

Culture Montréal

LES PANNEAUX PUBLICITAIRES GÉANTS À MONTRÉAL

Régie et territoires, exemple de Toronto et perspectives de compensations financières à des fins spécifiquement culturelles

Étude présentée
à Culture Montréal

Mai 2020

© Jamshed Khedri (Unsplash)

PAR **Danielle Pilette**
Ph.D., urbaniste et professeure associée de gestion municipale au Département de stratégie, responsabilité sociale et environnementale de l'ESG UQAM

ET **Jean-François Payette**
Docteur en science politique et chargé de cours au Département de stratégie, responsabilité sociale et environnementale de l'ESG UQAM

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le mandat attribué par Culture Montréal vise l'identification de formules de financement de la culture montréalaise, notamment concernant la culture citoyenne, et de quartier, à la lumière de l'exemple de la Ville de Toronto et de sa taxe spéciale sur les panneaux publicitaires des tierces parties, ainsi que de modèles d'autres grandes villes culturelles, avec les adaptations requises par les diverses approches institutionnelles ainsi que les principes établis par le cadre juridique.



© Andrew Welch (Unsplash)

Première métropole du Québec et deuxième du Canada, plus ancienne, plus décentralisée et plus « composite » que Toronto, la Ville de Montréal a développé un modèle hautement collaboratif d'intervention culturelle et s'est progressivement dotée de grands équipements, de grands attraits et de grands événements culturels, très fréquentés et appréciés, dont l'exploitation exige toutefois des ressources financières importantes. Culture Montréal a déjà souligné à la Ville de Montréal l'opportunité, voire l'urgence, de compléter et de bonifier son offre culturelle par un soutien accru à la culture de proximité, adaptée aux différents milieux de vie, d'autant que le cadre institutionnel montréalais est déjà très décentralisé.



© Sandro Schuh (Unsplash)

La Ville de Toronto a élaboré son plan de développement culturel en 2003, misant sur la créativité comme support au développement économique. En 2010, Toronto mettait en place sa taxe sur les panneaux publicitaires des tierces parties, c'est-à-dire ceux qui sont sous la responsabilité d'entreprises spécialisées. Cette taxe dédiée au financement des arts et de la culture fut d'abord contestée par les entreprises publicitaires visées, mais généra ultérieurement un revenu spécifique annuel de l'ordre de dix millions de dollars. Surtout, la culture est reconnue comme essentielle à la vie métropolitaine de Toronto et les panneaux publicitaires comme portant des atteintes assez significatives au paysage urbain pour justifier une compensation financière en faveur du développement culturel.

Le point de vue de l'arrondissement du Plateau Mont-Royal était sensiblement le même lorsqu'il a interdit les panneaux publicitaires géants sur son territoire, il y a une dizaine d'années. Tout récemment, en mai 2020, la Cour suprême du Canada refusait d'entendre l'appel des grandes entreprises publicitaires visées. Un an plus tôt, en 2019, la Cour d'appel avait donné droit à l'interdiction décidée par l'arrondissement, confirmant les préjudices causés par les panneaux géants au caractère patrimonial du Plateau Mont-Royal, l'urgence d'agir, et l'exercice de pouvoirs locaux par un arrondissement de la Ville de Montréal. Parallèlement à cette position juridique, deux rapports, respectivement de 2012 et de 2017, documentaient des modèles d'intervention et de financement de la culture par des grandes villes, dont des capitales et des métropoles, canadiennes pour le premier rapport, et internationales, pour le second. Parmi les grandes villes canadiennes, Montréal dépensait beaucoup pour la culture, quoique relativement moins pour ses bibliothèques et ses services culturels décentralisés que pour ses grands équipements. Toutefois, d'autres grandes villes canadiennes passaient alors en mode rattrapage culturel. Montréal ne fait pas partie des cas étudiés par le rapport sur le financement de la culture dans les grandes villes mondiales, mais Toronto y apparaît, avec entre autres sa formule de taxation spéciale sur les panneaux publicitaires géants. Ce genre de taxation spécifique et dédiée à des fins culturelles se trouve mis en évidence et encouragé par le rapport, comme aussi des incitatifs indirects au développement culturel, dont des congés fiscaux. Les grandes villes sont incitées à mieux pratiquer ce genre de mesures et à mieux en quantifier les impacts.

À notre avis, cette recommandation devrait interpeller la Ville de Montréal et l'encourager à s'investir dans une offre nouvelle d'activités culturelles citoyennes et de proximité, susceptibles d'être financées par une taxe spéciale sur les panneaux publicitaires des tierces parties. Structurellement, la post modernité porte des aspirations diversifiées et adaptées en matière de services culturels comme en d'autres domaines. Dans l'environnement territorial du Canada central, la Ville de Toronto s'emploie depuis une dizaine d'années au développement et à la promotion de la culture citoyenne et locale. Quant au mode de financement, le véhicule fiscal ciblé de la taxe spéciale sur les panneaux publicitaires des tierces parties ne menace pas le développement local mais vise plutôt un nombre restreint de publicitaires de l'extérieur. Cette formule n'accapare aucune ressource autrement destinée à d'autres services ni territoires de la Ville.

Enfin, la conjoncture pandémique tend de plus à démontrer en accéléré la pertinence de la diversification de l'offre culturelle montréalaise et de sa répartition territoriale aussi à l'échelle humaine des quartiers et des arrondissements. Un tel maillage, complémentaire et alternatif, pourrait rendre tant la Ville de Montréal elle-même, comme organisation fournisseur de services, que la culture montréalaise, plus résilientes.

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

1. Le mandat	7
1.1 Le cadre du mandat	7
1.2 L'objet du mandat	9

2. L'exemple de la ville de Toronto	11
2.1 Le « Culture Plan » de 2003	11
2.2 Les panneaux publicitaires des tierces parties ; régie distincte et taxe spécifique	12
2.3 Les taux applicables aux panneaux publicitaires des tierces parties en 2019	13
2.4 Les revenus fiscaux dédiés à la Culture et la formule participative de leur gestion	14
2.5 Les leçons de l'exemple de la Ville de Toronto	16

3. Les enseignes publicitaires montréalaises, leur encadrement et leur taxation	18
3.1 L'historique contrasté des enseignes publicitaires	18
3.2 La Charte de la Ville de Montréal et l'étendue du pouvoir de taxer	19
3.3 La modalité règlementaire pour l'exercice du pouvoir fiscal	20
3.4 L'agrégation budgétaire des montants générés et de leur affectation	20

4. Le financement de la culture dans des grandes villes canadiennes et mondiales	22
4.1 Le Rapport Hill (2012) et la spécificité du modèle culturel de la Ville de Montréal	22
4.2 La pérennité du modèle collaboratif; l'exemple de la Grande Bibliothèque	24
4.3 Le Rapport du World Cities Culture (WCC) Forum (2017)	24

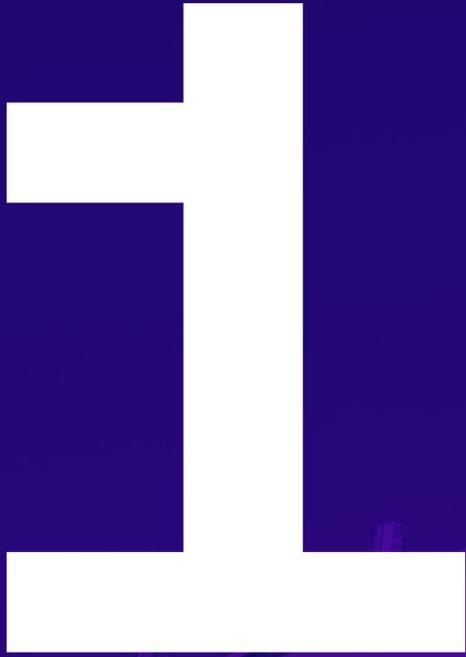
5. Les caractéristiques comparées de l'organisation territoriale et culturelle des villes de Toronto et de Montréal	27
--	-----------

6. L'interdiction des panneaux publicitaires géants par l'arrondissement du Plateau Mont-Royal; victoires devant les tribunaux en 2019 et 2020	30
---	-----------

7. Le moment opportun pour la Ville de Montréal d'injecter davantage de ressources dans le développement culturel de proximité	33
---	-----------

Conclusion	37
-------------------	-----------

Bibliographie	39
----------------------	-----------



LE MANDAT

1. LE MANDAT

Le territoire montréalais présente une offre culturelle reconnue pour son excellence et digne du statut de Montréal en tant que métropole du Québec et grande métropole du Canada. Il n'en demeure pas moins que, d'une part, de nouveaux défis, dont celui du développement de la culture citoyenne et de quartier, s'imposent sans cesse en matière culturelle et que, d'autre part, une grande métropole de relative proximité comme Toronto peut bénéficier, à des fins culturelles, d'une formule spécifiquement ciblée d'imposition de compensations ou de droits. Il est important d'explorer les meilleures pratiques de l'environnement concurrentiel et d'en évaluer les modalités de façon à analyser l'impact d'un cadre équivalent pour Montréal, compte tenu des atteintes comparables au paysage urbain par des occupations corporatives spécifiques, comme des panneaux publicitaires.



© The Bialons (Unsplash)

1.1 Le cadre du mandat

C'est dans cette perspective que le présent mandat vise l'évaluation de modalités nouvelles de financement du développement culturel citoyen montréalais grâce à des compensations financières à appliquer notamment au parc des panneaux publicitaires géants, **sans pour autant dédouaner les intervenants de leurs responsabilités ni favoriser la multiplication des panneaux pour cause de tarifs abordables.**

Ce mandat découle de l'intervention de Culture Montréal en avril 2019, à l'occasion des consultations prébudgétaires de la Ville de Montréal. La position de Culture Montréal a alors été de reconnaître les efforts consacrés par la Ville de Montréal aux principaux attraits et événements culturels qui s'y tiennent ainsi qu'au patrimoine culturel et au fonctionnement des équipements culturels, tout en déplorant les moyens restreints consacrés au développement culturel citoyen (page 3):

Compte tenu de ce contexte structurel, Culture Montréal reconnaît les efforts consentis par la Ville depuis 2002 pour consacrer aux enjeux culturels montréalais les ressources financières appropriées, et ce, non seulement dans son budget d'investissement, mais également dans son budget de fonctionnement.

Nous pensons particulièrement au développement d'un réseau de bibliothèques de nouvelle génération, à l'augmentation constante des fonds affectés au Conseil des arts de Montréal, au financement des festivals, à l'aménagement et à l'animation du Quartier des spectacles, à la mise en valeur du Vieux-Montréal ou encore aux projets d'Espace pour la vie.

On ne peut toutefois passer sous silence que les dimensions citoyennes du développement culturel constituent en quelque sorte l'angle mort de ce portrait et que, peu ou prou, elles ont dû faire les frais des mesures mises en œuvre depuis quelques années pour réduire la pression sur le budget de fonctionnement. (Culture Montréal, 2019).

En matière de développement culturel citoyen, Culture Montréal préconise notamment:

- le recours à la médiation culturelle dans les bibliothèques et les lieux de diffusion;
- le soutien au loisir culturel ainsi qu'à la pratique artistique amateur;
- l'aide au regroupement culturel dans les arrondissements;
- le soutien aux sociétés d'histoire de quartier et aux organismes locaux en patrimoine;
- le soutien à l'art public éphémère;
- l'aide aux petits lieux privés de diffusion (par exemple les cafés culturels).

En résumé, la proposition de Culture Montréal vise à compléter l'offre culturelle montréalaise, concentrée d'abord autour des attraits, événements et équipements à grand déploiement, par l'action culturelle multiforme comme facteur de développement local, au bénéfice tant des populations des quartiers que des visiteurs en provenance d'autres quartiers montréalais désireux de mieux connaître Montréal, que des touristes expérimentés désireux de s'imprégner de l'expérience du mode de vie d'un ou de plusieurs quartiers montréalais.

1.2 L'objet du mandat

Les panneaux publicitaires visés par le présent rapport sont les installations publicitaires, enseignes, panneaux-réclames, modules, situés ailleurs qu'à l'endroit où se trouve l'objet du message publicitaire. Ces installations relèvent donc de travaux aménagistes supportés par exemple par un terrain, un édifice, un toit, une infrastructure, un équipement ou même un véhicule. Leur érection requiert l'émission d'un permis ou d'un certificat d'autorisation par la municipalité, l'arrondissement, ou l'instance territoriale ayant juridiction. De telles installations publicitaires peuvent être sous la responsabilité du propriétaire foncier ou immobilier, ou de l'exploitant d'un commerce, service ou entreprise productrice, mais, très souvent, elles sont sous la responsabilité d'une entreprise spécialisée dans la médiatisation de messages publicitaires. Ce genre d'entreprise s'est développé depuis le début du XXe siècle, suite à l'obtention, en 1910, d'un brevet par Georges Claude pour son enseigne au néon (Claude Néon) qui deviendra très populaire en Europe. Il semble que l'implantation de ce genre d'enseigne ne soit survenue aux États-Unis qu'en 1923, aux fins de la promotion de l'automobile Packard à Los Angeles. Quelques grandes entreprises spécialisées concentrent maintenant la responsabilité de la majorité des installations publicitaires dans les grandes villes canadiennes, dont les plus grandes métropoles, comme Toronto et Montréal.



© Ruize Li (Unsplash)



2

L'EXEMPLE DE LA VILLE DE TORONTO

2. L'EXEMPLE DE LA VILLE DE TORONTO

Toronto est non seulement la plus importante métropole canadienne, mais aussi la capitale de l'Ontario, et concentre donc beaucoup de pouvoir. Le territoire de la ville a été considérablement agrandi par les fusions de 1998. Selon Meloche et Kilfoil (2013), en 2006, Toronto comptait seulement 45 élus, alors que Montréal en comptait 103 (page 11). Le nombre d'élus par 100 000 électeurs était en 2006 de 2,7 à Toronto, par rapport à 9,3 à Montréal (page 12). Déjà donc, à cause de l'importance de la taille territoriale de desserte, la prise de décision était beaucoup plus centralisée à Toronto qu'à Montréal. Depuis, le nombre de conseillers municipaux torontois a été réduit à 25, accentuant les tendances à la centralisation de la prise de décision et à l'homogénéisation tant du territoire que des services.



© Yalin Kaya (Unsplash)

2.1 Le « Culture Plan » de 2003

En 2003, la Ville de Toronto a adopté un plan culturel majeur intitulé Culture Plan for the Creative City. Ce plan, très élaboré et précis, fait état de l'importance du développement culturel pour le développement économique, notamment quant à la participation du secteur culturel tant à la création et au maintien de l'emploi qu'à la création de richesse et à l'amélioration du niveau de vie. Il insiste aussi sur la contribution du secteur culturel à la qualité de vie, par la diversité des contributions, des modes de vie et des activités qu'il propose et qu'il représente. Le constat de base établi par le Plan est que la Ville de Toronto dispose en 2003 de beaucoup d'actifs culturels, dont toutefois, à l'époque, le financement est relativement faible. En bref, la Ville de Toronto est déjà une ville créative, en compétition avec des métropoles occidentales renommées à cet égard, dont Chicago, Milan, Barcelone, Montréal et San Francisco, sauf que la culture torontoise est alors sous-financée : « Toronto spends \$14,64 per capita for operating and capital expenditures combined.... Montreal spends almost twice as much as Toronto, at \$26,62 (for expenditures alone)... » (City of Toronto, 2003, pages 1 et 36).

Le Plan comporte de nombreuses mesures de financement; il y est mentionné notamment le comblement des fossés entre d'un côté des bénéfices acquis ou des services reçus de la part de la Ville et de l'autre côté la contribution au développement de la Culture. Une annexe du Plan est aussi consacrée à l'identification de nombreuses parties prenantes.

L'exercice de planification culturelle de la Ville de Toronto correspond temporellement à la période de montée en notoriété des publications du professeur Richard Florida, d'abord, en 2002, quant à la classe créative des milieux urbains et métropolitains, et ensuite, en 2004, quant aux villes des classes créatives et aux liens entre dynamisme, innovation, aménagement et développement. D'ailleurs, le point 5 de la recommandation n° 60 du [Culture Plan de 2003](#) fait explicitement référence au classement de la Ville de Toronto dans le tableau des villes créatives établi par Richard Florida: «Toronto's ranking on the Creativity Index developed by Richard Florida, as compared with other major North American cities».

2.2 Les panneaux publicitaires des tierces parties; régie distincte et taxe spécifique

En 2010, le conseil de Ville de Toronto a adopté pas moins de trois règlements concernant les panneaux publicitaires :

- le Règlement 196-2010 amendant le chapitre 694 sur l'affichage général et visant à régir distinctement les panneaux publicitaires des tierces parties par rapport à l'affichage général;
- le Règlement no 197-2010 amendant le chapitre 771 sur la taxation et instaurant une taxation distincte applicable aux panneaux publicitaires des tierces parties. Présenté au Conseil municipal de Toronto en novembre-décembre 2009, il a été adopté en février 2010 avant d'être contesté sous différents arguments. Sa validité a toutefois été reconnue par la Cour supérieure de l'Ontario, le 3 mars 2011. Cependant, le tribunal a accordé une clause grand-père aux panneaux publicitaires existants le 6 avril 2010, de sorte qu'au début de l'application du Règlement, l'expectative de revenus annuels de la Ville en provenance des panneaux publicitaires des tierces parties a été réduite de 10 millions de dollars à seulement 2 millions de dollars. La taxe torontoise sur les panneaux publicitaires des tierces parties (Third Party Sign Tax) est souvent désignée par son acronyme, TPST, ou par le terme commun «BillBoard Tax» (BT);
- enfin, le Règlement 198-2010 a amendé le Code procédural applicable aux changements en matière d'affichage, par exemple concernant les mécanismes de la consultation publique.

2.3 Les taux applicables aux panneaux publicitaires des tierces parties en 2019

Le Règlement prévoit six (6) catégories de panneaux publicitaires des tierces parties selon leur taille, leur emplacement (au sol, sur un toit, etc.) et le nombre de faces comportées. Les taux applicables en 2019 sont les suivants.

TABLEAU 1

Ville de Toronto Taux applicables aux panneaux publicitaires des tierces parties 2019

Catégorie 1 1 282,49 \$	Catégorie 2 3 178, 34 \$	Catégorie 3 5 520, 27 \$
Catégorie 4 12 267, 27 \$	Catégorie 5 31 000, 00 \$	Catégorie 6 42 500, 00 \$

Source: City of Toronto, [Third Party Sign Tax, Rates for 2019](#).

Les données du tableau 1 démontrent que les taux appliqués sont progressifs, mais que les catégories 5 et 6 sont considérées comme beaucoup plus envahissantes et par conséquent sont génératrices de revenus fiscaux compensatoires beaucoup plus importants.

2.4 Les revenus fiscaux dédiés à la Culture et la formule participative de leur gestion

Selon le document intitulé Municipal Revenues de la Ville de Toronto en date du 21 septembre 2017, page 19, on trouve aux prévisions budgétaires de revenus pour 2018 et 2019 le montant de 10 millions de dollars annuels en provenance de la taxe sur les panneaux publicitaires des tierces parties. À des fins comparatives, d'autres revenus fiscaux de la Ville de Toronto sont indiqués au tableau 2 ci-après.

TABLEAU 2

Ville de Toronto Prévisions budgétaires de revenus 2018 et 2019

Municipal Land Transfer Tax \$700m	Personal Vehicle Ownership Tax (repealed) \$50m
Third Party Sign (Billboard) Tax \$10m	Hotel and Short Term Rental Tax (2018) \$20m

Source: Ville de Toronto, Municipal Revenues, 21 septembre 2017, p. 19.

À la page 25 du même document, on fait même état d'une somme globale de 12 millions de dollars de revenus consolidés en provenance des panneaux publicitaires des tierces parties, incluant vraisemblablement les revenus publicitaires de l'organisation du transport collectif. De toute façon, à 10 ou 12 millions de dollars, comme montré au tableau 2, il s'agit pour la Ville de Toronto d'un montant relativement modeste comparativement à la taxe sur les mutations immobilières, et même à celles sur l'immatriculation des véhicules automobiles et à celle sur l'hébergement hôtelier.

Depuis l'imposition de la taxe sur les panneaux publicitaires des tierces parties, les revenus ainsi générés ont toujours été conçus comme devant être dédiés à des fins culturelles. D'ailleurs, des consultations avaient été tenues avant la production du Plan culturel de la Ville de Toronto de 2003. Ainsi, des rapports de consultation de 2001 montrent par exemple qu'il était question, pour les panneaux publicitaires des tierces parties, d'une

taxe distincte à mettre en œuvre spécifiquement aux fins culturelles et artistiques, et notamment pour favoriser les activités culturelles des jeunes et aussi pour favoriser, parmi les jeunes artistes et les artistes émergents, l'acquisition d'une expérience éventuellement utile pour leur insertion en emploi ou en entrepreneuriat. Les démarches de consultation ont débuté en 2001, sous l'administration du maire Lastman. Plusieurs régimes lui ont succédé, sous les maires Miller, Ford et maintenant Tory. Malgré les différences dans les programmes politiques, la finalité spécifiquement culturelle et artistique de la taxe sur les panneaux publicitaires a non seulement été maintenue, mais elle a été réaffirmée, notamment par le point 195 de la résolution 2013EX27.1 adoptée par le comité exécutif de la Ville de Toronto, en 2013.

195. City Council request the General Manager of Economic Development and Culture to consult with the Creative Capital Advisory Committee on Executive Committee Item EX14.1, 2012 Capital and Operating Budgets (Ward All) adopted at City Council on January 17, 2012 and to prepare a report that:

- a. reviews the interdependencies between the arts sector and City departments and services to ensure that these relationships are clarified and strengthened under a new granting structure and that this structure best serves the interests of the sector, the City and the community;
- b. reviews the capacity of the TAC relative to other granting agencies. This includes financial resources, functional scope, and should consider the reporting relationship and accountability to the City;
- c. reviews the Local Arts Service Organizations (LASO) model in order to understand its impact on arts, economic and social policy objectives. There is an increased interest in the model as a potentially effective way to connect communities to programs and benefits; and
- d. reviews existing and potential revenues associated with arts investment and develop recommendations for a more self-sustaining model for arts grant funding. Innovative funding models adopted in other major cities will be considered and opportunities for revenue generation will be explored.

Le point 195 de cette résolution instaure en effet une gestion participative en demandant au directeur du développement économique et de la culture de la Ville de se concerter avec le comité aviseur de la capitale créative de l'Alliance « BeautifulCity.ca » afin d'élaborer un plan de quatre (4) ans pour renforcer le secteur culturel et artistique, au mieux de ses intérêts et de ceux de la Ville et de la communauté desservie.

L'Alliance « BeautifulCity.ca » est un regroupement de plus d'une soixantaine d'organisations qui soit œuvrent soit promeuvent le secteur des arts et de la culture. Il est intéressant de noter que, parmi les groupes de l'Alliance, se trouvent des associations étudiantes universitaires, celles de l'Université de Toronto, et de l'Université Ryerson.

Selon l'Alliance BeautifulCity.ca, des sondages sur la taxe sur les panneaux publicitaires (TPST ou billboard tax) démontreraient sa large popularité auprès de la population, sensible aux atteintes portées au paysage urbain par les vastes panneaux publicitaires. Les

citoyens s'opposeraient aussi à ce que les produits de cette taxe soient fondus dans l'ensemble des revenus consolidés de la Ville et ils tiendraient à ce qu'ils soient utilisés pour les fins spécifiques du financement des arts et de la culture dans la sphère publique.

2.5 Les leçons de l'exemple de la Ville de Toronto

- Une métropole dynamique et performante comme Toronto instaure et maintient, avec l'appui de la population, un soutien significatif et surtout distinctement ciblé au secteur des arts et de la culture comme composante de la qualité de la vie urbaine et comme facteur contributif au développement économique et au niveau de vie. Dans le récent document de 2019 intitulé Report for Action, Investments in Culture, la direction générale de la Ville affirme en effet: «Toronto's culture sector is at the heart of the city's vibrancy, liveability, and prosperity» (page 2).
- La société civile se mobilise, incluant des associations étudiantes universitaires, participe à la priorisation du secteur et collabore au titre de partie prenante avec les services de la Ville pour le développement artistique et culturel.
- Les élus, comme la population, reconnaissent les atteintes portées au paysage urbain par les panneaux publicitaires ainsi que l'opportunité d'imposer des compensations financières spécifiques y correspondant et destinées prioritairement aux activités artistiques et culturelles des jeunes ainsi qu'au soutien à l'emploi et à l'entrepreneuriat dans le secteur.
- Aux fins du financement des arts et de la culture, la taxation s'applique spécifiquement aux panneaux publicitaires **des tierces parties**, en l'occurrence aux panneaux des grandes entreprises spécialisées dans l'affichage des messages publicitaires en grand format et souvent multi faces.



© Erik Eastman (Unsplash)

3

LES ENSEIGNES PUBLICITAIRES MONTRÉALAISES, LEUR ENCADREMENT ET LEUR TAXATION

3. LES ENSEIGNES PUBLICITAIRES MONTRÉALAISES, LEUR ENCADREMENT ET LEUR TAXATION

Fondée en 1642, la Ville de Montréal est de loin la plus ancienne des trois (3) plus grandes métropoles du Canada. Elle a occupé le premier rang pour la population et la concentration des activités économiques, jusque dans les années 1960. La ville s'est progressivement développée comme une mosaïque de « petites patries ». « Très tôt, le territoire montréalais s'est révélé composite, avec sa multitude de voisinages, présentant chacun un visage spécifique défini à la fois par l'appartenance ethnique et sociale, par l'activité économique et même par l'architecture » (Linteau, 1992, p. 557). Encore aujourd'hui, avec ses 19 arrondissements, c'est le caractère composite de Montréal qui est reconnu et reflété, tant dans les politiques locales que dans la diversité des dessertes de proximité. Contrairement à Toronto, Montréal est une ville caractérisée par un degré élevé de décentralisation.

3.1 L'historique contrasté des enseignes publicitaires

Ici comme ailleurs, les enseignes publicitaires, affiches et murales sont des composantes historiques du paysage métropolitain ; elles se sont greffées à l'architecture surtout depuis l'époque industrielle et l'émergence de techniques tant d'impression à grand tirage que d'éclairage d'enseignes. Selon Choko (2013), professeur au département de design de l'UQAM, « Montréal va même compter la plus grande structure lumineuse sur toit au monde (54,86 mètres de long sur 26,52 de haut) inaugurée à Montréal le 25 juillet 1930, réalisée par Claude Néon pour la bière Black Horse ». Il s'agissait du toit de son usine de la rue Saint-Maurice, dans le Vieux-Montréal. Quant à la célèbre enseigne de la Farine Five Roses, dans le Vieux-Port, elle existe depuis 1948, selon la même source.

Aujourd'hui comme hier, les enseignes publicitaires, panneaux et affiches suscitent des appréciations variées. Le Journal Le Canada du 20 avril 1925 rapportait que l'échevin Léon Trépanier demandait l'interdiction des panneaux-réclames sur les toits des édifices. Près de cent ans plus tard, Guillaume Cordell, directeur de création d'une agence, cité par Louis Lapointe dans Formes (2015), estime que si l'affiche, discrète, peut s'harmoniser avec son environnement, les panneaux publicitaires sont au contraire des envahisseurs pollués. « À l'opposé des panneaux publicitaires qui envahissent l'espace urbain et s'imposent en tant que pollution visuelle, l'affiche tend à s'harmoniser avec son environnement ». C'est que ces catégories de support médiatiques ne visent pas les mêmes clientèles : l'affiche de palissade sera vue par un piéton, alors que l'enseigne publicitaire est associée à la circulation et sera vue d'un véhicule en mouvement, le plus souvent une automobile. L'efficacité de

l'enseigne publicitaire est donc tributaire de la clarté du message, de la concision et de la lisibilité à distance. Loin de se caractériser par sa discrétion, l'enseigne publicitaire géante est envahissante de nature.

3.2 La Charte de la Ville de Montréal et l'étendue du pouvoir de taxer

À l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal, l'article 102.2 stipule que « La Ville peut par règlement imposer une taxe annuelle pour la présence sur son territoire de toute installation publicitaire, tels une enseigne ou un panneau-réclame, située ailleurs qu'à l'endroit où se trouve l'objet du message publicitaire.

Le débiteur de la taxe est la personne qui est responsable de la présence de l'installation.

Le montant de la taxe est établi en fonction du nombre de faces d'affichage que comporte l'installation. Constitue une seule face d'affichage une surface sur laquelle se succèdent en boucle des messages publicitaires différents.

Le règlement définit les installations visées et précise celles à l'égard desquelles la taxe n'est pas applicable. »

On constate donc que l'article 102.2 de l'annexe C de la Charte de la Ville de Montréal prévoit des pouvoirs semblables à ceux de Toronto concernant la taxation à l'égard des panneaux publicitaires.

Le pouvoir conféré par la Charte est d'autant plus solide qu'il s'inscrit dans un courant de renforcement même du pouvoir général de taxation des municipalités. Ainsi, dans son article paru dans [Québec Municipal](#), (8 août 2019), et intitulé « Démystifier le pouvoir général de taxation des municipalités locales », M^e Valéry Gauthier analyse que la Cour d'appel a établi en juillet 2019 dans l'arrêt *Plessis-Panet Inc. c. Ville de Montréal* que « même en regard du pouvoir général de taxation, l'intention du législateur québécois était de confier à l'ensemble des municipalités un pouvoir général de taxation devant leur permettre de diversifier leur source de revenus et de renouveler la fiscalité municipale. »



© The Cosmonaut (Wikimedia Commons)

3.3 La modalité réglementaire pour l'exercice du pouvoir fiscal

En vertu de l'article 102.2 de l'annexe C de sa Charte, le conseil de la Ville de Montréal a adopté en 2003 le Règlement 03-212 sur la taxe spéciale sur les enseignes publicitaires, applicable à compter de l'exercice financier 2004. Il s'agit d'un règlement relativement simple concernant la mise en œuvre du pouvoir d'imposer une taxe annuelle sur les enseignes.

À l'article 1 du Règlement, on y définit une enseigne publicitaire comme une enseigne constituant un usage principal et qui peut être situé ailleurs qu'au lieu de l'établissement, du produit, du bien, du service ou de l'immeuble annoncé. Par conséquent, il s'agit d'une installation, pouvant être située ailleurs qu'au lieu de production ou de vente.

Quant à l'article 2, il stipule que dans tout secteur, il est imposé et sera perçu sur toute enseigne publicitaire de type module ou panneau publicitaire, une taxe spéciale de 530 \$ applicable sur chaque face de l'enseigne calculée en proportion du nombre de jours durant lesquels l'enseigne est exploitée.

3.4 L'agrégation budgétaire des montants générés et de leur affectation

Aux budgets annuels de fonctionnement de la Ville de Montréal, on trouve, dans la section « analyse », les montants importants des revenus provenant de la taxe sur les enseignes publicitaires, toutes espèces, tous territoires et toutes tailles confondus. Contrairement aux pratiques torontoises, il n'y apparaît pas de montants de revenus d'une taxe spéciale sur les panneaux publicitaires géants, ni par conséquent d'affectations des produits d'une telle taxe à une fin culturelle spécifique susceptible de compléter l'offre culturelle montréalaise citoyenne et de proximité. **La création d'une taxe spéciale applicable aux panneaux publicitaires géants ne pénaliserait en rien le commerce ni les affaires locales puisqu'elle ne s'appliquerait qu'à des annonceurs nationaux ou multinationaux, comme c'est déjà le cas à Toronto, à l'aide de pouvoirs déjà confirmés par des tribunaux, et que le produit qui en serait dédié à une fin culturelle spécifique n'amputerait en rien les postes de dépenses présentement couverts par les revenus existants de taxation montréalaise sur l'ensemble des enseignes publicitaires.** Bref, la formule proposée n'est pas dommageable à l'économie montréalaise et elle ne compromet aucunement les programmes déjà soutenus financièrement par la Ville de Montréal et ses arrondissements. Il est seulement question de l'ajout d'une surtaxe visant les panneaux publicitaires géants comme compensation quant à leurs impacts négatifs sur le paysage urbain ainsi que de la destination des produits à des fins culturelles citoyennes et de proximité. Il s'agit d'une version montréalaise sur mesure d'une pratique torontoise qui a fait ses preuves, comme le montre la section 4 suivante sur l'évolution du financement de la culture dans les grandes villes canadiennes et internationales.

4

LE FINANCEMENT DE LA CULTURE DANS DES GRANDES VILLES CANADIENNES ET MONDIALES

4. LE FINANCEMENT DE LA CULTURE DANS DES GRANDES VILLES CANADIENNES ET MONDIALES

Nous avons retenu deux rapports consacrés au thème du financement de la culture dans des grandes villes, dont le traitement est illustré par des études de cas.

4.1 Le Rapport Hill (2012) et la spécificité du modèle culturel de la Ville de Montréal

Le Rapport Hill, d'origine canadienne, intitulé Municipal Cultural Investment in Five Large Canadian Cities, a été publié en 2012 par Kelly Hill de Hill Strategies et porte sur les « investissements » culturels municipaux dans cinq (5) grandes villes canadiennes, soit Montréal, Ottawa, Toronto, Calgary et Vancouver. Il s'agit d'une étude principalement quantitative, consacrée aux objets et aux montants, le plus souvent nets, financés par les municipalités à même leurs budgets propres. Si des contreparties sont perçues par les municipalités pour des services culturels rendus, ils sont donc déduits des montants, lesquels sont retenus par l'étude aux montants « nets », facilitant les comparaisons. Les « investissements » culturels municipaux considérés par cette étude Hill sont composés des dépenses de fonctionnement, des investissements en immobilisations, et des subventions aux fins culturelles. Leurs objets, ou les domaines concernés, incluent : les arts de la scène, visuels, médiatiques, l'artisanat, le design, les musées, le patrimoine, les événements, activités et industries culturelles et créatives, les équipements municipaux, les quartiers culturels, l'art public et autres acquisitions artistiques. L'objectif principal de l'étude Hill est d'évaluer les positionnements quantifiés comparatifs des cinq grandes villes culturelles canadiennes; il s'articule donc autour du *benchmarking*. Pour l'atteinte de cet objectif, il faudra recourir régulièrement à des montants reflétant les différences des tailles de population, soit des montants per capita. Les données considérées portent sur trois ans et s'arrêtent en 2009, avant la remontée culturelle amorcée alors par la Ville de Toronto. D'ailleurs, l'étude Hill a vraisemblablement contribué au renforcement du mouvement de rattrapage, puis de dépassement culturel réussi par la métropole torontoise, en conformité avec son premier rang démographique et économique, voire sa domination, parmi les métropoles du Canada.

L'étude Hill démontre la diversité des montants consacrés à la culture par chacune des cinq (5) métropoles canadiennes considérées, de leurs modes d'organisation et des objets de leurs investissements culturels. En 2009, au total de leurs investissements nets *per capita*

en culture, la Ville de Montréal se classe au premier rang, avec un montant de 55 \$; elle est suivie au deuxième rang par Vancouver, avec 47 \$, au troisième rang par Calgary, avec 42 \$, par Ottawa, avec 28 \$, et enfin par Toronto, avec 19 \$ (p. 2). L'étude Hill attribue le premier rang de la Ville de Montréal à cette époque à plusieurs facteurs, notamment à ses politiques culturelles claires et à leur pilotage multipartiste, à la tradition d'ententes entre la Ville et le gouvernement du Québec, et en particulier à l'entente concernant la Grande Bibliothèque, ainsi qu'à l'importance de ses équipements naturels développés au cours des ans : Jardin botanique, Insectarium, Biodôme et Planétarium. Par contre, l'étude montre que d'autres métropoles sont en plus nette progression et ont bien davantage augmenté leurs investissements nets totaux per capita entre 2006 et 2009 : au premier rang, Calgary, avec 175 %, puis Ottawa, avec 90 %, ensuite Vancouver, avec 44 %, par rapport à 34 % pour Montréal, et seulement 14 % pour Toronto (p. 6), dont le rattrapage ne s'est pas encore manifesté pour l'ensemble du domaine culturel, quoique la métropole torontoise soit première incontestable en ce qui concerne les dépenses pour les bibliothèques. En effet, en 2009, les dépenses nettes de Toronto pour les bibliothèques atteignent le montant de 172,5 M\$ par rapport à seulement 69,8 M\$ pour Montréal, et seulement entre 33 M\$ et 36 M\$ pour chacune des trois autres grandes villes canadiennes (p. 7). Le rapport Hill souligne que, sauf pour la Ville de Montréal, les bibliothèques ont une gouvernance distincte et que les dépenses qui y sont consacrées sont les plus élevées de tous les postes de dépenses à des fins culturelles municipales. Pour les dépenses d'opération autres que les bibliothèques, la Ville de Montréal est au premier rang, en 2009. Mais elle n'occupe pas le premier rang pour les subventions nettes per capita, ni pour les immobilisations nettes per capita, domaines pour lesquels le premier rang est occupé, de loin, respectivement par Vancouver et Calgary (p. 20). La Ville de Toronto est alors bonne dernière dans ces deux domaines.

Le rapport Hill nous permet de dégager et de synthétiser le modèle d'intervention culturelle de la Ville de Montréal en 2009 : un modèle où la culture constitue une priorité affirmée, un modèle collaboratif, un modèle opérationnalisé en grande part en régie interne, fondé sur des équipements et des dépenses d'opération davantage que sur des subventions aux milieux, ainsi que sur une diversité de services multiples davantage que sur une concentration en bibliothèques. Le Rapport nous permet de constater aussi que le modèle d'intervention culturelle de la Ville de Toronto est à l'époque complètement inverse ; sauf pour les bibliothèques, concentrant les ressources, l'intervention culturelle torontoise ne reflète en rien le statut de métropole du Canada occupé par Toronto.

4.2 La pérennité du modèle collaboratif de Montréal; l'exemple de la Grande Bibliothèque

Le 19 août 2016 était annoncé le renouvellement de l'entente entre le gouvernement du Québec, la Ville de Montréal et Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BAnQ). Cette entente confirme que la Grande Bibliothèque constitue la bibliothèque centrale de Montréal et des bibliothèques montréalaises. D'ailleurs, des échanges d'expertises sont prévus entre les bibliothèques, de même que l'extension des heures d'ouverture et d'accès à des services de la Grande Bibliothèque, très fréquentée et appréciée. En vertu de l'entente, la contribution financière annuelle de la Ville de Montréal au fonctionnement de BAnQ demeure très accessible: de 8,4M\$ selon l'entente initiale de 2004, elle est fixée à 11,4M\$ en vertu de l'entente renouvelée de 2016.



© Jean Gagnon
(Wikimedia Commons)

4.3 Le Rapport du World Cities Culture (WCC) Forum (2017)

En 2017, le rapport du WCC Forum, intitulé World Cities Culture Finance Report, qui traite du financement de la culture, avec l'étude des cas de seize (16) grandes villes culturelles mondialisées, témoigne d'un spectaculaire revirement de situation, puisqu'il inclut uniquement Toronto comme grande ville canadienne étudiée. Ce rapport considère:

- six (6) villes européennes, plus Istanbul;
- trois (3) villes américaines, plus Toronto;
- quatre (4) villes asiatiques, plus Sydney (Australie).

Il propose essentiellement des études de cas exploratoires. Ce rapport insiste sur la complexité de l'organisation institutionnelle urbaine et municipale, qui rend les comparaisons financières douteuses dans plusieurs cas, selon qu'il est question de municipalités ou de régions métropolitaines. Il n'en trace pas moins certains constats généraux à partir d'études de cas spécifiques.

Par exemple, les grandes villes étudiées qui sont aussi des capitales nationales bénéficient généralement d'un soutien financier national plus important; c'est le cas par exemple de Stockholm, de Londres, de Paris, et de Moscou. Toutefois, des grandes villes d'affaires prospères comme New York, San Francisco, et Shanghai arrivent à financer leur domaine culturel à des niveaux comparables à celui des capitales, sans autant d'apports gouvernementaux. Ainsi, contrairement à la croyance générale, la Ville de New York investit beaucoup dans la culture, et notamment dans les équipements culturels, quitte à laisser une partie

du financement des opérations à d'autres acteurs, selon différentes formules. Pour les dépenses de fonctionnement directement liées à la culture, en général, l'administration locale en finance le tiers. Le financement privé ne représente généralement pas plus de 19 % des dépenses culturelles de fonctionnement, sauf aux États-Unis et à Tokyo, où les proportions sont plus grandes. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, le financement privé est d'abord tributaire de donateurs individuels, alors qu'il s'agit plutôt de donateurs corporatifs à Tokyo. La question des meilleures pratiques, entre par exemple le financement public et la philanthropie, se pose dans les mêmes termes que pour la responsabilité sociale, et les réponses sont aussi diverses, selon les contextes et les phases du développement culturel des grandes villes. L'important est que les politiques culturelles des grandes villes suscitent des adhésions et qu'elles rejoignent les parties prenantes (stakeholders) (p. 5).

Abordant le cas spécifique de Toronto, l'étude du WCC souligne l'importance du financement fédéral indirect ainsi que le financement de l'Ontario dont Toronto est la capitale. Il souligne que les dépenses culturelles de la Ville sont encore en majorité dirigées vers ses bibliothèques. Mais le Rapport fait état de contributions indirectes d'organismes locaux au financement de la culture, en provenance par exemple de la Toronto Regional Conservation Authority, de Toronto Parks, de Forestry and Recreation, de Tourism Toronto, et autres. Au chapitre toujours des contributions indirectes, très valorisées par le Rapport, on y insiste sur l'apport financier de la taxe sur les panneaux publicitaires: «In 2008, Toronto introduced a Billboard Tax, which was upheld by the Supreme Court in 2012, after a challenge from the sign industry. Revenues were used to fund a 22 millions USD art and culture reserve which is now being used to meet Toronto's commitment of 25 CAD per capita arts funding» (p. 158).

Même si elle a été soumise en 2008, la taxe sur les panneaux publicitaires géants a été confrontée à une période de reconnaissance de droits acquis et n'a pu donner sa pleine mesure qu'à compter d'au moins 2009-2010. Le Rapport semble considérer les données torontoises jusqu'en 2014, environ. **Donc, entre 2009 et 2014, la taxe spéciale sur les panneaux publicitaires géants aurait été si productive qu'elle aurait permis à la Ville de Toronto de se constituer une réserve de 22 millions de dollars américains.** Les taxes indirectes permettent aux villes, selon le Rapport, d'accorder un financement public, parfois indirect, comme des congés fiscaux, et des mesures incitatives, pour favoriser le développement artistique et culturel.

Le Rapport souligne aussi et même davantage l'ampleur du mécénat, notamment individuel, destiné aux organismes culturels et artistiques à but non lucratif à Toronto, en conformité avec les modèles américain et britannique. «Individual donations to the arts and culture are high in Canada. For example, in 2014, the Toronto not-for-profit performing arts sector is estimated to have received 9 M USD from individuals, 3 M USD from trusts and foundations, and 2 M USD from corporations» (p. 159).

Dans le «Report Headlines», on trouve une insistance sur l'avenir du financement public indirect véhiculé par des formules novatrices, à tester et à évaluer, aux fins du développement culturel. On y conseille même aux villes d'améliorer leurs pratiques à cet égard: «Indirect public funding including tax breaks and incentive is growing in importance. Cities need to get better at capturing this and measuring its impact» (p 5).

5

LES CARACTÉRISTIQUES COMPARÉES DE L'ORGANISATION TERRITORIALE ET CULTURELLE DES VILLES DE TORONTO ET DE MONTRÉAL

5. LES CARACTÉRISTIQUES COMPARÉES DE L'ORGANISATION TERRITORIALE ET CULTURELLE DES VILLES DE TORONTO ET DE MONTRÉAL

La politique culturelle 2017-2022 de la Ville de Montréal permet d'en dégager la vision et de la comparer avec celle de Toronto. D'emblée, en conformité avec ses caractéristiques « composites », selon l'expression de Linteau citée précédemment, la Ville de Montréal établit que le défi, pour elle, consiste à conjuguer la créativité et l'expérience culturelle citoyenne à l'ère du numérique et de la diversité. Dans cette perspective, la politique repose sur trois (3) principes d'action: rassembler, stimuler et rayonner. La politique établit par exemple son appui sur une approche transversale qui mise sur le pouvoir de la culture comme levier de cohésion sociale, avec des axes nombreux, allant du vivre-ensemble incarné dans les quartiers culturels, à la médiation culturelle, au soutien aux entreprises culturelles, etc.

La culture est perçue par différents acteurs montréalais comme l'essence d'une métropole, la matière de la ville et de la citoyenneté. Elle est un lien social, et elle participe à la qualité de vie urbaine. Des groupes organisés de la société civile concourent à son soutien.

Contrairement au modèle centralisé de Toronto, l'organisation territoriale de la Ville de Montréal s'inscrit dans l'application du principe de décentralisation, avec plusieurs paliers: l'agglomération à l'échelle de l'île de Montréal, regroupant les municipalités liées, la Ville, et, enfin, les arrondissements, dotés de leur propre conseil d'arrondissement comme la ville est dotée de son conseil de ville. Le règlement de la Ville de Montréal sur la taxe spéciale sur les enseignes publicitaires est d'ordre général et prévoit son application dans tout secteur.

TABLEAU 3

Organisation territoriale et culturelle
Caractéristiques comparées
Villes de Toronto et de Montréal

	Toronto	Montréal
Modèle organisationnel	centralisation	décentralisation
Modèle culturel		
Modèle d'action	créatif-participatif	instrumental
Approche	qualité de vie	transversale (cohésion sociale)

Le système institutionnel montréalais permettrait facilement, le cas échéant, de viser spécifiquement les enseignes publicitaires des tierces parties afin de générer des montants compensatoires pour les atteintes au paysage urbain et d'affecter ces montants à des objectifs artistiques et culturels spécifiques en appliquant, comme à Toronto, des montants différenciés et progressifs de taxe spéciale, selon non seulement le nombre de faces de l'enseigne, mais aussi selon sa taille, et même, potentiellement selon les territoires et leur caractère patrimonial.

Selon l'intensité des actions publicitaires des tierces parties, les revenus annuels pour la Ville de Montréal pourraient varier entre quelques millions et environ cinq (5) millions de dollars, la Ville de Montréal et ses arrondissements pouvant se livrer à de nouvelles actions de sensibilisation à l'hyperconsommation et aux atteintes publicitaires des tierces parties au paysage urbain. Mais, par comparaison avec Toronto, la somme d'environ trois millions de dollars pourrait paraître vraisemblable pour Montréal. En effet, pour le moment, il s'agit à Toronto d'un montant annuel de revenus de 10M\$ des panneaux publicitaires des tierces parties, comparativement à un montant de 700M\$ de revenus des droits sur les mutations immobilières. De tels droits sur les mutations immobilières génèrent environ le tiers à Montréal, soit un montant de revenus qui s'élève à 218 730 900 \$ prévu au budget de fonctionnement 2019 de la Ville de Montréal, compte tenu du caractère plus abordable du marché immobilier de Montréal. De plus, à Montréal, d'autres arrondissements pourraient s'inspirer éventuellement de l'exemple de réussite du Plateau Mont-Royal pour limiter voire bannir les panneaux publicitaires des tierces parties.

A large, white, stylized number '6' is positioned on the left side of the page. The background is a deep purple color with a faint, semi-transparent image of a row of houses in a residential neighborhood, likely Mont-Royal in Montreal. The houses have multiple stories, dormer windows, and small balconies with railings. The overall aesthetic is clean and modern.

6

L'INTERDICTION DES PANNEAUX PUBLICITAIRES GÉANTS PAR L'ARRON- DISSEMENT DU PLATEAU MONT-ROYAL; VICTOIRES DEVANT LES TRIBUNAUX EN 2019 ET 2020

6. L'INTERDICTION DES PANNEAUX PUBLICITAIRES GÉANTS PAR L'ARRONDISSEMENT DU PLATEAU MONT-ROYAL; VICTOIRES DEVANT LES TRIBUNAUX EN 2019 ET 2020

En 2010, l'arrondissement du Plateau Mont-Royal de la Ville de Montréal a adopté un règlement interdisant, sauf exception, les panneaux publicitaires géants sur son territoire. Ce règlement a été invalidé par la Cour supérieure en 2016, essentiellement pour cause d'atteinte injustifiée au droit à la liberté d'expression reconnue par les Chartes, et, accessoirement, en lien avec des questions quant aux pouvoirs des arrondissements. Plus récemment, le 25 septembre 2019, la Cour d'appel du Québec a rétabli, sur division, le droit de l'arrondissement d'adopter des dispositions réglementaires poursuivant un objectif « urgent et réel » de prévenir la pollution visuelle, de mettre en valeur des caractéristiques patrimoniales, et d'améliorer la qualité du paysage urbain. La Cour estime aussi qu'en 2019, d'autres moyens publicitaires sont disponibles et efficaces. D'ailleurs, au moment de l'adoption de son règlement, en 2010, l'arrondissement comptait 45 panneaux publicitaires géants, alors que leur nombre ne serait plus que de 38 en 2019.

Outre la question de la prépondérance des nuisances générées par les panneaux publicitaires par rapport aux atteintes réglementaires au droit d'expression, la Cour d'appel se prononce aussi sur les pouvoirs territoriaux des arrondissements.

La majorité de la Cour d'appel a d'abord déclaré dans ses motifs que l'article 157 de l'annexe C de la *Charte de la Ville de Montréal* autorise un arrondissement à décréter par règlement une prohibition totale des panneaux publicitaires sur son territoire, incluant le démantèlement de ceux érigés légalement...

La majorité de la Cour d'appel ordonne donc aux trois entreprises d'affichage exploitant des panneaux publicitaires dans l'arrondissement de les démanteler dans un délai de six mois. (Lanoix, 2019).

On retient donc des décisions successives de la Cour supérieure et de la Cour d'appel que le consensus juridique est encore fragile concernant les délimitations du pouvoir d'interdire les panneaux publicitaires sur un territoire de la Ville de Montréal et que, quand il est reconnu, ce pouvoir est pour le moment en lien avec les seuls impacts de la pollution visuelle portant atteinte à des caractéristiques patrimoniales du territoire concerné. Il ne semble pas que l'interdiction totale des panneaux publicitaires géants

dans l'ensemble de la Ville de Montréal réussirait facilement le test des tribunaux, dans l'état actuel des pouvoirs de la Ville. Toutefois, dans le cadre défini, il apparaît admissible de considérer les externalités négatives (la désutilité) des panneaux publicitaires en place pour obtenir des compensations financières de la part des grandes entreprises, souvent pancanadiennes, qui en sont responsables. Aussi récemment qu'au début de mai 2020, la Cour suprême du Canada a refusé d'entendre l'appel des grands publicitaires (tiers parties), ce qui représente l'ultime victoire pour l'arrondissement du Plateau Mont-Royal et la Ville de Montréal.



© Etienne Delorieux (Unsplash)



LE MOMENT OPPORTUN POUR LA VILLE DE MONTRÉAL D'INJECTER DAVANTAGE DE RESSOURCES DANS LE DÉVELOPPEMENT CULTUREL DE PROXIMITÉ



7. LE MOMENT OPPORTUN POUR LA VILLE DE MONTRÉAL D'INJECTER DAVANTAGE DE RESSOURCES DANS LE DÉVELOPPEMENT CULTUREL DE PROXIMITÉ

Compte tenu des deux victoires récentes devant les tribunaux concernant les atteintes au paysage urbain, compte tenu de l'évolution torontoise en matière culturelle, il apparaît urgent d'obtenir des compensations financières pour les panneaux des tierces parties à dédier aux fins d'activités culturelles citoyennes et de proximité, afin de compléter et de bonifier l'offre culturelle montréalaise. La pression en ce sens doit être exercée par les parties prenantes et soutenue par Culture Montréal de façon à dégager un consensus social ferme, semblable à celui qui s'est établi à Toronto, en faveur de la culture comme moteur de développement, non seulement métropolitain et central, mais aussi local, à l'échelle des arrondissements et des quartiers.

La culture agit comme levier de développement des territoires. Elle permet le rayonnement de l'identité de chaque collectivité et, par le fait même, elle en révèle les particularités reconnues et significatives et l'esprit du lieu. Elle constitue un antidote à l'uniformisation des territoires. (Poulin, Rambert, Dion, Bolduc, 2019).

Il s'agit de compléter et de pérenniser par des revenus d'une taxe supplémentaire visant seulement les grands publicitaires tierces parties les sommes prévues pour le développement de la médiation culturelle et les quartiers culturels dans l'entente sur le développement culturel conclue entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec (Ville de Montréal, Budget de fonctionnement 2019, pages 73-74).

Le moment d'agir est d'autant plus opportun, pour la Ville de Montréal, que les services municipaux de Toronto recommandent la même chose à la Ville de Toronto dès 2020. Le City of Toronto Report for Action du 1^{er} février 2019 du General Management, Economic Development and Culture au comité du budget (to Budget Committee) recommande en effet: «It is anticipated that the report to 2020 Budget process on priorities for further opportunities for investments in the arts, heritage and creative industries outside the core of the City will include new financial resources priorities for the coming years» (p. 2).

Enfin, si les enseignes publicitaires portent des atteintes au paysage urbain et aux milieux de vie, les tours 5G à venir risquent d'être beaucoup plus nombreuses et plus envahissantes. De plus, elles sont institutionnellement rattachées directement au soutien logistique inhérent au domaine des communications et de la culture. **Il serait donc d'ores et déjà pertinent que la Ville de Montréal et Culture Montréal amorcent un dialogue afin d'établir un portrait des atteintes prévisibles à la qualité des milieux de vie et le rapport financier à prévoir en compensations pour ces usages de relais 5G, dont une portion à dédier spécifiquement à des fins culturelles.**

En juin 2018, le CEFRIO a publié un rapport intitulé Modèles et enjeux pour le déploiement des réseaux de télécommunication de prochaine génération en contexte municipal. Au plan institutionnel, on y lit notamment, comme déjà en vigueur concernant les enseignes publicitaires, qu'à la Ville de Montréal, la responsabilité de contrôler l'implantation des antennes est confiée aux arrondissements. Il est donc déjà acquis que le modèle décentralisé prévaudra pour les antennes 5G. Quoiqu'en matière de tours 5G, le partage des responsabilités soit beaucoup plus complexe qu'en matière d'enseignes publicitaires. En effet, les entreprises de télécommunications sont placées sous juridiction fédérale, alors que l'aménagement du territoire est de compétence des provinces, qui délèguent par voie législative des compétences aux municipalités et aux arrondissements (au Québec, en particulier par exemple par la Charte de la Ville de Montréal ainsi que par des lois sectorielles sur l'aménagement et l'urbanisme, la fiscalité municipale, le patrimoine culturel, etc.).

Portant sur le cadre municipal général au Québec, le rapport du CEFRIO sur le déploiement des réseaux de télécommunications de prochaine génération insiste peu sur la quantification des enjeux financiers et ne s'adresse pas spécifiquement aux enjeux financiers de la Ville de Montréal à cet égard. Il identifie simplement les pouvoirs de tarification dont bénéficient les municipalités en général, en vertu des articles 244.1 à 244.4 de la Loi sur la fiscalité municipale.

Notamment, à cause en particulier, de la juridiction canadienne sur les entreprises de télécommunications, il serait opportun de viser l'établissement d'un solide rapport de force et d'examiner des alliances possibles avec les organismes culturels d'autres métropoles canadiennes, ainsi qu'avec le Caucus des vingt-deux (22) grandes villes à la Fédération canadienne des municipalités (FCM). Il s'agirait d'abord, quant aux enjeux prioritaires identifiés par la FCM, de dépasser le simple enjeu actuellement identifié sous le vocable « d'internet à large bande ».

TABLEAU 4

Mesures compensatoires suggérées Montants à dédier aux fins du développement culturel À Montréal

Mesures	Fourchettes des montants estimés
Taxe spéciale panneaux publicitaires des tierces parties	montant conservateur: 3 M\$/an
Taxe spéciale applicable aux tours 5G	5 M\$/an

L'appréciation conservatrice de 3 M\$ par an pour les revenus de la taxe spéciale sur les panneaux des tierces parties à Montréal tient compte de la disparition juridiquement annoncée des panneaux géants dans l'arrondissement du Plateau Mont-Royal. Il tient compte aussi des proportions entre ces revenus et ceux d'autres revenus comme les droits sur les mutations immobilières à Montréal et à Toronto (tableau 2). Mais justement, les atteintes causées par les panneaux géants sur des territoires patrimoniaux montréalais devraient comporter des compensations proportionnelles générant quatre (4) et même cinq (5) millions de dollars par an.

CONCLUSION

CONCLUSION

Métropole culturelle d'envergure internationale très prisée des touristes, Montréal est aussi plus ancienne que Toronto. La Ville de Montréal a développé un modèle hautement collaboratif d'intervention et s'est progressivement dotée de grands équipements, de grands attraits et de grands événements culturels, très fréquentés. Culture Montréal a déjà souligné à la Ville de Montréal l'opportunité, voire l'urgence, de compléter et de bonifier son offre culturelle par l'ajout de culture citoyenne et de proximité, adaptée aux différents milieux de vie, d'autant que le cadre institutionnel montréalais est déjà très décentralisé.

À l'encontre d'anciens stéréotypes, on observe à Toronto un grand consensus quant à l'apport de la culture à la créativité et à l'essence même de la vie métropolitaine. Même si, historiquement, la Ville de Toronto a concentré une part importante de ses dépenses culturelles dans les services de ses bibliothèques, elle s'est montrée avant-gardiste, depuis 2008-2009, par l'imposition d'une taxe spécifique en regard des panneaux publicitaires géants des tierces parties aux fins de soutenir la culture de proximité, malgré une approche institutionnelle peu facilitatrice parce que traditionnellement plutôt centralisée. La solution torontoise est mise en relief et recommandée par le Rapport sur le financement de la culture des villes mondiales produit pour le Forum des villes mondiales culturelles en 2017. La taxation spécifique des panneaux publicitaires géants des tierces parties génère des revenus d'environ 10 millions de dollars par année à Toronto. Elle a de plus permis à la Ville de constituer une réserve assurant la progression de ses dépenses culturelles pour l'avenir. Le Rapport recommande aux grandes villes notamment de perfectionner et d'évaluer des mesures d'aide indirecte et incitative au développement de la culture citoyenne et de proximité.

Le contexte favorise maintenant une action structurante de la Ville de Montréal en ce sens, non seulement dans la foulée du Rapport, mais aussi suite aux décisions récentes des tribunaux de maintenir l'interdiction des panneaux publicitaires géants adoptée il y a environ dix ans par l'arrondissement du Plateau Mont-Royal pour cause d'atteinte au caractère patrimonial de son territoire. **De tels panneaux peuvent représenter des nuisances dont la subsistance, dans certaines conditions, devrait être compensée par une taxation spécifiquement dédiée à des fins culturelles citoyennes.** L'implantation d'une telle mesure fiscale ne perturberait pas l'économie locale puisque les destinataires en sont les quelques membres d'un groupe de grands publicitaires nationaux. La formule présente aussi l'avantage d'ajouter aux ressources disponibles sans aucun transfert entre bénéficiaires existants, ni culturels ni territoriaux comme les arrondissements. **Administrativement simple à appliquer, la taxe spéciale sur les panneaux publicitaires des tierces parties pourrait rapporter environ trois (3) millions de dollars par année au bénéfice de la culture locale et citoyenne.** Elle pourrait aussi éventuellement servir de base à la taxation des futures tours 5G dont les atteintes au paysage patrimonial et naturel seront majeures.



BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

CEFRIO (2018). Modèles et enjeux pour le déploiement des réseaux de communication de prochaine génération en contexte municipal. Montréal, juin 2018. 46 pages.

Charte de la Ville de Montréal. Annexe C.

Choko, M. (2013). La publicité et la bière Black Horse au 20^e siècle. Exposition « Pour boire, il faut vendre ». Musée de Lachine, Ville de Montréal.

Choko, M. (2016). « Les panneaux-réclames, éléments historiques du paysage urbain ». Le Devoir, 28 septembre 2016.

City of Toronto (2003). Culture Plan for the Creative City. Toronto. 64 pages.

City of Toronto (2017). Municipal Revenues. Toronto, 21 septembre 2017. 26 pages.

City of Toronto (2019). Report for Action; Investments in Culture. General Management, Economic Development and Culture to Budget Committee. Toronto, 1^{er} février 2019. 8 pages.

City of Toronto. Third Party Sign Tax, Rates for 2019.

City of Toronto. Decision 2013, 15-16 janvier 2013. Toronto 2013 Capital and Operating Budget. Toronto, 2013EX27.1.

Corriveau, J. (2011). « Ras-le-bol publicitaire; de plus en plus de voix s'élèvent pour dénoncer l'envahisseur ». Le Devoir, 1^{er} juin 2011.

Culture Montréal (2019). Budget 2020 de la Ville de Montréal; intervention de Culture Montréal sur les consultations prébudgétaires. Avril 2019. 6 pages.

Florida, R. (2002). The Rise of the Creative Class. New York, Basic Books. 404 pages.

Florida, R. (2004). Creative Cities and the Creative Class. New-York-London, Routledge. 198 pages.

Gauthier, V. (2019). « Démystifier le pouvoir général de taxation des municipalités locales ». Montréal, Québec Municipal, 8 août 2019.

Hill, K (2012). Municipal Cultural Investment in Five Large Canadian Cities. Ottawa, Hill Strategies Reserch Inc. 73p.

Lanoix, S. (2019). « L'interdiction des panneaux publicitaires dans le Plateau Mont-Royal: la Cour d'appel renverse le jugement de la Cour supérieure dans une décision divisée ». Montréal, Québec municipal, 3 novembre 2019.

Lapointe, L. (2015). « L'affichage dans le paysage urbain ». Magazine Formes, 14 janvier 2015.

Linteau, P.-A. (1992). Histoire de Montréal depuis la Confédération. Montréal, Boréal, 613 pages.

Meloche, J.-P. et P. Kilfoil (2013). La taille des conseils municipaux et le coût de la représentation démocratique dans les principales villes du Québec et du Canada. Montréal, CIRANO, Série scientifique, octobre 2013. 36 pages.

Poulin, F., A. Rambert, G. Dion, et L.-J. Bolduc (2019). « L'aménagement culturel du territoire ». Urbanité, Diversité, culture et urbanisme, automne 2019. Pages 27-29.

Regroupement de l'industrie de l'affichage extérieur au Québec (RIAEQ), (2010). L'affichage extérieur au Québec: une jeune industrie centenaire. Novembre 2010. 16 pages.

Robert, M. (2010). « Les années 1920 et les panneaux publicitaires à Montréal » sur le site Archives de la Ville de Montréal, 8 septembre 2010.

Ville de Montréal. Budgets de fonctionnement. 2017, 2018 et 2019.

World Cities Culture Forum (2017). World Cities Culture Finance Report. Bop Consulting Company, UK. 164 pages.

