

**Une Communauté métropolitaine de Montréal
forte dans un Québec en croissance**



Communauté métropolitaine
de Montréal

UNE COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL FORTE DANS UN QUÉBEC EN CROISSANCE

Budget 2003-2004 du gouvernement du Québec
Consultations de la vice-première ministre

Mémoire présenté à
Madame Pauline Marois
Vice-première ministre et
Ministre des Finances, de l'Économie et de la Recherche

par
La Communauté métropolitaine de Montréal

Février 2003



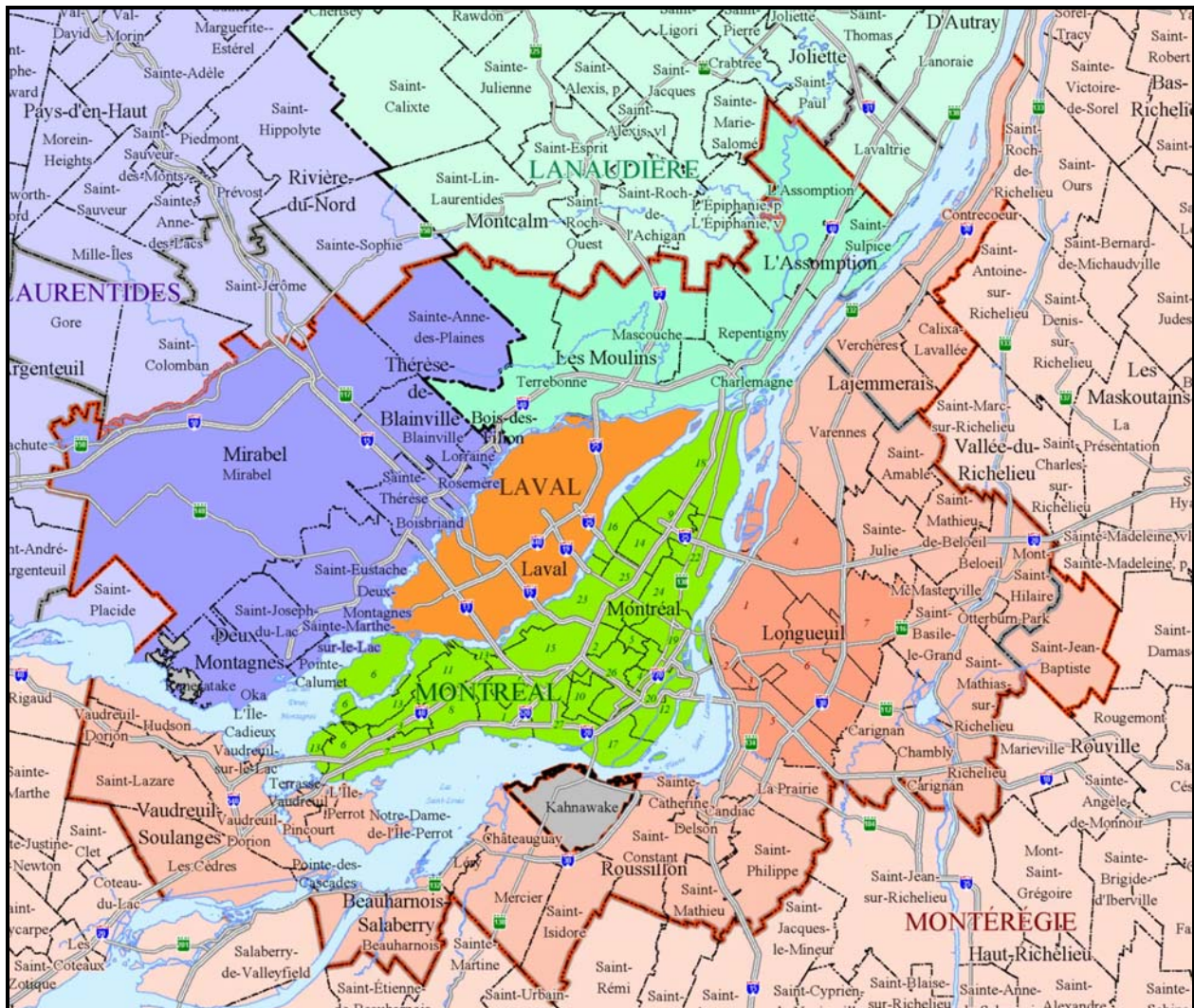
TABLE DES MATIERES

Introduction	3
1. Le nouveau cadre financier du transport en commun dans la région de Montréal	5
2. Le financement des infrastructures municipales	13
3. Le financement du logement social et abordable.....	16
4. Le développement du réseau métropolitain des espaces bleus et verts	20
Annexe 1 - La gouvernance métropolitaine et la diversification des sources de revenus.....	22
Annexe 2 - Survol économique de la région de Montréal.....	26



LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

La Communauté métropolitaine de Montréal a la responsabilité de planifier l'aménagement et le développement d'un territoire qui regroupe 63 municipalités où résident plus de 3,4 millions d'habitants. Plus précisément, la Communauté doit élaborer une vision stratégique du développement économique, social et environnemental, un schéma métropolitain d'aménagement et de développement et un plan des grands enjeux de développement économique. En vertu de sa loi constitutive, la Communauté doit également coordonner certaines compétences et participer au financement des équipements, infrastructures et services à caractère métropolitain.



INTRODUCTION

L'importance économique des régions métropolitaines est désormais telle que la compétitivité internationale d'une agglomération a un impact direct sur la performance économique nationale. On assiste actuellement à l'émergence d'un vaste courant de pensée qui positionne la ville-région comme l'instrument par excellence pour favoriser l'innovation et le développement économique.

L'agglomération de Montréal n'est pas en marge de ce phénomène. Bien au contraire. Avec la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), elle est désormais outillée pour se distinguer parmi les régions métropolitaines les plus performantes. En effet, la CMM permet aux élus municipaux de coordonner leurs actions à l'échelle de la région, mais aussi, et il s'agit là de son aspect le plus stratégique, de mettre en œuvre le résultat de leurs consensus. Pour ce faire, la CMM dispose des compétences clés du développement d'une région : le développement économique, le transport, l'aménagement du territoire, l'environnement et le logement social.

Si la région métropolitaine de Montréal est dotée des outils institutionnels nécessaires à son succès dans la nouvelle économie mondialisée, elle doit également avoir les moyens financiers pour mettre en œuvre les différentes interventions qu'elle souhaite réaliser. Il s'agit maintenant d'entreprendre un nouveau partenariat mobilisateur autour des grandes interventions structurantes qui permettront à l'agglomération de Montréal d'améliorer la qualité de vie nécessaire à son succès économique.

Les défis que doivent relever les municipalités et la CMM exigent que le gouvernement du Québec adopte dès maintenant des mesures de nature budgétaire et fiscale pour assurer la prospérité de la région et du Québec. Le prochain budget du gouvernement du Québec devrait offrir cette possibilité.

Dans ce contexte, la CMM propose à la vice-première ministre du Québec d'investir dans quatre domaines prioritaires :

- 1) Le financement du transport en commun métropolitain;
- 2) Le renouvellement des infrastructures;
- 3) Le logement social et abordable;
- 4) Le développement du réseau métropolitain des espaces bleus et verts.



PROPOSITION N° 1 :

ASSURER LA VIABILITÉ DU FINANCEMENT DU SYSTÈME DE TRANSPORT EN COMMUN MÉTROPOLITAIN

Le mandataire gouvernemental, chargé d'analyser la révision du cadre financier du transport en commun dans la région métropolitaine de Montréal, a proposé diverses mesures susceptibles d'assurer un financement suffisant jusqu'en 2010.

La principale proposition du mandataire est d'augmenter la contribution des automobilistes et, également, de faire contribuer les municipalités à hauteur de 0,03 \$ par 100 \$ de leur richesse foncière uniformisée.

Après analyse, la CMM constate que l'application des recommandations du mandataire permettra d'assurer la viabilité du financement du transport en commun jusqu'en 2010.

Aussi, la Communauté métropolitaine de Montréal invite le gouvernement à mettre en œuvre rapidement les recommandations de nature budgétaire et fiscale proposées par le mandataire et, plus particulièrement, les propositions :

- ♦ d'augmenter les droits d'immatriculation de 5 \$ et d'étendre l'application de ce droit aux véhicules légers commerciaux et institutionnels;
- ♦ d'augmenter la taxe sur l'essence de 0,01 \$.

Ces mesures devraient être accompagnées par les modifications législatives proposées par le mandataire au niveau du financement et de la planification.

Le Budget 2003-2004 du gouvernement du Québec offre une occasion unique de redonner un souffle nouveau au transport en commun au Québec.

1. LE NOUVEAU CADRE FINANCIER DU TRANSPORT EN COMMUN DANS LA RÉGION DE MONTRÉAL

Le financement du transport en commun est préoccupant dans la grande région de Montréal. Les décideurs du milieu s'entendent pour dire que les sources actuelles de revenus ne suffisent plus pour soutenir le développement et le maintien en bon état des infrastructures et des équipements régionaux.

Actuellement, la part du financement du transport en commun en provenance de la taxation foncière est importante. Or, ce champ de taxation est déjà fortement sollicité par d'autres priorités urbaines et n'offre pas, par conséquent, la stabilité requise au financement du transport collectif. Par ailleurs, le recours à des hausses tarifaires importantes a des effets contraires à ceux recherchés, soit une diminution de l'usage du transport collectif.

1.1 Le contexte institutionnel

En matière de transport en commun, la population de la région de Montréal est desservie par trois (3) sociétés de transport et quinze (15) organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT). Depuis 1996, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) œuvre au niveau de la région métropolitaine pour soutenir, développer, coordonner et promouvoir le transport collectif. Également, l'AMT exploite les trains de banlieue, les dessertes et les équipements métropolitains. Depuis 2000, l'AMT dispose des pouvoirs de planifier, de réaliser et d'exécuter les projets de prolongement du réseau de métro ou d'autres systèmes de transport guidé.

Par ailleurs, le transport en commun figure parmi les compétences que le gouvernement a attribuées à la Communauté métropolitaine de Montréal lors de sa création en 2001. Plus précisément, la CMM s'est vue confier les responsabilités suivantes :

- ♦ Approbation des ajustements au plan stratégique de l'AMT et la révision de celui-ci;
- ♦ Pouvoir de désaveu des tarifs métropolitains;
- ♦ Approbation du budget de l'AMT;
- ♦ Consultation et avis sur le Programme triennal d'immobilisations de l'AMT, sur les dessertes métropolitaines par autobus ainsi que sur le réseau et les équipements métropolitains;

- ♦ Désignation, parmi ses propres membres, de trois des sept membres du conseil d'administration de l'AMT;
- ♦ Approbation des plans stratégiques des sociétés de transport du territoire.

Étant donné sa mission en matière d'aménagement et de développement du territoire, la CMM est interpellée par le caractère stratégique des interventions en matière de transport en commun et la nécessité d'assurer une planification intégrée à l'échelle de la région métropolitaine. En ce sens, il apparaît raisonnable que les élus locaux soient majoritaires au conseil de l'AMT afin qu'ils puissent intervenir plus efficacement au niveau des orientations de la planification en ce domaine.

1.2 La problématique financière

L'encadrement financier du transport en commun dans la région de Montréal a été modifié à différentes reprises au cours des dernières années. L'une des modifications importantes est le nouveau partage des responsabilités financières instauré par le gouvernement du Québec en 1992. Le gouvernement a alors aboli son soutien financier à l'exploitation du transport en commun afin de bonifier sa contribution aux dépenses d'investissement. Il a également instauré une contribution des automobilistes afin d'aider les municipalités à absorber les effets de cette réforme.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, les dépenses totales (exploitation et immobilisations) ont été relativement faibles entre 1991 et 2001, passant de 930 M\$, en 1991, à 1 084 M\$, en 2001. En dollars constants, cela représente une augmentation d'à peine 10 M\$, soit moins de 1,10 %.



Tableau
Évolution des dépenses totales (exploitation et immobilisations) en transport en commun

(en M\$)	1991	1992	1996	2001
<i>Dépenses totales</i>	930	970	1 009	1 084
<i>Dépenses d'exploitation</i>	719	730	775	812
<i>Dépenses d'immobilisation</i>	211	240	234	272

1. Les trains de banlieue étaient sous la responsabilité de la STCUM jusqu'en 1995

2. STCUM et CUM pour la dette relative à la construction du métro

Source : MTQ (Comité de financement)

Durant cette période, la croissance des dépenses d'immobilisations a été de 29 % et celle des dépenses d'exploitation de 13 %.

Entre 1991 et 2000, 1,3 milliard \$ ont été investis pour le maintien des infrastructures, de même que pour la consolidation et le développement du réseau, dont 500 millions \$ pour l'achat d'autobus, 220 millions \$ pour les infrastructures qui y sont reliées, 98 millions \$ pour le matériel roulant du métro, 137 millions \$ pour les infrastructures du métro, 45 millions \$ pour les trains de banlieue et 302 millions \$ pour la modernisation de la ligne Deux-Montagnes.

Au niveau des dépenses d'exploitation, la faible augmentation observée durant la période reflète la rationalisation de l'offre de service effectuée par les trois principales sociétés de transport. Les organismes des couronnes, dont les services sont en développement, notamment en raison de la croissance démographique, font face à des augmentations de dépenses, de l'ordre de 43 % dans la couronne sud et 73 % dans la couronne nord.

Les parts relatives des partenaires dans le financement du transport en commun ont grandement évolué au cours de la décennie. Le tableau suivant en dresse le portrait.

Tableau
Évolution des contributions des partenaires 1991-2001

Dépenses d'exploitation	1991		1996		2001	
	M \$	%	M \$	%	M \$	%
Usagers	336	36,1	37	36,7	430	39,7
Automobilistes*	0	0	83	8,2	86	7,9
Gouvernement	348	37,4	147	14,6	173	16,0
Municipalités	246	26,5	409	40,5	395	36,4
Total :	930	100	1 009	100	1 084	100

* à raison de 0,015 \$ le litre d'essence et de 30\$ sur les immatriculations

À la faveur des hausses tarifaires auxquelles plusieurs organismes ont procédé suite à la réduction du soutien public à l'exploitation, en 1992, la part des usagers dans le financement du transport en commun est passée de 36,1 % en 1991 à 39,7 % en 2000.

La part du gouvernement dans le financement du TC, si l'on inclut la contribution des automobilistes, est passée de 37,4 % en 1991 à 23,9 % en 2001.

De 1991 à 2001, la part des municipalités dans le financement du transport en commun passe de 26,5 % à 36,4 %. Au cours de cette période, les contributions municipales dans l'ensemble de la région augmentent de 246 M\$ à 395 M\$. L'essentiel de cette augmentation s'est produit, en 1992, alors que le gouvernement cessait l'aide à l'exploitation aux organismes publics de transport. En 2001, les contributions municipales de l'ensemble de la région se composent à 91 % des contributions aux organismes de transport, à 4 % des contributions aux coûts des trains de banlieue et à 5 % des contributions au fonds d'immobilisations de l'AMT.

1.3 La révision du cadre financier du transport en commun

En janvier 2003, le ministre des Transports du Québec a rendu publics les rapports des mandataires chargés de formuler des recommandations concernant les modifications à apporter au cadre financier du transport en commun urbain au Québec, dont le rapport du mandataire gouvernemental pour la région métropolitaine de Montréal, monsieur Louis Bernard.

Pour la CMM, le prochain cadre financier du transport en commun doit permettre un meilleur équilibre entre les contributions financières des usagers, des automobilistes, du gouvernement et des municipalités et, ainsi, mieux refléter les avantages de chaque contributeur.

Dans ce contexte, la CMM a évalué la proposition du mandataire, monsieur Louis Bernard, à la lumière des critères énumérés ci-dessus :

Le renforcement de l'imputabilité des élus municipaux en matière de transport en commun au niveau métropolitain. La CMM considère qu'il est essentiel de renforcer l'imputabilité des élus locaux en matière de gestion, de financement et de planification du réseau de transport en commun métropolitain. Ainsi, la CMM devrait être l'unique instance qui planifie et coordonne la planification du développement du transport en commun. Également, l'AMT devrait relever du conseil de la CMM et son conseil devrait être constitué majoritairement d'élus municipaux.

Des sources de financement dédiées, durables et stables. Le transport en commun métropolitain devrait être financé à partir de revenus dédiés, comme la taxe sur l'essence ou les droits sur l'immatriculation, notamment. La proposition de financement devrait prévoir une formule permettant d'ajuster ces revenus pour assurer la pérennité et la stabilité du financement pour plusieurs années. Étant donné la saturation du champ foncier, la diversification des sources de revenus est nécessaire pour assurer le financement des compétences métropolitaines, dont celle du transport en commun.



Un recours additionnel au champ foncier qui doit être transitoire et exceptionnel.

Le recours à l'impôt foncier devrait être temporaire et exceptionnel jusqu'à ce que de nouvelles sources de revenus permettent d'assurer le financement complet du transport en commun à caractère métropolitain.

Des équipements métropolitains identifiés de façon à assurer l'équité dans la contribution des divers partenaires.

Les équipements qui seront identifiés comme étant «métropolitains» et qui seront financés par des revenus métropolitains devront permettre d'améliorer l'équité entre les partenaires et, en particulier, les municipalités de la CMM.

Une contribution accrue des automobilistes.

Les automobilistes sont les premiers bénéficiaires directs du transport en commun puisque ce mode de transport permet de diminuer la congestion routière et de réduire le temps de déplacement. Cette contribution accrue des automobilistes devrait se faire par l'entremise d'une augmentation de la taxe sur l'essence et du droit sur les immatriculations.

Une contribution accrue du gouvernement du Québec.

Le gouvernement a considérablement réduit sa contribution pour le financement des immobilisations en transport en commun au cours des dernières années. Le financement de nouveaux projets ne peut se réaliser sans une aide accrue du gouvernement du Québec.

Une contribution du gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral a signifié son intention d'investir dans les infrastructures urbaines, notamment de transport en commun, en raison de l'effet positif de ce type d'intervention sur l'environnement. Étant donné ses compétences en environnement, la Communauté métropolitaine de Montréal considère que le gouvernement fédéral devrait, dans le respect de ses juridictions, pouvoir investir en matière de transport en commun. Cette contribution pourrait provenir de la taxe d'accise sur les carburants.

La mise en place de la concurrence balisée.

La concurrence balisée permettrait aux sociétés de transport de fournir leurs services au meilleur coût possible. Selon cette approche, les sociétés de transport pourraient demander des soumissions pour l'exploitation en régie d'une partie de leur réseau d'autobus.



* * *

Après analyse, la CMM constate que les recommandations du rapport Bernard recourent et appuient les principales préoccupations de la Communauté métropolitaine de Montréal au niveau de la révision du cadre financier du transport en commun.

La CMM invite par conséquent le gouvernement, et en particulier la ministre des Finances, à mettre en œuvre rapidement les recommandations de nature budgétaire et fiscale proposées par les mandataires. Le Budget 2003-2004 du gouvernement du Québec offre une occasion unique de redonner un souffle nouveau au transport en commun au Québec.



PROPOSITION N° 2 :

ASSURER LA REVITALISATION DES **INFRASTRUCTURES** POUR MAINTENIR LA QUALITÉ DE VIE ET SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE

Les investissements dans les municipalités se font à la faveur de tous les Québécois. Pour être concurrentiel à l'échelle canadienne et mondiale, le Québec doit avoir des agglomérations qui offrent une qualité de vie exceptionnelle.

Les infrastructures de base dans les municipalités – aqueduc, égouts et voirie – constituent le fondement de cette qualité de vie et représentent des leviers essentiels au développement économique du Québec. Depuis plusieurs années, il est constaté que l'état des infrastructures municipales se dégrade de façon accélérée.

La Communauté métropolitaine de Montréal constate que les programmes actuels ne répondent que partiellement aux besoins financiers nécessaires à la revitalisation des infrastructures, soit au tiers des besoins identifiés pour le renouvellement des réseaux d'aqueducs, d'égouts et routiers.

À cet égard, les dernières annonces du gouvernement du Canada (budget 2003-2004) s'avèrent insuffisantes. Au minimum, le gouvernement du Québec devrait apporter une contribution équivalente à celle du gouvernement fédéral, selon le modèle des programmes existants.

La CMM invite donc le gouvernement :

- ♦ à poursuivre et renforcer sa contribution financière pour le renouvellement des infrastructures afin d'assurer la qualité de vie des habitants des municipalités du Québec.

2. LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES MUNICIPALES

La Communauté métropolitaine de Montréal est préoccupée par la santé et la viabilité des municipalités de la région et du Québec, qu'elles soient grandes ou petites. Car, il est généralement reconnu que les avantages d'avoir des municipalités saines et viables se font sentir au-delà du territoire de ces dernières. Autrement dit, une région métropolitaine de Montréal viable et concurrentielle va également de pair avec un Québec dynamique et en croissance.

Les investissements dans les municipalités se font à la faveur de tous les Québécois. Pour être concurrentiel à l'échelle canadienne et mondiale, le Québec doit avoir des agglomérations qui offrent une qualité de vie exceptionnelle ; des municipalités où les gens et les biens peuvent être transportés adéquatement, où les logements sont abordables et où les entreprises peuvent garantir la pérennité de leurs affaires.

Les infrastructures de base dans les municipalités – aqueduc, égouts et voirie – constituent le fondement de cette qualité de vie et représentent des leviers essentiels au développement économique du Québec. Depuis plusieurs années, il est constaté que l'état des infrastructures municipales se dégrade de façon accélérée. Les experts de la *Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec* ont même évalué qu'il faudrait investir un milliard de dollars par année pendant quinze ans pour remettre à niveau les infrastructures municipales et arrêter leur dégradation. À cet égard, la part consentie à la région métropolitaine de Montréal devrait être d'environ 600 millions de dollars par année.

Les programmes de contribution financière des gouvernements du Québec et du Canada ont permis d'aider efficacement les municipalités à financer leurs infrastructures et les besoins de leurs populations respectives. Les deux paliers de gouvernement ont mis en place, seul ou ensemble, trois programmes, prévoyant des investissements globaux de l'ordre de 2,6 milliards de dollars, aux fins du financement des infrastructures municipales ;

- ♦ Le programme Canada-Québec de 1,686 milliards de dollars répartis sur 6 ans;
- ♦ Le programme Infrastructures-Québec de 320 millions de dollars sur 3 ans;
- ♦ Le programme Québec-Municipalités de 609 millions de dollars sur 18 mois.



En regard des programmes existants et des besoins identifiés, force est de constater que le déficit accumulé s'aggrave de jour en jour. Ainsi, une analyse récente de la Coalition concluait que¹ :

- ♦ Les sommes prévues dans les programmes actuels ne représentent que le tiers des besoins identifiés pour les réseaux d'aqueduc et d'égouts ainsi que pour les routes urbaines et locales;
- ♦ Les montants dédiés actuellement à la réfection des réseaux d'aqueduc et d'égouts ne couvrent que 28 % des besoins évalués par la Coalition;
- ♦ Pour le volet Routes urbaines et locales, 46 % des sommes consacrées sont investies à d'autres projets que ceux de la réfection, tels que le transport en commun et le transport intermodal;
- ♦ Au volet Projets à incidences économiques, urbaines ou régionales, les sommes allouées ont dépassé les attentes de la Coalition. Ces projets ne contribuent pas beaucoup à la réfection d'ouvrages existants d'infrastructures;
- ♦ Aucun programme spécifique ne prévoit le financement des dépenses occasionnées par la nouvelle réglementation en eau potable, dépenses estimées à 500 M\$.

* * *

Des investissements stratégiques et ciblés sont donc nécessaires pour assurer la viabilité des municipalités de la région de Montréal et du Québec. Une contribution financière appropriée est notamment requise pour répondre aux besoins pressants en matière d'infrastructures. Ces investissements permettraient aux instances locales d'assumer leurs responsabilités immédiates et croissantes tout en contribuant à la prospérité économique du Québec.

¹ Coalition pour le renouvellement des infrastructures, 2002, *Programme d'infrastructures Québec : pour un financement durable et une structure de mise en œuvre performante*, 26 p.



PROPOSITION N° 3 :

ADOPTER DES MESURES FISCALES SUSCEPTIBLES DE FAVORISER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS ET ABORDABLES PAR LE SECTEUR PRIVÉ

Les travaux menés par la Communauté ont permis d'établir clairement que les investisseurs ont abandonné la construction de logements locatifs en raison du manque de rentabilité de ce secteur.

Au cours des trois dernières décennies, le rééquilibrage du marché du logement locatif a été atteint par la mise en place des mesures fiscales, en complément d'autres initiatives publiques par les gouvernements. Ces mesures incitatives ont favorisé un accroissement des mises en chantier durant la période où l'inventaire de logements locatifs tombait en dessous du seuil acceptable.

Après évaluation, la Communauté invite le gouvernement du Québec à adopter les mesures fiscales suivantes, qui apparaissent les plus prometteuses :

- 1) la majoration des taux permis de remboursement des taxes sur les intrants (RTI), à hauteur de 100 %, applicables à la TPS et à la TVQ, pour les coûts de construction de logements locatifs neufs;
- 2) la majoration, à 10 %, de la déduction permise pour l'amortissement des immeubles constitués en logements locatifs, assortie de la possibilité d'imputer cette déduction contre des pertes fiscales (par rapport au montant nécessaire pour réduire à zéro le revenu imposable);
- 3) l'introduction d'une déduction supplémentaire de l'amortissement en fonction d'un certain pourcentage des coûts de construction de logements locatifs neufs, par exemple 30 %, qui serait applicable au cours de l'année d'acquisition de l'immeuble et exonérée d'impôts lors de la disposition de l'immeuble;
- 4) la déduction des coûts afférents, ou des coûts accessoires, contre d'autres revenus pour les promoteurs de logements locatifs neufs;
- 5) le report de la récupération de la déduction pour amortissement et de l'impôt sur les gains de capital, au moment de la vente d'un immeuble, par la mise en commun des immeubles, à l'achat d'un autre immeuble locatif, et la possibilité de transférer ce report à la succession du promoteur visé.

La Communauté invite aussi le gouvernement à considérer l'adoption de programmes d'accession à la propriété qui permettront à certains ménages de libérer des unités de logements locatifs. Une telle mesure contribuerait au rétablissement du taux d'inoccupation vers le taux d'équilibre de 3 %.

Enfin, à la suite de l'annonce du gouvernement du Canada, dans son budget 2003-2004, d'augmenter les sommes prévues au programme de Logement abordable, la CMM invite le gouvernement du Québec à convenir d'une entente avec le gouvernement fédéral afin de consacrer des sommes supplémentaires pour la réalisation d'unités de logement pour les personnes les plus démunies.

3 LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ET ABORDABLE

La région métropolitaine de Montréal fait actuellement face à sa première pénurie de logements locatifs et abordables depuis 1987. Malgré que les gouvernements supérieurs et les municipalités aient annoncé des investissements importants en faveur du logement abordable, pour la période 2002-2006, il faudrait, selon les derniers calculs effectués par la CMM, 16 700 unités de logements locatifs supplémentaires, en 2006, pour que la région métropolitaine ait un taux d'inoccupation de 3 %, lequel est considéré par les spécialistes comme le taux d'équilibre du marché. La situation pourrait même se détériorer après 2006, si les initiatives publiques actuelles n'étaient pas reconduites et si les taux d'intérêt augmentaient au point de restreindre l'accès à la propriété et, ainsi, d'augmenter la pression sur le secteur du logement locatif.

La pénurie de logements locatifs et abordables que plusieurs agglomérations québécoises connaissent actuellement interpelle la Communauté métropolitaine de Montréal directement. Comme la Communauté participe au financement des habitations à loyer modique (HLM), du programme de Supplément au loyer (PSL) et des programmes AccèsLogis et Logement abordable, toute nouvelle initiative publique a des répercussions financières directes pour les municipalités de son territoire.

Mais la préoccupation de la Communauté dépasse la question financière. En effet, l'offre suffisante de logements locatifs et abordables fait partie des conditions nécessaires pour assurer la qualité de vie et, donc, le succès du développement économique de la Métropole du Québec. Un marché du logement locatif et abordable équilibré est également nécessaire afin de mieux cibler les indispensables interventions publiques en matière de logement social et abordable.

La Communauté métropolitaine de Montréal a entrepris, dès le début de l'année 2002, l'étude des causes de la pénurie actuelle de logements locatifs et abordables. À l'instar d'autres intervenants, la Communauté considère que la pénurie de logements locatifs et abordables doit être résolue par la mise en œuvre d'une stratégie globale qui fait appel à un ensemble de solutions. Or, à la lumière de l'évolution estimée de l'offre et de la demande de logements locatifs jusqu'en 2006, une évidence s'impose : les seuls programmes publics ne suffisent pas. Aussi, la Communauté croit que le recours aux mesures fiscales pour favoriser la construction de logements locatifs par le secteur privé est un moyen actuellement négligé qui pourrait contribuer au rééquilibrage du marché et qui permettrait, par un effet de « percolation », de libérer des unités de logements abordables.

En effet, même si l'implantation de mesures fiscales pour rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande ne s'adresse pas directement aux plus démunis, elle peut, par l'effet de percolation qu'elle provoque, favoriser la remise sur le marché d'unités de logements abordables.

Les travaux menés par la Communauté ont permis d'établir clairement que les investisseurs ont abandonné la construction de logements locatifs en raison du manque de rentabilité de ce secteur. En effet, l'écart entre le loyer qu'exige un nouvel investissement (le loyer économique) et le loyer qui peut être perçu sur le marché de la région métropolitaine de Montréal (le loyer marchand) ne semble pas pouvoir se résorber à long terme et donc, ne permet pas d'espérer un retour des investisseurs privés dans ce créneau sans stimulants fiscaux importants.

Au cours des trois dernières décennies, le rééquilibrage du marché du logement locatif a été atteint par la mise en place des mesures fiscales, en complément d'autres initiatives publiques par les gouvernements. Ces mesures incitatives ont favorisé un accroissement des mises en chantier durant la période où l'inventaire de logements locatifs tombait en dessous du seuil acceptable.

Après évaluation, la Communauté demande au gouvernement du Québec et au gouvernement du Canada d'adopter les mesures incitatives suivantes, qui apparaissent les plus prometteuses :

- 1) la majoration des taux permis de remboursement des taxes sur les intrants (RTI), à hauteur de 100 %, applicables à la TPS et à la TVQ, pour les coûts de construction de logements locatifs neufs;
- 2) la majoration, à 10 %, de la déduction permise pour l'amortissement des immeubles constitués en logements locatifs, assortie de la possibilité d'imputer cette déduction contre des pertes fiscales (par rapport au montant nécessaire pour réduire à zéro le revenu imposable);
- 3) l'introduction d'une déduction supplémentaire de l'amortissement en fonction d'un certain pourcentage des coûts de construction de logements locatifs neufs, par exemple 30 %, qui serait applicable au cours de l'année d'acquisition de l'immeuble et exonérée d'impôts lors de la disposition de l'immeuble;
- 4) la déduction des coûts afférents, ou des coûts accessoires, contre d'autres revenus pour les promoteurs de logements locatifs neufs;
- 5) le report de la récupération de la déduction pour amortissement et de l'impôt sur les gains de capital, au moment de la vente d'un immeuble, par la mise en commun des immeubles, à l'achat d'un autre immeuble locatif, et la possibilité de transférer ce report à la succession du promoteur visé.



La Communauté propose que ces mesures soient adoptées pour une période de temps suffisamment longue pour assurer une participation continue du secteur privé. Les trois premières mesures s'adressent à toutes les catégories d'investisseurs, à l'exception des caisses de retraite non imposables. Quant à la quatrième recommandation, elle a pour but d'encourager les entreprises immobilières établies à rajeunir leurs parcs immobiliers et, ainsi, de bénéficier de leur expertise.

Nous comprenons que ces mesures fiscales doivent faire l'objet de modalités d'application particulières qui auraient pour but de limiter les possibilités de spéculation ou d'autres effets non souhaités.

L'estimation du coût des mesures a été faite de façon sommaire pour apporter un éclairage additionnel au rapport. À titre d'hypothèse, il a été retenu que l'écart à combler entre les loyers économique et marchand serait en moyenne de 300 \$ par mois pour chaque unité de logement et que 11 000 unités de logements bénéficieraient des mesures fiscales lorsqu'elles auraient atteint leur rythme de croisière (à compter de l'année 2006). Dans ces conditions, les coûts fiscaux qui devront être assumés par les deux ordres de gouvernement pour la région métropolitaine de Montréal sont estimés à près de 40 millions de dollars par année, à leur rythme de croisière, et cela, jusqu'à la fin de la période d'application des mesures implantées.

Il y a lieu toutefois de faire valoir que les coûts nets pour les deux ordres de gouvernement seraient inférieurs aux coûts estimés précédemment en raison de l'apport des rentrées fiscales et de la diminution de la pression qui est actuellement exercée sur les gouvernements pour qu'ils subventionnent eux-mêmes la construction de telles unités de logements. Il en résultera une diminution des dépenses publiques annuelles pour soutenir ce domaine d'activité.

Le cumul des deux montants estimés indique qu'il est plus avantageux pour les gouvernements de recourir à des mesures fiscales pour apporter une solution au problème de l'offre insuffisante de logements abordables dans la région métropolitaine de Montréal. Les premières évaluations font état d'une économie nette annuelle d'environ 15 M\$ pour les deux ordres de gouvernement.

Par ailleurs, comme le plan de relance proposé concerne principalement l'accroissement de l'offre de logements locatifs et abordables, nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu également de considérer les initiatives additionnelles visant la demande de logements. À cet effet, la Communauté propose que des mesures favorisant l'accession à la propriété pour les ménages locataires, qui s'ajouteraient à celles offertes par les municipalités et dont le financement serait assuré par le bénéfice net du plan de relance, constituent le complément de la réforme fiscale afin de rétablir l'équilibre du marché de logements locatifs et contribuer à la lutte contre la pauvreté.



PROPOSITION N° 4 :

SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU MÉTROPOLITAIN DES ESPACES BLEUS ET VERTS

La Communauté métropolitaine de Montréal a mis sur pied, en 2002, un Secrétariat métropolitain de mise en valeur des espaces bleus et verts. Ce secrétariat a comme principal mandat de réaliser un programme de subvention pour financer des projets d'immobilisations soumis par les municipalités de la CMM ou leurs mandataires.

L'enveloppe 2003 pour le financement des projets est de l'ordre de 6 M\$. La CMM a réservé une somme de 3 M\$ provenant du Fonds de développement métropolitain et a obtenu une somme équivalente du gouvernement du Québec. Il faut préciser que les municipalités où se réalisent des projets doivent également contribuer pour le tiers du financement (contribution totale de 3 M\$).

Les ressources nécessaires pour la réalisation du réseau des espaces bleus et verts sont importantes. Aussi, la CMM invite le gouvernement à continuer de la soutenir dans ce projet de développement structurant pour la région métropolitaine de Montréal. Pour les cinq prochaines années, la CMM prévoit investir annuellement 3 M\$ dans son fonds bleu et 1 M\$ dans son fonds verts.

La CMM invite donc le gouvernement à :

- ♦ l'appuyer financièrement dans le développement du réseau des espaces bleus et des espaces verts en investissant une somme équivalente à ce qu'elle prévoit investir au cours des cinq prochaines années (2004 à 2008), soit une somme de 4 M\$ de dollars annuellement pendant cinq ans.

4. LE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU MÉTROPOLITAIN DES ESPACES BLEUS ET VERTS

La Communauté métropolitaine de Montréal a mis sur pied, en 2002, un Secrétariat métropolitain de mise en valeur des espaces bleus et verts. Ce secrétariat a comme principal mandat de réaliser un programme de subvention pour financer des projets d'immobilisation soumis par les municipalités de la CMM ou leurs mandataires.

Le programme a été transmis à toutes les municipalités de la CMM et, le 12 décembre dernier, le conseil adoptait le premier programme triennal d'immobilisations des espaces bleus de la CMM pour une somme totale de 62 millions de dollars. L'enveloppe 2003 pour le financement des projets est de l'ordre de six millions de dollars. La CMM a réservé une somme de trois millions de dollars provenant du Fonds de développement métropolitain et a obtenu une somme équivalente de trois millions de dollars du gouvernement du Québec.

La Communauté métropolitaine de Montréal accorde une très grande importance à la protection et la mise en valeur des espaces bleus et verts dans le respect de l'environnement. Le développement d'un tel réseau permettra d'accroître sensiblement la qualité de vie sur le territoire de la Communauté. Il s'agit d'une intervention visant à réaliser un aménagement concerté du territoire, à assurer la revalorisation du milieu physique et de l'environnement de certains secteurs urbanisés.

Les ressources nécessaires pour la réalisation du réseau des espaces bleus et verts sont importantes. Aussi, la CMM invite le gouvernement à la soutenir dans ce projet de développement structurant. Pour les cinq prochaines années, la CMM prévoit investir annuellement 3 M\$ dans son fonds bleu et 1 M\$ dans son fonds verts.

La CMM invite le gouvernement à l'appuyer financièrement dans le développement du réseau des espaces bleus et des espaces verts en investissant une somme équivalente pour les cinq prochaines années. La bonification souhaitée permettrait, en considérant les investissements de la CMM et des municipalités, de consacrer 45 M\$ supplémentaires aux immobilisations au niveau des espaces bleus et 15 M\$ pour les immobilisations destinées aux espaces verts. Au total, 72 M\$ de dollars pourraient ainsi être investis d'ici 2008 pour la réalisation du réseau métropolitain des espaces bleus et verts de la CMM.



Investissements prévus aux fonds bleus et verts de la CMM

	2003			2004-2008		
	Montants inscrits aux budgets			Estimation sur la base d'une contribution annuelle identique à 2003		
	Gouvernement du Québec	CMM	Municipalités	Gouvernement du Québec	CMM	Municipalités
Fonds bleu	3	3	3	15	15	15
Fonds vert	1	1	1	5	5	5
Total	4	4	4	20	20	20

ANNEXE 1

La gouvernance métropolitaine et la diversification des sources de revenus

Au printemps 2000, après plusieurs années de débats, le gouvernement du Québec amorçait la réorganisation municipale. Le volet de la réforme concernant le renforcement des agglomérations s'inscrit en droite ligne avec les grandes tendances mondiales en matière de réforme des institutions métropolitaines. Aussi, le gouvernement affirme, dans le Livre blanc, que :

« C'est à l'échelle des régions métropolitaines de recensement (RMR) [...] que se posent de la façon la plus aiguë les problèmes de la congestion des artères, des coûts de l'urbanisation, des conditions favorables à la prospérité économique, de l'équité du financement des grands équipements, de la responsabilité sociale face à la pauvreté en milieu urbain, de l'équilibre du développement.

Ces problèmes supposent la mise en place d'une instance de décision capable de prendre en charge, à l'échelle de l'agglomération, la planification, la coordination et le financement des activités visant à y répondre. Le choix d'un territoire pour ces instances doit aussi tenir compte des objectifs suivants : l'équité fiscale sur le territoire, la souplesse et l'efficacité des structures, la responsabilisation et l'imputabilité, les conditions favorables à la prospérité économique et à la compétitivité » (Livre blanc, 2000 : 77)².

Dans la foulée des orientations discutées dans le Livre blanc d'avril 2000 et à la suite des discussions ayant eu lieu au sein du comité des élus de la région de Montréal (comité Bernard), le gouvernement a adopté, en décembre 2000, la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (2000, chapitre 34).

Avec l'adoption de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, la région métropolitaine de Montréal est désormais dotée d'une institution métropolitaine pouvant intervenir au niveau des compétences stratégiques d'envergure métropolitaine dont, notamment, la gestion de la croissance et du développement économique, le transport multimodal intégré, la revitalisation des équipements et des infrastructures, le logement social, la

² Gouvernement du Québec, 2000, La réorganisation municipale, changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens.



qualité de l'air et de l'eau. En cela, l'agglomération de Montréal se retrouve à l'avant-garde des villes-régions du monde occidental.

Le Livre blanc reconnaissait que la réforme institutionnelle, qui s'est traduite par la création de la Communauté métropolitaine de Montréal, devait préférablement s'accompagner de réaménagements fiscaux permettant aux nouvelles instances métropolitaines de réaliser leurs mandats :

« En plus de transferts gouvernementaux, les communautés métropolitaines auront également accès aux sources de revenus suivantes : les revenus de la tarification ; les revenus tirés d'un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière ; les droits sur l'immatriculation et la taxe sur l'essence, qui continueront d'être perçus par le gouvernement et dont le produit sera alloué pour le transport en commun ; d'éventuels péages ou taxes sur le stationnement, dans le cadre de balises gouvernementales » (Livre blanc, 2000 : 93).

Les limites des ressources fiscales des municipalités ont été démontrées par plusieurs organisations et ont fait l'objet d'une littérature abondante. Ainsi, il apparaît de plus en plus que les municipalités doivent consentir des sommes importantes pour mettre en place les conditions nécessaires aux investissements d'entreprises et au bien-être de sa population. Or, la taxe foncière, principale source de revenus des municipalités et de la Communauté métropolitaine de Montréal, capte moins rapidement les retombées fiscales de ces investissements, comparativement à la taxe de vente ou la taxe sur le revenu des particuliers et des entreprises, taxes perçues par les gouvernements supérieurs. On peut citer ici les propos de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain :

« Les villes québécoises souffrent donc particulièrement de leur dépendance envers leur principale source de revenus, l'impôt foncier. À cet égard, Montréal remporte la palme, parmi les métropoles d'Amérique du Nord, du plus haut pourcentage des revenus fiscaux qui proviennent de la taxe foncière [...]. Les agglomérations urbaines, pour être en mesure d'assumer leurs nombreuses responsabilités et pour être en mesure de créer un environnement stimulant et compétitif, ont besoin de diversifier leurs sources de revenus et de pouvoir compter sur un financement adéquat »³.

³ Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 2002, *Soumission pré-budgétaire présentée au gouvernement du Québec*, « Des villes et des entreprises compétitives pour un Québec prospère », 11 p.



Plusieurs analyses soulignent donc l'importance pour les institutions métropolitaines de disposer de ressources fiscales propres qui tiennent compte de la nature de la mission de ce type d'organisme. Cela se traduit notamment par la nécessité de diversifier les revenus des institutions métropolitaines intervenant au niveau de la planification de grands enjeux de développement stratégique.

* * *

Les besoins de financement des instances locales sont en croissance partout au pays. Plusieurs études ont fait état de ces besoins au cours des dernières années. Les chapitres précédents ont d'ailleurs abordé les problématiques particulières des infrastructures, du transport en commun et du logement social. Les besoins, on l'a vu, se chiffrent en millions de dollars.

Or, si les besoins existent, la croissance des revenus n'est pas au rendez-vous. Ainsi, entre 1995 et 2001, les recettes des administrations locales au Canada ont augmenté de 14 % comparativement à 38 % et 30 % pour les recettes fédérales et provinciales. De plus, on constate que la concentration des revenus des instances locales dans le champ foncier limite considérablement la marge de manœuvre de ces dernières. Les investissements que doivent consentir les municipalités pour assurer le développement de la région, particulièrement dans les créneaux de la nouvelle économie, entraînent des rentrées fiscales limitées.

Cette situation met en péril la compétitivité de la région. Or, celle-ci demeure un facteur primordial dans le contexte actuel de mondialisation. En effet, l'agglomération de Montréal doit avoir la capacité de mobiliser les ressources pour concurrencer les autres métropoles de la planète qui, elles, investissent massivement dans la revitalisation de leur région.

Par conséquent, la CMM croit que le financement des activités, services et infrastructures à caractère métropolitain doit provenir de sources de revenus autres que foncières, en l'occurrence de champs fiscaux tels que la taxe de vente ou certaines taxes à la consommation. Les nouvelles sources de revenus à caractère métropolitain seraient dédiées aux compétences de la Communauté et seraient prélevées uniquement auprès des contribuables du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.



La CMM a entamé des travaux pour étudier la question de la diversification des sources de revenus. Les résultats de ces travaux permettront à la CMM de compléter sa réflexion à cet égard et de transmettre des propositions au gouvernement.

ANNEXE 2

Survol économique de la région de Montréal

Sur le continent nord-américain, la RMR de Montréal (RMRM) demeure l'une des agglomérations les plus peuplées. Selon les données du *U.S. Census Bureau* et de Statistique Canada, la RMRM comptait 3 474 915 habitants en 2000, ce qui la situait au 15^e rang des agglomérations les plus peuplées de l'Amérique du Nord (Canada et États-Unis).

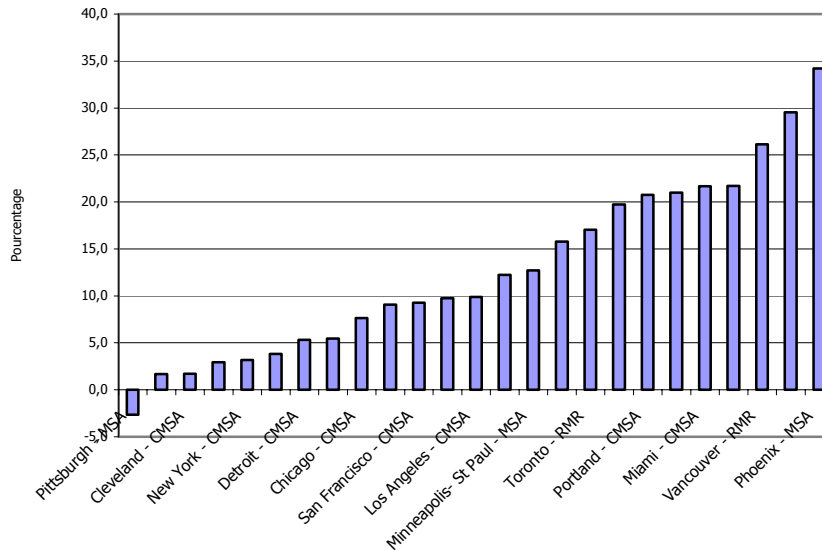
Cependant, si Montréal demeure l'une des grandes régions nord-américaines, force est de constater qu'en termes de croissance, la progression de sa population est parmi les plus lentes (Graphique 1). Ainsi, entre 1990 et 1999, la région de Montréal a connu une croissance démographique absolue de 178 021 personnes, soit une augmentation relative de 5,4 %. Qui plus est, parmi les régions métropolitaines qui présentaient une population totale se situant entre 3 et 4 millions de personnes en 1999, Montréal est celle qui affichait la croissance relative la plus faible : les MSA ou CMSA⁴ d'Atlanta, de Miami, de Seattle de même que la région de Phoenix ont toutes connu un taux de croissance nettement supérieur à celui de Montréal, avec des hausses respectives de 29,5 %, 21,7 %, 15,8 % et 34,2 % entre 1990 et 1999⁵.

⁴ MSA : Metropolitan Statistical area et CMSA : Census metropolitan statistical area.

⁵ Données de Statistique Canada, CANSIM II, tableau 051-0014 et publication no 91-213-XIB et du Population Estimates Program, Population Division, U.S. Census, Washington, DC 20233.

Graphique 1

Taux de croissance de la population, 1990-1999.



Source : Statistique Canada et US Census.

Au niveau de la performance économique, le *Conference Board du Canada* estimait le PIB de la RMR de Montréal à 98,5 milliards de dollars constants de 1997, soit 10,5 % du PIB canadien. De 1991 à 2001, le PIB a augmenté de 26% tandis que l'emploi augmentait de 8,5 %. En 2002, l'emploi a crû de 3,6 % comparativement à 0,9% et 2% en 2001 et 2000 respectivement. La bonne marche de l'économie de la région montréalaise s'est traduite par une décroissance des taux d'inoccupation des bureaux au centre-ville de Montréal de 20,3 % à 10 % et des bâtiments industriels de la RMR de 13 % à 4 % de 1993 à 2001⁶.

Parallèlement, le taux d'inoccupation des logements a chuté de 7,7 % à 0,6 % durant cette période. L'activité sur le marché de l'immobilier est d'ailleurs en hausse depuis 1995. Le nombre de logements mis en chantier a augmenté de 7 468 à 13 312 de 1995 à 2001 sans toutefois atteindre le niveau de 1991. Les ventes de résidences et la valeur réelle des permis de bâtir ont doublé durant les six dernières années⁷.

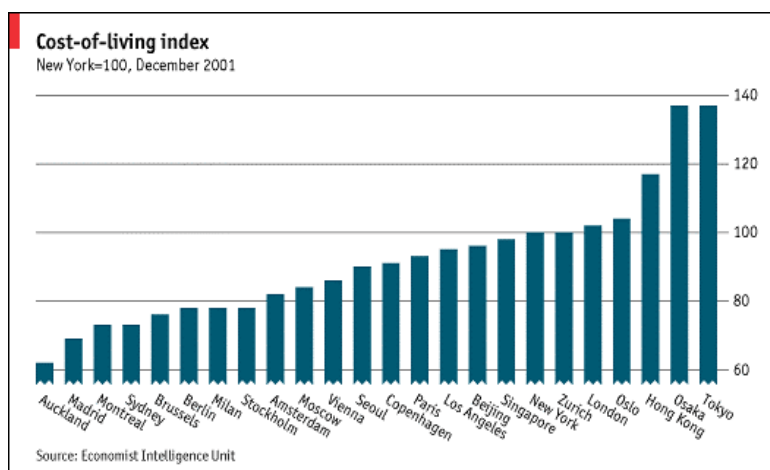
⁶ Données de Desjarlais Prévost.

⁷ Données de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.



Les prix à la consommation ont augmenté de 13,4 % de 1992 à 2001. Les prix des logements ont suivi cette tendance avec une hausse de 12,2 % depuis 1992. La majeure partie de cette augmentation a eu lieu depuis 1997. Ces chiffres se situent légèrement en dessous de la croissance de l'indice canadien des prix à la consommation puisque sa croissance a été 16,4 % pour l'ensemble des biens et de 12,8 % pour le logement de 1992 à 2001⁸. Le coût de la vie à Montréal est d'ailleurs parmi les plus bas à l'échelle internationale et le coût d'opération est également le plus bas parmi les grandes villes internationales (Graphique 2 et 3).

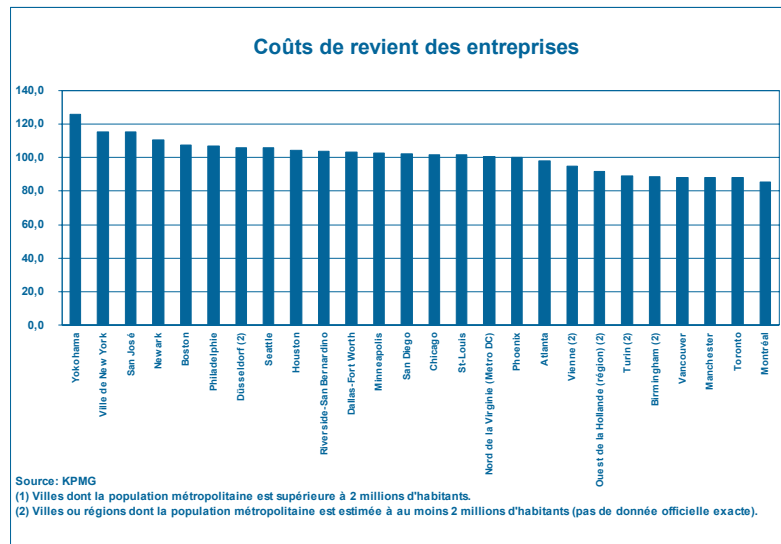
Graphique 2



⁸ Données de Statistique Canada.



Graphique 3



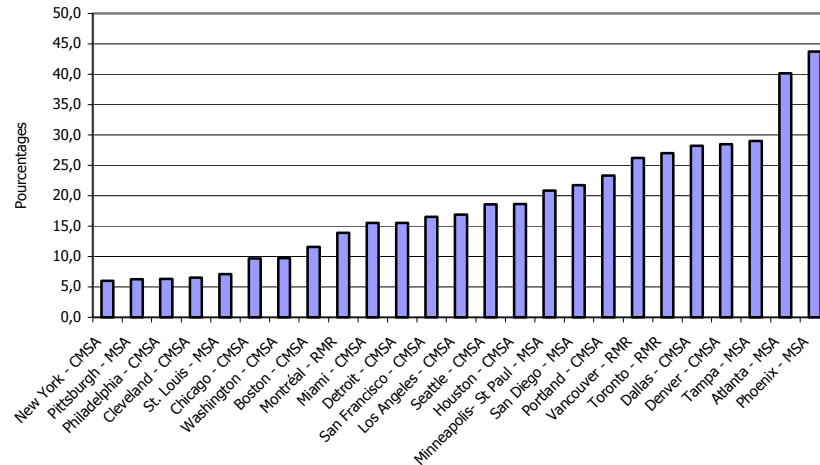
D'un point de vue comparatif, la RMR de Montréal, même si elle demeure prospère, conserve une position modeste en comparaison de certaines des grandes villes du monde. Avec ses 91 milliards de dollars de 2000, le PIB de la RMRM ne représentait que 57 % de celui de Toronto (PIB de 157 milliards de dollars)⁹.

De même, malgré une croissance de l'emploi de 13,9 % de 1991 à 2001 (graphique 4), la RMR de Montréal se classe en 17^e position des 24 plus grandes régions métropolitaines dans ce domaine, derrière Toronto (27 %) et Vancouver (26,2 %). Si on compare l'évolution de son taux chômage avec celui de deux autres métropoles canadiennes et de trois agglomérations américaines de taille comparable (Boston, Atlanta et Philadelphie), on constate que Montréal, malgré une amélioration, conserve le taux de chômage le plus élevé (graphique 5).

⁹ Conference Board du Canada.

Graphique 4

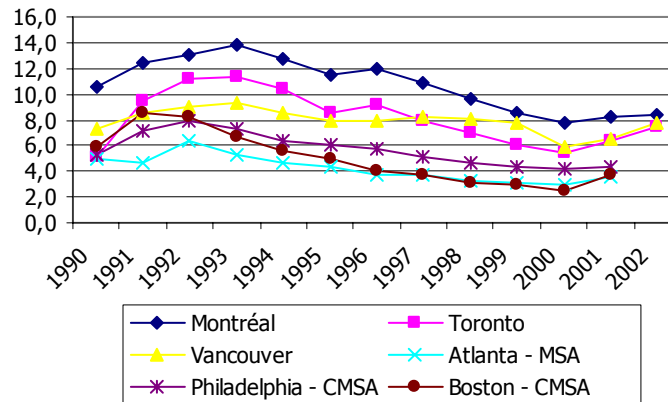
Taux de croissance de l'emploi, 1991-2001.



Source: Statistique Canada – EPA, US Bureau of Labor Statistics.

Graphique 5

Taux de chômage, 1991-2001.



Source: Statistique Canada – EPA, US Bureau of Labor Statistics.

* * *

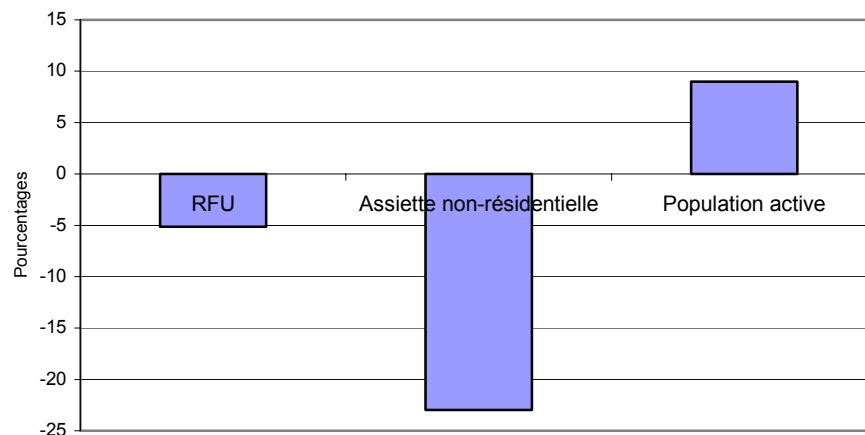
La région métropolitaine de Montréal doit donc continuer à œuvrer pour accélérer son développement et améliorer sa performance. À cet égard, les municipalités de la CMM doivent pouvoir maximiser leurs interventions et, pour ce faire, mieux tirer partie de la croissance en cours.



Or, bien que garantissant une certaine stabilité des revenus, le fait que plus de 60 % des revenus des municipalités de la CMM proviennent du champ foncier ne leur permet pas de bénéficier de la croissance économique à laquelle elles contribuent notamment par la mise en place des infrastructures. En effet, si on regarde l'évolution de la richesse foncière uniformisée comparativement à celle du PIB per capita et de l'emploi dans la RMRM au cours des dix dernières années, on constate que la croissance économique de la région ne se traduit pas par une hausse de sa base de taxation (graphiques 6 et 7). Le défi dans les années à venir sera de mettre en place une fiscalité métropolitaine en dehors du champ foncier pour donner les moyens à la région métropolitaine d'avoir les ressources nécessaires pour soutenir son développement économique et renforcer sa qualité de vie.

Graphique 6

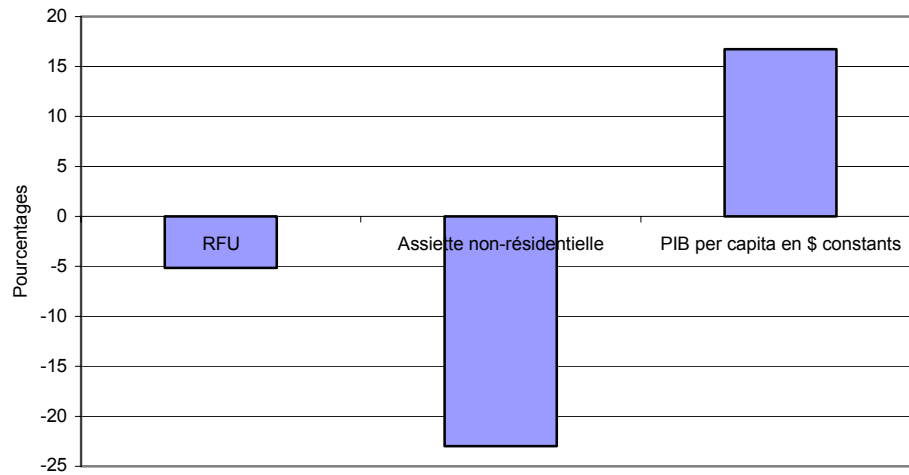
Taux de croissance de la richesse foncière uniformisée (RFU), de l'assiette non-résidentielle et de la population active, sur le territoire de la CMM, 1993-2001.



Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, Statistique Canada (EPA).

Graphique 7

Taux de croissance de la richesse foncière uniformisée (RFU), de l'assiette non résidentielle et du PIB per capita (en \$ constants de 1997), sur le territoire de la CMM, 1993-2001



Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, *Conférence Board du Canada*.