



VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

Montréal, le 17 avril 2019

commissions@ville.montreal.qc.ca

Service du greffe

275, rue Notre-Dame Est, bureau R-134,

Montréal (Québec) H2Y 1C6

OBJET : Consultation sur les perspectives budgétaires 2020 de la Ville de Montréal

Madame la Mairesse,

Monsieur le président du comité exécutif et responsables des finances,

Monsieur le président de la Commission sur les finances et l'administration,

Organisation d'intérêt public, Vivre en Ville contribue, partout au Québec, au développement de collectivités viables, œuvrant tant à l'échelle du bâtiment qu'à celles de la rue, du quartier et de l'agglomération. Son expertise diversifiée lui permet de réaliser de nombreuses activités de recherche, d'accompagnement, de formation et de sensibilisation.

Dans le cadre de sa mission de défense des droits collectifs, Vivre en Ville prend régulièrement position sur les enjeux de fond et d'actualité pour contribuer à faire évoluer les pratiques, les politiques publiques et les choix budgétaires vers un cadre plus favorable au développement de collectivités viables. Au cours de la dernière année, Vivre en Ville a ainsi présenté une dizaine de mémoire et avis auprès des divers paliers de gouvernement.

C'est à ce titre que Vivre en Ville a souhaité vous transmettre, alors que la Ville de Montréal tient la première consultation prébudgétaire de son histoire, quelques propositions. Nous tenons d'ailleurs en premier lieu à saluer cet exercice qui permettra aux organisations de la société civile d'approfondir leur réflexion et leurs recommandations à chaque exercice budgétaire.

Les recommandations de Vivre en Ville se concentrent cette année sur cinq thèmes : mobilité ; logement ; aménagement et urbanisme ; artères commerciales ; écofiscalité. Nous souhaitons que nos propositions contribuent à concrétiser les ambitions de la métropole sur la voie du développement urbain durable.

info@vivreenville.org | www.vivreenville.org | twitter.com/vivreenville | facebook.com/vivreenville



■ **QUÉBEC**

CENTRE CULTURE ET ENVIRONNEMENT
FRÉDÉRIC BACK

870, avenue De Salaberry, bureau 311
Québec (Québec) G1R 2T9

T.418.522.0011

■ **MONTRÉAL**

MAISON DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 480
Montréal (Québec) H2X 3V4

T. 514.394.1125

■ **GATINEAU**

200A, boulevard Saint-Joseph
Gatineau (Québec) J8Y 3W9

T. 819.205.2053



1. Mobilité

Priorité à la mobilité durable

Montréal devrait maintenir et renforcer les budgets consacrés à la mobilité durable, notamment au développement du réseau cyclable et au réseau de transport collectif de surface.

Recommandation 1.1

Maintenir et renforcer les budgets consacrés à la mobilité durable, notamment au développement du réseau cyclable et au réseau de transport collectif de surface.

Mobilité durable et écofiscalité

Les experts s'accordent sur la pertinence, pour accélérer l'adoption de comportements de mobilité durable, de mettre en place des mesures incitatives visant notamment à mieux refléter les externalités d'une utilisation excessive de la voiture (pollution, perte d'espace, insécurité, bruit, congestion, sédentarité, etc.). Vivre en Ville est d'avis que pour éviter de pénaliser les ménages et les entreprises qui font le choix de s'installer ou de réaliser leurs activités à Montréal, il est pertinent de considérer ce type de mesure, idéalement, à l'échelle métropolitaine plutôt que municipale. Ces éléments seront abordés à la section Écofiscalité.

Recommandation 1.2

Considérer la mise en place de mesures d'écofiscalité favorisant la mobilité durable, idéalement à l'échelle métropolitaine.

Concertation et appui gouvernemental

Les besoins en matière de mobilité durable appellent, à Montréal comme ailleurs au Québec, à une concertation étroite entre les paliers de gouvernement. Montréal ne pourra pas atteindre toute seule les ambitieux objectifs qu'elle s'est fixés, notamment en matière de développement du transport collectif. Elle a donc vocation à devenir le fer de lance d'une mobilisation municipale visant à obtenir, pour le transport collectif, un soutien financier suffisant et pérenne.

Recommandation à adresser au gouvernement 1.G.a

Exiger des paliers supérieurs de gouvernement un financement du transport collectif suffisant et pérenne et rappeler au gouvernement du Québec son engagement de [plus que doubler](#) ses investissements en transport collectif.

Mettre fin au deux poids deux mesures

Infrastructure majeure qui assure les déplacements quotidiens d'une part importante des Montréalais, le métro joue à Montréal un rôle aussi structurant que celui du réseau autoroutier dans ses couronnes. Or, en raison du partage des responsabilités entre paliers de gouvernement quant au transport terrestre, Montréal assume les frais d'exploitation et une partie des frais d'immobilisation du métro, alors que le réseau routier supérieur est à la



seule charge de l'État. Il y a là un deux poids deux mesures que Vivre en Ville dénonce depuis plusieurs années.

Deux poids, deux mesures dans le financement des infrastructures de transport

En 1991, la réforme Ryan visait à distinguer, parmi les infrastructures de transport, celles ayant une fonction de desserte locale (voirie locale et transport en commun), qui seraient dorénavant sous responsabilité municipale, de celles ayant une fonction de transit (réseau routier supérieur), sous la responsabilité de l'État. En assumant la responsabilité complète du réseau routier supérieur, l'État a cependant totalement occulté le fait que ce réseau est, trop souvent, la colonne vertébrale du navettage quotidien au sein des agglomérations québécoises. Autoroutes, métro et autobus assurent en fait le même type de déplacement.

Le deux poids deux mesures de leur financement a depuis eu des conséquences importantes sur le développement de ces deux types d'infrastructures. Financé et planifié par un seul acteur – le gouvernement –, le réseau routier supérieur semble bénéficier de moyens presque inépuisables. *A contrario*, les réseaux de transport en commun sont sous responsabilité des municipalités qui doivent, à chaque projet, faire la preuve de sa pertinence pour obtenir le soutien de l'État aux immobilisations, en plus de le financer en partie et d'en assumer, à terme, l'exploitation.

Source: Vivre en Ville (2013). Deux poids, deux mesures: comment les règles de financement des réseaux de transport stimulent l'étalement urbain. Collection « L'Index ».

Vivre en Ville appelle la Ville de Montréal à souligner le problème et à tirer argument du deux poids deux mesures, notamment à l'occasion du chantier sur le financement des réseaux de transport, dont la tenue a récemment été confirmée par le ministre des Transports François Bonnardel dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique de mobilité durable, et dont les recommandations sont attendues pour le début 2020.

Il n'est pas normal, par exemple, que la Ville de Montréal ait eu à assumer une partie du coût d'achat des voitures de métro Azur, alors que les municipalités qui dépendent du réseau autoroutier ne payent ni pour son déploiement, ni pour les éventuels élargissements rendus nécessaires par leur développement, ni pour l'entretien régulier ou la réfection à la fin de sa durée de vie.

Recommandation à adresser au gouvernement 1.G.b

Appeler l'État à mettre fin au deux poids deux mesures qui prévaut actuellement dans le financement des réseaux de transport, notamment à l'occasion du chantier national sur le financement des réseaux de transport.

Recommandation à adresser au gouvernement 1.G.c

Obtenir de l'État un soutien financier renforcé au maintien et au déploiement du réseau de métro, colonne vertébrale de la mobilité montréalaise.



2. Logement

Abordabilité du logement

Très recherchée, Montréal n'est plus abordable pour tous, en particulier dans les secteurs les mieux équipés en transport collectif et en services de proximité. En plus des éléments de planification urbaine et de réglementation qui peuvent favoriser la densification des secteurs les plus propices et l'insertion de logements abordables aux projets immobiliers, la Ville peut mettre ses ressources budgétaires au service de l'abordabilité du logement.

Soutenir les projets de construction, ainsi qu'acquérir des terrains et des bâtiments pour y implanter du logement abordable, sont des pratiques à maintenir, voire à renforcer. Cela passera notamment par l'exercice du droit de préemption accordé à la Ville de Montréal par le projet de loi 121, Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec.

Recommandation 2.1

Maintenir et renforcer les programmes de soutien au logement abordable et favoriser son implantation dans les secteurs les mieux équipés en transport collectif et en services de proximité.

Recommandation 2.2

Acquérir des terrains et des bâtiments pour faciliter la création d'une diversité d'offre en logement, notamment par l'exercice du droit de préemption.

Recommandation 2.3

En matière d'inclusion, trouver une formule équilibrée qui permette de poursuivre l'augmentation de l'offre de logement sur le territoire de Montréal, tout en assurant l'inclusion de logement abordable et social dans cette nouvelle offre.

Critères écoresponsables dans la localisation des logements abordables

Les politiques en habitation peuvent avoir des retombées positives non seulement sur le plan social, mais aussi sur le plan environnemental, à condition que les critères des divers programmes intègrent cet aspect. Créer du logement social, c'est bien, mais l'implanter dans des secteurs dépourvus de transport collectif, c'est un piège budgétaire pour les ménages à faible revenu. La création de logement abordable peut aussi contribuer à renforcer les centralités. Au Québec, le récent rattachement de l'Habitation aux Affaires municipales est une opportunité pour faciliter la considération de critères urbanistiques et environnementaux dans les programmes touchant l'habitation.

Recommandation 2.4

Intégrer et faire intégrer des critères de localisation (accessibilité au transport collectif, proximité des centralités à renforcer) dans les programmes de soutien au logement social et abordable.



Ambitions gouvernementales

Tant le palier fédéral que le gouvernement du Québec ont récemment mené des réflexions sur leur vision en habitation, en particulier en lien avec le logement social. La métropole est bien placée pour faire connaître l'ampleur des besoins et faire valoir l'importance de déployer dans ce domaine des politiques ambitieuses.

Recommandation à adresser au gouvernement 2.G

Inciter les paliers supérieurs de gouvernement à mettre en place des politiques ambitieuses en matière de logement social, abordable et familial.

3. Aménagement et urbanisme

Verdissement

La promotion du verdissement n'est plus à faire auprès de l'actuelle administration montréalaise, qui déploie des stratégies à plusieurs échelles, notamment en vue d'augmenter la canopée et de magnifier les grands parcs. Vivre en Ville encourage la Ville de Montréal à poursuivre dans cette voie, notamment en soutenant les initiatives de verdissement privé par des mesures budgétaires et fiscales.

Recommandation 3.1

Poursuivre et renforcer les investissements dans des mesures publiques de verdissement et soutenir les initiatives privées en la matière.

Stratégie hivernale

En tant que ville « d'hiver mouillé », Montréal devrait placer l'hiver au cœur du processus de conception de ses réseaux actifs et de ses espaces publics (Vivre en Ville, 2018). Rien de plus fâcheux que d'investir dans des aménagements publics qui seront inutilisés, voire nuisibles, plus du tiers de l'année. Concevoir des milieux de vie animés, conviviaux, inclusifs et qui invitent à sortir bouger en hiver exige de déployer une série de stratégies d'aménagement qui place le confort toutes saisons au cœur de la réflexion.

Recommandation 3.2

Adopter une stratégie hivernale pour intégrer l'hiver aux approches, critères et pratiques de conception, d'aménagement et d'entretien des espaces publics, notamment le réseau de rues.

Fonds pour l'aménagement et l'urbanisme durable

En planifiant l'aménagement des milieux de vie, les municipalités sont en mesure de créer – ou non – les conditions d'un mode de vie sain et durable. L'atteinte de plusieurs objectifs collectifs, notamment en matière de lutte contre les changements climatiques, repose sur leur action. Prendre le virage nécessaire pour développer des collectivités viables est toutefois plus complexe que de poursuivre le « *business as usual* ».



Pour appuyer financièrement les municipalités, Vivre en Ville a donc proposé à l'État de créer le FAUD : un Fonds pour l'aménagement et l'urbanisme durables. Celui-ci serait dédié à la création d'écoquartiers sur les friches urbaines, à la densification et à la requalification des anciennes *strips* commerciales, à la consolidation des noyaux villageois, et soutiendrait, par exemple, les infrastructures nécessaires aux projets exemplaires.

Sur la base de mesures similaires à l'international, Vivre en Ville recommande que le FAUD soit doté d'une enveloppe annuelle de 100 millions de dollars.

Recommandation à adresser au gouvernement 3.G.a

Demander au gouvernement du Québec de mettre sur pied un Fonds en aménagement et urbanisme durables de 100 millions \$ par année pour soutenir la requalification urbaine et la revitalisation des cœurs villageois.

Politique nationale d'aménagement du territoire pour le Québec

La Ville de Montréal a récemment signé la déclaration de principe de l'alliance ARIANE, demandant ainsi au gouvernement du Québec de se doter d'une politique nationale d'aménagement du territoire et de l'urbanisme. En regroupant sous un seul texte une vision d'ensemble, assortie de principes fondamentaux en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, une telle politique permettrait de réduire les incohérences qui entraînent des conséquences environnementales, sociales et économiques négatives et coûteuses.

Recommandation à adresser au gouvernement 3.G.b

Poursuivre les représentations auprès du gouvernement en vue de l'élaboration d'une Politique nationale d'aménagement du territoire pour le Québec.

4. Artères commerciales

Soutien des artères commerciales

Les artères commerciales de Montréal sont un de ses joyaux. Elles fondent à la fois une partie de sa renommée et la qualité de vie de ses résidents. Leur vitalité est un enjeu économique, environnemental et de santé publique. La Ville peut favoriser la santé de ses artères d'une part en soutenant les acteurs qui les soignent, et d'autre part en mettant la priorité sur leur entretien pour renforcer leur convivialité.

Recommandation 4.1

Poursuivre le soutien aux artères commerciales et à leurs regroupements.

Recommandation 4.2

Maintenir, voire augmenter, les budgets consacrés au réaménagement de l'espace public sur les artères commerciales pour les embellir et en améliorer la convivialité.

Plan d'action en commerce

En juin 2018, le rapport du Comité consultatif sur le plan commerce recommandait à la Ville de Montréal d'adopter une déclaration qui souligne la valeur ajoutée du commerce à la qualité de vie des quartiers et le besoin pour la Ville de mieux accompagner cette activité au moment où émergent de nouveaux modèles d'affaires.

Recommandation 4.3

Mettre en œuvre le Plan d'action en commerce et réfléchir en continu aux mesures budgétaires et fiscales supplémentaires à apporter en s'inspirant des recommandations du comité consultatif.

Recommandation 4.4

Continuer le travail sur la réduction du fardeau fiscal du commerce de proximité sur rue.

Évolution du commerce de détail et fiscalité locale

Le changement dans les habitudes de consommation, et notamment le développement du commerce en ligne, pourrait bouleverser le commerce de détail. Ses conséquences sur la fiscalité locale appellent à une révision de celle-ci. Il est par exemple nécessaire de réfléchir à des approches fiscales permettant de protéger les commerces de proximité, compte tenu des retombées positives de leur présence (équité sociale, mobilité durable, synergies économiques, qualité de vie, etc.). Une réflexion devrait également être menée sur les façons d'imposer le commerce en ligne en lien avec son utilisation des services publics, en particulier de la voirie lors de la livraison.

Recommandation à adresser au gouvernement 4.G

Obtenir de l'État l'ouverture d'un chantier sur la fiscalité commerciale en vue de limiter les effets négatifs sur le commerce de proximité et de mieux intégrer les coûts collectifs aux activités de commerce en ligne.

5. Écofiscalité

Intégrer le principe d'écofiscalité à l'ensemble du cadre fiscal favoriserait l'atteinte des objectifs collectifs. C'est une approche que Vivre en Ville défend depuis plusieurs années. En l'adoptant, la Ville de Montréal fera figure de pionnière et favorisera son application progressive aux divers paliers de gouvernement.

Généralisation de la taxe sur les stationnements de surface

En s'appliquant seulement au centre-ville de Montréal, la taxe sur le stationnement encourage certes une meilleure occupation de l'espace là où il est le plus convoité. Elle crée cependant un biais défavorable aux organisations qui choisissent de s'implanter au centre-ville, et favorise de ce fait le modèle de *power center* excentré aux stationnements abondants; un modèle pourtant coûteux en infrastructures publiques et dommageable pour la santé et pour l'environnement.

Recommandation 5.1

Généraliser la taxe sur les stationnements à l'ensemble du territoire de Montréal, et idéalement de la Communauté métropolitaine.

Déploiement de l'écofiscalité à Montréal

Plusieurs domaines de compétence municipale sont propices à l'intégration de l'écofiscalité. Vivre en Ville invite la Ville de Montréal à en explorer les diverses possibilités, et à augmenter ainsi les connaissances et leur application.

Recommandation 5.2

Saisir toutes les occasions de mettre œuvre des mesures de fiscalité verte (charge de développement aux promoteurs, taxe à l'imperméabilisation des sols, allègements fiscaux pour la préservation ou l'agrandissement de milieux naturels) et approfondir les connaissances pour le déploiement d'une réforme fiscale verte.



Mesures écofiscales à l'échelle métropolitaine

Pour assurer l'équité au sein de la région métropolitaine et éviter de favoriser des modes de développement à la fois défavorables à Montréal et néfastes pour la santé, l'environnement et les finances publiques, il importe, le plus possible, de mettre en place les mesures d'écofiscalité à l'échelle métropolitaine.

Ne pas créer deux Montréal

Les mesures fiscales devraient toujours être appliquées à l'échelle métropolitaine et non municipale, afin d'éviter de créer un régime à deux vitesses en matière de taxes, qu'il s'agisse de taxe sur le stationnement ou sur les carburants, de péage autoroutier ou de taxes foncières.

Une application géographique segmentée des taxes aurait trois conséquences majeures.

Tout d'abord, nous savons que la croissance démographique se fait de plus en plus dans les couronnes. Pour inverser la tendance, il est donc indispensable de se pencher sur leur cas, sous peine de relative inefficacité des mesures. Les gains possibles dans les quartiers centraux seraient, sans cela, annulés par une fuite en avant dans la périphérie.

D'autre part, l'implantation de taxes spécifiques à Montréal risquerait d'avoir un effet non souhaité sur sa vitalité économique qui contribuerait à l'étalement urbain.

Enfin, l'application de taxes à visée éducative uniquement à Montréal constituerait une flagrante iniquité fiscale. Il ne serait pas acceptable que les résidents de la ville centre paient pour les coûts du mode de développement des municipalités des couronnes, tandis que les résidents de celles-ci en sont exemptés.

Source: Vivre en Ville (2011). Et si le PMAD ne changeait (presque) rien? Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement de la Communauté métropolitaine de Montréal.

Recommandation 5.3

Continuer de faire preuve de leadership pour l'adoption de mesure d'écofiscalité à l'échelle de la Communauté métropolitaine de Montréal, en particulier en transport (taxe sur l'immatriculation, tarification de la congestion, etc.), notamment en s'inspirant des expériences étrangères (p.ex. la probable mise en place d'un péage à New York).

Mesures écofiscales à l'échelle nationale

Le ministre des Transports du Québec a récemment annoncé le lancement d'un chantier sur le financement des réseaux de transport. Une des pistes à explorer à la recherche de nouvelles sources de revenus est celle de l'écofiscalité. Ce chantier est une bonne occasion pour la Ville de Montréal de faire valoir ses besoins et de promouvoir l'application de critères favorables à la fois à la mobilité durable et à l'équité territoriale.

La tarification de la congestion, par exemple, devra absolument se faire par un système qui facture aux utilisateurs non seulement l'usage des ponts menant vers Montréal, mais aussi l'usage de l'ensemble du réseau autoroutier dans toute la région métropolitaine. Des péages sur les seuls ponts contribueraient à fragiliser l'économie montréalaise, déjà affectée par le départ de certaines entreprises phares vers ses couronnes.

Soulignons que la délocalisation des emplois du centre de l'agglomération vers sa périphérie est un problème sérieux en matière de mobilité durable. Les pôles d'emploi



excentrés sont plus difficilement accessibles en transport collectif, et les distances moyennes parcourues par leurs travailleurs sont très supérieures à celles des travailleurs du centre-ville de Montréal (Vivre en Ville, 2017).

Recommandation à adresser au gouvernement 5.G.a

Jouer un rôle proactif dans le chantier sur le financement de réseaux de transport du gouvernement du Québec en faisant la promotion de mesures d'écofiscalité (en particulier la tarification de la congestion) assurant l'équité territoriale.

Révision du cadre fiscal municipal

Alors qu'ont cours les négociations entre les municipalités et l'État sur le renouvellement de l'entente de partenariat fiscal et financier, le consensus est qu'il importe d'entamer une réflexion en profondeur afin que la fiscalité municipale favorise l'atteinte des objectifs collectifs, tant locaux que nationaux. Il est toutefois peu probable que le pacte fiscal, que les municipalités souhaitent conclure au cours de la prochaine année, parvienne à faire le tour de la question. Il serait donc souhaitable d'ouvrir un chantier qui se poursuivra au-delà de cette entente pour adapter la fiscalité municipale au 21^e siècle.

Recommandation à adresser au gouvernement 5.G.b

Demander au gouvernement du Québec d'ouvrir un chantier qui se poursuivra au-delà de la nouvelle entente fiscale avec les municipalités pour adapter la fiscalité municipale au 21^e siècle.

Pour aller plus loin

La contribution de Vivre en Ville à la réflexion sur le développement de collectivités viables a donné lieu à la rédaction de nombreux guides, études et mémoires dont plusieurs abordent l'angle budgétaire et fiscal. Les publications suivantes, disponibles sur le site de Vivre en Ville (www.vivreenville.org) pourraient être utiles à la Ville de Montréal pour approfondir certaines notions abordées dans cet avis:

- Deux poids, deux mesures : comment les règles de financement des réseaux de transport stimulent l'étalement urbain (2013). Collection « L'Index ».
- Une nouvelle approche fiscale pour nos collectivités (2014). Mémoire présenté à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.
- Le poids de l'éparpillement : comment la localisation des entreprises et des institutions détériore le bilan carbone (2017). Collection « L'Index ».
- Et si le PMAD ne changeait (presque) rien? (2011). Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement de la Communauté métropolitaine de Montréal.
- Ville d'hiver: principes et stratégies d'aménagement hivernal du réseau actif d'espaces publics montréalais (2018). Collection « Vers des collectivités viables ».



VIVRE EN VILLE

la voie des collectivités viables

Encore une fois, félicitations à la Ville de Montréal pour l'ouverture dont elle fait preuve en tenant cette première consultation publique prébudgétaire. Cet exercice sera certainement porteur, et son renouvellement contribuera à renforcer la compréhension et l'adhésion des Montréalais aux nécessaires changements fiscaux et budgétaires à entreprendre pour soutenir le virage vers un développement urbain plus viable.

Je souhaite que les propositions de Vivre en Ville y contribuent et serai heureux d'en discuter plus en détail avec vous et votre équipe.

Le directeur général,

Christian Savard

Contact :

Samuel Pagé-Plouffe

Conseiller à la direction générale – Affaires publiques

514 714-6762

samuel.page-plouffe@vivreenville.org