

Consultation publique

# Perspectives budgétaires 2020



## Table des matières

<b>Mot de Benoit Dorais, président du comité exécutif et responsable des finances .....</b>	<b>3</b>
<b>Le contexte budgétaire .....</b>	<b>5</b>
Qu'est-ce que la consultation prébudgétaire? .....	6
Les grandes priorités de l'Administration municipale.....	9
Le contexte économique dans lequel la Ville évolue.....	10
Le partage des compétences et les politiques financières .....	12
Coup d'œil sur la Ville de Montréal .....	14
<b>Le processus budgétaire.....</b>	<b>17</b>
Le budget en cours et l'impact des décisions .....	18
<b>Les thématiques de la consultation prébudgétaire en 2020 ...</b>	<b>27</b>
Les thématiques de la consultation prébudgétaire en 2020 .....	28
A) L'équilibre budgétaire: les grands défis .....	29
B) Investissements dans les infrastructures et la gestion de la dette: avenues, solutions et incidences .....	33
C) Vers un budget participatif.....	38
D) L'écofiscalité .....	41
E) Les effets du dépôt du rôle d'évaluation foncière 2020-2021-2022 sur les charges fiscales.....	47



## Mot de Benoit Dorais, président du comité exécutif et responsable des finances

Montréal connaît présentement une croissance et une effervescence sans précédent. Le développement de Montréal a un impact sur le destin d'une population de près de 2 millions d'habitants, en plus d'influer sur la vie de centaines de milliers de résidentes et résidents des banlieues qui convergent vers son territoire au quotidien pour y travailler. C'est pourquoi Montréal, tout comme Vancouver et Toronto, fait aujourd'hui le choix démocratique de consulter sa population sur ses perspectives budgétaires.

Notre Administration confie donc à la Commission sur les finances et l'administration (CFA) le mandat d'inviter les citoyennes et les citoyens à se prononcer directement ou indirectement sur les grandes orientations budgétaires à retenir pour Montréal.

C'est avec fierté que nous posons ce geste de transparence et de démocratie participative qui, nous l'espérons, saura rapprocher les Montréalaises et les Montréalais du processus décisionnel.

L'exercice est ouvert à tous, citoyennes, citoyens et organismes, qui souhaitent soumettre leurs idées ou exprimer leur point de vue en public. Celles et ceux qui ne pourront se déplacer auront la possibilité d'écrire à la CFA pour faire valoir leurs points de vue.

Le présent document vise à accompagner les citoyennes et les citoyens dans leur démarche de participation afin de rendre l'exercice plus fluide et efficient.

Cette première expérience sera pour nous l'occasion de vous entendre et de réfléchir avec vous sur les façons d'implanter une démarche de budget participatif à Montréal. En effet, notre Administration est déterminée à dégager, dès 2020, les ressources qui lui permettront d'intégrer aux préparatifs du « Budget 2021 » une

dimension issue d'une démarche participative. Montréal rejoindra ainsi le club sélect de villes innovantes, comme Paris, Madrid et New York, qui établissent leur budget avec la participation de leur population.

Ce document présente un thème qui nous tient à cœur, soit celui de l'écofiscalité, plus particulièrement l'écofiscalité de l'eau. Nous voulons vos commentaires sur les mesures d'écofiscalité à mettre en place pour une consommation plus responsable de cette richesse naturelle qu'est l'eau.

Nous vous y présentons aussi les grands enjeux budgétaires auxquels la Ville de Montréal est confrontée, soit : les grands défis de l'équilibre budgétaire; les impacts du comblement des besoins en matière d'infrastructures sur la *Politique de gestion de la dette*; et enfin, l'effet appréhendé du dépôt du nouveau rôle foncier sur le compte de taxes.

Au final, nous souhaitons que cette tribune, pilotée par la CFA, permette aux citoyennes et aux citoyens de mieux exercer leur droit de regard sur les stratégies budgétaires préconisées par l'Administration pour le budget de 2020. C'est pourquoi nous comptons sur vous pour y participer en grand nombre!

Au plaisir de vous y voir.

Benoit Dorais  
Président du comité exécutif  
et responsable des finances



# Le contexte budgétaire



---

# Qu'est-ce que la consultation prébudgétaire ?

La Ville de Montréal lance pour la première fois un exercice de consultation prébudgétaire en vue de la préparation du budget de 2020, un exercice qu'elle souhaite répéter annuellement.

La consultation prébudgétaire est un moyen qui permet à la population montréalaise et aux organismes d'échanger sur les orientations budgétaires de l'Administration avec les élus et les fonctionnaires responsables de la préparation du budget afin de les sensibiliser à leurs préférences. C'est un exercice qui se déroulera au cours des mois de mars à mai 2019 et se conclura par le dépôt d'un rapport de la Commission sur les finances et l'administration (CFA) aux conseils municipal et d'agglomération de juin.

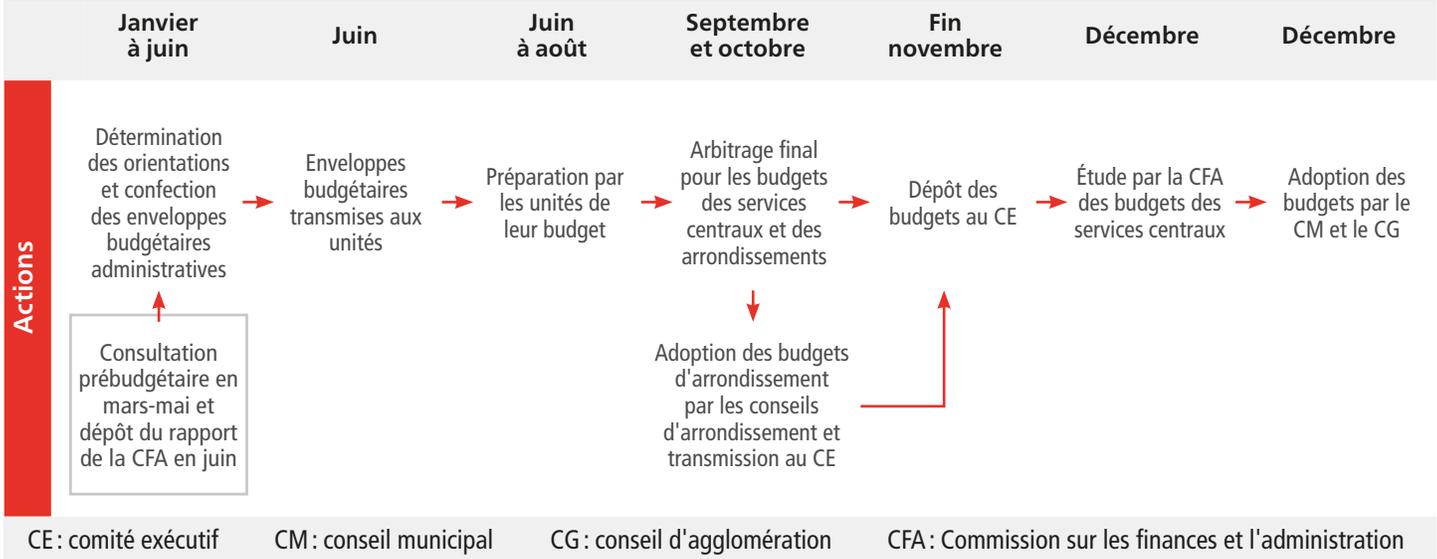
Plus spécifiquement, au courant du mois de mars, les membres du public seront invités à assister à une présentation du Service des finances. Cette présentation aura pour objectif de présenter les grandes lignes du processus consultatif ainsi que les différentes thématiques qui seront discutées.

Suivant cette première présentation, la population montréalaise et les organismes auront l'occasion d'assister à des séances d'échange et d'audition de mémoires. Ces séances seront l'occasion de discuter plus en détail des thématiques spécifiques et prédéterminées auxquelles sera confrontée la Ville de Montréal en 2020.

À la suite des consultations, les membres de la CFA adopteront leurs recommandations en assemblée publique. Leur rapport sera ensuite déposé en juin au conseil municipal et au conseil d'agglomération. Le comité exécutif de la Ville de Montréal en fera l'analyse et y répondra par la suite.

Ainsi, comme l'indique le schéma ci-après, les consultations se dérouleront au cours de la période où la Ville détermine les orientations qu'elle entend adopter pour la confection du budget de 2020, soit dans la première partie du processus budgétaire annuel.

## Processus budgétaire annuel (budget de fonctionnement et Programme triennal d'immobilisations) et consultation prébudgétaire



Les opinions émises au cours des consultations pourront éventuellement influencer la préparation du budget et la valeur des enveloppes budgétaires des unités administratives de la Ville de Montréal.

Ce document comporte trois sections qui permettent aux citoyennes et aux citoyens de se familiariser avec divers sujets qui sont susceptibles d'influencer leur

compréhension des besoins de la Ville et des éléments que celle-ci doit prendre en considération dans la préparation du budget. Ces sections sont :

- 1) Le contexte budgétaire;
- 2) Le processus budgétaire;
- 3) Les thématiques de consultation prébudgétaire en 2020.





# Les grandes priorités de l'Administration municipale

En continuité avec les priorités annoncées dans le Budget 2019, l'Administration axera encore ses efforts sur le développement économique, l'habitation, la mobilité et l'environnement.

Montréal est la locomotive économique du Québec. L'Administration continuera donc d'appuyer les commerçants, notamment grâce à des mesures d'allègement fiscal et à divers programmes financiers liés aux artères en chantier.

Le droit fondamental de toute Montréalaise et de tout Montréalais de se loger convenablement peu importe sa condition, et à la hauteur de sa capacité de payer, sera de nouveau mis de l'avant par l'Administration.

Les investissements dans les transports collectifs et actifs permettront d'assurer un environnement sain et des aménagements urbains conviviaux, tout en transformant la façon dont les Montréalaises et les Montréalais se déplacent chaque jour.

La préservation d'espaces naturels, le verdissement ainsi que la requalification et la rénovation de parcs locaux demeurent des priorités pour l'année 2020. Ces actions permettront de rendre chaque quartier plus vert et attrayant, contribuant à faire de Montréal une métropole dynamique et résiliente.

À ces champs d'action s'ajoute la mise en place d'un processus prébudgétaire consultatif. Quoique ce processus sera amené à être bonifié au fil des ans, son objectif ultime restera le même : définir des visions communes face aux grands défis auxquels la Ville de Montréal sera confrontée.

# Le contexte économique dans lequel la Ville évolue

L'économie mondiale est actuellement affectée par de nombreuses incertitudes alors que s'accumulent des signes de ralentissement économique en Europe et en Chine et que planent des menaces de guerre commerciale. Malgré ces circonstances, l'économie canadienne affiche une croissance satisfaisante, soutenue notamment par la signature récente d'un nouvel accord de libre-échange unissant le Canada aux États-Unis et au Mexique. Retenue toutefois par l'effet de la hausse des taux d'intérêt sur la consommation et par le ralentissement de la progression de l'emploi, cette croissance devrait passer de 2,4 % en 2018 à 2,0 % en 2019, pour ensuite graviter autour de 1,9 % sur l'horizon 2020-2023, selon le Conference Board du Canada.

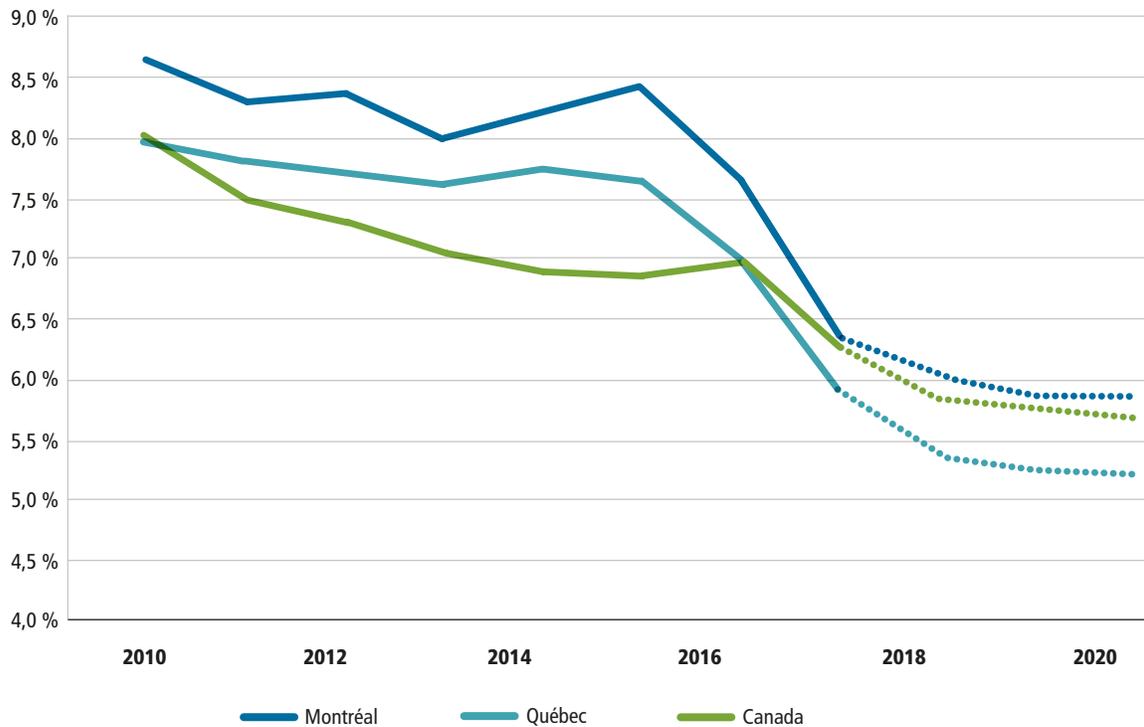
Le produit intérieur brut (PIB) réel québécois aurait progressé d'environ 2,8 % en 2018, alors que le taux de chômage atteignait 5,5 % : un creux en plus de 40 ans. Toutefois, la pénurie de main-d'œuvre et le vieillissement de la population, combinés à un fléchissement de la confiance des ménages et des entreprises, limiteront cette croissance, qui avoisinera 1,7 % sur l'horizon 2019-2023.

La région de Montréal voit les investissements privés se multiplier, notamment dans des secteurs de pointe (ex. : intelligence artificielle). À ces derniers s'ajoutent d'importants investissements publics. À titre d'exemple, le nouveau pont Samuel-De Champlain est en voie d'être terminé, les travaux de l'échangeur Turcot se poursuivent et la construction du Réseau express métropolitain va bon train. L'effet de ces investissements sur l'économie se mesure notamment par la croissance de l'emploi et l'évolution à la baisse du taux de chômage.

Affichant une croissance estimée à 3,6 % de son PIB réel en 2018, la région montréalaise réaffirme son rôle de locomotive pour l'économie québécoise. Toutefois, les divers risques conjoncturels liés à l'économie mondiale et canadienne, évoqués plus haut, troublent l'horizon. À ces facteurs s'ajoutent le vieillissement de la population, les hausses des taux d'intérêt et le durcissement des règles en matière de prêts hypothécaires, qui contribueront à ralentir la croissance dès 2019 en affectant, notamment, les dépenses et la confiance des consommateurs. Ces divers éléments devraient normalement contribuer à modérer l'actuelle effervescence du marché immobilier résidentiel montréalais. Ainsi, dans son ensemble, la croissance du PIB réel de la région métropolitaine est estimée à 1,8 % en 2019 et à 1,7 % sur l'horizon 2020-2023<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Les données proviennent du Conference Board du Canada, en date du 15 janvier 2019. Ces prévisions se basent sur plusieurs facteurs dont la conjoncture économique canadienne et mondiale. Ainsi, elles pourraient être révisées.

**Figure 1 - Évolution du taux de chômage dans la Région métropolitaine de recensement de Montréal, au Québec et au Canada, 2010-2020**



Source : Conference Board du Canada, janvier 2019

L'évolution de la conjoncture économique a évidemment un impact sur le cadre budgétaire de la Ville. À titre d'exemple :

Du point de vue des dépenses :

- le haut niveau d'activité dans l'industrie de la construction crée une pression sur le coût des travaux;
- la rareté de la main-d'œuvre dans divers domaines pourrait poser des difficultés croissantes de recrutement et de rétention à l'heure où la Ville doit renégocier plusieurs conventions collectives.

Du point de vue des revenus :

- si une diminution du nombre de mises en chantier et de reventes de propriétés était constatée, cela pourrait réduire les revenus de certaines sources pour la Ville.

L'évolution de la conjoncture économique apporte de nombreux défis et maintes opportunités. Ces derniers influencent le contexte dans lequel les élus tâchent de conjuguer leur volonté de répondre à des besoins multiples et l'exigence de respecter la capacité de payer des contribuables et l'équité intergénérationnelle. D'emblée, l'élaboration d'un budget rappelle donc la nécessité de faire des choix. L'exercice n'est pas anodin, car par leur portée, les choix judicieux ont le potentiel d'influencer à leur tour l'économie afin que celle-ci soit plus favorable aux Montréalaises et Montréalais d'aujourd'hui et de demain.

# Le partage des compétences et les politiques financières

Tel que le prescrivent la *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités* ainsi que la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, et ses modifications, les pouvoirs d'administrer la Ville de Montréal sont partagés en compétences d'agglomération et en compétences locales.

## Les compétences du conseil d'agglomération

Les compétences d'agglomération, soit les pouvoirs relatifs aux services fournis à l'ensemble de la population de l'île de Montréal, sont exercées au sein du conseil d'agglomération. Cette instance politique de la Ville de Montréal détient, à l'égard des services communs, le pouvoir d'adopter tout règlement, d'autoriser toute charge et d'imposer toute quote-part sur l'ensemble du territoire de l'île de Montréal.

## Les compétences des conseils municipal et d'arrondissement

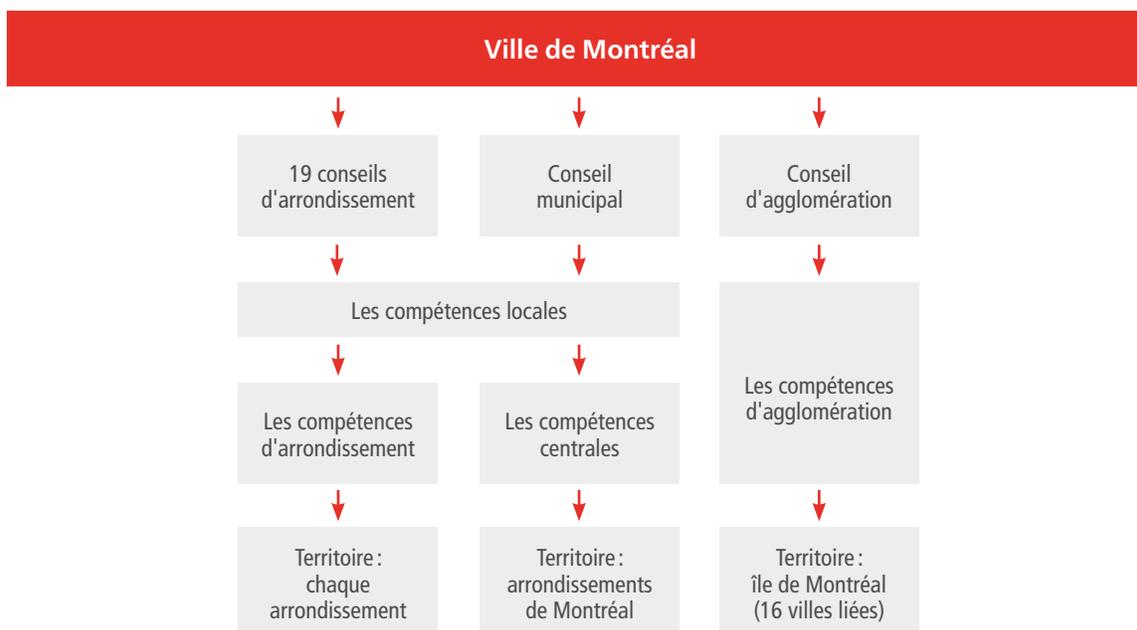
Par ailleurs, les compétences locales de la Ville, conformément aux différents domaines d'activités énoncés dans la *Charte de la Ville de Montréal*, sont partagées entre le conseil municipal et les conseils d'arrondissement.

Le conseil municipal de la Ville de Montréal assume ses responsabilités à l'égard des compétences locales sur le territoire de Montréal, qui compte 19 arrondissements. Les conseils d'arrondissement assurent la prestation des services locaux sur leur territoire respectif.

À titre d'exemple, les dépenses en matière de Sécurité publique et de Sécurité d'incendie sont des compétences d'agglomération tandis que la gestion des bibliothèques et l'entretien des parcs relèvent des conseils municipal et d'arrondissement.

La figure ci-dessous illustre le partage des compétences à la Ville de Montréal, les instances politiques qui en sont responsables ainsi que leurs territoires d'application :

Figure 2 - Le partage des compétences à la Ville de Montréal



## Les politiques financières guidant les actions de l'Administration

Depuis la mise en place de la nouvelle Ville de Montréal en 2002, celle-ci a adopté sept politiques financières afin d'assurer une saine gestion des fonds publics. Ces politiques énoncent des pratiques de gestion financière pour l'ensemble des affaires de la Ville et servent de guide à la prise de décision pour le comité exécutif, pour les conseils municipal, d'agglomération et d'arrondissement ainsi que pour l'ensemble des gestionnaires et des sociétés paramunicipales.

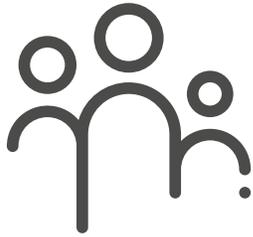
Ces politiques ont évolué année après année afin de tenir compte, notamment, des modifications apportées au cadre légal et aux obligations administratives et financières, de même que de l'évolution des pratiques de la Ville.

Elles partagent un but commun : gérer de façon responsable les dépenses et les revenus de la Ville avec pour objectif principal de fournir aux contribuables montréalais les meilleurs services qui soient, et ce, au meilleur coût possible.

### **Pour plus d'information :**

<http://ville.montreal.qc.ca/politiquesfinancieres>

# Coup d'œil sur la Ville de Montréal\*



**2,033 M**  
de population dans  
l'agglomération de Montréal

**1,777 M**  
de population à Montréal

**821 à 13 025**  
personnes par km<sup>2</sup>

**113 000 des  
346 000**

nouveaux ménages estimés pour la grande  
région métropolitaine d'ici 2031 pourraient  
décider de s'établir sur le territoire de la Ville de  
Montréal



**873 547 200 m<sup>3</sup>**  
d'eaux usées traitées

**568 235 000 m<sup>3</sup>**  
d'eau potable produite



**1 354**  
parcs et espaces verts de propriété  
municipale

**24 412 m<sup>2</sup>**  
de parcs et d'espaces verts de propriété  
municipale par 1 000 habitants

**PLUS DE 60 000**

frênes traités bisannuellement sur les domaines public et privé contre l'agrile

## Efforts de lutte et d'adaptation aux changements climatiques

**1 400**  
tonnes de polluants atmosphériques  
absorbés par les forêts urbaines / année

**PLUS DE 60 KM**  
de ruelles vertes / 475 km de ruelles  
montréalaises au total



**A -**

Cote globale donnée à la Ville de Montréal par Carbon Disclosure Project, un  
réseau qui compare la performance des villes en matière d'émission de GES  
comparativement à la faible moyenne nord-américaine qui affiche la cote D.

## Gestion des matières résiduelles

**163 446**  
tonnes de matières recyclables  
détournées de l'élimination

**414 824**  
tonnes de matières récupérées sur  
930 990 tonnes de matières générées

Note: Les données rapportées ont pour année de référence, en majeure partie, 2017.



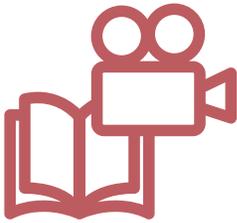
**6 677 KM**  
de trottoirs

**6 250**

Vélos BIXI répartis dans 540 stations  
1 000 déplacements/h sur une période  
de 7 mois

**429,5 M**

déplacements en transport collectif



**45 BIBLIOTHÈQUES**

**405 000**  
abonnés

**4,1 M**  
de documents

**88 700**  
livres numériques

**12 M**  
de prêts

**45,7 M\$**

à la culture

**5 378**

permis de  
tournage émis



**PRÈS DE 900**

aires de jeux pour les jeunes

**PLUS DE 250**

terrains de soccer extérieur



**1,042 M\$**

budget de la sécurité publique

**18,3%**

du budget de fonctionnement



**16 741**

permis de  
construction émis



**821 640**

contacts avec  
le service 311



**30 015 207 pi<sup>2</sup>**

d'actifs immobiliers



**10 800**

demandes d'accès  
à l'information



# Le processus budgétaire

---

# Le budget en cours et l'impact des décisions

## Qu'est-ce que le budget de fonctionnement et le Programme triennal d'immobilisations ?

Le budget de la Ville de Montréal comprend deux volets :

- le budget de fonctionnement;
- le Programme triennal d'immobilisations.

Le budget de fonctionnement regroupe l'ensemble des dépenses courantes de la Ville pour un exercice financier. Ces dépenses, dites de fonctionnement, sont financées majoritairement par les taxes et autres revenus de l'année en cours.

Par ailleurs, le Programme triennal d'immobilisations (PTI) regroupe les projets d'investissement que la Ville prévoit effectuer sur son territoire au cours des trois prochaines années pour entretenir ses infrastructures, favoriser le développement économique, culturel et social et améliorer la qualité de vie par un meilleur aménagement urbain. Différentes sources de financement sont requises pour ces investissements, notamment des emprunts à long terme.

En guise d'illustration, l'achat d'une maison est un investissement en immobilisation tandis que toutes dépenses liées à, par exemple, l'entretien du terrain, l'électricité et le chauffage, seraient présentées dans un budget de fonctionnement.

## Le budget de fonctionnement de 2019<sup>2</sup>

### Les dépenses

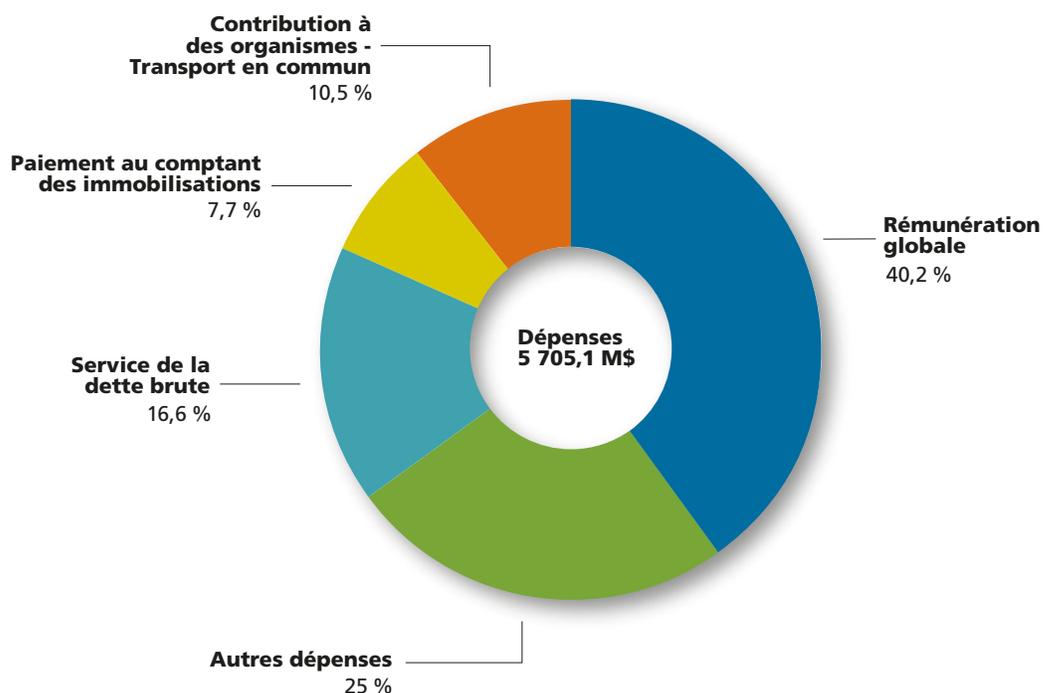
Le budget de 2019 s'élève à 5 705,1 M\$, en hausse de 232,9 M\$ ou 4,3 %. Ce montant incorpore deux éléments qui méritent d'être soulignés, soit :

- une hausse de 86,2 M\$ du budget afin de combler le déficit de l'exercice financier 2017 de l'agglomération;
- une hausse de 80 M\$ découlant de la poursuite de la *Stratégie de paiement au comptant des immobilisations*<sup>3</sup>.

Sans ces éléments particuliers, la croissance du budget serait de l'ordre de 66,7 M\$ par rapport au budget de 2018, soit 1,2 %.

De ces dépenses en fonctionnement, notons l'importance de la rémunération globale des employés, qui compte pour 40,2 % des dépenses de la Ville, tandis que le service de la dette brute représente 16,6 % des dépenses.

Figure 3 - Répartition des dépenses par grandes familles d'objets, 2019



<sup>2</sup> Un aperçu des tendances historiques est présenté dans le volume budgétaire — Budget 2019, <http://ville.montreal.qc.ca/budget2019>

<sup>3</sup> Pour une description de la stratégie, consultez la p.33 portant sur les « Investissements dans les infrastructures et la gestion de la dette : avenues, solutions et incidences »

## Les revenus

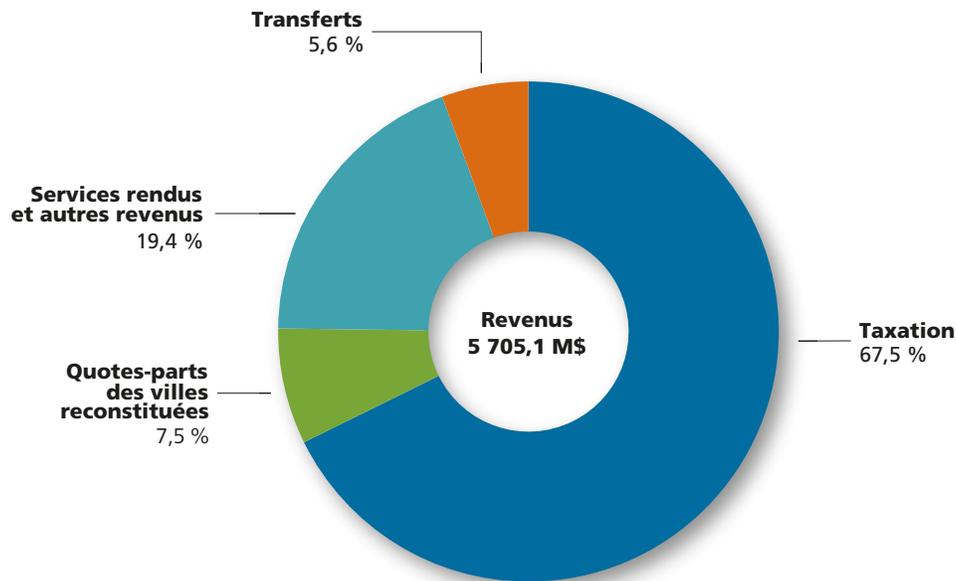
Les dépenses en 2019 sont financées à même les revenus de taxation (67,5 %), les quotes-parts des villes reconstituées (7,5 %), les transferts provenant des gouvernements ainsi que d'autres organismes (5,6 %) et un ensemble de revenus comprenant, notamment, les droits sur les mutations immobilières, les contraventions et les revenus d'intérêt (19,4 %).

Pour ce qui est de l'évolution des charges fiscales en 2019, précisons au préalable qu'il s'agit de la somme des charges fiscales relevant du conseil municipal et de celles relevant des conseils d'arrondissement. Ces charges comprennent :

- la taxe foncière générale, dont les revenus participent au financement de l'ensemble des dépenses de la Ville de Montréal;
- les taxes spéciales, dont les revenus sont consacrés au financement d'activités spécifiques;
- les taxes d'arrondissement, dont les revenus participent exclusivement au financement des dépenses des arrondissements.

En 2019, le conseil municipal choisit de maintenir le niveau de la taxe foncière générale. Ainsi, il n'y a aucune augmentation de la taxe foncière générale pour l'année en cours. Toutefois, les taxes spéciales augmentent afin de financer les investissements dans l'eau et la voirie ainsi que la hausse de la contribution de la Ville de Montréal au transport en commun. Globalement, les charges fiscales ont augmenté de 1,7 % pour les immeubles résidentiels et de 1,3 % pour les immeubles non résidentiels.

Figure 4 - Provenance des revenus, 2019

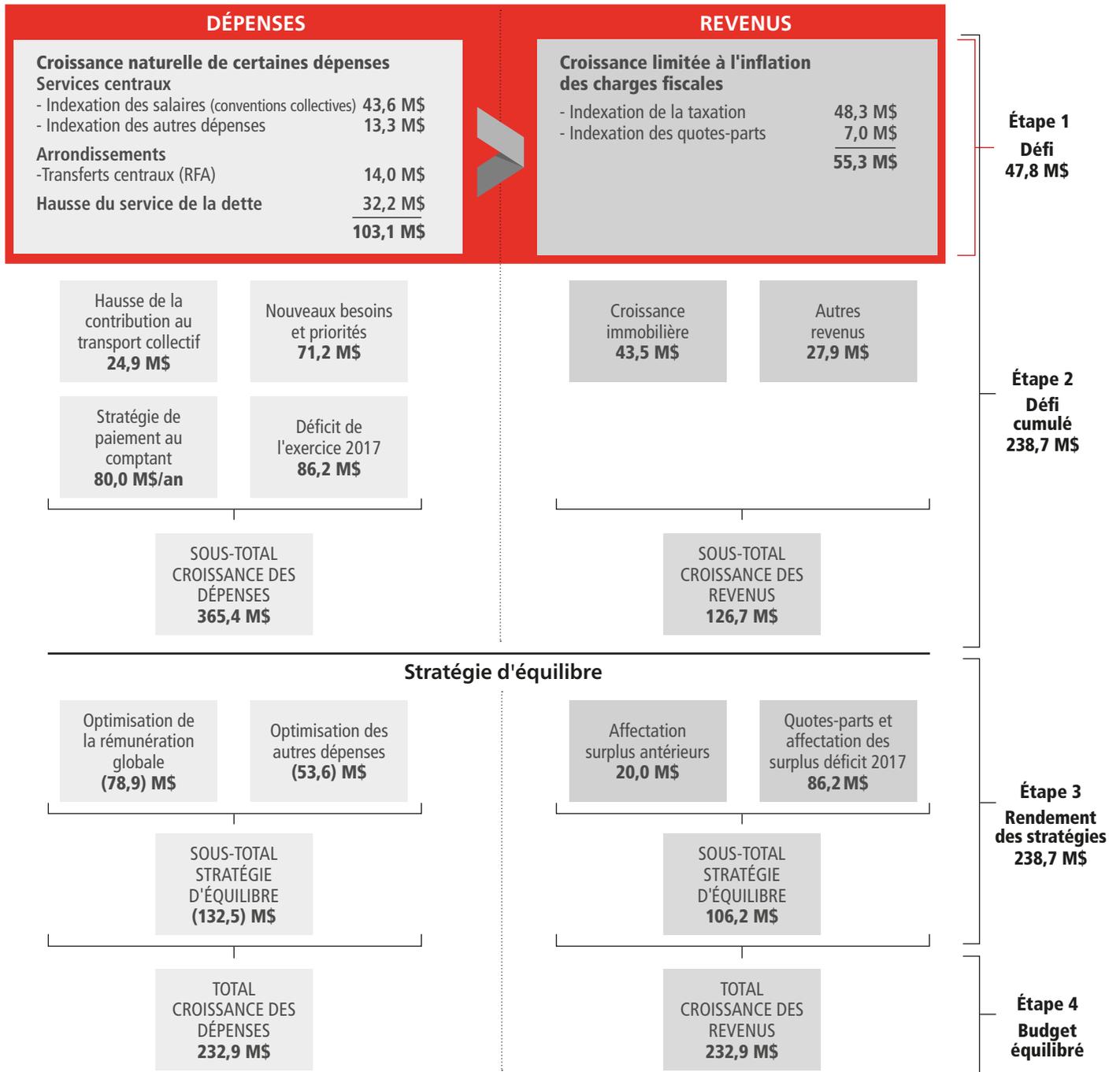


## Le processus d'équilibre budgétaire

Chaque année, la Ville cherche à équilibrer ses dépenses et ses revenus dans le cadre de la préparation du budget. Le défi de l'équilibre budgétaire est attribuable à un certain nombre de facteurs qui influencent le cadre financier de la Ville.

Pour illustrer cette situation, nous utilisons l'équation budgétaire simplifiée, qui compare la progression des principales dépenses de la Ville de Montréal à celle des principaux postes de revenus pour l'année 2019.

Figure 5 - Défi équilibre budgétaire 2019 – le processus



## Facteurs liés au défi budgétaire

### Étape 1

La première étape de l'équation consiste à identifier l'impact de la croissance naturelle de certains postes de dépenses. Il s'agit d'ajustements dits techniques de par leur nature. Parmi ces ajustements, on trouve **l'indexation de la masse salariale en lien avec les conventions collectives, les indexations des autres dépenses**, notamment celles prévues aux **contrats déjà octroyés, les coûts d'électricité, de l'essence, etc.** Cela inclut également le coût du service de la dette, qui découle des emprunts faits pour assurer le financement des investissements réalisés au cours des années antérieures. Ainsi, en 2019, la Ville a constaté une **croissance naturelle de ses dépenses de 103,1 M\$.**

Or, en limitant la croissance annuelle de ses charges fiscales à l'inflation (ex. : 2 %), la Ville se trouve invariablement devant un défi important : une croissance naturelle des dépenses qui excède la croissance annuelle des charges fiscales.

À cette étape, en 2019, **l'indexation de la taxation et des quotes-parts totalise 55,3 M\$.** Ainsi, dès cette première étape, elle constate un **défi de 47,8 M\$.**

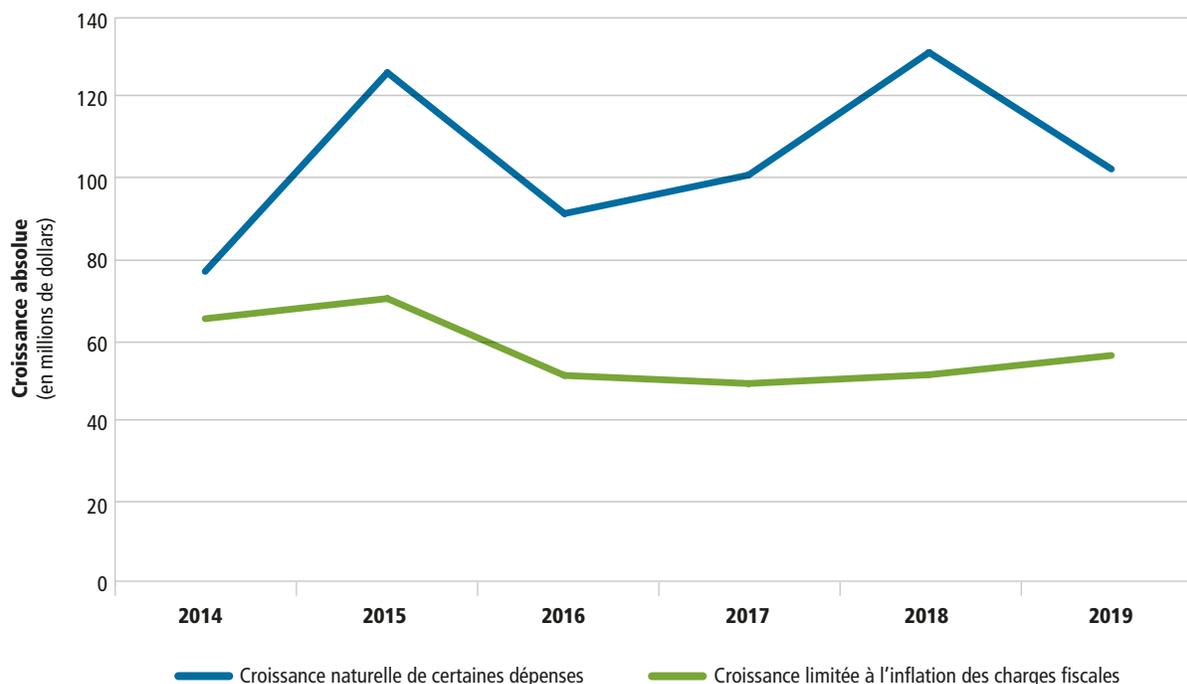
### Étape 2

La deuxième étape de l'équation consiste à répertorier les nouveaux besoins liés au développement de la ville et aux priorités de l'Administration. Parmi ces nouveaux besoins et priorités, notons la hausse des investissements pour améliorer les déplacements en transports collectifs et actifs et, également, une augmentation du paiement au comptant des dépenses en immobilisations.

Ces nouveaux besoins et priorités sont partiellement financés par des revenus supplémentaires de taxation générés par la croissance immobilière, ainsi que par les autres sources de revenus (transferts gouvernementaux, tarifs, etc.).

Néanmoins, au final, en 2019, il résulte de cette deuxième étape un défi d'équilibre de 238,7 M\$.

Figure 6 - Écart absolu entre la croissance naturelle de certaines dépenses et la croissance limitée à l'inflation des charges fiscales



Note : Les prévisions de revenus et dépenses sont utilisées pour préparer le budget.

Concrètement en 2019, la Ville a notamment ajouté :

- une somme de 80,0 M\$ pour la poursuite de la stratégie de l'accroissement du paiement au comptant des immobilisations (PCI);
- une contribution additionnelle de 24,9 M\$ à l'Autorité régionale de transport métropolitain (ARMT);
- une hausse de 21,0 M\$ des crédits pour les services de sécurité publique (SPVM, SIM);
- des crédits supplémentaires pour pallier les difficultés actuelles du marché secondaire des matières recyclables (13,2 M\$);
- des crédits additionnels pour l'aide à l'acquisition de propriétés (10,7 M\$);
- un financement des mesures touchant le logement abordable, dans le cadre de la Stratégie de développement de 12 000 logements sociaux et abordables (10,3 M\$);
- une entente avec la Société d'habitation du Québec concernant le programme AccèsLogis (10,2 M\$);
- des crédits supplémentaires pour le Programme d'aide volontaire aux commerces en situation de chantier majeur (5,2 M\$);
- la mise en place du Bureau pour la ligne rose (1 M\$);
- une hausse de la contribution au Conseil des arts de Montréal (1,5 M\$);
- un montant pour le contrôle animalier et le nouveau Règlement sur l'encadrement des animaux domestiques (0,7 M\$).

### Les stratégies d'équilibre budgétaire

À l'issue des étapes 1 et 2, la Ville doit donc redoubler d'efforts en adoptant des stratégies afin de déposer un budget équilibré, notamment par un exercice de révision et d'optimisation de l'affectation de ses ressources, tant pour les dépenses que pour les revenus.

#### Étape 3

##### *Optimisation ou réduction des dépenses*

La Ville cherche une meilleure gestion de ses ressources actuelles afin de générer des économies récurrentes.

En 2019, l'Administration a déployé des efforts importants visant à contrôler les dépenses, ce qui a permis de libérer 53,6 M\$. De plus, une nouvelle approche de gestion performante des ressources humaines, visant plusieurs objectifs organisationnels ainsi que des ajustements aux régimes de retraite des employés de la Ville, a permis de dégager des économies de 78,9 M\$ dans les coûts de la rémunération globale.

##### *Augmentation des revenus*

Pour équilibrer son budget, la Ville cherche également à augmenter ses revenus au-delà des indexations annuelles.

En 2019, elle a, par exemple, utilisé des surplus. Bien évidemment, l'utilisation des surplus est une stratégie qui ne peut pas être utilisée de manière perpétuelle.

Ces deux stratégies ont donc permis à la Ville d'effectuer, en 2019, un rendement de 238,7 M\$ et, ainsi, d'équilibrer son budget.

**Comme l'exemple de 2019 le démontre, la Ville a jusqu'à présent réussi à équilibrer son budget grâce à l'utilisation des stratégies à sa disposition.**

## Le Programme triennal d'immobilisations (PTI) 2019-2021

Au cours des dernières années, la connaissance de l'état des infrastructures de la Ville s'est améliorée. On estime la valeur de remplacement des actifs à environ 66 milliards de dollars (G\$). La valeur de remplacement varie beaucoup selon les catégories d'actifs.

**Tableau 1 - Valeur de remplacement par catégories d'actifs** (en millions de dollars)

<b>Catégorie d'actifs</b>	
Infrastructure de l'eau	39 200
Voirie	16 000
Bâtiments	4 993
Parcs, espaces verts et terrains de jeux	4 856
Véhicules	567
Infrastructures technologiques	123
<b>Valeur de remplacement totale</b>	<b>65 739</b>

Les infrastructures de la Ville ont besoin d'entretien et de réfection réguliers afin de parer aux hausses des coûts de fonctionnement et d'éviter les coûts substantiels de réfection ou de remplacement complet, à la limite de la durée de vie. Ces actifs se composent principalement des infrastructures de l'eau et de la voirie.

### Besoins en investissements

Selon le Plan d'investissement à long terme 2013-2022, la moyenne annuelle des besoins évaluée par les services de la Ville en investissements dans les infrastructures, bâtiments et équipements de toutes sortes s'établit à 2,1 G\$.

### Programme montréalais d'immobilisations (PMI)

En 2014, une planification sur 10 ans est déposée (PMI 2015-2024). Celle-ci vise à permettre l'accélération des investissements pour combler le plus rapidement possible les besoins de la Ville en investissements, particulièrement dans ses infrastructures vieillissantes. Afin d'assurer une équité intergénérationnelle et de limiter la croissance du recours à l'emprunt, cette planification prévoit un paiement au comptant des immobilisations (PCI) présentant une croissance annuelle de 80 M\$ à compter de 2015, pour atteindre 800 M\$ par année en 2024.

### PTI 2019-2021

Le PTI 2019-2021 s'appuie sur les grandes orientations du PMI mis en place au courant de l'année 2014. Il prévoit donc des investissements totaux de 6 496 M\$, soit :

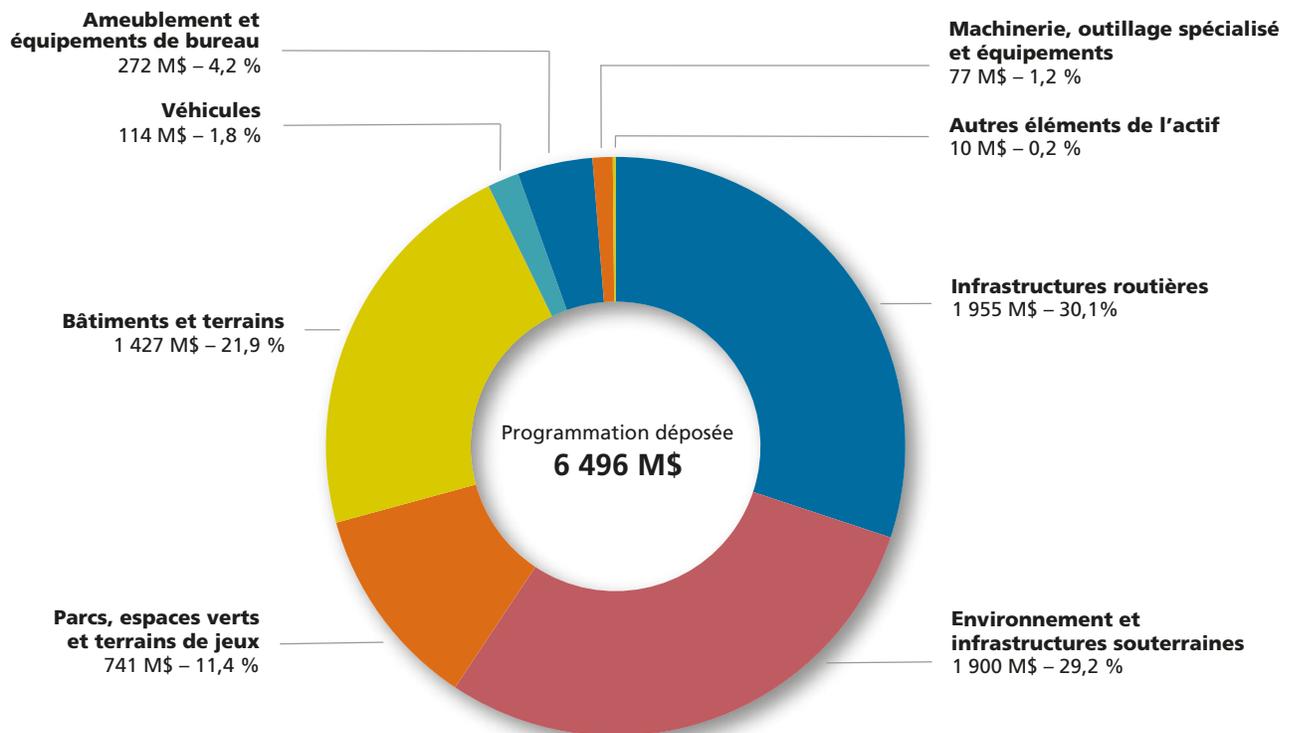
- 2 099 M\$ en 2019;
- 2 219 M\$ en 2020;
- 2 178 M\$ en 2021.

Les investissements dans les infrastructures de l'eau et les infrastructures routières demeurent l'axe central du PTI, représentant 54,5 % des investissements, pour un total de 3 538,1 M\$. Ces investissements visent

l'élimination du déficit d'entretien des réseaux de voirie, d'aqueduc et d'égouts ainsi que l'entretien régulier et continu de l'ensemble des infrastructures de l'eau et de la voirie, afin d'assurer un service performant et la pérennité des actifs pour les générations futures.

Par ailleurs, de 2019 à 2021, le budget consacré à la protection et à la réhabilitation des éléments d'actifs existants est de 4 643 M\$ (71,5 %) tandis que le développement des infrastructures est de 1 853 M\$ (28,5 %).

Figure 7 - Investissements par catégories d'actifs, PTI 2019 - 2021



## Évolution des investissements et des sources de financement

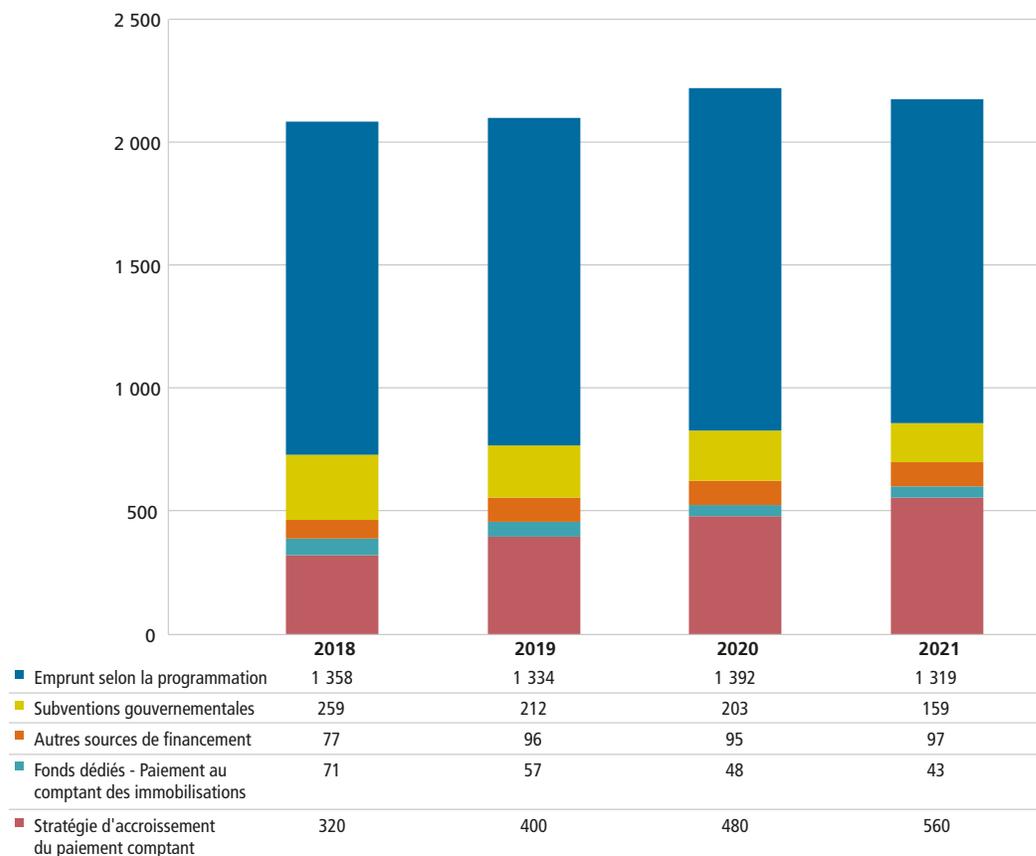
D'une année à l'autre, la Ville a majoritairement recours à l'emprunt afin de financer ces investissements.

Par ailleurs, le PTI 2019-2021 marque à nouveau une croissance importante du paiement au comptant des immobilisations (PCI) découlant de la stratégie d'accroissement, soit une hausse de 240 M\$ par rapport au précédent PTI. Le montant de 1 440 M\$ prévu est réparti comme suit :

- 400 M\$ pour 2019;
- 480 M\$ pour 2020;
- 560 M\$ pour 2021.

Enfin, d'autres sources de revenus contribuent à réduire le recours à l'emprunt, notamment les subventions gouvernementales.

Figure 8 - Évolution des investissements et des sources, de 2018 à 2021 (en millions de dollars)



# Les thématiques de la consultation prébudgétaire en 2020





# Les thématiques de la consultation prébudgétaire en 2020

Dans le cadre du processus de consultation prébudgétaire, la Ville souhaite obtenir l'opinion des citoyennes, des citoyens et des contribuables sur un certain nombre d'enjeux auxquels elle sera confrontée en 2020.

Les sujets retenus pour consultation sont les suivants :

- a) L'équilibre budgétaire : les grands défis;
- b) Investissements dans les infrastructures et la gestion de la dette : avenues, solutions et incidences;
- c) Vers un budget participatif;
- d) L'écofiscalité;
- e) Les effets du dépôt du rôle d'évaluation foncière 2020-2021-2022 sur les charges fiscales.

Afin de permettre des discussions informées et enrichissantes, un aperçu des thématiques est présenté dans les annexes suivantes. Les consultations permettront de pousser plus loin la réflexion sur ces sujets.

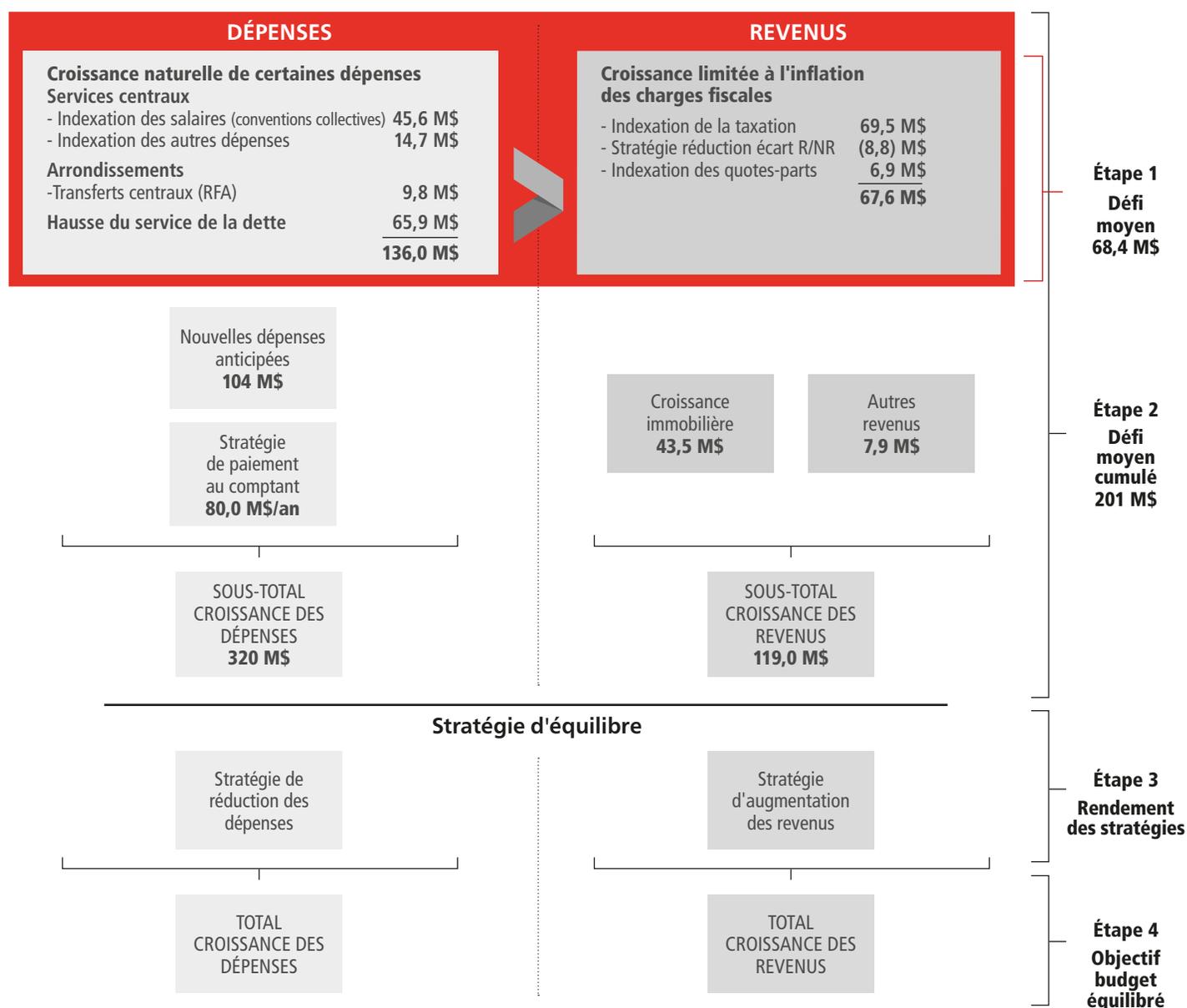
## A) L'équilibre budgétaire: les grands défis

Chaque année, dans le cadre de la préparation du budget, la Ville cherche à équilibrer ses dépenses et ses revenus. Invariablement, elle se retrouve devant le même défi : **la progression des dépenses excède la croissance annuelle des charges fiscales lorsque celle-ci est limitée à l'inflation (ex. : 2 %)**. À cela s'ajoutent de nouveaux besoins liés au développement de la Ville et aux priorités de l'Administration. Bien que les coûts de ces derniers soient partiellement

compensés par une croissance annuelle des revenus liés, notamment, à la croissance immobilière, le défi n'en augmente pas moins. Ainsi, chaque année, la Ville doit redoubler d'efforts en adoptant des stratégies d'équilibre.

Pour illustrer cette situation, nous utilisons l'équation budgétaire simplifiée, qui compare la progression des principales dépenses de la Ville de Montréal à celle des principaux postes de revenus.

Figure 9 - Défi d'équilibre budgétaire moyen annuel estimé de 2020 à 2022 – le processus



## Étape 1

Pour la période 2020-2022, la croissance annuelle moyenne prévisible des dépenses liée à l'indexation de la masse salariale, des autres dépenses et du coût du service de la dette totalise 136 M\$, alors que la croissance limitée à l'inflation des charges fiscales revient à 67,6 M\$.

Par ailleurs, à compter de 2019, la Ville de Montréal utilise la mesure des taux différenciés selon la valeur foncière pour les immeubles non résidentiels. Cette mesure est accompagnée de la mise en œuvre d'une stratégie de réduction de l'écart de fardeau fiscal entre les immeubles résidentiels et non résidentiels. Cette stratégie sera déployée sur cinq ans, tout en respectant l'engagement de l'Administration de limiter les hausses de taxes à l'inflation. Au terme de cette période, la stratégie fera alors l'objet d'une évaluation. Pour les trois prochaines années, il est estimé que cette mesure réduira en moyenne la croissance des charges fiscales de 8,8 M\$ par an.

La mesure de taux différenciés selon la valeur foncière consiste à imposer sur les premiers 500 000 \$ de valeur foncière non résidentielle un taux de taxe inférieur au taux qui s'applique sur la valeur excédant 500 000 \$. Cela permet d'alléger de 10 % les charges fiscales totales des immeubles non résidentiels dont la valeur foncière est inférieure à 500 000 \$, soit près de 60 % des immeubles non résidentiels.

En utilisant cette méthode, la Ville doit se doter d'une stratégie de réduction de l'écart du fardeau fiscal entre les immeubles résidentiels et non résidentiels. Cette stratégie prévoit qu'à compter de 2020, l'augmentation des charges fiscales des immeubles non résidentiels sera 25 % moins rapide que celle des immeubles résidentiels. À titre d'exemple, une hausse de 1 % des charges fiscales des immeubles résidentiels limite alors à 0,75 % celle des immeubles non résidentiels.

Ainsi la Ville anticipe un premier défi moyen de 68,4 M\$.

## Étape 2

Les autres grands dossiers importants que sont le transport collectif, le paiement au comptant des immobilisations ainsi que les nouveaux besoins et priorités requièrent en moyenne des crédits additionnels de l'ordre de 104 M\$ pour les nouvelles dépenses anticipées et de 80 M\$ pour la stratégie de paiement au comptant, ce qui totalise 184 M\$. En contrepartie, le produit des autres grands postes de revenus liés à la croissance immobilière (43,5 M\$) ou à d'autres sources (7,9 M\$) ne dégage en moyenne que quelque 51,4 M\$ de plus annuellement.

**Ainsi, la Ville démarrera son processus budgétaire avec un défi moyen de l'ordre de 201 M\$ au cours des prochaines années.**

## Étape 3

À l'issue des étapes 1 et 2, la Ville devra donc redoubler d'efforts en adoptant des stratégies menant à un budget équilibré.

### *Stratégie de réduction des dépenses*

Comme elle l'a fait par le passé, il est également possible pour la Ville de chercher à optimiser ou réduire davantage ses dépenses. Cela dit, la nature même de l'exercice fait en sorte que plus un poste de dépenses est optimisé chaque année, plus les économies générées par un exercice subséquent risquent d'être moindres ou alors d'affecter l'offre de service.

### *Stratégie d'augmentation des revenus*

Il est également possible pour la Ville d'accroître et de diversifier ses sources de revenus. À titre d'exemple, la Ville avait utilisé des surplus cumulés des années antérieures. Or, ces sources de revenus sont ponctuelles. Ainsi, pour accroître ses revenus, la Ville devra avoir recours à d'autres stratégies afin d'accroître les transferts, la taxation (taxe foncière générale, taxes spéciales, etc.), les revenus associés aux services rendus et autres sources. Il serait également possible de revoir la méthode pour calculer le taux de croissance des charges fiscales. En effet, dans le contexte montréalais actuel, la croissance est liée à l'indice des prix à la consommation (IPC) anticipé. Or, l'IPC sous-estime fréquemment la progression réelle des prix des intrants de la Ville.

### **Les questions soumises à la consultation**

- 1) Proposez-vous d'autres pistes d'optimisation de ses ressources que la Ville n'aurait pas envisagées ? Ou est-ce qu'il y aurait lieu de revoir différemment l'offre de service de certaines activités ?
- 2) Afin de régler le défi d'équilibre budgétaire montréalais et dans le contexte de la négociation d'un nouveau pacte fiscal avec le gouvernement du Québec, quels types de transferts supplémentaires devraient être envisagés ? Y aurait-il d'autres mécanismes d'appui que la Ville devrait envisager ?
- 3) Compte tenu du défi systémique d'écart entre la croissance naturelle des dépenses et celle des revenus, la Ville devrait-elle mener une réflexion sur le calcul de l'indexation des charges fiscales ?



## B) Investissements dans les infrastructures et la gestion de la dette : avenues, solutions et incidences

Pendant quelques décennies, la Ville de Montréal (Ville) n'a pas été en mesure de financer adéquatement les travaux de maintien de ses infrastructures (eau, voirie, bâtiments, parcs, véhicules et technologies).

### Le Programme montréalais d'immobilisations (PMI)

Au cours de l'année 2014, la Ville a établi le Programme montréalais d'immobilisations (PMI) pour la période 2015-2024. Le PMI devait alors permettre d'orienter le Programme triennal d'immobilisations (PTI) quant à ses priorités, son financement et les cibles d'investissements appropriées pour maintenir adéquatement les actifs municipaux, tout en assurant le développement de la ville. La valeur de remplacement totale pour l'ensemble des catégories d'actifs était évaluée à environ 66 G\$.

Selon le Plan d'investissement à long terme 2013-2022, la moyenne des besoins évaluée pour les services de la Ville en investissements dans les infrastructures, bâtiments et équipements de toutes sortes s'établissait à **2,1 G\$ annuellement**. Au **PTI 2014-2016**, c'est une **moyenne de 1,3 G\$** qui était prévue. Il y avait donc un écart important de 800 M\$ entre les besoins analysés et les investissements prévus au PTI 2014-2016. Un rattrapage majeur devait s'effectuer, ce qui a nécessité un accroissement des enveloppes d'investissements dans toutes les catégories d'actifs.

En somme, le PMI proposait de hausser le plus rapidement possible les montants du PTI de 1,3 G\$ à 2,1 G\$ annuellement. Il recommandait aussi

d'augmenter de **80 M\$ en moyenne par année le paiement au comptant des immobilisations (PCI)** de manière récurrente pour les **10 prochaines années** à compter de 2015, pour atteindre **800 M\$ annuellement en 2024**. Enfin, il était recommandé **d'accroître** les investissements à la charge des contribuables **par un emprunt de 1 G\$, de manière non récurrente et réparti sur les années 2015 à 2019**.

### Le financement

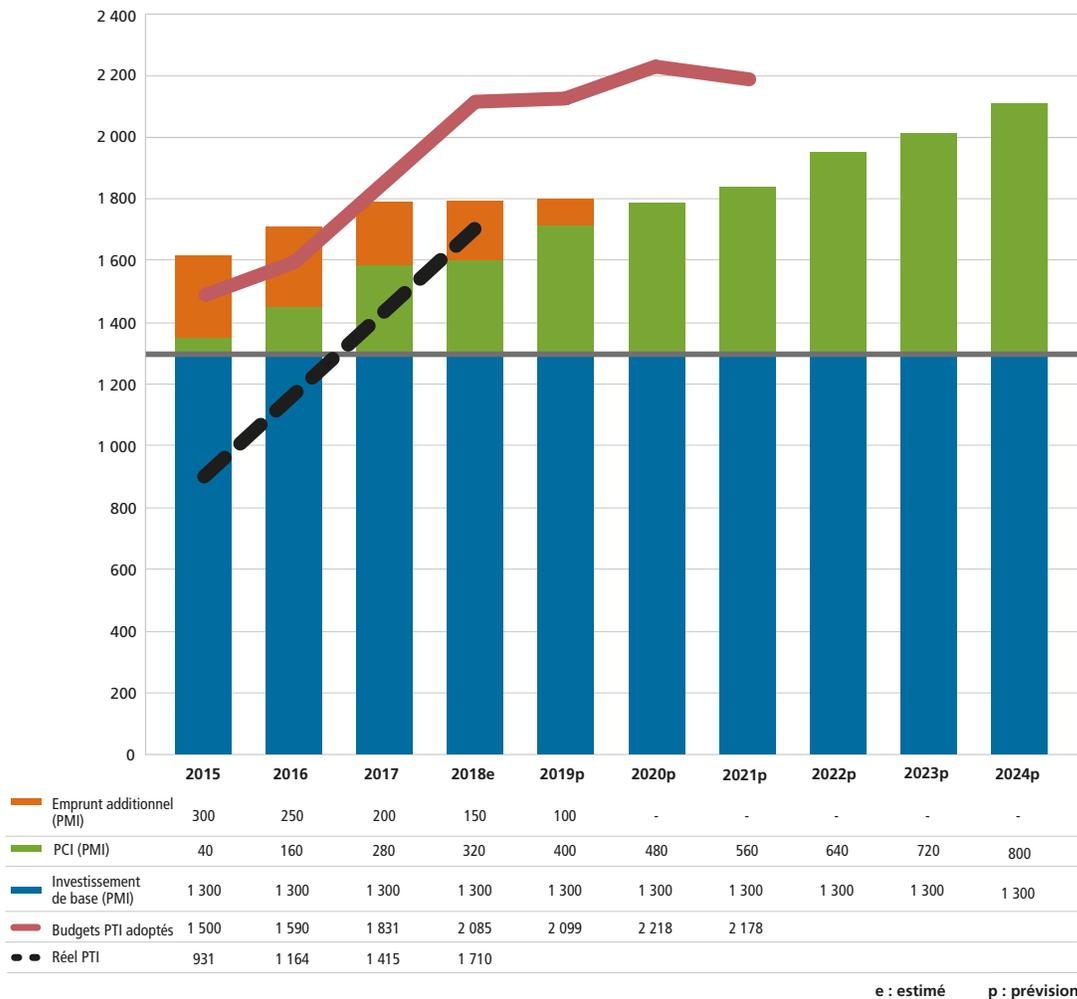
La stratégie de financement des investissements est composée principalement de trois sources : les financements externes (subventions), le paiement au comptant des immobilisations (PCI) et les emprunts. Le PCI permet de limiter le recours à l'emprunt.

### Hausse rapide des réalisations annuelles

Depuis 2015, avec le PMI en toile de fond, la Ville a mis en place de multiples stratégies visant à permettre d'accroître substantiellement ses réalisations relatives au programme d'immobilisations. En conséquence, les

travaux réalisés annuellement pour les années 2015 à 2018 ont augmenté considérablement au cours de cette période.

**Figure 10 - Programme montréalais d'immobilisations (PMI), budgets PTI adoptés et réels, de 2015 à 2024** (en millions de dollars)

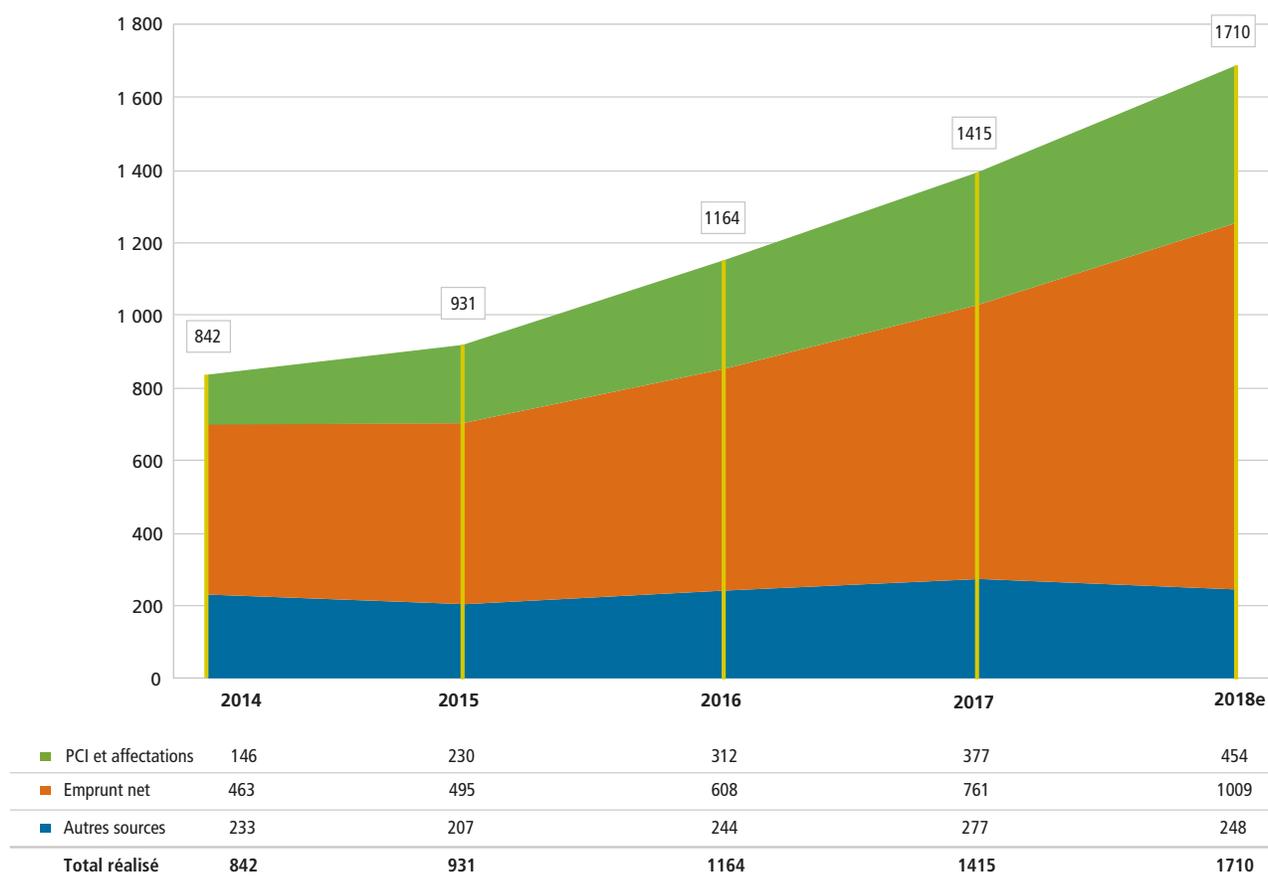


## Désynchronisation des réalisations par rapport à l'accumulation des PCI

Toutes choses étant égales par ailleurs, bien que les sommes allouées au PCI aient augmenté en conformité avec les objectifs définis au PMI, la Ville devra recourir à l'emprunt de manière plus marquée que prévu. En d'autres mots, l'accroissement des dépenses en immobilisations a dépassé l'accroissement du PCI.

Cette situation accroît la pression sur la dette de la Ville. Ainsi, le niveau actuel et anticipé de la dette fait en sorte que le ratio d'endettement estimé pour 2019 dépassera la limite prévue (100 %) à la *Politique de gestion de la dette*. En effet, pour 2019, le ratio d'endettement pourrait atteindre 112 %.

Figure 11 - Réalisations PTI 2014-2018 et sources de financement (en millions de dollars)



e : estimé

## La Politique de gestion de la dette

La *Politique de gestion de la dette* constitue un guide qui encadre les décisions relatives à l'endettement, dans le but de maintenir une situation financière saine qui, non seulement, ne dépasse pas la capacité de payer de la Ville, mais protège également sa capacité d'emprunt dans le futur.

Pour cela, la Ville se donne notamment une stratégie de financement des dépenses en immobilisations qui tient compte de son endettement élevé et des diverses formes de financement de ces dépenses. Elle préconise également l'augmentation du paiement au

comptant des immobilisations. Même si elle n'a pas de limite légale pour le niveau d'emprunt, elle se fixe un plafond d'endettement qui consiste notamment à limiter :

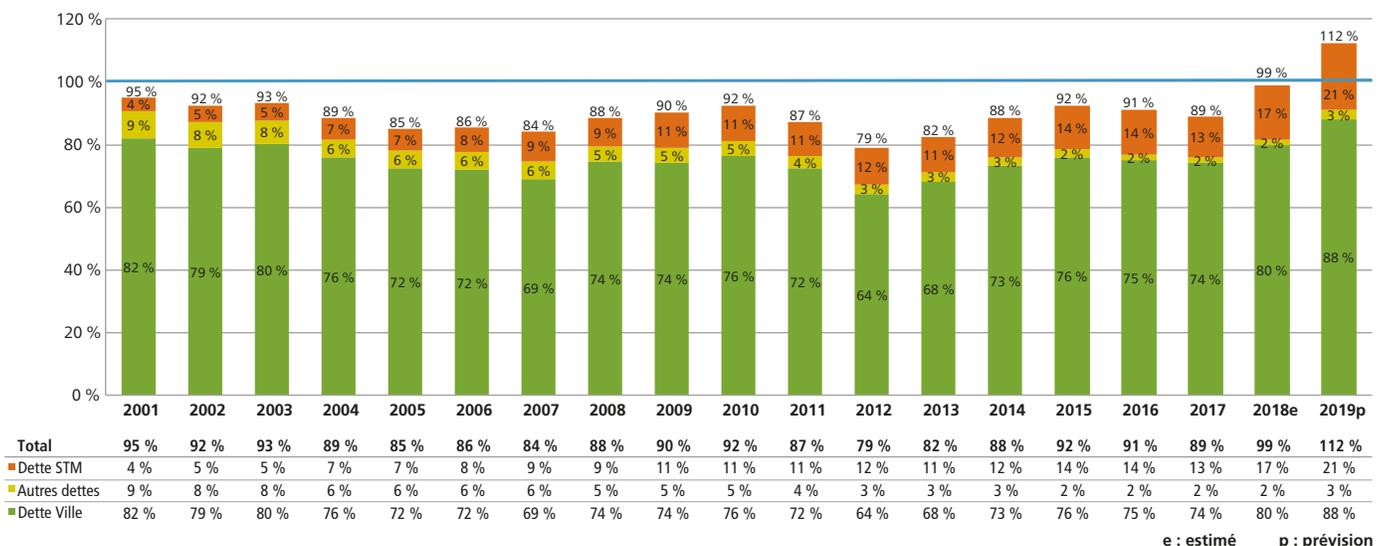
- sa dette directe et indirecte nette à 100 % de ses revenus annuels;
- le coût annuel net de sa dette à la charge des contribuables à un maximum de 16 % de ses dépenses de fonctionnement.

### Pour plus d'information :

<http://ville.montreal.qc.ca/politiquesfinancieres>

Par ailleurs, la Société de transport de Montréal (STM), faisant partie du périmètre comptable de la Ville, est engagée dans des dépenses d'immobilisations importantes comme les wagons de métro, les autobus, les garages et autres. Cela influence la dette totale de la Ville et, par le fait même, le ratio de la limite d'endettement.

Figure 12 - Dette directe et indirecte nette (excluant la dette actuarielle initiale) en pourcentage des revenus de la Ville, de 2001 à 2019



Le conseil municipal et le conseil d'agglomération ont autorisé une dérogation temporaire, pour 2019, de la limite d'endettement telle qu'elle est définie dans la *Politique de gestion de la dette*. Cette dérogation temporaire s'impose compte tenu des orientations prises depuis 2015, et auxquelles l'Administration souscrit toujours, afin d'effectuer un incontournable

rattrapage dans le déficit d'entretien des actifs de la Ville.

Par ailleurs, l'Administration entend élaborer une stratégie financière et fiscale pour assurer, à moyen terme, le retour du ratio d'endettement à l'intérieur des balises actuelles de la *Politique de gestion de la dette*.

### Les questions soumises à la consultation

- 1) Afin de respecter la limite convenue du ratio d'endettement, fixée à 100 %, est-ce que la Ville devrait privilégier :
  - une augmentation du paiement au comptant des dépenses en immobilisations, tout en maintenant la cadence des travaux de rattrapage du déficit d'entretien des actifs ?
  - ou
  - une diminution de la cadence des travaux de rattrapage du déficit d'entretien des actifs, tout en maintenant la stratégie de paiement au comptant des dépenses en immobilisations ?
- 2) Afin de soutenir les investissements incontournables en immobilisations pour, par exemple, les infrastructures de la voirie et de l'eau, serait-il opportun de demander des transferts supplémentaires aux gouvernements supérieurs ? Y aurait-il d'autres mécanismes d'appui que la Ville devrait envisager ?
- 3) Compte tenu du nouveau contexte de développement en transport collectif et le rattrapage nécessaire dans l'entretien des actifs, est-ce que la Ville de Montréal devrait modifier sa *Politique de gestion de la dette* ? Si oui, quelles en seraient les conditions ?

## C) Vers un budget participatif

Le budget participatif est un outil de démocratie participative qui permet aux citoyennes et aux citoyens de contribuer à la conception de projets d'investissements ou à la répartition des dépenses publiques. Il constitue un processus innovant qui amène à repenser la relation entre un gouvernement et sa population. Les formes locales du budget participatif sont multiples, pouvant être de nature uniquement consultative ou avoir un caractère décisionnel.

À l'instar de plusieurs villes européennes et nord-américaines, un budget participatif pour la Ville de Montréal impliquerait l'allocation d'un budget réservé et inscrit au Programme triennal d'immobilisations (PTI) pour la réalisation de projets publics d'investissements. Les projets financés par ce budget devraient être préparés, proposés et choisis par les citoyennes et les citoyens. Les projets choisis seraient réalisés par la Ville de Montréal dans l'année suivant la décision.

Les avantages de la création d'un budget participatif sont nombreux :

- renforcer le lien de confiance entre la Ville et les Montréalaises et les Montréalais;
- donner aux citoyennes et aux citoyens davantage de pouvoirs et de contrôle sur leur milieu de vie;
- retisser des liens sociaux et favoriser la collaboration entre les citoyennes et les citoyens;
- favoriser la transparence et l'innovation;
- permettre à tous les Montréalaises et Montréalais de s'impliquer pour leur ville : tout le monde peut participer.

Les citoyennes et les citoyens y verront les avantages suivants :

- mieux comprendre le fonctionnement de la Ville de Montréal;
- saisir les impératifs budgétaires, les contraintes liées aux infrastructures;
- participer à une action collective.

### Quelques modèles de budget participatif

#### a) Madrid — Implantation en 2015

- Une somme de 100 millions d'euros est réservée annuellement au budget participatif :
  - 30 millions d'euros pour les projets à l'échelle de tout le territoire de Madrid;

- 70 millions d'euros pour les projets à l'échelle des 21 arrondissements.

- Chaque année, près de 3 000 projets sont soumis par les citoyennes et les citoyens au début du cycle du budget participatif;
- Une fois les projets priorisés par les citoyennes et les citoyens, la Ville de Madrid évalue leur faisabilité et leur coût, et soumet les projets retenus au vote. Les projets ayant reçu le plus grand nombre de voix sont mis en œuvre.

#### Exemples de projets ayant vu le jour à Madrid :

- Installation de panneaux solaires sur le toit de 70 centres sportifs municipaux : 1 million d'euros;
- Pour une ville plus verte et propre : un plan intégral de verdissement : 9 millions d'euros.

#### b) Paris — Implantation en 2014

- Près d'un demi-milliard d'euros sont investis dans cet exercice par l'administration parisienne sur une période de six ans;
- Chaque année, près de 30 millions d'euros sont accordés aux projets qui concernent la ville dans son ensemble et près de 60 millions, aux projets des 20 arrondissements;
- Afin de favoriser la participation des arrondissements à ce processus, la Ville centre accorde 2 euros à chaque euro investi par un arrondissement;
- Chaque année, environ 2 000 projets sont proposés par les citoyennes et les citoyens, et sont ensuite étudiés par les services de la municipalité pour en évaluer la faisabilité. Les projets admissibles sont fusionnés ou regroupés, puis étudiés au sein de commissions mixtes, dans les arrondissements ou à la mairie centrale;
- Ensuite, les Parisiens sont invités à voter pour les projets qu'ils préfèrent, dans le cadre de campagnes d'information et de sensibilisation;
- Les projets choisis sont inscrits au programme de la Ville et les Parisiens sont tenus informés de l'avancement des travaux.

#### Exemples de projets ayant vu le jour à Paris :

- Dynamiser et embellir l'espace public par des interventions artistiques : 3 millions d'euros;
- Rénover six places et placettes situés dans des quartiers populaires de Paris : 3,5 millions d'euros.

### **c) New York — Implantation en 2012**

- Depuis l'implantation, 706 projets ont été réalisés, pour un budget de 210 millions de dollars;
- La Ville réserve un minimum de 1 million de dollars par district;
- Elle organise des séances d'information où l'on amorce des discussions sur les idées et on choisit des délégués qui ont comme mandat de discuter avec la Ville pour vérifier la faisabilité des projets et s'assurer de la représentativité du territoire;
- Les projets qui passent l'étape précédente sont soumis au vote;

- Les projets choisis sont inscrits au budget du district pour l'année financière à venir;
- Pour être habilitées à voter, les personnes doivent avoir 11 ans ou plus et résider dans le district.

#### **Exemples de projets ayant vu le jour à New York :**

- Installation de nouveaux outils informatiques (ordinateurs, imprimantes, etc.) à la bibliothèque d'un district : 200 000 \$;
- Installation de 200 protecteurs d'arbres pour promouvoir la santé des nouveaux arbres et de ceux déjà plantés : 242 000 \$.

### **Les questions soumises à la consultation**

- 1) Comment les projets devraient-ils être choisis ?
- 2) Quels pourraient être les critères d'admissibilité d'un projet proposé pour le budget participatif ?
  - 2a) L'échelle du projet (arrondissements ou Ville) ?
  - 2b) Sa conformité à des principes spécifiques comme l'accessibilité universelle, le développement durable ou autre ?
  - 2c) Devrait-il y avoir des thématiques spécifiques ?
- 3) Quel est le type d'accompagnement qui devrait être offert par la Ville aux groupes, aux citoyennes et aux citoyens ?
- 4) Quels genres de projets pourraient être réalisés dans le cadre d'un budget participatif ?



## D) L'écofiscalité

### Qu'est-ce que l'écofiscalité ?

#### Définition de la Commission de l'écofiscalité du Canada

L'écofiscalité met un prix sur la pollution et crée un incitatif à investir dans les technologies innovatrices qui permettent de continuer à bénéficier des richesses naturelles sur le plan économique, tout en offrant une meilleure protection à notre environnement. Les revenus découlant des politiques écofiscales peuvent avoir des retombées économiques positives en se substituant, par exemple, à l'impôt sur le revenu ou aux impôts sur la masse salariale.

#### Définition adaptée à un contexte d'écofiscalité de l'eau à Montréal

L'écofiscalité permet de mettre en place, pour les propriétaires, un incitatif réel à investir dans des technologies innovantes permettant de réduire la consommation de l'eau. Elle peut également inciter les citoyennes et les citoyens à changer leurs habitudes de consommation de cette richesse naturelle.

Par ailleurs, les revenus des politiques écofiscales permettront de diversifier et de moduler les sources de revenus pour investir dans les infrastructures de l'eau, garantir un niveau de service aux générations futures et favoriser l'adoption de nouvelles technologies dans le but de respecter le cadre réglementaire et de s'adapter aux changements climatiques.

#### Des mesures d'écofiscalité dans le domaine municipal

Les municipalités encadrent plusieurs comportements qui affectent l'état de l'environnement. La consommation d'eau potable et le traitement des eaux usées, la collecte et le traitement des matières résiduelles, la réglementation sur le cadre bâti, la densité urbaine, la création d'espaces verts ou encore la planification des transports ne sont que quelques exemples où il est possible pour une municipalité d'appliquer des mesures d'écofiscalité afin d'influencer positivement des comportements individuels ou collectifs.

#### La situation de l'eau à Montréal

Le Service de l'eau gère un actif d'une valeur estimée à 30,5 G\$. Cet actif est composé de six usines de traitement d'eau potable, d'un réseau de distribution de près de 10 000 km de conduites d'eau potable et de conduites d'égouts ainsi que de deux stations d'épuration des eaux usées. Le budget d'exploitation du Fonds de l'eau en 2019 s'établit à 448,7 M\$, incluant 90 M\$ destinés au remboursement de la dette.

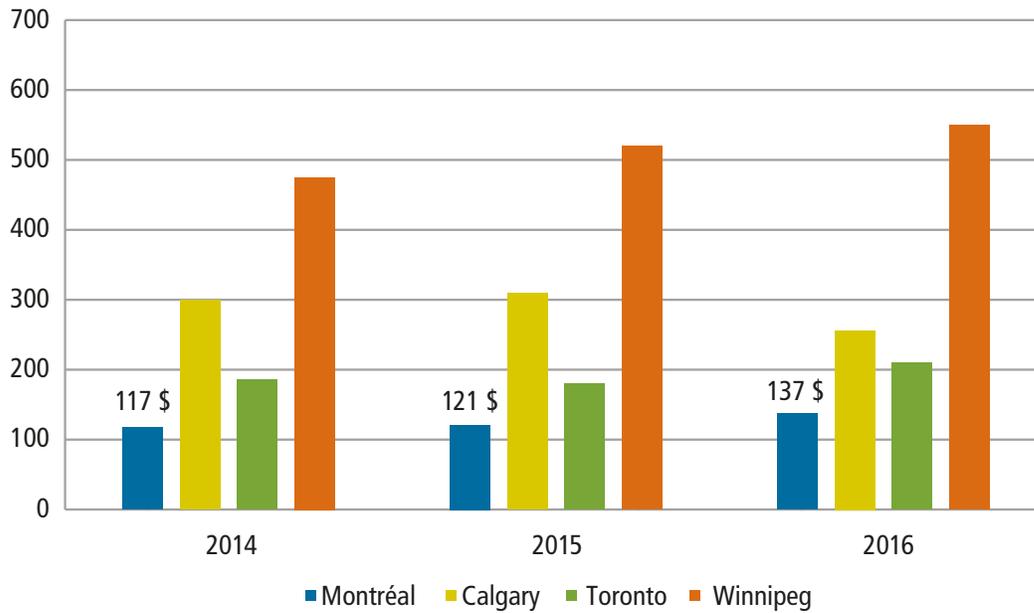
Au cours des dernières décennies, les investissements ont été insuffisants pour exploiter au maximum de leur capacité les infrastructures de l'eau et les maintenir dans un état adéquat. Si bien qu'en 2018, la Ville de Montréal accumulait un déficit d'investissement de 3,5 G\$ et que le seuil minimal d'investissement permettant à la fois d'exploiter adéquatement cet actif et de rattraper ce déficit accumulé oscille désormais entre 600 M\$ et 800 M\$ par année. Globalement, le financement annuel nécessaire aux activités courantes et aux investissements dans les infrastructures de l'eau devrait se situer entre 1,0 G\$ et 1,2 G\$.

### Coûts de production de l'eau

La Ville de Montréal jouit d'un accès à une eau de grande qualité et facilement disponible, ce qui se répercute positivement sur le coût de production de l'eau. Selon le Réseau d'étalonnage municipal du Canada (REMC), le coût total du traitement et de la distribution de l'eau potable par mégalitre est considérablement moins élevé à Montréal que dans

les autres villes canadiennes. Bien que le coût de l'eau varie en fonction de la quantité d'eau produite et consommée, il demeure que celui-ci est largement influencé par les coûts fixes d'infrastructures, dont l'ampleur est telle qu'ils constituent un enjeu de financement pour l'ensemble des municipalités canadiennes.

Figure 13 - Coût total du traitement de l'eau potable par mégalitre traité

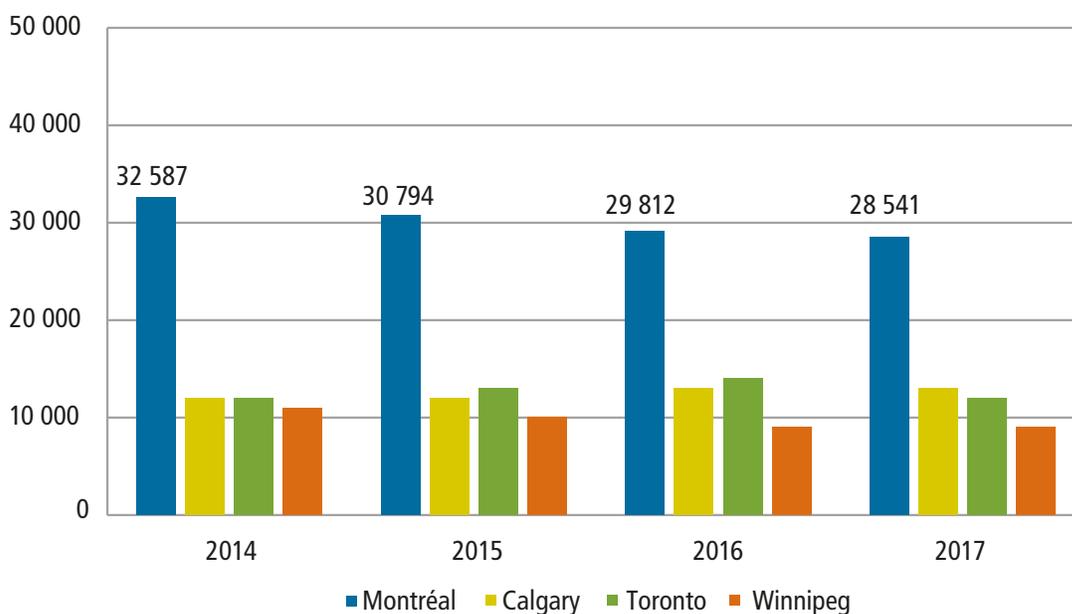


### Production de l'eau plus élevée que la moyenne

La production d'eau potable est beaucoup plus élevée à Montréal qu'ailleurs. Toujours selon le REMC et comme le démontre le graphique suivant, la Ville de Montréal produit près de trois fois plus d'eau que les autres grandes villes canadiennes (Toronto, Calgary et Winnipeg), en raison notamment des bris et des fuites des conduites qui surviennent sur le réseau de distribution et, aussi, de l'absence d'incitatifs

à la consommation responsable de l'eau potable. Néanmoins, l'agglomération de Montréal procède actuellement à l'installation de compteurs d'eau dans les immeubles industriels, commerciaux et institutionnels. À compter de 2022, la majorité des immeubles non résidentiels du territoire montréalais seront dotés de compteurs d'eau.

Figure 14 - Mégalitres d'eau potable traités pour 100 000 habitants



### Fiscalité actuelle de l'eau

Depuis 2012, le Fonds de l'eau sert à financer l'ensemble des activités liées à la gestion de l'eau ainsi que le remboursement de la dette associée aux investissements dans les infrastructures. Les revenus de la taxe spéciale relative au service de l'eau et les revenus perçus par les différentes tarifications en vigueur sur le territoire sont versés dans le Fonds de l'eau. De plus, la Ville doit adopter une structure fiscale harmonisée pour le financement de l'eau d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2022, car il existe actuellement plus de 10 structures fiscales différentes sur le territoire de Montréal.

### Pourquoi des mesures écofiscales pour l'eau ?

Le choix du mode de financement d'un service municipal influence le comportement des utilisateurs de ce service. Par conséquent, l'adoption de politiques écofiscales liées à l'eau vise ultimement à :

- protéger l'eau, le patrimoine naturel de Montréal;
- protéger l'environnement en réduisant le gaspillage;
- agir de façon responsable pour les générations futures;
- encourager l'innovation technologique liée à l'usage de l'eau;
- réduire la pression sur les infrastructures de l'eau;
- soutenir les actions de la Ville en matière de développement durable.

### Le choix de mesures d'écofiscalité devra prendre en compte certains éléments:

- que 90 % des coûts du service de l'eau sont fixes : le coût des infrastructures ne varie pas selon la quantité d'eau produite, contrairement aux coûts d'électricité, de produits de traitement et d'autres coûts variables, qui représentent environ 10 % du total;
- le 2/3 des actifs du service de l'eau concerne le traitement des eaux usées, alors que la production et la distribution de l'eau potable représente le 1/3 des coûts;
- le déficit dans l'entretien des actifs à résorber au cours des prochaines années;
- l'adaptation nécessaire de nos infrastructures publiques et privées au contexte des changements climatiques.

### Outils d'écofiscalité possibles

Un certain nombre de mesures ayant pour objectif d'inciter à la consommation responsable de l'eau est envisageable. Plus une mesure écofiscale rend la consommation d'eau coûteuse, plus elle influence à la baisse la consommation.

Figure 15 - Outils d'écofiscalité possibles

Base d'imposition	Exemple d'application dans le financement de l'eau	
Valeur foncière	Taxe sur la valeur foncière	Taxation sans lien avec l'utilisation de la ressource
Montant forfaitaire sur une base d'imposition autre, mais lié à la consommation	Nombre de logements Frontage de la propriété Montant par piscine	
Consommation du service	Tarif volumétrique selon la consommation réelle	

### **Les questions soumises à la consultation**

Afin d'orienter les réflexions de l'Administration dans l'élaboration d'une structure écofiscale harmonisée, les questions suivantes sont soumises à la consultation.

- 1) Êtes-vous d'accord avec l'introduction progressive de mesures écofiscales pour inciter à la consommation responsable de l'eau ? Si oui :
  - 1a) Est-ce que ces mesures devraient être de la même ampleur pour les propriétaires non résidentiels que pour les propriétaires résidentiels ?
  - 1b) Est-ce qu'une taxe sur les utilisations récréatives de l'eau ou autres qu'essentielles, sur les piscines par exemple, devrait être envisagée ?
  - 1c) Est-ce que ces mesures écofiscales devraient prendre en compte des caractéristiques du cadre bâti, par exemple en encourageant la construction de toitures vertes et en décourageant la construction de grandes surfaces imperméables (toitures, stationnements, etc.) ?
- 2) Hormis la question de l'eau potable, quels autres exemples de mesures d'écofiscalité dans le domaine municipal devrait-on prendre en compte ou étudier plus en profondeur ?



## E) Les effets du dépôt du rôle d'évaluation foncière 2020-2021-2022 sur les charges fiscales

### Les effets d'un nouveau rôle d'évaluation sur les charges fiscales

Le rôle d'évaluation est l'inventaire de tous les immeubles situés sur le territoire de la Ville de Montréal. Il comprend plusieurs informations essentielles sur ces propriétés, notamment la valeur foncière, établie en fonction de la valeur réelle<sup>4</sup> de l'immeuble. C'est cette valeur foncière qui est utilisée pour le calcul des taxes foncières. Le rôle d'évaluation est mis à jour tous les trois ans, en conformité avec la *Loi sur la fiscalité municipale*.

Lors du dépôt d'un nouveau rôle, la Ville de Montréal ajuste ses taux de taxes pour tenir compte des valeurs foncières mises à jour. Ainsi, lorsque les valeurs augmentent, la Ville de Montréal ne s'enrichit pas en raison du dépôt d'un nouveau rôle : elle réduit ses taux de taxes en conséquence.

Toutefois, l'évolution de la valeur des propriétés est inégale à travers le territoire, ce qui crée ce que l'on nomme des « transferts ou déplacements fiscaux » entre les immeubles. En effet, la prise en compte des nouvelles valeurs foncières déplace le fardeau fiscal vers les propriétés dont les valeurs foncières ont augmenté plus rapidement que la moyenne, en allégeant le fardeau fiscal associé aux propriétés dont les valeurs n'ont pas augmenté autant.

### Augmentation de valeur et valeur de la propriété

Il existe souvent une confusion entre « propriété dont la valeur augmente » et « propriété de grande valeur ».

Les propriétés dont la valeur s'apprécie plus rapidement que la moyenne sont celles dont les taxes vont augmenter davantage à la suite du dépôt d'un nouveau rôle d'évaluation. Toutefois, ces propriétés ne sont pas nécessairement des propriétés de grande valeur.

L'exercice d'ajustement des taux de taxes se fait pour les immeubles résidentiels d'une part et pour les immeubles non résidentiels d'autre part. Autrement dit, il n'y a pas de déplacement fiscal entre ces deux catégories d'immeubles en raison du dépôt d'un nouveau rôle.

<sup>4</sup> Article 43 de la *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ F-2.1

La figure suivante illustre l'ajustement des taux des taxes foncières par la Ville de Montréal à la suite du dépôt d'un rôle d'évaluation théorique. Aux fins de l'illustration, le parc immobilier de la Ville de Montréal est constitué de trois maisons. Avant le dépôt du nouveau rôle d'évaluation, la Ville prélève 12 750 \$

en taxes foncières. Après le dépôt du rôle, la Ville a ajusté ses taux afin de prélever les mêmes revenus. Les propriétaires des trois maisons contribuent selon des proportions différentes de celles d'avant le dépôt, puisque leurs valeurs foncières ont évolué différemment.

Figure 16 - Effets d'un dépôt de rôle d'évaluation foncière



## Les mécanismes de lissage prévus par la *Loi sur la fiscalité municipale*

Afin d'étaler dans le temps les effets des variations des valeurs foncières lors d'un dépôt de rôle, les municipalités peuvent utiliser l'une des mesures de lissage prévues dans la *Loi sur la fiscalité municipale* :

### Mesure de l'étalement de la variation des valeurs foncières

#### Principe

- L'entrée en vigueur des nouvelles valeurs se fait graduellement sur 3 ans, de façon linéaire;
- La Ville ajuste ainsi annuellement ses taux de taxes.

### Mesure de la diversification transitoire des taux de taxes

#### Principe

- Permet d'imposer trois taux différents pour une même taxe, à trois classes d'immeubles établies en fonction de la variation de la valeur de l'immeuble lors du dépôt du rôle d'évaluation;
- Trois tranches d'immeubles selon la variation de la valeur foncière de l'immeuble lors du dépôt du nouveau rôle sont créées.

### Mesures du dégrèvement/majoration

#### Principe

- Dégrèvement : la hausse des comptes de taxes individuels est plafonnée à 5 % au-delà de la hausse des dépenses prévue au budget;
- Majoration : pour financer les dégrèvements, la municipalité peut majorer les comptes de taxes qui diminuent d'au moins 10 %.

**Il est important de noter qu'à la troisième année du rôle, toutes les mesures donnent le même résultat.** La différence entre ces trois mesures se trouve dans la façon de lisser les variations de valeurs.

La Ville de Montréal ne peut utiliser la mesure de la diversification transitoire des taux de taxes en raison de certains paramètres de sa fiscalité<sup>5</sup>. De plus, en raison des avantages limités et des coûts importants d'implantation de la mesure de dégrèvement-majoration par rapport à la mesure de l'étalement, la section suivante sera consacrée à cette dernière<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> En effet, la Ville de Montréal utilise la catégorie des immeubles de 6 logements ou plus ainsi que la mesure des taux différenciés selon la valeur foncière pour les immeubles non résidentiels. La mesure de la diversification transitoire des taux de taxes ne peut être utilisée dans ces conditions.

<sup>6</sup> Pour un exposé complet sur les modalités, effets et avantages/inconvénients de ces trois mesures, le lecteur peut consulter la présentation faite au public et aux membres de la Commission sur les finances et l'administration lors des travaux de 2012 sur « Les nouveaux rôles d'évaluation et le fardeau fiscal des contribuables montréalais ».

## La mesure de l'étalement de la variation des valeurs

La mesure de l'étalement permet aux propriétaires (et aux locataires par le biais de leur loyer) de s'adapter dans le temps aux variations du compte de taxes. Ainsi, au lieu de faire face la première année à une augmentation de taxes plus importante, cette hausse se trouve étalée sur trois ans. Le corollaire est

que les propriétaires qui auront une diminution de leur compte de taxes verront cette réduction étalée dans le temps aussi.

Au bout des trois années du rôle d'évaluation, les propriétaires seront imposés en fonction de la valeur au rôle de leur propriété.

### Sans la mesure d'étalement

#### Principe

- Les propriétés sont taxées en fonction de leur valeur au rôle, dès sa première année d'application;
- La Ville ajuste ses taux de taxes pour tenir compte des nouvelles valeurs seulement la première année.

#### Avantages

- Aucun lissage – les propriétaires dont les taxes diminuent obtiennent l'entièreté de la réduction dès la première année.

#### Inconvénients

- Aucun lissage – les propriétaires dont les taxes augmentent subissent l'entièreté de la hausse dès la première année.

### Avec la mesure d'étalement

#### Principe

- L'entrée en vigueur des nouvelles valeurs se fait graduellement sur 3 ans, de façon linéaire (un tiers de la variation est ajouté chaque année);
- La Ville ajuste ainsi annuellement ses taux de taxes en raison de l'étalement.

#### Avantages

- Lissage linéaire – les propriétaires dont les taxes augmentent voient leur augmentation étalée dans le temps;
- Mesure connue des propriétaires montréalais puisque la Ville de Montréal l'utilise depuis 2001;
- Déjà gérée par la Ville de Montréal, aucun coût additionnel à poursuivre l'utilisation de la mesure.

#### Inconvénients

- Lissage linéaire – les propriétaires dont les taxes diminuent voient leur diminution étalée.

### **Les questions soumises à la consultation**

Le rôle dévaluation 2020-2021-2022 qui sera déposé en septembre prochain sera utilisé pour calculer les taxes foncières pour ces trois exercices financiers. Il reflétera les valeurs réelles des propriétés montréalaises en date du 1<sup>er</sup> juillet 2018.

Considérant que la mesure de l'étalement de la variation des valeurs foncières permet de lisser dans le temps les effets des nouvelles valeurs sur le compte de taxes des propriétaires :

- 1) Est-ce que la Ville de Montréal doit poursuivre l'utilisation de la mesure de l'étalement de la variation des valeurs foncières à la suite du dépôt du rôle 2020-2021-2022 ?
- 2) Est-ce que la fiscalité montréalaise devrait inclure des mesures plus progressives afin d'améliorer l'équité fiscale pour certains contribuables à revenus modestes, comme les personnes âgées qui ont des revenus fixes, les locataires de logements privés abordables, les coopératives et les OBNL d'habitation, etc. ? Si oui, quelles mesures proposez-vous ?

Montréal 

630, boulevard René-Lévesque Ouest  
Montréal (Québec) H3B 1S6  
Canada

[ville.montreal.qc.ca](http://ville.montreal.qc.ca)