

# Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine : le cas de la Ville de Montréal entre 1910 et 1965

Jean-Pierre Collin

Volume 23, numéro 1, novembre 1994

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1016694ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1016694ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Urban History Review / Revue d'histoire urbaine

ISSN

0703-0428 (imprimé)

1918-5138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Collin, J.-P. (1994). Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine : le cas de la Ville de Montréal entre 1910 et 1965.

*Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, 23(1), 19–31.

<https://doi.org/10.7202/1016694ar>

Résumé de l'article

Cet article se veut une première contribution à l'analyse des stratégies fiscales et financières de la Ville de Montréal depuis le début du siècle. Nous mettrons plus particulièrement en lumière comment la fiscalité a servi à cette dernière d'instrument d'appoint pour, d'une part, minimiser l'impact de la fragmentation municipale et d'autre part, pour faire face à son rôle de ville centre et à ses responsabilités de métropole. Nous décrivons ainsi comment, entre les années 1910 et les années 1960, la Ville de Montréal a fait appel successivement et parfois concurremment à trois approches fiscales : la première consiste à faire payer le banlieusard-navetteur pour son exploitation des avantages de la ville centrale; la seconde mise plutôt sur l'établissement d'une véritable fiscalité régionale; la dernière se contente de faire reconnaître pour la ville centrale un statut de métropole.

# ***Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine: le cas de la Ville de Montréal entre 1910 et 1965***

***Jean-Pierre Collin***

## **Résumé**

***Cet article se veut une première contribution à l'analyse des stratégies fiscales et financières de la Ville de Montréal depuis le début du siècle. Nous mettrons plus particulièrement en lumière comment la fiscalité a servi à cette dernière d'instrument d'appoint pour, d'une part, minimiser l'impact de la fragmentation municipale et d'autre part, pour faire face à son rôle de ville centre et à ses responsabilités de métropole. Nous décrirons ainsi comment, entre les années 1910 et les années 1960, la Ville de Montréal a fait appel successivement et parfois concurremment à trois approches fiscales : la première consiste à faire payer le banlieusard-navetteur pour son exploitation des avantages de la ville centrale; la seconde mise plutôt sur l'établissement d'une véritable fiscalité régionale; la dernière se contente de faire reconnaître pour la ville centrale un statut de métropole.***

## **Abstract**

***This article analyses the fiscal and financial strategies of the City of Montreal since the beginning of the century. We discuss how fiscal policy has been used as an instrument to minimize the impact of municipal fragmentation and also used to recognize the role of the city centre and its responsibilities to the whole metropolitan area. Between 1910 and 1960, the City of Montreal used three fiscal approaches either successively or concurrently. The first was to assess the suburbs proportionately more to the advantage of the central city, the second was to establish a fiscal policy that was truly regional, and the last was to create a statute establishing a metropolitan region.***

## **Introduction\***

Qu'ils abordent la question à partir des rapports politiques et de la dynamique interne à la société civile, comme le fait Magnusson à l'aide du concept d'«État local»,<sup>1</sup> qu'ils insistent plutôt sur la «souveraineté»<sup>2</sup> politico-économique des villes, dans le sens de la thèse développée récemment par Orum, ou qu'ils s'en tiennent à une perspective institutionnelle,<sup>3</sup> les politologues reconnaissent les municipalités comme partie intégrante de l'État.

Les collectivités locales ne se situent ni en dehors, ni en marge de l'État. Elles ne sont pas non plus des appendices de ce dernier. Jouissant d'une autonomie que l'on reconnaît être relative, elles doivent être considérées comme des membres à part entière de l'État.<sup>4</sup>

Si la notion d'autonomie qui est implicite à toutes ces approches se traduit par l'animation de la scène politique locale et par des politiques et des programmes spécifiques, elle ne peut manquer de s'exprimer aussi à travers les stratégies fiscales et financières de la Ville: or c'est là un angle de lecture de la vie politique locale et de la scène municipale qui est presque systématiquement négligé.

De fait, un premier survol de l'histoire administrative de la Ville de Montréal nous indique qu'elle a périodiquement ajusté sa fiscalité aussi bien que ses politiques et son organisation administrative pour s'adapter à l'évolution des besoins des Montréalais, aux nouvelles tendances du développement urbain, à la définition changeante des biens et des services publics, etc. Parmi ces adaptations, cet article s'intéresse aux stratégies fiscales de Montréal qui ont été conçues pour faire écho aux enjeux de la gestion de l'agglomération urbaine et non seulement en fonction du seul territoire de la municipalité montréalaise.

Cette préoccupation a été particulièrement forte entre les années 1910 et le début des années 1960, d'où l'intérêt que nous porterons à cette période particulière. En fait, au cours de ce demi-siècle, devant l'essoufflement du mouvement des annexions, les autorités montréalaises délaissent pour un temps la recherche de solutions politiques ou institutionnelles à la question métropolitaine. Elles font préférentiellement appel successivement et parfois concurremment à trois approches fiscales.

La Ville de Montréal, qui s'est d'abord préoccupée d'imposer directement les banlieusards pour l'utilisation qu'ils font ou pour le profit indirect qu'ils tirent des services de la ville centrale, s'engage plus tard dans la mise en place d'une véritable fiscalité régionale dont elle est le maître d'oeuvre et le principal gestionnaire. Dans une dernière phase, devant les limitations apportées à sa capacité d'initiative, la ville centrale ne peut plus maintenir une approche autonomiste en matière de fiscalité. Elle tente néanmoins d'obtenir des mesures aptes à faire reconnaître son statut particulier de métropole.

Puis, progressivement, au cours des années 1960, la Ville de Montréal renoue avec une approche d'abord politique et institutionnelle de la question métropolitaine. On assiste donc à la relance du mouvement des annexions, sous le slogan «Une île, une ville». Malgré quelques succès partiels,<sup>5</sup> ce projet de l'équipe Jean Drapeau-Lucien Saulnier<sup>6</sup> doit bientôt être mis au rancart. L'Administration montréalaise doit alors se replier sur une solution de compromis avec la création, en 1969, d'un premier véritable «gouvernement régional»: la Communauté urbaine de Montréal.<sup>7</sup> Des services montréalais sont régionalisés et les coûts sont répartis entre l'ensemble des municipalités de l'île de Montréal. En

contrepartie, la Ville de Montréal doit en partager la gestion avec la banlieue.

Avant d'exposer les événements et les orientations qui ont marqué chacune des phases, évoquées plus tôt, de la stratégie fiscale montréalaise de gestion de l'agglomération urbaine, entre 1910 et 1965, il vaut la peine de rappeler brièvement le cadre politique au sein duquel intervient la fiscalité municipale.

### **La fiscalité comme instrument de gestion politique**

À chaque époque, le niveau de la taxation ou, plus globalement, le niveau de la mobilisation des ressources pratiqué par la Ville de Montréal ainsi que la configuration des instruments fiscaux auxquels elle fait appel sont le résultat de facteurs juridiques, politiques et économiques qui viennent contraindre sérieusement son pouvoir de dépenser et sa capacité de lever des impôts.

Sur le plan juridique d'abord, faut-il rappeler que les municipalités canadiennes n'ont pas d'autonomie constitutionnelle. Elles n'exercent donc strictement qu'un pouvoir délégué par le gouvernement provincial. Ainsi, pour financer les activités et les fonctions obligatoires ou facultatives prévues à sa Charte, la Ville de Montréal n'a toujours bénéficié que d'un pouvoir d'initiative surveillé. Elle doit obligatoirement rester à l'intérieur des modes d'imposition et des paramètres fixés par ladite charte.

Sur le plan politique, outre ces dimensions juridiques, soulignons que c'est au chapitre du financement et de la fiscalité que le gouvernement québécois a exercé avec le plus de célérité, et surtout avec le plus de vigueur, son pouvoir de tutelle sur la vie municipale.<sup>8</sup> Il faut considérer, bien sûr, que les gouvernements supérieurs ont tendance à gérer l'activité budgétaire des villes comme une exten-

sion de leur propre pouvoir de dépenser. Mais la fiscalité est aussi étroitement tributaire de la conception dominante du rôle de l'État. Selon que l'on accorde à l'État un devoir d'intervention ou une obligation de réserve, on sera, localement, plus ou moins prêt à accepter les prélèvements fiscaux des municipalités.

Sur le plan économique, la fiscalité montréalaise est encore soumise à deux types généraux de pression. À un premier niveau, les décisions budgétaires et fiscales des gouvernements locaux sont le reflet des rapports de force entre les groupes d'intérêt économique sur la scène locale. À ce chapitre, les études de G. Levine<sup>9</sup> sur les pratiques et le régime montréalais de l'évaluation foncière et sur l'absence de toute forme d'imposition de la propriété personnelle («personal property taxation») ouvrent la voie à un champ d'étude prometteur. Mais ces décisions sont aussi fortement conditionnées par la conjoncture économique qui balise, notamment, la capacité de payer de certaines catégories de contribuables et parfois même de l'ensemble. Les autorités municipales ont ainsi les coudées franches dans les périodes de plus grande prospérité, mais elles se voient, au contraire, forcées d'ajuster leurs pratiques dans les périodes de dépression économique.

Les contraintes juridiques, politiques et économiques, pour importantes qu'elles soient, ne suffisent cependant pas à rendre compte des choix budgétaires et fiscaux successifs qui ont pu être faits par la Ville de Montréal à diverses étapes de son développement depuis le début du siècle. Au-delà des contraintes, certaines dimensions de la vie politique municipale sont plus particulièrement marquées par les stratégies fiscales.

Ainsi, la fiscalité d'une ville comme Montréal variera selon la conception que l'on a de la mission fondamentale de l'institution municipale. Doit-on y voir une admi-

nistration publique décentralisée ou un palier de gouvernement?

Soucieux de restreindre le champ de l'activité municipale, les partisans de la première option voudront, en règle générale, confiner la municipalité à ses fonctions traditionnelles de protection et de services à la propriété et ne lui reconnaître que le droit de taxer en fonction des bénéfices reçus. Cette option est particulièrement présente chez les partisans de la thèse dite du «fédéralisme fiscal» selon laquelle les gouvernements locaux devraient être strictement spécialisés dans l'allocation des biens publics qui se rapprochent le plus d'un bien privé.<sup>10</sup> Plus précisément, pour les tenants de cette approche, tout bien ou service public qui est partiellement divisible, dont les effets sont géographiquement circonscrits à un territoire donné (donc sans effets de débordement) et de qualité variable selon l'intensité d'utilisation pourrait (et devrait) être produit par un gouvernement local plutôt que par un gouvernement de niveau supérieur. Au contraire, la fonction de redistribution, qui s'incarne notamment dans des programmes d'éducation, de santé et de services sociaux, devrait être l'apanage exclusif des paliers de gouvernement supérieurs ou, à la rigueur, intermédiaires; il est clair que le niveau municipal devrait en être exclu.

Par contre, ceux qui voient dans les municipalités un véritable palier de gouvernement chercheront à étendre l'éventail des services publics locaux. Selon eux, plusieurs actions menées par les gouvernements supérieurs auraient avantage à être conduites par un niveau de gouvernement plus près de la réalité spécifique de chaque localité. Dans leur esprit, il en résulterait plus d'efficacité, plus d'efficacité et plus de pertinence. Ils voudront donc que les municipalités participent à la redistribution de la richesse et des ressources à l'intérieur de la société locale. Les stratégies fiscales qu'ils favoriseront

tiendront compte de cet objectif général de redistribution.

Quelles que soient les options théoriques générales, plusieurs politiques sectorielles dépendent étroitement de la fiscalité. Par exemple, il n'y a pas d'urbanisme possible sans une stratégie fiscale cohérente avec les orientations du plan ou du schéma d'aménagement. De même manière, les stratégies de développement économique, que ce soit dans le secteur de la promotion industrielle et touristique, dans celui de la promotion résidentielle, etc., n'ont de chance de réussir que si elles peuvent compter sur des mesures fiscales facilitatrices. Les politiques sociales peuvent aussi se traduire par des mesures fiscales spécifiques : à Montréal, par exemple, à deux reprises au moins, il y a eu institution d'une taxe pour «fins de charité» : la taxe du «sou du pauvre» imposé sur «chaque personne admise à un lieu d'amusement»<sup>11</sup> de 1915 à 1923 et, peu avant la création du Service du bien-être social, la «taxe pour fins de charité sur les appareils de radio»<sup>12</sup> qui fut perçue de 1940 à 1942.

L'insertion de Montréal dans l'agglomération urbaine est une autre de ces dimensions de la politique municipale montréalaise sujettes à être gérées, au moins partiellement, au moyen de la fiscalité. Dans cet article, nous mettrons plus particulièrement en lumière comment, à partir des années 1910, la fiscalité a servi à la Ville de Montréal d'instrument d'appoint pour, d'une part, minimiser l'impact de la fragmentation municipale et d'autre part, pour faire face à son rôle de ville centre et à ses responsabilités de métropole.

### **Absorber la banlieue ou imposer le navetteur**

Jusqu'à la première décennie de ce siècle, la Ville de Montréal a tenté de régler la question de l'étalement urbain en an-

nexant l'une après l'autre les municipalités périphériques. De 1883 à 1910, pas moins de vingt municipalités ont été fusionnées au territoire montréalais (voir figure 1). Certaines sont d'ailleurs essentiellement rurales et ne seront véritablement urbanisées qu'après la Deuxième Guerre mondiale.<sup>13</sup>

Cependant, cette stratégie annexionniste fort coûteuse menace l'équilibre financier de la métropole. Montréal a sérieusement hypothéqué son pouvoir d'emprunt en prenant à sa charge les dettes accumulées des municipalités annexées sans que celles-ci apportent à la Ville un supplément correspondant en assiette fiscale. Mais il y a plus. Les banlieues ont négocié certains travaux d'infrastructure comme «prix» de l'annexion. L'annexion faite, il faut encore «donner à ces territoires annexés des facilités et services comparables à ceux de Montréal».<sup>14</sup> C'est donc aussi bien le budget de fonctionnement que le service de la dette qui sont surchargés. Jusqu'en 1918, Montréal absorbe encore quelques municipalités de banlieue; notamment la Ville de Maisonneuve. Imposée par le gouvernement provincial, cette annexion forcée contribue à précipiter la Ville de Montréal dans une crise financière qui mène à sa mise en tutelle quelques mois plus tard.

Par ailleurs, l'approche annexionniste est devenue relativement inefficace depuis qu'une partie importante de la classe moyenne, chez les Anglo-montréalais notamment, voit dans l'autonomie de la banlieue un instrument de protection de ses intérêts et d'affirmation communautaire.<sup>15</sup> La mise en échec du règlement d'annexion de la Cité d'Outremont à Montréal, en 1907, constitue probablement un des premiers épisodes de cette résistance des municipalités cossues ou de classe moyenne envers la ville centrale.<sup>16</sup>

Dans les officines municipales, on commence donc à faire porter le débat de

plus en plus sur les banlieusards plutôt que sur les municipalités de banlieue. En fait, dès les premières phases de la suburbanisation, les autorités montréalaises avaient déjà adopté un comportement protectionniste face aux banlieusards. Montréal cherche surtout à s'assurer que ceux qui remplissent les emplois disponibles sur son territoire n'iront pas grossir, par leurs taxes, le Trésor d'une autre municipalité.

Ce comportement est lié, entre autres choses, à l'argument qui veut que les résidents de la banlieue, particulièrement ceux qui viennent quotidiennement travailler dans les usines, les bureaux et les commerces du centre, profitent des services dispensés par la ville centrale sans en assumer les coûts de production. Les dirigeants montréalais insistent aussi sur le fait que l'émergence et le développement des banlieues n'auraient pas été possible sans l'existence de la ville centre avec ses atouts économiques, sociaux et culturels. Il serait donc normal, estime-t-on, que les banlieusards paient leur juste part du coût de fonctionnement de cette dernière.

Il n'y a pas que Montréal, d'ailleurs, qui prenne cette argumentation à son compte; des villes de banlieue comme Saint-Henri, Saint-Louis-du-Mile-End ou Maisonneuve le font dans leurs règlements de subvention à l'établissement d'entreprises industrielles.<sup>17</sup> Bref, les milieux politiques sont persuadés que les navetteurs ont un effet néfaste sur la santé fiscale de la municipalité de destination.<sup>18</sup>

Bien sûr, les banlieusards sont déjà indirectement mis à contribution à travers les impôts assis sur la valeur foncière ou les impôts portant sur les activités et les transactions auxquelles ils participent en territoire montréalais. La taxe d'affaires, introduite en 1885, est le premier exemple d'un impôt incorporant d'emblée cette dimension extraterritoriale. Mais la

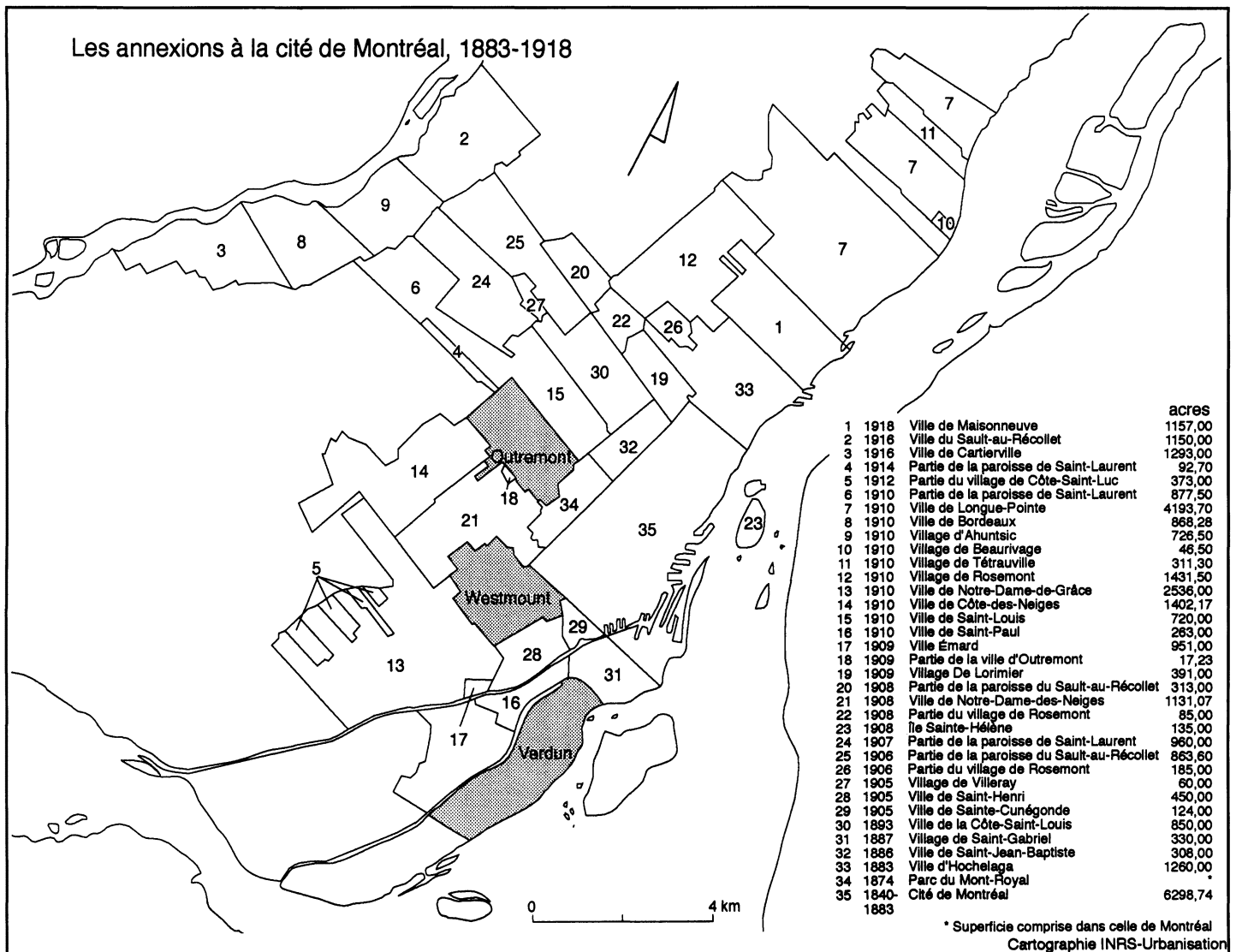


Figure 1: Les annexions à la cité de Montréal, 1883-1918

ville centrale veut aussi imposer les banlieusards directement. C'est ainsi qu'en 1907, elle demande et obtient un amendement à sa charte l'autorisant à

faire un règlement pour imposer une taxe spéciale sur toute personne résidant en dehors des limites de la cité, mais gagnant ou recevant dans cette dernière, des gages, salaire ou com-

missions excédant douze cents piastres par année, que l'engagement soit à la journée, à la semaine, au mois ou à l'année ou pour une plus longue période, et ne payant aucune redevance municipale à la cité...<sup>19</sup>

À Montréal, l'imposition d'une telle taxe sur les salaires des non-résidents dont le lieu d'emploi ou la «place d'affaires»

sont à l'intérieur de la ville centrale était régulièrement évoquée depuis le début des années 1890. Dans une première étape, le conseil municipal a tenté, sans grand succès vraisemblablement, d'obliger tous les employés à résider en ville.<sup>20</sup>

Néanmoins, bien qu'il ait fait l'objet d'un plan d'action dès l'année de l'adoption de l'amendement à la charte, le projet de

l'Administration municipale d'imposer tous les navetteurs fait long feu. Il faut dire que, dans les conditions posées par la Loi<sup>21</sup> et tenant compte des coûts et des difficultés habituelles de perception d'une taxe sur les salaires, l'assiette fiscale sur laquelle cet impôt pouvait être levé était des plus réduite, voire presque insignifiante.

Il reste que pendant une courte période, l'Administration municipale met à contribution une catégorie particulière de salariés—les célibataires. En effet, entre 1918 et 1923, les célibataires masculins ayant atteint l'âge de 25 ans et résidant ou travaillant ou ayant une place d'affaires dans la Cité de Montréal se voient imposer une taxe annuelle forfaitaire de 10\$.<sup>22</sup>

Contestée devant les tribunaux, l'application de la taxe a été suspendue temporairement en 1919 (en conséquence, il y a eu double imposition en 1920). Mais même en temps ordinaires, la «taxe des célibataires» est l'objet de sévères critiques de la part des fonctionnaires-percepteurs confrontés à un problème de taille : comment recenser les contribuables.

«Sa perception se résume à une chasse à l'homme»,<sup>23</sup> se plaît-on à souligner, et sa rentabilité est douteuse. De fait, au cours de la première année d'application, la Ville de Montréal n'aura perçu que 11 072 contributions sur un total de 29 500 célibataires recensés à l'aide des cartes du Service national. La taxe affiche un rendement décroissant d'année en année. Au lieu d'en resserrer l'application ou d'en élargir l'assiette, les autorités municipales cessent de la percevoir après le 1er mai 1923.

Malgré tout, l'idée de taxer les non-résidents est fréquemment ramenée dans l'actualité. Encore en 1937-1938, la Ville tente, sans succès, de convaincre le gou-

vernement provincial de lui accorder le droit d'imposer une taxe de 3 % sur le salaire de ceux qui résident en dehors de la zone d'application du règlement concernant l'impôt municipal sur le revenu. Par ailleurs, dans les mois qui ont précédé l'adoption de ce dernier règlement, en mars 1935, on avait plutôt envisagé l'imposition d'une taxe sur les salaires de 1 % pour les Montréalais et de 5 % pour les banlieusards, en lieu et place<sup>24</sup> ou en complément à l'impôt sur le revenu.<sup>25</sup>

Cette solution est néanmoins abandonnée car à cette époque, la Ville de Montréal délaisse finalement l'idée d'une taxation des salaires pour s'en remettre à des modes d'imposition beaucoup plus rémunérateurs qui, dans leur application, impliquent une reconnaissance implicite qu'il existe une agglomération urbaine formée d'une ville centrale et de banlieues. Pendant quelques années, Montréal expérimentera ainsi les éléments d'une véritable fiscalité régionale.

### ***Les débuts d'une véritable fiscalité régionale***

Dans un effort pour redresser définitivement la situation budgétaire de la métropole, les autorités municipales présentent devant le comité des bills privés de l'Assemblée législative du Québec, un projet de loi qui comprend plusieurs éléments de réforme de la fiscalité de la métropole. Outre l'augmentations des taux d'imposition existants et les surtaxes, l'Administration montréalaise pourra ajouter deux nouvelles recrues à sa palette fiscale : une taxe de vente et un impôt sur le revenu des particuliers.

La taxe de vente au détail de 2 % pourra être appliquée sur tout achat de 0,10 \$ ou plus, avec exemption des premières nécessités de la vie.<sup>26</sup> L'impôt municipal sur le revenu des particuliers correspond à un pourcentage de l'impôt fédéral sur

le revenu payé par le contribuable et s'ajoute à ce dernier.<sup>27</sup>

Ces deux mesures sont toutefois présentées comme temporaires, soit le temps pour la corporation municipale de régler son problème d'équilibre budgétaire. Le prélèvement des nouveaux impôts n'est donc prévu que pour des périodes d'une année à la fois. Voilà pourquoi la taxe de vente et l'impôt sur le revenu font chaque année l'objet d'un nouveau règlement municipal voté au moment de l'approbation des prévisions budgétaires.

Ce «pacte fiscal» de 1935, auquel viendront s'ajouter, au début des années 1940, quelques taxes nouvelles de moindre importance,<sup>28</sup> marque un point tournant d'abord par sa portée budgétaire: c'est bientôt près de 10 % du budget municipal qui est assuré par ces deux taxes combinées. Mais la nouvelle fiscalité montréalaise a aussi une importance politique remarquable sous trois aspects: (1) elle contribue à doter Montréal d'une structure de taxation exemplairement diversifiée; (2) elle ouvre brièvement la porte à une fiscalité locale à caractère progressif; (3) elle interpelle l'organisation régionale sur l'Île de Montréal. Reprenons chacun de ces aspects dans l'ordre.

L'importance stratégique de la diversité fiscale montréalaise a été soulignée, dès 1939, par Goldenberg et surtout par Pick.<sup>29</sup> À la fin des années 1930, la métropole, qui avait depuis longtemps déjà débordé le champ de l'impôt foncier au sens strict avec la taxe d'affaires, la taxe d'eau et la taxe d'amusement, a, sur le plan pratique, une structure de taxation nettement plus diversifiée que toute autre ville canadienne, y compris Toronto (tableaux 1 et 2). Au tournant des années 1940, faisant appel à presque tous les types de taxes municipales connues en Amérique à cette époque, la Ville de Montréal ne tire de l'impôt foncier (taxes

**TABLEAU 1 – Évolution du budget des recettes de la Ville de Montréal, par type de taxe ou de revenu, 1931-1971. (en %)**

	1931	1940-41	1950-51	1960-61	1970-71
Taxes foncières	50.4	35.0	30.7	34.7	37.5
Taxes locatives	23.8	17.8	22.4	26.7	25.6
Autres taxes locales	4.0	18.3	22.5	17.3	14.8
Tarification*	8.4	7.1	8.4	7.0	11.2
Autres revenus**	13.4	12.8	16.0	12.6	7.7
Transferts	0.0	9.0	0.0	1.7	3.2
TOTAL (en 000\$)	29 978	47 844	70 446	139 837	312 741

\* En 1970-1971, la Ville de Montréal a reçu des autres municipalités membres de la nouvelle Communauté urbaine de Montréal 24 260 183\$ pour couvrir leur quote-part des coûts du service de police.

\*\* \* Comprend le surplus accumulé au fonds général ajouté au revenu de l'année courante.

Source : Ville de Montréal, Rapports annuels du Directeur des finances. Compilations de l'auteur.

foncières et taxes locatives combinées) qu'environ 52 % de ses recettes locales, comparativement à plus de 76 % pour l'ensemble des municipalités canadiennes. De fait, entre 1934 et 1950, les autres taxes locales prennent une part toujours plus grande du budget des recettes de la Ville de Montréal.

Cette diversification de la fiscalité n'est pas habituelle. Ainsi, Montréal est alors la seule ville canadienne à imposer une taxe de vente au détail. Outre-frontière, mis à part New York (1934) et New Orleans (1936), il faut attendre les années 1940 pour que le recours à une telle forme de taxation se propage. Bien que depuis les années 1830, des municipalités de chacune des provinces aient expérimenté une grande variété de taxes sur le revenu,<sup>30</sup> l'impôt sur le revenu est une mesure encore peu répandue au Canada, même au niveau provincial. Aux États-Unis, les premières villes à l'imposer sont Philadelphie (1938), St. Louis (1948), Cincinnati (1954) et Pittsburg (1954).<sup>31</sup>

Au-delà du débat sur la diversification fiscale, le pacte fiscal de 1935 innove à deux points de vue. D'abord, contrairement aux expériences qui ont eu lieu ailleurs au Canada, notamment en Ontario, la métropole adopte un impôt progressif sur le revenu, même si la table d'impôt ne comprend que trois paliers.<sup>32</sup> Les autorités municipales s'éloignent ainsi du « rapport Bradshaw » dont les conclusions avaient été appuyées par les milieux d'affaires montréalais. En effet, les auteurs de ce rapport avaient plutôt recommandé une taxe sur le revenu des résidents et une taxe sur les salaires des non-résidents, imposées uniquement pour payer le coût des secours directs aux chômeurs.<sup>33</sup> En 1941-1942, la dernière année où il fut perçu, la Ville introduit même une plus grande progressivité de l'impôt municipal sur le revenu. Pas moins de 45 plateaux d'imposition sont maintenant prévus.<sup>34</sup> À titre de comparaison, notons qu'il fallut attendre 1966 pour qu'une autre ville nord-américaine—New York—impose un impôt municipal progressif sur le revenu de préférence à une taxe sur

les salaires. L'impôt new-yorkais introduit par ailleurs un régime à deux vitesses dans lequel les résidents et les non-résidents sont imposés à des taux différents.

En second lieu, afin d'éviter la fuite vers la périphérie de l'activité commerciale, des industries et des ménages à revenus plus élevés, la Ville de Montréal obtient l'autorisation de prélever les deux nouvelles taxes dans onze municipalités de la partie est de l'Île: les cités de Montréal, Westmount, Verdun et Outremont, les villes de Montréal-Est, Mont-Royal, Pointe-aux-Trembles, Montréal-Ouest, Saint-Laurent, Saint-Michel et Montréal-Nord<sup>35</sup> (figure 2). Une fois les frais d'administration et de perception déduits, les revenus nets sont redistribués entre les municipalités membres au prorata de leur importance démographique,<sup>36</sup> par l'intermédiaire de la Commission métropolitaine de Montréal (CMM).<sup>37</sup>

En outre, dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers, selon l'interprétation que la ville centrale fait de la loi et de son règlement, les résidents d'autres municipalités, dont les autres banlieues membres de la CMM,<sup>38</sup> qui travaillent à Montréal, y possèdent des bureaux ou y entretiennent une clientèle,<sup>39</sup> sont aussi mis à contribution. Leur municipalité ne participe toutefois pas au partage des revenus de la taxe. Cette interprétation a toutefois été battue en brèche par un jugement de la Cour supérieure de la province de Québec.<sup>40</sup>

Malgré tout, l'imposition de l'impôt local sur le revenu à l'échelle de la région métropolitaine représente nettement une innovation et une originalité qui doit être mise en évidence. Elle constitue une réponse certes partielle mais néanmoins efficace au problème de la taxation des non-résidents.

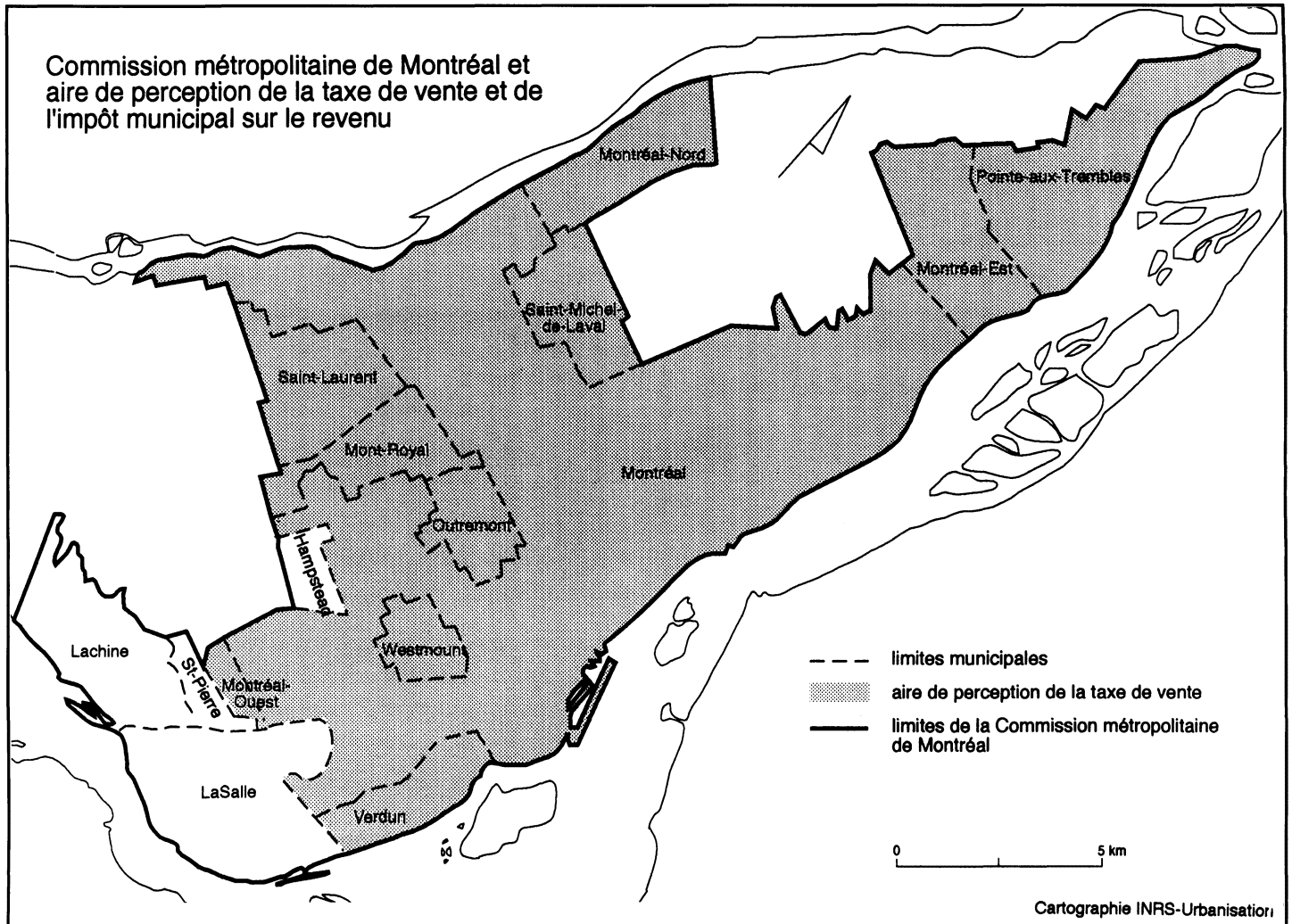


Figure 2: Commission métropolitaine de Montréal et aire de perception de la taxe de vente et de l'impôt municipal sur le revenu

Dans cette affaire en effet, Montréal n'est pas un simple agent de perception. Dans un cas, la ville centrale «subventionne» la banlieue. Dans l'autre cas, elle retire de l'opération un surplus de niveau comparable (tableau 2). Ce sont finalement les banlieues d'ouvriers et d'employés, surtout Verdun, qui, en proportion de la contribution de leurs résidents, retirent le plus grand bénéfice.

Tout au long de la période, dix pour cent environ du revenu de la taxe de vente

perçu sur le territoire de la ville de Montréal va dans les coffres des dix municipalités de banlieue qui forment le territoire de base (tableau 3). Une telle politique de redistribution représente vraisemblablement, pour Montréal, le prix à payer pour enrayer le mouvement de déconcentration qui ne pouvait manquer de résulter de l'imposition d'une telle taxe.

Par ailleurs, la ville centrale récupère le manque à gagner au moyen de l'impôt sur le revenu. Dans ce cas en effet, la Ci-

té de Montréal est la grande gagnante de la formule de répartition (tableau 4). Elle n'en est toutefois pas la seule bénéficiaire. C'est aussi le cas de Saint-Laurent, Montréal-Nord, Pointe-aux-Trembles, Montréal-Est, Saint-Michel et, en particulier, Verdun.

En contrepartie, les résidents de Mont-Royal, Montréal-Ouest, Outremont et, de façon remarquable, Westmount sont mis à contribution dans des proportions qui



## *Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine*

**TABLEAU 2 – Taxe de vente et impôt sur le revenu: revenus perçus sur le territoire de Montréal et quote-part encaissée par la Cité de Montréal, par année. (en 000\$)**

	1935-36	1936-37	1937-38	1938-39	1939-40
<b>TAXE DE VENTE</b>					
Revenu brut	3315	3823	4180	4083	4440
Revenu net	2986	3457	3781	3686	4020
<b>IMPOT SUR LE REVENU</b>					
Revenu brut	878	901	1063	1254	1248
Revenu net	1221	1268	1444	1745	1792
<b>TOTAL</b>					
Revenu brut	3897	4429	4924	5016	5351
Revenu net	3912	4432	4908	5108	5475

Source : Ville de Montréal, Direction de la gestion des documents et des archives (DGDA), Dossiers de résolutions du Conseil municipal et du Comité exécutif, 3e série, no 50457. Compilations de l'auteur.

**TABLEAU 3 – Proportion de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu prélevé sur le territoire de Montréal, par année, comparée à sa quote-part. (en %)**

TAXE DE VENTE					
Quote-part de Montréal	1935-36	1936-37	1937-38	1938-39	1939-40
85.79	95.24	94.87	94.62	94.87	94.74
IMPOT SUR LE REVENU					
Quote-part de Montréal	1935-36	1936-37	1937-38	1938-39	1939-40
85.79	61.70	60.96	61.54	61.63	59.74

Source : Ville de Montréal, Direction de la gestion des documents et des archives (DGDA), Dossiers de résolutions du Conseil municipal et du Comité exécutif, 3e série, no 50457. Compilations de l'auteur.

dépassent clairement la quote-part récupérée par leur corporation municipale.

À l'origine, les municipalités de banlieue ne semblent pas s'être objectées ni même opposées avec quelque vigueur au rayonnement régional des nouvelles taxes montréalaises.<sup>41</sup> De fait, un lien

étroit semble avoir été fait (et accepté) entre ces impôts et le fait de pouvoir bénéficier de certains services montréalais, notamment le transport en commun. C'est du moins ce qui se dégage des représentations faites par la Ville de Hampstead qui veut être incluse dans l'aire d'application de l'impôt municipal

sur le revenu à la condition d'être desservie par le tramway, dans le cadre et aux conditions habituelles du «contrat» entre la Montreal Tramways Company et la Ville de Montréal.<sup>42</sup> Bien sûr, quelques-unes y trouvent leur compte au plan financier. Il est probable aussi que plusieurs aient vu dans ce mécanisme un moyen commode d'assurer le paiement des quotes-parts à la Commission métropolitaine de Montréal. Néanmoins, certaines municipalités doivent renoncer à une portion non négligeable de leur richesse fiscale. En outre, elles perdent toutes un peu de leur autonomie aux mains de l'Administration de Montréal et de la Commission métropolitaine de Montréal.

En somme, le mode de redistribution de la taxe de vente permet, en quelque sorte, de tenir compte de la contribution indirecte des banlieusards à la santé économique de Montréal, notamment du centre-ville, du fait qu'ils viennent y faire une partie de leurs achats —parfois en même temps qu'ils viennent y travailler. L'impôt sur le revenu des particuliers a un caractère redistributif différent, fondé sur la variabilité de la capacité de payer des contribuables des diverses parties de l'agglomération urbaine.<sup>43</sup>

Toutefois, le fragile équilibre induit par le «pacte fiscal de 1935» a été rompu au début des années 1940 lorsque le gouvernement provincial a décidé d'investir ces deux champs de taxation pour son propre compte. Les autorités municipales ont alors conservé le pouvoir de percevoir une taxe de vente au détail répartie entre les municipalités du District métropolitain de Montréal au prorata de leur population. Cependant, dans le cadre des «Wartime Tax Rental Agreements», l'impôt municipal sur le revenu a été, pour cinq ans (de 1942-1943 à 1946-1947), remplacé par une compensation provinciale annuelle fixe de 2 030 164 \$ avant d'être définitivement aboli sans contrepartie et sans formule de remplacement.

**TABLEAU 4 – Surplus (ou déficit) annuel résultant de la formule de répartition de l'impôt sur le revenu, par municipalité. (en 000\$)**

	1935-36	1936-37	1937-38	1938-39	1939-40
Montréal	343	367	380	491	544
Westmount	-383	-399	-460	-511	-600
Outremont	-39	-40	-65	-96	-71
Montréal-Ouest	-11	-12	-14	-16	-16
Mont-Royal	0	-0,5	-1	-3	-5
Verdun	89	92	104	125	129
Saint-Laurent	8	8	9	11	10
Montréal-Nord	6	7	8	10	10
Pointe-aux-Trembles	4	4	5	6	6
Montréal-Est	3	3	4	5	5
Saint-Michel-de-Laval	2	2	3	3	3
Autres	-23	-30	-17	-24	-14

Source : Ville de Montréal, Direction de la gestion des documents et des archives (DGDA), Dossiers de résolutions du Conseil municipal et du Comité exécutif, 3e série, no 50457. Compilations de l'auteur.

C'est ainsi que, par un curieux retour des choses, la ville centrale s'est trouvée à subventionner sa banlieue en lui abandonnant une partie des recettes de la taxe de vente perçue sur son territoire. Or, avec l'explosion démographique de la banlieue après la Deuxième Guerre mondiale jumelée au fait que la zone d'application de la taxe de vente est étendue à l'ensemble de l'Île plutôt qu'au seul District métropolitain, ce transfert fiscal a pris de plus en plus d'importance. Ainsi, la part de la taxe de vente perçue dans la zone métropolitaine versée à la Ville de Montréal n'est plus que de 74,67 % en 1964-1965 alors qu'elle était de 85,79% en 1935-1936.

La Ville de Montréal se fait évidemment de plus en plus critique face au mode de

redistribution du produit de la taxe de vente dans le district de Montréal. Elle réclame de nouvelles règles du jeu<sup>44</sup> mais surtout, elle revoit son approche de la fiscalité locale.

#### ***Vers la reconnaissance d'un statut particulier pour la métropole***

Même si cette préoccupation reste présente au niveau du discours, la Ville de Montréal ne cherche plus, à partir des années 1950, à imposer directement ou indirectement les banlieusards. Forte de ses services métropolitains, mis en place graduellement depuis la deuxième moitié des années 1930, la métropole cherche plutôt à faire reconnaître sa spécificité par Québec. Une spécificité au nom de laquelle elle réclame un meilleur partage

des ressources publiques mobilisées à partir de son territoire.

Depuis la fin des années 1930, la Ville de Montréal s'est effectivement mise à occuper tout le champ laissé libre par l'absence presque complète de structure régionale.<sup>45</sup> C'est ainsi que se multiplient les changements à sa structure administrative (voir les «organigrammes» de 1936 et de 1956).

C'est à cette époque que Montréal consolide son expérience et son expertise dans plusieurs domaines de l'activité municipale. La professionnalisation du Service des travaux publics, par exemple, est acquise à la faveur des grands travaux en infrastructures urbaines, en voirie et en transport en commun. Des missions municipales apparaissent, qui existent encore maintenant. De nouveaux services sont créés. Au début des années 1940 sont mis sur pied l'Office d'initiative économique et touristique puis le Service de l'urbanisme et le Service du bien-être social. Or, comme se plaît à le souligner le «Rapport Paquette», l'aire de desserte et les effets de ces nouveaux services ne se bornent pas aux limites territoriales de Montréal.<sup>46</sup> Ils profitent au contraire à toute l'agglomération urbaine. Soulignons enfin la publication du premier plan directeur d'urbanisme de la métropole, en 1944.

Au cours de la décennie suivante, la création d'un Service de la circulation (1955) donne plus de mordant au Plan de la circulation de 1949 et suit de près celle du Service des parcs (1954) qui, en plus de s'occuper de l'aménagement et de l'entretien des parcs, gère le Jardin botanique et organise les activités récréatives jusque-là assurées par le seul bénévolat. Le secteur du logement social est aussi l'objet d'une première intervention majeure avec les Habitations Jeanne-Mance. Finalement, c'est en 1950 que la

Ville de Montréal municipalise la Compagnie des tramways et entreprend la modernisation et l'extension du réseau de transport en commun à l'ensemble du territoire de la Commission métropolitaine de Montréal (voir figure 2).

Tous ces changements, et d'autres encore, sont autant d'initiatives qui contribuent à faire de la Ville de Montréal le seul «joueur» métropolitain. D'ailleurs, deux commissions d'enquête souligneront de manière tout à fait insistante la portée métropolitaine de plusieurs services et de nombreux équipements à la charge des seuls Montréalais.<sup>47</sup>

Dans ce contexte, entre 1952 et 1965, la Ville de Montréal profite de toutes les tribunes pour réclamer des modifications à sa fiscalité qui lui donneront les moyens de sa politique métropolitaine sans partenaires.<sup>48</sup> Concrètement, elle insiste beaucoup moins sur les effets de débordement et beaucoup plus sur sa mission régionale qui fait que «certains services ou activités qui ont un caractère local dans une municipalité ont un caractère métropolitain quand il s'agit de la Ville de Montréal qui hérite de problèmes d'envergure métropolitaine».<sup>49</sup> Une mission métropolitaine qu'elle ne manque pas d'alimenter à l'aide de quelques coups de force<sup>50</sup> : construction du métro en régie municipale, organisation de l'Exposition universelle de 1967, confection d'un schéma directeur d'agglomération («Horizon 2000») la même année, etc.

Montréal aime aussi faire valoir que le rôle de la municipalité contemporaine s'est nettement développé et diversifié. Si la municipalité conserve ses fonctions liées à la protection et au service à la propriété, elle «s'adresse beaucoup plus qu'autrefois à la personne même du citoyen et à son activité».<sup>51</sup> La reconnaissance, par le gouvernement provincial, de cette mission métropolitaine et de ce nouveau rôle devrait, aux yeux des autori-

tés municipales, se traduire par l'obligation pour le premier d'assumer une part importante des besoins budgétaires de la seconde. La ville centrale compte maintenant moins sur les banlieusards que sur l'ensemble de la société québécoise.

Au lieu de chercher à diversifier sa structure fiscale, à développer et à investir de nouveaux champs fiscaux locaux qui mettent à contribution l'ensemble des Montréalais «en imposant des taxes et des fardeaux additionnels sur ses propres contribuables et citoyens et sur ceux qui travaillent et font affaires à Montréal»,<sup>52</sup> l'Administration municipale préfère s'en remettre à des formules de partage d'assiettes fiscales et à des programmes de subventions inconditionnelles et conditionnelles.<sup>53</sup> Elle introduit surtout l'idée d'un subside annuel per capita calibré selon la taille de la municipalité.<sup>54</sup> Une solution qui fut de fait mise progressivement en pratique, au Québec, dans la deuxième moitié des années 1960.

D'ailleurs, contrairement au milieu des années 1930 où les principales innovations—aussi bien l'impôt sur le revenu que la taxe de vente ou la taxe sur le service téléphonique—s'alimentent au dynamisme économique de la région, les propositions de réforme fiscale des années 1952-1965 cherchent plutôt à faire en sorte qu'une partie des revenus municipaux soit «à l'abri des variations économiques sur lesquelles la Cité n'a aucun contrôle».<sup>55</sup>

Parallèlement, les dirigeants politiques montréalais pratiquent une politique de fermeture face aux municipalités de banlieue. Ils tentent plutôt de développer avec le gouvernement provincial une relation privilégiée apte à permettre à la ville centrale de gérer seule la région. On en a pour témoignage la paralysie chronique dans laquelle la Ville de Montréal,

profitant de son droit de veto, n'hésite pas à plonger la Corporation du Montréal métropolitain créée en 1959.<sup>56</sup>

### **Gérer l'agglomération urbaine montréalaise: le rôle de la fiscalité**

Ceux qui se sont intéressés au débat sur l'organisation métropolitaine de même que ceux qui l'ont animé ont donné beaucoup d'importance au point de vue «réformiste» qui tend à privilégier une logique de planification urbaine et de «good government».

Ainsi, dans l'identification des facteurs qui expliqueraient la difficulté de faire émerger une structure métropolitaine à Montréal, historiens et analystes ont surtout insisté sur l'opposition entre les réformistes et les populistes, sur le facteur linguistique (du fait principalement que les Anglo-Montréalais après s'être retransférés en banlieue, ont, avec succès, fait de celle-ci un instrument de promotion et de défense de leurs intérêts) et sur la rivalité proverbiale entre le gouvernement québécois et la Ville de Montréal, conjuguée à l'absence d'un réseau de villes de taille moyenne (comme on en trouve en Ontario, par exemple).

Cependant, on n'a pas beaucoup traité du fait que les grands projets d'aménagement ont été formulés sans prendre en compte le problème de l'équité fiscale entre les Montréalais et les banlieusards. De ce fait, ils étaient au départ voués à l'échec. Formulés dans l'abstrait des structures politico-administratives, d'une part, du jeu politique et de la scène politique, d'autre part, ces projets ne trouvent pas preneurs sur la scène locale. Seuls quelques individus bien pensants et quelques groupes privés à audience restreinte les animent ou les reprennent à leur compte. A. Germain fournit deux exemples de ce type : le projet du canal de l'aqueduc et celui de la Commission métropolitaine des parcs<sup>57</sup> dans les an-

nées 1910. Le projet d'une Confédération d'arrondissements (de bourgs) pour l'Île de Montréal est de la même farine. Ce projet est calqué sur le modèle mis de l'avant, à la même époque, par les réformistes dans plusieurs grandes métropoles américaines, dont Pittsburg, Cleveland et Saint-Louis.<sup>58</sup>

L'objectif ultime d'une telle réforme structurelle est de battre en brèche la politique partisane à Montréal, en insistant particulièrement sur l'enjeu de la planification urbaine. D'abord le fait d'un individu,<sup>59</sup> ce projet a été porté par des groupes privés entre 1910 et 1950. Au milieu des années 1930, la Ville de Montréal donne une crédibilité nouvelle au concept d'une fédération métropolitaine pour l'agglomération montréalaise en dotant la région d'un début de fiscalité régionale<sup>60</sup> et surtout en accordant un rôle à la Commission métropolitaine de Montréal.

Par la suite, le concept du «borough system» est resté dans les annales jusqu'en 1970 alors qu'il reçoit enfin l'aval d'un corps municipal constitué —la Cité de Westmount— qui le propose moins pour provoquer une réforme des institutions régionales que pour désamorcer celle qui vient d'être lancée par le gouvernement provincial avec la création, l'année précédente, de la Communauté urbaine de Montréal.<sup>61</sup>

Bien sûr, ce projet a eu son importance. D'autant plus que si le modèle fédéral élaboré par Nantel n'a pas eu de suites immédiates, il a inspiré pratiquement tous les projets ainsi que toutes les expériences partielles et les formes de gouvernement métropolitain depuis 1918. Mais jusqu'à la création de la Communauté urbaine de Montréal, en 1969, ce modèle—faute, notamment, d'être accompagné de propositions fiscales qui assurent une meilleure équité fiscale entre les municipalités et entre les contri-

buables—ne pouvait pas quitter les planches à dessin. Il n'a certainement pas su profiter de l'occasion qui lui a été offerte par la Ville de Montréal dans les années 1930.

En outre, il faut souligner qu'en donnant ainsi beaucoup d'importance aux initiatives privées du groupe réformiste, les analystes ont eu tendance à ignorer les expériences internes à l'appareil municipal.<sup>62</sup> Ainsi, il n'existe encore aucun bilan de l'épisode du Service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine de Montréal (1936-1939); l'histoire de cette dernière reste encore à faire. Il en va de même de l'Office d'initiative économique et touristique (1937-1971), du Conseil économique du Grand Montréal (1942-1958), etc.

\* \* \*

Dans cet article, nous avons eu l'occasion de voir comment l'étude de la fiscalité permet d'éclairer des dimensions peut-être triviales mais néanmoins essentielles des enjeux urbains à Montréal. Ainsi, il est apparu qu'entre les années 1910 et les années 1960, les stratégies fiscales de la ville centrale ont, par certains aspects, servi d'instrument de gestion de l'agglomération urbaine. Il nous a surtout été donné de constater que la seconde moitié des années 1930 a été une période plus intense à ce chapitre. À cette époque en effet, la dimension résolument métropolitaine de l'impôt sur le revenu, de la taxe de vente—et, dans une moindre mesure, de la taxe sur le service téléphonique—constitue une véritable stratégie parallèle à celle des partisans de l'administration par les professionnels.

Comment expliquer l'importance des innovations fiscales introduites par la Ville de Montréal à cette époque? Avant que l'on puisse définitivement répondre à cette question, d'autres recherches seront nécessaires. Bien sûr, c'est d'abord

pour une question de survie financière que Montréal innove au chapitre de la fiscalité. Cependant, au cours de l'administration Rinfret-Gabias (1932-1934) et surtout pendant celle de l'équipe Houde-Savignac (1934-1936), c'est l'ensemble de l'appareil municipal—dans ses instances politiques et administratives—qui semble vouloir innover au chapitre de la gestion financière et de la gestion des ressources humaines,<sup>63</sup> au chapitre de l'aménagement du territoire (zonage) et de la circulation, au chapitre de l'éventail des services municipaux, les autorités montréalaises se montrant sensibles à l'élargissement des services à la personne et à la mise en place d'une gestion métropolitaine,<sup>64</sup> etc.

Bref, dans les années 1930, malgré le populisme de ses dirigeants politiques sur lequel l'historiographie s'est très lourdement attardé, la métropole a été capable de politiques originales; elle a été un lieu d'expérimentation et d'innovation dans la construction d'un État moderne au Québec et au Canada. Cette hypothèse est au centre de nos recherches en cours sur le processus de formation de l'appareil administratif municipal à Montréal.

## Notes

\* Une première version de ce texte a été présentée dans le cadre de l'atelier sur «la vie urbaine et l'administration municipale, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles» de *Montréal 1642-1992, ville de contacts et d'échange*, 45<sup>e</sup> Congrès annuel de l'Institut d'histoire de l'Amérique française, Montréal, 8-10 octobre 1992. Cet article a été réalisé dans le cadre d'un projet de recherche portant sur l'histoire de l'organisation administrative de la Ville de Montréal depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Ce projet a bénéficié du soutien financier du fonds FCAR par l'intermédiaire de son programme d'aide à l'établissement de nouveaux chercheurs.

1. Warren Magnusson, «Urban politics and the local State», *Studies in Political Economy*, no 16, 1985, p. 111-142 et «Political science, political economy, and the Local State», *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, vol. XIV, no 1, juin 1985, p. 47-53.

## Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine

2. Anthony Orum, «Apprehending the city. The view from above, below, and behind», *Urban Affairs Quarterly*, vol. 26, no 4, juin 1991, p. 589-609.
3. Jean-Pierre Collin, «La Cité sur mesure: Spécialisation sociale de l'espace et autonomie municipale dans la banlieue montréalaise, 1875-1920», *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, vol. XIII, no 1, juin 1984, p. 19-34.
4. Gérard Divay et Jacques Léveillé, avec la collaboration de Bernard McCann, *La réforme municipale et l'État québécois (1960-1979)*, Montréal, INRS-Urbanisation, «Études et documents» no 27, septembre 1981, p. 13.
5. Trois annexions sont réalisées: Rivières-des-Prairies en 1963, Saraguay l'année suivante et Saint-Michel en 1968.
6. Respectivement maire et président du Comité exécutif de la Ville de Montréal tout au long des années 1960.
7. Sur l'histoire de la gestion régionale à Montréal, voir Gérard Divay et Jean-Pierre Collin, *La Communauté urbaine de Montréal: de la ville centrale à l'île centrale*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1977; Paul-André Baril, *Metropolitan Reform in Montreal*, Mémoire de M.A. (science politique), Université McGill, 1980; Andrew Sancton, *Governing the Island of Montreal: Language Differences and Metropolitan Politics*, Berkeley, University of California Press, 1985.
8. À ce propos, voir Jacques Léveillé et Marie-Odile Trépanier, «Évolution de la législation relative à l'espace urbain au Québec», *Revue juridique Thémis*, vol. 16, no 1-2, 1981-1982, p. 19-121.
9. Gregory James Levine, «Criticizing the assessment: Views of the property evaluation process in Montreal 1870-1920 and their implications for historical geography», *Géographe canadien / Canadian Geographer*, vol. 8, no 3, 1984, p. 276-284. «To tax or not to tax? Political struggle over personal property taxation in Montreal and Toronto, 1870 to 1920», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 11, no 4, décembre 1987, p. 543-565; «Tax exemptions in Montreal and Toronto, 1870 to 1920» - *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, no 94, avril 1991, p. 117-134.
10. Voir Pierre-Henri Derycke et Guy Gilbert, *Économie publique locale*, Paris, Économica, 1988.
11. Direction générale de la gestion des documents et des archives (DGDA), Ville de Montréal, Dossiers de résolutions du Conseil et du Comité exécutif, 3ième série, no 1692.
12. Règlement 1628 de la Cité de Montréal, 20 juin 1940.
13. Jean-Pierre Collin, *Pouvoir municipal et enjeux politiques locaux dans la Paroisse de Montréal, de 1871 à 1921*, Mémoire de maîtrise (science politique), Université du Québec à Montréal, août 1982.
14. Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal, *Rapport* (rapport Paquette), Montréal, Éditeur officiel du Québec, janvier 1955, p. 53.
15. Sur cet aspect de l'histoire politique montréalaise, voir Sancton, *Governing the Island...*
16. Robert Rumilly, *Histoire d'Outremont*, Montréal, Leméac, 1975, p. 87-109; Jean-Pierre Collin, *Pouvoir municipal...*
17. Voir Jean-Pierre Collin, *Pouvoir municipal...*
18. Ce débat n'est pas clos. En fait, il revient périodiquement dans l'actualité politique municipale aussi bien en Europe et aux États-Unis qu'au Canada et donne parfois lieu à des débats dans la littérature spécialisée. Voir, parmi plusieurs autres, Régis Deloche, «La querelle de la centralité ou le paradoxe du passager légalement clandestin» et Bernard Jurion, «Externalités et dépenses des villes centrales», dans Paul Burgat et Claude Jeanrenaud (dir.), *Services publics locaux: demande, offre et financement*, Paris, Economica, 1987; Jeffrey A. Slovak, «City spending, suburban demand, and fiscal exploitation: a replication and extension», *Social Forces*, vol. 64, no 1, septembre 1985, p. 168-190. Sur le cas de Montréal, voir Jean-Pierre Collin, «Le partage fiscal banlieue-ville centrale: les montréalais subventionnent-ils les banlieusards?» - *Revue canadienne de science politique / Canadian Journal of Political Science*, vol. 17, no 1, mars 1984, p. 109-131 et *Les effets de débordement à Montréal. L'impact budgétaire du navettage pour la ville centrale: considérations théoriques et pratiques*, Montréal, INRS-Urbanisation et Ville de Montréal, mars 1992.
19. 7 Édouard VII, c. 63, s. 20. Cet article de la charte fut abrogé en 1937: 1 George VI, c. 103, s. 42.
20. Jean-Baptiste Gagnepetit, «Chronique ouvrière», *La Presse*, 6 juin 1891, p. 4.
21. Il est précisé dans la loi que la taxe ne doit pas excéder un pour cent sur le surplus de douze cents piastres, ce qui correspond en gros au salaire moyen des travailleurs masculins adultes en 1921. Voir Terry Copp, *Classe ouvrière et pauvreté. Les conditions de vie des travailleurs montréalais, 1897-1929*, Montréal, Boréal Express, 1978, p. 40.
22. DGDA, Dossiers de résolutions du Conseil et du Comité exécutif, 3ième série, no 3917.
23. Lettre du Surintendant du Service des privilèges et des licences au président de la Commission administrative, 17 octobre 1919, DGDA, Dossiers de résolutions du Conseil et du Comité exécutif, 3ième série, no 3917.
24. *The Gazette*, 19 décembre 1934.
25. Cité de Montréal, *Rapport sur des sources additionnelles possibles de revenu*, (Rapport Bradshaw), Montréal, 3 décembre 1934, 19 pages.
26. Voir *Règlement imposant une taxe de vente dans le territoire de la cité de Montréal et de certaines municipalités sous le contrôle de la Commission métropolitaine de Montréal*. Portant d'abord le numéro 1336, ce règlement est renouvelé chaque année jusqu'en 1941. Par la suite, il ne fut amendé qu'une seule fois en 1950.
27. Voir *Règlement imposant une taxe dite "Impôt sur le revenu" dans le territoire de la cité de Montréal et de certaines municipalités sous le contrôle de la Commission Métropolitaine de Montréal*. Portant d'abord le numéro 1337, ce règlement est renouvelé chaque année jusqu'en 1941.
28. La taxe sur le service local de téléphone, la taxe de charité sur les appareils de radio, la taxe sur les primes d'assurance et la taxe d'eau sur les véhicules automobiles. Bien qu'elles rapportent peu, ces taxes mettent à l'occasion les banlieusards à contribution et ajoutent à la diversification du portefeuille fiscal de la Ville de Montréal.
29. H. Carl Goldenberg, *Finances municipales au Canada*, Ottawa, Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces, 1939 et Alfred J. Pick, *The Administration of Paris and Montreal: A Comparative Study*, Montréal, Witness Press, 1939. Il faut d'ailleurs déplorer que, dans son diagnostic particulièrement pessimiste de la situation financière et fiscale de la Ville de Montréal, C. E. Huet-Massue n'ait pas pris le temps d'évaluer l'impact des mesures de redressement mises en place en 1935 (*Financial and Economic Situation of Montreal Compared with that of Toronto*, Montréal, The Shawinigan Water and Power Co., mars 1940).
30. Sheldon Silver, «The feasibility of a municipal income tax in Canada», *Canadian Tax Journal*, vol. 16, 1968, p. 398-406.
31. Dans tous les cas, il s'agit plus exactement d'un impôt sur la masse salariale.
32. Au cours des débats, les dirigeants politiques de Montréal ont évoqué un temps l'idée d'un impôt encore plus progressif (entre 2% et 19% du revenu annuel net). Ce projet prévoyait également que le taux de la taxe d'affaires serait rendu progressif selon une table d'imposition variant de 10% à 20%. Voir *Montreal Star*, 24 janvier 1935; rapporté dans Terry Copp, «Montreal's Municipal Government and the Crisis of the 1930s», Alan F. J. Artibise et Gilbert A. Stelter (dir.), *The Usable Ur-*

## **Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine**

- ban Past: Planning and Politics in the Modern Canadian City*, Toronto, Macmillan, 1979, p. 112-129.
33. Cité de Montréal, *Rapport sur des sources additionnelles...*
  34. Le règlement 1680 prévoit, en effet, qu'à l'avenir l'impôt municipal sur le revenu variera de 3% de l'impôt fédéral versé l'année précédente jusqu'à concurrence de 260\$ à 14% de ce montant pour ceux qui auront versé au fédéral en impôt plus de 40 000\$.
  35. La Ville de Montréal avait à l'origine demandé l'autorisation de prélever la taxe de vente et l'impôt sur le revenu des particuliers dans l'ensemble du territoire de l'Île de Montréal
  36. Au prorata de la population de chacune tel qu'établi au recensement de 1931
  37. Cette dernière avait été créée en 1921 pour répondre aux difficultés financières sérieuses de quatre municipalités de banlieue à la suite du refus de Montréal de procéder à de nouvelles annexions. La Commission a pour mandat principal de régler les dettes de celles-ci et, plus largement, de surveiller, à l'avenir, l'exercice du pouvoir d'emprunt et de contrôler les finances d'un ensemble plus large de municipalités. Ces dernières se partageront, par ailleurs, le règlement des dettes des banlieues en faillite. La Commission métropolitaine de Montréal exerce donc auprès d'une quinzaine de municipalités de l'est de l'Île de Montréal des pouvoirs de surveillance et, éventuellement, de mise en tutelle analogues à ceux qui furent confiés, dix ans plus tard, à la Commission municipale du Québec.
  38. Lachine, LaSalle, Saint-Pierre et Hampstead.
  39. *Le Devoir*, 18 mai 1937.
  40. DGDA, Dossiers de résolutions du Conseil et du Comité exécutif, 3ième série, no 50457.
  41. De fait, la principale manifestation d'opposition est venue de la banlieue la plus favorisée, sur le plan des finances municipales : la Cité de Verdun. C'est toutefois pour des raisons d'équité sociale que le maire Hervé Ferland s'en prend, sans succès, au règlement montréalais sur la taxe de vente. Il s'objecte, principalement, au fait qu'en fixant le plancher d'imposition à 10¢, plusieurs articles de la vie courante, qui ne sont pas compris dans la liste des premières nécessités de la vie, sont ainsi taxés à des taux réels variant de 3% à 10%.
  42. Nous avons entrepris une étude des débats et des enjeux qui ont marqué l'histoire de la Commission métropolitaine de Montréal. À l'occasion de cette recherche, nous comptons éclairer cet épisode des relations ville centrale-banlieue.
  43. Les onze municipalités du territoire de base comprennent, en 1941 comme en 1931, environ 96% de la population de l'Île de Montréal et 93% de celle de la région métropolitaine de recensement.
  44. Au début des années 1960, elle obtient partiellement gain de cause lorsque, dans la foulée des travaux de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Bélanger), la Loi de l'impôt sur la vente au détail est modifiée par le Bill 35. L'uniformisation de la Taxe de vente du Québec (TVQ) à la grandeur du Québec s'accompagne de la remise d'une part (2 points sur 6) aux municipalités qui s'appuie sur un triple critère géographique de répartition. Ainsi chaque municipalité reçoit une somme qui correspond : pour 50% au revenu perçu sur son territoire; pour 40% au revenu perçu sur une base régionale; pour 10% au revenu perçu dans l'ensemble du Québec. Mais, en même temps qu'elle est, d'une certaine manière, généralisée, la taxe municipale de vente est ainsi transformée en subvention inconditionnelle.
  45. Entre 1936 et 1939, la Commission métropolitaine de Montréal semble prendre de l'assurance car elle se dote d'un service d'urbanisme et de recherche. Mais elle se montre finalement incapable de produire quelque chose de neuf malgré le fait que le pacte de 1935 lui avait reconnu un rôle, si administratif soit-il, en matière de fiscalité locale. Il est d'ailleurs significatif qu'en 1940, plutôt que d'y avoir recours, on fait appel à la tutelle de la Commission municipale de Québec pour solutionner le problème financier de Montréal.
  46. Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal, *op. cit.*
  47. Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal, *op. cit.*; Commission d'étude des problèmes intermunicipaux dans l'Île de Montréal, *Rapport* (rapport Blier), Québec, Éditeur officiel du Québec, décembre 1964, 107 pages.
  48. Qui par certains aspects rappelle la grande vague des annexions du tournant du siècle comme le montrera par la suite la priorité donnée au projet de faire d'«Une île, une ville».
  49. Commission d'étude des problèmes intermunicipaux dans l'Île de Montréal, *op. cit.*, p. 6.
  50. Roger Bédard, *La bataille des annexions*, Montréal, Éditions du Jour, 1964; Gérard Divay et Jean-Pierre Collin, *La Communauté urbaine de Montréal...*
  51. Ville de Montréal, *Mémoire de la Ville de Montréal à la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, mai 1964, p. 63.
  52. Cité de Montréal, *Rapport sur des sources additionnelles possibles...*, p. 1.
  53. Les mesures mises de l'avant jusqu'au milieu des années 1960 sont, en règle générale, inspirées du *Rapport du Comité chargé d'étudier la question de la répartition des taxes et obligations entre la Ville de Montréal et les gouvernements supérieurs*, 21 novembre 1953.
  54. Comme pour la taxe de vente, vingt ans plus tôt, cette idée est empruntée aux pratiques en cours dans la Ville et dans l'État de New York.
  55. Cité de Montréal, *Mémoire de la Cité de Montréal à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Montréal, 1er septembre 1955, p. 177.
  56. Sur ces questions, voir Gérard Divay et Jean-Pierre Collin, *La Communauté urbaine de Montréal...*
  57. Annick Germain, *Les Mouvements de réforme urbaine à Montréal au tournant du siècle. Modes de développement, modes d'urbanisation et transformations de la scène politique*, Montréal, Centre d'information et d'aide à la recherche, Département de sociologie, Université de Montréal, 1984, p. 88-91 et 322-324.
  58. Jon C. Teaford, *City and Suburb. The Political Fragmentation of Metropolitan America, 1850-1970*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1979.
  59. L'honorable Guillaume Alphonse Nantel, *La métropole de demain. Avenir de Montréal*, Montréal, Typ. Adjuitor Ménard, 1910.
  60. Ce geste est certainement l'un des plus significatif qui ait été posé pour permettre l'émergence d'une dynamique métropolitaine à Montréal avant la création de la Communauté urbaine de Montréal, en 1969.
  61. Cité de Westmount, *Autorités municipales dans la région métropolitaine de Montréal*, Westmount, 1970.
  62. Outre Annick Germain et Andrew Sancton, *op. cit.*, voir Harold Kaplan, *Reform, Planning, and City Politics: Montréal, Winnipeg, and Toronto*, Toronto, University of Toronto Press, 1982; Jean-François Léonard, *L'évolution du rôle du Service d'urbanisme de la ville de Montréal dans l'orientation de la politique d'aménagement de la ville de Montréal, 1941-1971*, Thèse de M.A. (science politique), Université du Québec à Montréal, 1974.
  63. Michèle Dagenais, *Dynamique d'une bureaucratie. L'administration municipale de Montréal et ses fonctionnaires, 1900-1945*. Thèse de Ph. D. (histoire), Université du Québec à Montréal, décembre 1992.
  64. Jean-Pierre Collin, «Civic Management in Montreal at the End of the Great Depression», communication présentée dans le cadre du Douzième congrès biennal de l'Association for Canadian Studies in the United States, New Orleans, Louisiana, 17-21 novembre 1993, 17 pages et annexes.