

UNE MÉTROPOLE À LA HAUTEUR DE NOS ASPIRATIONS

MARS 2010

RAPPORT RÉALISÉ PAR LE
GROUPE DE TRAVAIL
SUR LES ENJEUX DE
GOUVERNANCE ET DE
FISCALITÉ DE MONTRÉAL

COMMANDÉ PAR :



Chambre de commerce
du Montréal métropolitain
Board of Trade of Metropolitan Montreal





MOT DU PRÉSIDENT ET CHEF DE LA DIRECTION DE LA CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN

Montréal, le 31 mars 2010

Mesdames, Messieurs,

Nous avons tous au fond de nous-mêmes le rêve que Montréal soit une métropole phare, admirée tant pour sa qualité de vie que pour sa réussite économique. Nous la rêvons dynamique, entreprenante, créative, inspirante et prospère. Nous la voulons métropole culturelle internationale, ville du haut savoir, ville de design, grande capitale de l'aéronautique, du jeu vidéo et des sciences de la vie, cité de créativité et d'innovation... Bref, nous avons de très grandes aspirations.

Ces aspirations sont fondées sur des forces bien réelles. Nous avons accompli des progrès depuis cinquante ans, notamment par la hausse du taux de scolarisation générale et universitaire. Pensons aussi à la transition parfois douloureuse mais réussie d'une économie fortement basée sur le secteur manufacturier vers une économie axée sur le savoir et les segments à haute valeur ajoutée des secteurs économiques dits traditionnels. Nous avons redéfini l'identité de notre métropole en nous appuyant sur nos créateurs dans tous les domaines, de la tenue de grands festivals à la reconfiguration de quartiers complets autour de projets porteurs. En somme, nous avons de bonnes raisons d'avoir des attentes élevées pour l'avenir de notre métropole.

Pourtant, malgré ces progrès, les résultats ne sont pas au rendez-vous et Montréal arrive toujours en queue de peloton au classement des principales métropoles d'Amérique du Nord. Devant ce constat, nous cherchons à comprendre ce qui ne va pas, à identifier les sources des entraves qui empêchent la ville de se développer à la vitesse et à la hauteur de nos aspirations.

C'est dans le but de faire le point et, dans la mesure du possible, de servir de catalyseur pour enclencher certaines décisions cruciales pour notre avenir que la Chambre de commerce du Montréal métropolitain a demandé à un groupe d'experts et de gestionnaires d'expérience de se pencher sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité de la métropole.

En mandatant ce groupe d'experts, la Chambre voulait s'assurer d'obtenir une analyse objective, non complaisante et non partisane sur la situation de la métropole. À la lumière des recommandations audacieuses qui sont contenues dans ce rapport, il apparaît clairement que la Chambre a fait le bon choix. Intitulé «Une métropole à la hauteur de nos aspirations», ce rapport propose une série de mesures concrètes qui permettront à Montréal d'être plus dynamique et plus performante.

Nous sommes persuadés que les citoyens et la communauté

d'affaires accorderont à ce rapport la plus grande attention. Le rapport ne prétend pas être une feuille de route complète qui permettra de rattraper tout le retard accumulé. Il propose toutefois des changements fondamentaux qui permettraient à notre métropole de poursuivre son développement sur des bases solides et d'exploiter ses capacités de création et d'innovation.

Je tiens à remercier les membres du comité, madame Diane Wilhelmy ainsi que messieurs Marcel Côté, Claude Séguin, André Boisclair, André Delisle et Gilles Godbout, d'avoir accepté de se prêter à cet exercice. Toutes ces personnes se sont impliquées parce qu'elles ont à cœur le succès de Montréal et nous les remercions chaleureusement.

En terminant, je rappelle à tous que le changement est exigeant. Si nous voulons une métropole à la hauteur de nos ambitions, il nous faudra agir avec détermination. Il nous faudra appuyer nos élus qui auront le courage de faire des choix difficiles. C'est l'engagement que prend la Chambre de commerce du Montréal métropolitain.

Le président et chef de la direction,

Michel Leblanc



MOT DES COPRÉSIDENTS



Montréal, le 31 mars 2010

Monsieur le Président et Chef de la direction de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain,

Au nom du Groupe de travail, nous avons le plaisir de vous présenter le rapport du Groupe de travail sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité de Montréal.

Le mandat que la Chambre nous a confié le 10 septembre dernier était la production d'une série de recommandations simples qui pourraient être mises en œuvre rapidement afin d'améliorer la performance de notre métropole. Si l'essentiel de ce que nous vous présentons aujourd'hui répond à ce critère, il va sans dire que nous traitons tout de même d'enjeux complexes qui imposent souvent des nuances. Le document que vous avez sous les yeux est donc plus volumineux que ce que nous anticipions parce que la nature de notre mandat nous a

menés à soulever plus de questions et à pousser plus loin notre réflexion.

Notre but n'était pas de faire l'examen exhaustif du processus qui a conduit à la situation actuelle de Montréal, mais un diagnostic rigoureux de la situation s'imposait pour nous permettre de proposer des pistes de solution. Deux principaux messages se dégagent de notre travail : la Ville de Montréal doit mieux s'organiser dans la foulée des transformations municipales des dernières années et le gouvernement du Québec doit prendre les moyens de répondre adéquatement aux problématiques et aux besoins de la région métropolitaine.

Le présent rapport suggère des changements importants dans certaines organisations. Nous invitons les personnes concernées par ces changements à mettre leurs intérêts particuliers dans une juste perspective et à assumer leur leadership en profitant de l'occasion pour réfléchir au bien commun et à l'avenir de la métropole.

Nous voulons profiter de l'occasion pour remercier André Boisclair, André Delisle, Gilles Godbout et Diane Wilhelmy, qui signent le présent rapport avec nous et avec qui nous avons eu le plaisir de collaborer dans le cadre de nos travaux. Nous remercions également Louis Roquet, qui était membre du Groupe lors de sa mise sur pied,

mais qui a choisi de contribuer à l'avenir de la métropole d'une autre façon en acceptant le poste de directeur général de la Ville de Montréal.

Nous espérons que ce rapport saura répondre à vos attentes et sera en mesure de provoquer des changements qui profiteront à l'ensemble des citoyens de la région métropolitaine.

Marcel Côté

Claude Séguin

**UNE
MÉTROPOLE
À LA HAUTEUR
DE NOS
ASPIRATIONS**
MEMBRES DU
GROUPE

M. MARCEL CÔTÉ

Associé fondateur de
SECOR Conseil

M. ANDRÉ DELISLE

Administrateur de sociétés et
consultant, ancien directeur
des finances, Ville de Montréal,
et ancien sous-ministre adjoint,
ministère des Finances,
gouvernement du Québec

M. CLAUDE SÉGUIN

Vice-président principal,
Développement de l'entreprise
et Investissements stratégiques
chez CGI et ancien sous-ministre
des Finances, gouvernement du
Québec

M. GILLES GODBOUT

Consultant, ancien sous-ministre
des Finances, gouvernement du
Québec

M. ANDRÉ BOISCLAIR

Consultant, développement
stratégique et affaires publiques,
ancien ministre des Affaires
municipales et de la Métropole,
gouvernement du Québec

MME DIANE WILHELMY

Consultante, ancienne
sous-ministre du ministère des
Relations internationales du
gouvernement du Québec et
ancienne déléguée générale du
Québec à New York

TABLE DES MATIÈRES

1 LE GROUPE DE TRAVAIL ET SON MANDAT

p.9

2 UNE MÉTROPOLE EN DIFFICULTÉ : UN DÉFI POUR TOUT LE QUÉBEC

p.13

3 DES STRUCTURES MUNICIPALES FRAGMENTÉES

p.21

4 LES DÉFIS DE GESTION DE MONTRÉAL : EFFICACITÉ ET COHÉRENCE

p.29

5 LA COHÉRENCE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE DANS LA MÉTROPOLE

p.43

6 LE PARADOXE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

p.51

7 UNE APPROCHE MÉTROPOLITAINE AU DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT COLLECTIF

p.63

8 UN CADRE FISCAL ADAPTÉ AUX BESOINS DE LA RÉGION

p.73

9 LE COURAGE D'AGIR

p.87

1 LE GROUPE DE
TRAVAIL ET SON
MANDAT

2 UNE
MÉTROPOLE EN
DIFFICULTÉ : UN
DÉFI POUR TOUT LE
QUÉBEC

3 DES
STRUCTURES
MUNICIPALES
FRAGMENTÉES

4 LES DÉFIS DE
GESTION DE
MONTREAL :
EFFICACITÉ ET CO-
HÉRENCE

5 LA COHÉRENCE
DE L'ACTION
GOUVERNE-
MENTALE DANS LA
MÉTROPOLE

6 LE PARADOXE
DU DÉVELOPPE-
MENT ÉCONO-
MIQUE

7 UNE APPROCHE
MÉTROPOLITAI-
NE AU
DÉVELOPPEMENT
DU TRANSPORT
COLLECTIF

8 UN CADRE
FISCAL ADAPTÉ
AUX BESOINS
DE LA RÉGION

9 LE COURAGE
D'AGIR

En mai 2009, l'Association des économistes québécois (ASDEQ) a tenu à Montréal son congrès annuel sous le thème « Les grandes villes : locomotives du développement économique ». Une cinquantaine de conférenciers se sont succédé pendant deux jours, explorant toutes les facettes de la contribution des grandes villes à la croissance économique des régions et pays. En filigrane de cette réflexion se trouvaient le rôle de Montréal comme moteur économique du Québec et, par ricochet, la santé économique de Montréal comme grande ville.

Quelques semaines plus tard, le président du congrès, M. Marcel Côté, et le vice-président du programme du congrès, M. Claude Séguin, étaient conférenciers à un déjeuner-causerie de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain. À cette occasion, ils ont tiré les leçons du congrès pour la région de Montréal sous la forme de dix chantiers auxquels ils conviaient les Montréalais à s'attaquer. Un de ces chantiers était la formation d'un groupe de travail qui verrait à proposer aux autorités politiques locales et provinciales des mesures visant à améliorer la gouvernance et la fiscalité municipale dans la région de Montréal.

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain a décidé de saisir l'invitation des deux conférenciers, de créer le Groupe de travail sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité dans la région de Montréal et d'assurer le financement de ses travaux de recherche. Elle a aussi invité MM. Côté et Séguin à coprésider le Groupe de travail.

LA FORMATION DU GROUPE DE TRAVAIL

Le Groupe de travail a été officiellement créé le 10 septembre 2009. Le mandat confié par la Chambre était le suivant :

Le Groupe de travail est mandaté pour réfléchir sur des moyens concrets qui permettraient de mieux répondre aux défis de fiscalité et de gouvernance au

palier municipal dans la région de Montréal. Le Groupe est invité à présenter des recommandations ciblées qui éclaireront l'administration nouvellement élue à Montréal dans ses choix relatifs à la gouvernance et à la fiscalité. Ces recommandations alimenteront aussi la réflexion de la Chambre et mèneront à des propositions qu'elle pourra formuler notamment auprès du gouvernement du Québec.

Outre ses deux coprésidents, le Groupe était formé de cinq personnes ayant toutes eu l'occasion par le passé de traiter de dossiers concernant Montréal dans le cadre de leurs activités professionnelles, particulièrement au gouvernement du Québec.

- M. André Boisclair, consultant, développement stratégique et affaires publiques, ancien ministre des Affaires municipales et de la Métropole, gouvernement du Québec
- M. André Delisle, administrateur de sociétés et consultant, ancien directeur des finances, Ville de Montréal, et ancien sous-ministre adjoint, ministère des Finances, gouvernement du Québec
- M. Gilles Godbout, consultant, ancien sous-ministre des Finances, gouvernement du Québec
- M. Louis Roquet, ancien secrétaire général de la Ville de Montréal et ancien directeur général de la Communauté urbaine de Montréal
- Mme Diane Wilhelmy, consultante, ancienne sous-ministre du ministère des Relations internationales du gouvernement du Québec et ancienne déléguée générale du Québec à New York

Quelques semaines après le début des travaux, M. Roquet s'est retiré du groupe, ayant accepté le poste de directeur général de la Ville de Montréal.

Une petite équipe de trois personnes a secondé le Groupe de travail. M. Robert Cournoyer, ancien sous-ministre adjoint au ministère des Affaires municipales et de la Métropole, a assisté le Groupe dans ses travaux de recherche et la rédaction du rapport. La Chambre a mis à la disposition du Groupe deux membres de son équipe de Stratégie et politiques, MM. Sylvain Bouffard et Alexandre Ramacieri, qui ont assisté le Groupe dans ses recherches et la coordination de ses activités. Le Groupe a aussi bénéficié des services de la Chambre pour la production de ce rapport. Par ailleurs, la teneur du rapport et en particulier ses conclusions sont celles des membres du Groupe de travail, qui en assument l'entière responsabilité.

NOTRE INTERPRÉTATION DU MANDAT

Le fait que les deux coprésidents étaient à l'origine de la formation du Groupe de travail a donné à ce dernier une latitude certaine dans la délinéation de son mandat. Le mandat général reçu de la Chambre était relativement flexible, au-delà d'un souhait de recommandations concrètes. Au fil de ses réunions, le Groupe a précisé graduellement son interprétation du mandat.

Le Groupe de travail n'a pas jugé de son ressort de remettre en cause les décisions politiques qui ont présidé aux structures en place, notamment le découpage de Montréal en arrondissements, la présence sur l'île de Montréal de municipalités défusionnées (ou liées) et la constitution de la Communauté métropolitaine de Montréal. En corollaire, il n'était pas de notre responsabilité de remettre en cause l'attribution des pouvoirs entre ces divers paliers, des décisions tout aussi politiques. Cette interprétation de notre mandat ne se veut pas un jugement de valeur sur les structures en place : elles sont le résultat d'un processus démocratique auquel les experts n'ont pas à se substituer. Il revient à la classe politique de déterminer la pertinence des structures en place.

Notre mandat a porté sur l'optimisation de la gouvernance et du fonctionnement de ces structures. Nous avons cherché à appliquer les meilleures pratiques de gouvernance et de gestion publique. Toutefois, cinq aspects de l'interprétation de notre mandat méritent d'être soulignés.

- Nos recommandations se situent dans la foulée des travaux de l'ASDEQ et donc à l'aune du développement économique. Elles visent à améliorer la gouvernance et la fiscalité des structures locales. Plus spécifiquement, le Groupe de travail a cherché à augmenter l'efficacité de la région de Montréal pour ses citoyens et pour ses entreprises, par une meilleure gouvernance et par une fiscalité appropriée à ses besoins et ses contraintes.

- Le rapport s'adresse à tous les paliers d'autorité politique de même qu'à la communauté en général. Les interlocuteurs visés sont ceux qui se préoccupent à divers titres du développement économique de la région et, en particulier, les leaders de la communauté dont les décisions ou l'influence peuvent changer les choses.
- Notre rapport vise l'ensemble de la région montréalaise, définie statistiquement comme la région métropolitaine de recensement, et dont le périmètre politique, légèrement différent, est celui de la Communauté métropolitaine de Montréal. Au sein de cette région, la ville de Montréal a une place centrale et il n'est pas surprenant que nous ayons apporté une attention particulière à l'efficacité de ses structures et de son fonctionnement. Dans ce rapport, nous utilisons généralement « région de Montréal » ou « Montréal métropolitain » pour désigner la réalité régionale et « Montréal » pour désigner la ville de Montréal, sauf lorsque le contexte associe sans ambiguïté le terme Montréal à sa réalité métropolitaine.
- Finalement, nous avons volontairement restreint notre examen à ce que nous considérons comme étant les principaux problèmes de la région, un choix forcément arbitraire et qui ne fera pas l'unanimité. Ainsi, en ce qui concerne le fonctionnement des villes, nous avons limité notre examen à la seule ville de Montréal. Nous n'avons pas examiné la question des villes reconstituées de l'agglomération de Montréal, ni celle des villes de la couronne. La complexité des questions en cause aurait exigé trop de ressources pour nos moyens limités. Toutefois, nous croyons qu'un déblocage sur les grands enjeux de la ville centrale se traduira par un changement de la dynamique politique au sein de la région et facilitera le règlement de beaucoup d'enjeux secondaires ou de portée plus limitée.
- Enfin, le Groupe de travail a jugé bon de ne pas aborder certains enjeux importants qui ne sont pas propres à la région montréalaise. C'est le cas, par exemple, du financement des partis politiques municipaux, qui est d'ailleurs un enjeu de nature plus large que la gouvernance municipale. Il en est de même des questions de probité au sein des administrations municipales, qui ont soulevé beaucoup d'intérêt médiatique à l'automne dernier, mais dont l'examen n'est pas de notre ressort. Nous n'avons pas examiné non plus les questions qui pourraient se poser quant à l'action du gouvernement fédéral dans la région de Montréal.

Notre mandat nous a permis d'aborder les principaux enjeux de la région et de la ville de Montréal dans une période de temps relativement restreinte. Ceci n'aurait pas été possible sans l'apport d'un grand nombre de citoyens, fonctionnaires et élus, qui ont collaboré et nous ont fait part de leurs préoccupations et de leurs suggestions.

LES TRAVAUX DU GROUPE

Les travaux de recherche du Groupe de travail se sont articulés autour de trois axes : analyse documentaire, entrevues avec des personnes-ressources et discussions au sein du Groupe.

- Le Groupe a pris connaissance de l'abondante documentation sur Montréal et sa région. Les recherches effectuées pour le Groupe ont permis de rassembler les rapports sur la région et leur lecture a été partagée au sein des membres du Groupe. C'est ainsi que le Groupe a pu se familiariser avec le riche débat public sur les structures municipales et régionales qui a marqué la région depuis trente ans. Nous avons aussi pris connaissance de divers rapports d'experts d'ici et d'ailleurs sur Montréal et sur les grandes villes. Nous avons enfin consulté plusieurs documents d'information sur l'organisation de villes comparables, telles Toronto et Vancouver.
- Le Groupe a rencontré les représentants d'une vingtaine d'organismes, ministères et municipalités. Nous avons aussi rencontré plus d'une cinquantaine d'autres personnes issues des milieux politique ou administratif dans le cadre d'entrevues individuelles. En particulier, nous avons rencontré une dizaine d'experts, de même qu'un nombre égal d'anciens fonctionnaires impliqués à divers titres dans les dossiers de la région métropolitaine ou des villes de la région. Nous avons parlé avec des personnes qui connaissent les structures de gouvernance dans d'autres villes, telles Toronto et Québec.

- Le Groupe a tenu une douzaine de réunions plénières. Nous avons aussi tenu une quinzaine de réunions en sous-comités, pour traiter de sujets précis.

Le Groupe a été impressionné par la grande collaboration de tous les experts rencontrés, des ministères et organismes du gouvernement du Québec ainsi que des municipalités et organisations supramunicipales de la région de Montréal. La collaboration des organismes du milieu a été aussi exemplaire et a grandement facilité notre tâche.

LA STRUCTURE DU RAPPORT

Le rapport est divisé en neuf chapitres. Les chapitres 2 et 3 mettent la table. Le chapitre 2 fait un survol de la situation économique de la région de Montréal. Le chapitre 3 présente l'évolution des structures municipales et situe les principaux enjeux de gouvernance qui s'en dégagent. Le chapitre 4 est consacré à la Ville de Montréal. Le chapitre 5 traite de la façon dont le gouvernement du Québec est structuré pour intervenir dans la région. Le chapitre 6 traite de l'organisation de la promotion du développement économique dans la région. Le chapitre 7 porte sur le transport en commun alors que les enjeux fiscaux sont abordés au chapitre 8. Nos conclusions ainsi qu'une proposition de mécanisme de suivi sont au chapitre 9.

Note méthodologique :

Lorsque le contexte le permet, le terme « Montréal » peut aussi être utilisé pour désigner la réalité urbaine de Montréal, c'est-à-dire la région métropolitaine. C'est le cas en particulier des études étrangères, qui désignent toujours la région sous le nom de Montréal. Cette région est définie formellement par Statistique Canada comme région métropolitaine de recensement (RMR Montréal), et son périmètre ne diffère que légèrement de celui de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). À moins de mention explicite, nous ne faisons pas de distinction entre ces deux définitions territoriales.

1 LE GROUPE DE
TRAVAIL ET SON
MANDAT

2 UNE
MÉTROPOLE EN
DIFFICULTÉ : UN
DÉFI POUR TOUT LE
QUÉBEC

3 DES
STRUCTURES
MUNICIPALES
FRAGMENTÉES

4 LES DÉFIS DE
GESTION DE
MONTREAL :
EFFICACITÉ ET CO-
HÉRENCE

5 LA COHÉRENCE
DE L'ACTION
GOUVERNE-
MENTALE DANS LA
MÉTROPOLE

6 LE PARADOXE
DU DÉVELOPPE-
MENT ÉCONO-
MIQUE

7 UNE APPROCHE
MÉTROPOLITAI-
NE AU
DÉVELOPPEMENT
DU TRANSPORT
COLLECTIF

8 UN CADRE
FISCAL ADAPTÉ
AUX BESOINS
DE LA RÉGION

9 LE COURAGE
D'AGIR

Le congrès de l'ASDEQ a porté un jugement très sévère sur la situation économique de Montréal et sa contribution à la croissance économique du Québec. Ce diagnostic n'était pas nouveau. Les difficultés structurelles de l'économie de Montréal sont bien connues, de même que son faible niveau de performance. Ce que les participants du congrès ont tenté de faire est d'identifier les causes de cette sous-performance et d'indiquer des pistes pour changer la trajectoire actuelle de l'économie de Montréal. La fiscalité municipale et la gouvernance de la région sont parmi ces pistes.

LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE MONTRÉAL

Parmi les trente plus grandes agglomérations des États-Unis et du Canada, Montréal se classe au 16^e rang pour sa population, tel qu'en fait état le tableau 1 situé à la page suivante, avec 3,7 millions d'habitants. Toronto, avec 5,5 millions d'habitants, est au 7^e rang et Vancouver, avec sa population de 2,3 millions, au 25^e rang. Mais la population de Montréal croît lentement : de 0,9 % par année depuis dix ans, un des taux de croissance les plus faibles des trente villes. La croissance de Toronto et de Vancouver est environ deux fois plus élevée, soit respectivement de 2,1 % et de 1,8 %. Ces écarts ne s'expliquent ni par la natalité, ni par les soldes migratoires intra ou inter-provinciaux, mais bien par le faible taux d'immigration internationale. Montréal attire beaucoup moins d'immigrants que Toronto, soit environ 35 000 à Montréal, contre plus de 100 000 par année à Toronto. Toutes proportions gardées, Vancouver attire plus d'immigrants et voit donc sa population croître plus rapidement. La faible performance de l'économie de Montréal explique en partie ce peu d'intérêt des immigrants, bien que la nécessité de connaître le français ait sans doute aussi son importance.

Des trente villes, Montréal est la moins riche. Le tableau 1 présente le revenu personnel par habitant des grandes villes et Montréal se situe au dernier rang sur

cet indicateur. Même si toute comparaison entre le Canada et les États-Unis sur cet indicateur est sujette à interprétation à cause de la conversion des monnaies, le résultat est sans ambiguïté : la seule ville comparable à Montréal est Riverside, au sud de Los Angeles. Le revenu personnel par habitant à Montréal est moins de la moitié de celui à San Francisco ou Boston.

Cette faible performance de l'économie montréalaise a fait l'objet de nombreuses études. En préparation à la publication en 2004 d'un *Examen territorial*¹, l'OCDE a mandaté un groupe d'experts pour analyser en profondeur l'économie de Montréal, la comparant entre autres avec les 64 autres villes de plus de 2 millions d'habitants que l'on retrouve dans les pays de l'OCDE. Montréal se situe au dernier rang des villes nord-américaines dans cette comparaison et au 44^e rang parmi les 64 villes de plus de 2 millions d'habitants dans les pays de l'OCDE. L'étude souligne entre autres qu'en 2003, le PIB par habitant de Montréal était de 22 % inférieur à celui de Toronto, et de 8 % inférieur à celui de Vancouver.

Cette situation n'a pas changé depuis. Le tableau 2 porte sur les principales villes canadiennes identifiées par Statistique Canada. Au 2^e rang pour la population, la région métropolitaine de Montréal est au 20^e rang pour le revenu personnel par habitant.

¹ OCDE. 2004. *Examens territoriaux de l'OCDE – Montréal*. Canada. Paris : Les éditions de l'OCDE.

TABLEAU 1

**POPULATION ET REVENU PERSONNEL PAR HABITANT, JUIN 2008, \$US,
TRENTÉ PRINCIPALES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES, CANADA ET ÉTATS-UNIS**

RANG		POP. M	REVENU/HAB. 000 \$	RANG	RANG		POP. M	REVENU/HAB. 000 \$	RANG
1	NEW YORK	18,8	54,2	4	16	MONTREAL	3,7	28,3	30
2	LOS ANGELES	12,9	42,9	14	17	SEATTLE	3,3	50,5	5
3	CHICAGO	9,5	45,3	12	18	MINNEAPOLIS	3,2	47,9	7
4	DALLAS	6,1	42,4	16	19	SAN DIEGO	3,0	45,4	11
5	PHILADELPHIE	5,8	47,0	10	20	ST. LOUIS	2,8	41,3	17
6	HOUSTON	5,6	48,3	6	21	TAMPA	2,7	36,9	24
7	TORONTO	5,5	33,2	27	22	DENVER	2,7	47,5	8
8	MIAMI	5,4	43,7	13	23	BALTIMORE	2,5	47,3	9
9	WASHINGTON	5,3	56,5	2	24	PITTSBURGH	2,4	42,8	15
10	ATLANTA	5,3	37,6	23	25	VANCOUVER	2,3	31,2	28
11	BOSTON	4,5	55,0	3	26	PORTLAND	2,2	39,4	20
12	DETROIT	4,5	39,8	19	27	CINCINNATI	2,1	38,8	22
13	SAN FRANCISCO	4,2	61,7	1	28	CLEVELAND	2,1	39,9	18
14	PHENIX	4,2	34,7	25	29	SACRAMENTO	2,1	39,0	21
15	RIVERSIDE	4,1	29,0	29	30	ORLANDO	2,0	34,7	26

Sources : Statistique Canada, Bureau of Economic Statistics, FPmarkets 2008

TABLEAU 2

POPULATION ET REVENU PERSONNEL PAR HABITANT, 2009
PRINCIPALES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES CANADIENNES ET QUÉBÉCOISES
(RANG PARMİ LES 30 PLUS GRANDES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES CANADIENNES)

	POPULATION		REVENU PAR HABITANT		
	RANG	000	\$	INDICE	RANG
TORONTO	1	5 772	35 900	120	3
MONTRÉAL	2	3 869	29 800	100	20
VANCOUVER	3	2 306	32 300	108	7
CALGARY	4	1 222	44 300	149	1
OTTAWA-GATINEAU	5	1 144	36 300	122	2
EDMONTON	6	751	35 800	120	4
QUÉBEC	7	741	30 000	101	19
HAMILTON	8	722	33 400	112	6
WINNIPEG	9	500	29 000	97	23
KITCHENER	10	491	33 800	113	5
SHERBROOKE	20	198	26 600	89	27
SAGUENAY	26	152	25 900	87	29
TROIS-RIVIÈRES	27	146	25 800	87	30

Sources : Statistique Canada, Secor

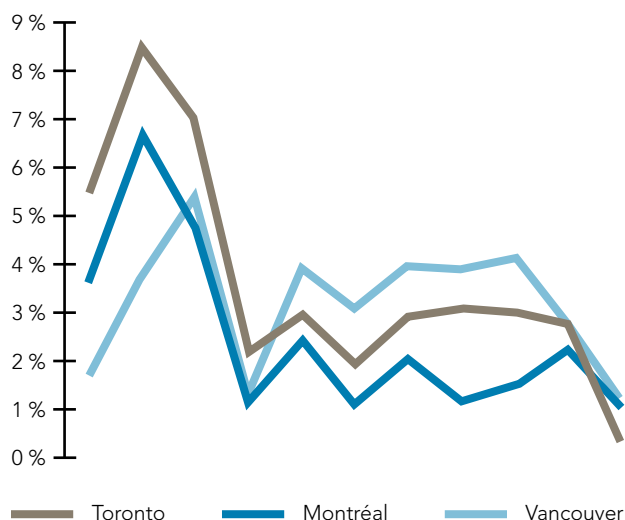
Il est à noter, et nous y reviendrons, la piètre performance des trois métropoles régionales québécoises que sont Sherbrooke, Saguenay et Trois-Rivières, qui se trouvent aux 27^e, 29^e et 30^e rangs. (Gatineau, une banlieue d'Ottawa, avec un revenu personnel moyen de 31 800 \$, serait, avec son 14^e rang, la région la plus riche du Québec.)

Toutes ces statistiques indiquent une réalité inéluctable : l'économie de Montréal crée moins de richesse que celle de la grande majorité des villes avec lesquelles elle peut se comparer en Amérique du Nord et même au Canada. Les résidents de la région de Montréal sont peut-être habitués à cette situation et ont ajusté leur niveau de vie à leurs moyens. En fait, c'est presque dans l'indifférence que l'on émet ce constat qui ne choque presque plus. Mais on ne peut le rejeter du revers de la main. Entre autres conséquences de cette faible productivité de son économie, Montréal fait face à un important problème de pauvreté urbaine.

UNE SITUATION QUI PERDURE

La faible croissance de sa population (la moitié de celle de Toronto) s'est traduite au fil des ans par un lent déclin du poids économique de Montréal. Au chapitre du PIB par habitant et du revenu par habitant, aucun changement de trajectoire n'est observé. De 1998 à 2008, le revenu personnel par habitant a crû légèrement plus rapidement à Montréal qu'à Toronto (3,6 % contre 3,0 %), mais, au chapitre du PIB par habitant, il n'y a pas eu de différence considérable, comme en fait état la figure 1. En somme, il n'y a pas de véritable rattrapage.

FIGURE 1
**Taux de croissance, PIB réel
 %, 1998-2008**



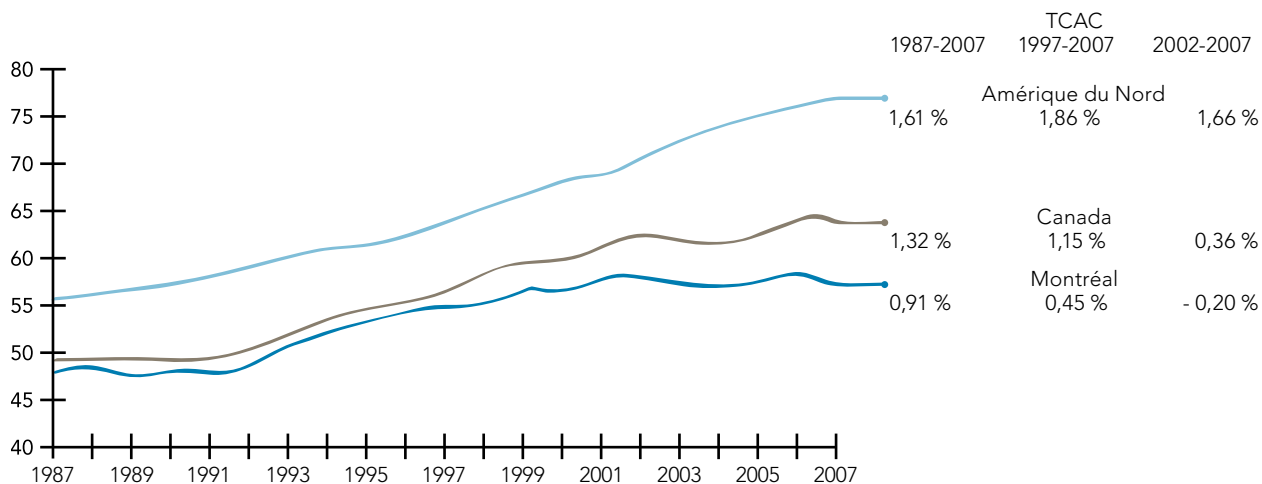
Le graphique de la figure 2 compare l'évolution de la productivité (PIB par emploi) à Montréal depuis vingt ans avec la moyenne canadienne et la moyenne américaine. La productivité croît plus lentement à Montréal. Si cette trajectoire persiste, Montréal restera moins riche que la moyenne canadienne et que Toronto pendant des générations. En conséquence, Montréal aura toujours de la difficulté à attirer des immigrants et affichera une faible croissance démographique. Montréal continuera de perdre du terrain. Le poids de la région de Montréal dans l'économie canadienne, qui n'est plus que de 11 %, continuera de décliner à moins qu'il n'y ait un changement de trajectoire.

Source : Conference Board du Canada

Malgré ces statistiques peu encourageantes sur la productivité, Montréal réussit lentement à transformer sa structure industrielle, un élément positif qui pourrait amener une inflexion de trajectoire, grâce à une base économique plus dynamique. Depuis une vingtaine d'années, Montréal a développé grandement ses secteurs de haute technicité. Selon les statistiques

de Montréal International, en 2007, 9,4 % des emplois montréalais se situaient dans des secteurs de haute technicité, ce qui plaçait la région au 5^e rang en Amérique du Nord pour son intensité technologique, c'est-à-dire le poids des entreprises technologiques dans son économie. (Toronto se situait au 8^e rang, avec 8,3 % de ses emplois dans la haute technologie.)

FIGURE 2
**PRODUCTIVITÉ (PIB PAR EMPLOI)
 RMR DE MONTRÉAL ET AMÉRIQUE DU NORD
 (1987- 2007; \$ CONSTANTS DE 2002)**



Source : CMM (Communauté métropolitaine de Montréal)

L'aérospatiale et le secteur pharmaceutique sont depuis cinquante ans des piliers de l'économie de Montréal. Depuis vingt ans, les activités associées aux nouvelles technologies de l'information, tels les jeux vidéo et le traitement graphique par ordinateur, ont connu une forte expansion. Mais il faut être réaliste par rapport à ce renouvellement de l'économie de Montréal par la voie des nouvelles technologies. Le Milken Institute, qui analyse le dynamisme technologique des régions en Amérique du Nord, place Montréal au 15^e rang des régions technologiques, sur la base de cinq indicateurs combinant les intrants (capital humain, R-D, financement), le leadership du milieu et le dynamisme du secteur.

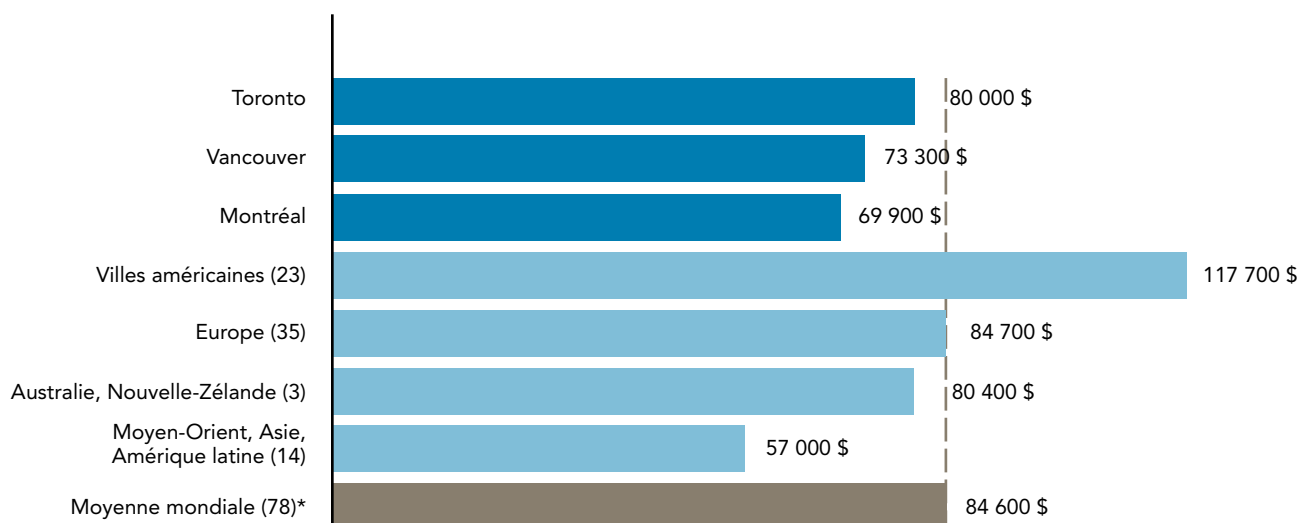
Les présentes stratégies de développement de la Ville de Montréal et de la Communauté métropolitaine de Montréal visent à accélérer la transformation de l'économie de la région par le développement d'industries à forte intensité technologique. En modifiant ainsi la trajectoire de croissance de l'économie de Montréal, elles viseraient à propulser Montréal du dernier décile (où elle se trouve actuellement) au premier quartile des grandes régions métropolitaines d'Amérique du Nord, un rattrapage qui exigerait une croissance économique significativement plus vigoureuse à Montréal que dans les autres grandes villes nord-américaines. Rien n'indique toutefois que ce rattrapage soit amorcé, comme le soulignaient les participants du congrès de l'ASDEQ.

DES CAUSES CONNUES

Montréal a indéniablement beaucoup d'avantages économiques : une ville sécuritaire, un centre-ville vivant, un bon réseau de transport en commun, une main-d'œuvre de qualité, relativement stable, des coûts compétitifs, d'excellentes universités, qui attirent d'ailleurs beaucoup d'étudiants étrangers, une vie culturelle très riche, etc. Pourquoi sa performance économique est-elle si faible ? Le diagnostic est bien connu. L'OCDE l'a publicisé en 2004, le congrès de l'ASDEQ l'a repris, l'Institute for Competitiveness and Prosperity de Toronto et le Conference Board sont aussi arrivés à la même conclusion : la piètre productivité de son économie.

La productivité est définie par la valeur ajoutée qui résulte de l'utilisation d'une unité d'un facteur de production, telle une heure de travail. En somme, c'est la quantité de richesse que créent les ressources de l'économie. Or, Montréal affiche une productivité de 15 % inférieure à celle de Toronto. En 2004, selon le rapport de l'OCDE, Montréal se trouvait au 49^e rang des 65 grandes villes de l'OCDE pour la productivité, c'est-à-dire à la frontière entre le troisième et le quatrième quartile. Le graphique ci-dessous, tiré d'un rapport de l'Institute for Competitiveness and Prosperity, situe Montréal par rapport à diverses villes du monde quant à la productivité par travailleur. En 2004, la moyenne des 84 plus grandes villes du monde était de 84 600 \$, soit 21 % de plus qu'à Montréal.

FIGURE 3
PRODUCTIVITÉ — PIB PAR TRAVAILLEUR (\$CAN 2004)



Source : Institute for Competitiveness and Prosperity

Comment expliquer cette faible performance? Deux facteurs sont fréquemment cités : le plus faible taux d'investissements privés dans la région et le faible niveau de scolarisation. Les études économétriques à travers le monde ont clairement établi une forte corrélation entre la productivité d'une société et son niveau

de scolarisation. Or, Montréal se classe à l'avant-dernier rang parmi les 30 plus grandes villes nord-américaines quant au pourcentage des personnes âgées de 25 à 64 ans qui détiennent un diplôme universitaire. Le tableau 3 compare quelques villes selon les deux indicateurs de scolarisation les plus fréquents.

TABLEAU 3
SCOLARISATION DE
LA POPULATION DE 25 À
64 ANS

	DIPLÔMÉS UNIVERSITAIRES	SANS DIPLÔME SECONDAIRE
MONTRÉAL	26 %	14 %
VANCOUVER	31 %	10 %
TORONTO	33 %	12 %
BOSTON	45 %	8 %

Source : Statistique Canada

Montréal n'est pas seulement bonne dernière pour son taux de diplômés universitaires; elle est aussi celle qui compte le plus haut pourcentage de personnes sans diplôme d'études secondaires, passage obligé pour atteindre l'université. Actuellement, le tiers des gens de 20 ans n'ont pas obtenu de diplôme d'études secondaires.

Le capital humain est au cœur du succès des grandes villes, comme le rappelait Robert Lucas, prix Nobel d'économie, lors du congrès de l'ASDEQ. Montréal fait face à d'importants défis sur ce plan. D'une part, malgré des progrès récents, les taux de diplomation universitaire et de persistance scolaire au secondaire demeurent faibles et, en particulier, inférieurs à ce qui s'observe à Toronto et à Vancouver. Montréal a de la difficulté à attirer des immigrants aussi qualifiés que Toronto et Vancouver. Enfin, ville universitaire, Montréal a de la difficulté à conserver ses diplômés universitaires de langue anglaise.

Ces tendances de fond se répercutent sur l'économie. On le voit par exemple dans le nombre de grandes entreprises canadiennes qui ont leur siège social à Montréal. Depuis dix ans, le nombre de firmes montréalaises parmi les 500 plus grandes entreprises canadiennes a beaucoup diminué. Des 95 qu'elles étaient en 1998, elles ne sont plus que 72 en 2008. Pour la même période, la perte de Toronto a été moindre, passant de 186 à 173 entreprises. À cet égard, la fiscalité plus agressive du Québec pour les travailleurs à revenus élevés, nombreux au sein des sièges sociaux et du tertiaire moteur, n'aide pas. La nécessité de maîtriser le français peut constituer un obstacle pour les conjoints non francophones de ces travailleurs qualifiés.

On remarque aussi une baisse inquiétante de l'entrepreneuriat. Malgré de nombreuses initiatives et des fonds importants consacrés au soutien d'entreprises en démarrage, la création d'entreprises à Montréal ne produit pas une relève d'entreprises en croissance. Les villes dynamiques sont caractérisées par des entreprises qui prennent de l'expansion rapidement. Elles développent constamment de nouvelles activités, typiquement par des entrepreneurs qui se lancent en affaires. Les études réalisées au cours des dernières années sous l'égide de la Fondation de l'entrepreneuriat et de la Chaire d'entrepreneuriat Rogers — J.-A.-Bombardier à HEC Montréal nous apprennent que Toronto et Vancouver ont un plus haut pourcentage d'entrepreneurs dans leur population que Montréal. Selon une enquête récente de la Fondation, 26,7 % des adultes de Montréal se sont impliqués à divers titres dans un projet entrepreneurial récemment. Or, ce pourcentage est de 34,3 % à Toronto et de 38,3 % à Vancouver.

Le Québec est aussi le lieu d'Amérique du Nord où le taux de syndicalisation est le plus élevé. Il y a lieu d'être vigilant quant aux impacts de cet état de fait sur la capacité d'adaptation des entreprises et la flexibilité en milieu de travail, dans un contexte où Montréal affiche un taux de productivité plus faible et ne semble pas pouvoir amorcer un rattrapage sur ce plan. Ce contexte exige aussi la même vigilance quant à la productivité des employés municipaux. Malgré son économie moins riche, Montréal pourrait être concurrentielle avec les autres grandes villes en maintenant des services municipaux plus productifs et de qualité.

UN PROBLÈME POUR TOUT LE QUÉBEC

La faible performance structurelle de l'économie montréalaise est un problème pour tous les Québécois. La

région métropolitaine de Montréal compte pour plus de la moitié de l'économie du Québec. Si Montréal piétine, le Québec piétinera forcément. Une métropole joue un rôle important dans l'économie d'une région. Le congrès de l'ASDEQ soulignait avec force le rôle moteur des grandes villes dans le développement économique des régions. En fait, on connaît peu de régions qui se sont développées sans avoir une grande ville comme moteur.

Les régions du Québec souffrent beaucoup de la présence d'une métropole économiquement anémique. Malgré que le Québec représente le quart de la population du Canada, il ne compte que 5 de ses 30 principales régions urbaines. En terme de revenu personnel par habitant, ces cinq régions urbaines se classent respectivement aux 19^e, 20^e, 27^e, 29^e et 30^e rangs (nous excluons Gatineau de cette analyse, à cause de son intégration dans la région Ottawa-Gatineau). Ce n'est donc pas seulement Montréal qui est en mauvaise situation économique, c'est tout le Québec. Mais Montréal est en plus grande difficulté et on le voit dans son taux de chômage, 9,0 % en décembre 2009, alors que celui du reste du Québec était de 7,7 %. En somme, Montréal contribue à hausser le taux de chômage du Québec, et les coûts associés à ce chômage, de 17 %!

Mario Polèse, chercheur au Centre – Urbanisation Culture Société de l'INRS et l'un des grands experts nord-américains sur l'économie des villes, était conférencier au congrès de l'ASDEQ. Dans un livre récent², il explore ces liens entre la grande ville et les régions. Un indicateur important de la contribution dynamique d'une grande ville à l'économie d'un pays est le ratio de son PIB par habitant par rapport à celui du pays. Une ville moteur est forcément plus riche que le pays. Une ville à la traîne a un PIB par habitant qui est près de la moyenne nationale. C'est le cas de Montréal avec un ratio de 1,0 par rapport au Canada et de 1,08 par rapport au Québec. Une seule autre grande ville de l'OCDE est moins bien classée que Montréal, soit Manchester en Angleterre, une ville en déclin prononcé. Toutes les autres villes recensées à travers le monde ont des ratios plus élevés, dont Paris (1,5), New York (1,34), Chicago (1,17) et Toronto (1,22). Selon cet indicateur, l'économie montréalaise léthargique n'est pas un moteur économique important pour le Québec.

UNE VILLE EFFICACE

De nombreuses initiatives ont émaillé au fil des ans l'action gouvernementale pour stimuler l'économie de Montréal. L'un des messages centraux du congrès de l'ASDEQ était que beaucoup d'aspects fondamentaux de l'économie montréalaise, politiquement difficiles à aborder, ont été grandement négligés.

Pour que la trajectoire de croissance économique de Montréal puisse changer, nous devons nous attaquer à ces aspects fondamentaux de son économie et les redresser. En somme, ce ne sont pas des projets qu'il faut à Montréal, mais des chantiers, où l'on se mettra à l'ouvrage pendant cinq ou dix ans pour améliorer les assises de l'économie et lui permettre de prendre son essor.

Les dirigeants du congrès ont dégagé dix chantiers prioritaires qui, maintenus sur une longue période, permettraient de modifier la trajectoire de croissance. Ces chantiers étaient regroupés sous trois rubriques : ville créative, ville efficace et ville ouverte, trois caractéristiques fondamentales d'une ville en forte croissance économique.

Le mandat du Groupe de travail se trouvait à l'aune de la ville efficace. Pour attirer et retenir les talents qui constituent le capital humain d'une grande ville, principal point d'ancrage économique, elle doit être concurrentielle dans son organisation. Elle doit aussi offrir à ses résidents un milieu de vie de qualité. Cette qualité de vie va bien au-delà des pistes cyclables et des festivals. Une ville efficace livre à ses citoyens des services locaux de qualité, aux meilleurs coûts. Les ressources à la disposition d'une municipalité sont forcément limitées et, si elles sont utilisées inefficacement, la municipalité devra faire des choix et rationaliser certains services. La prestation efficace des services municipaux est aussi importante pour les entreprises. Celles-ci choisissent souvent de se développer dans les villes les plus efficaces et conviviales pour le milieu des affaires.

Quatre chantiers se trouvaient sous la rubrique de Montréal, ville efficace :

- Améliorer le cadre de gouvernance et le cadre fiscal de Montréal
- Mieux prioriser nos investissements en infrastructures
- Les grands projets : sortir de l'immobilisme
- Améliorer la qualité des services publics locaux

Notre mandat découlait spécifiquement du premier de ces chantiers. Néanmoins, nous avons abordé indirectement les trois autres aspects dans le cadre de nos réflexions, puisqu'une bonne gouvernance assurera forcément de meilleures approches aux grands projets et des services locaux de qualité supérieure.

² POLÈSE, Mario. 2009. *The Wealth and Poverty of Regions : Why Cities Matter*. Chicago : University of Chicago Press.

1 LE GROUPE DE
TRAVAIL ET SON
MANDAT

2 UNE
MÉTROPOLE EN
DIFFICULTÉ : UN
DÉFI POUR TOUT LE
QUÉBEC

3 DES
STRUCTURES
MUNICIPALES
FRAGMENTÉES

4 LES DÉFIS DE
GESTION DE
MONTREAL :
EFFICACITÉ ET CO-
HÉRENCE

5 LA COHÉRENCE
DE L'ACTION
GOUVERNE-
MENTALE DANS LA
MÉTROPOLE

6 LE PARADOXE
DU DÉVELOPPE-
MENT ÉCONO-
MIQUE

7 UNE APPROCHE
MÉTROPOLITAI-
NE AU
DÉVELOPPEMENT
DU TRANSPORT
COLLECTIF

8 UN CADRE
FISCAL ADAPTÉ
AUX BESOINS
DE LA RÉGION

9 LE COURAGE
D'AGIR

La fragmentation des structures municipales dans la région de Montréal est le résultat d'une sédimentation de structures créées il y a longtemps, en réponse à une urbanisation très différente de celle d'aujourd'hui. Mais elle reflète une longue évolution sous l'effet de pressions politiques à la recherche d'efficacité, d'équité et de sens communautaire. Depuis dix ans, ces structures ont subi des changements majeurs et en sont encore en grande partie au stade de familiarisation et d'expérimentation. En somme, bien que toujours fragmentées – il reste encore 101 maires sur le territoire de la CMM – ces structures sont mouvantes et en voie de consolidation.

La problématique de la région de Montréal est aussi celle de toutes les régions métropolitaines d'Amérique du Nord, voire celle de tous les pays industrialisés qui connaissent sensiblement les mêmes pressions de développement et font face à des défis similaires; elles doivent composer avec une consolidation de structures historiques tout en respectant les besoins identitaires locaux. Les décisions relatives aux structures de gouvernance auxquelles ont été confrontées ces régions sont les mêmes : regroupement de municipalités, coordination régionale, organisation du transport collectif, équité fiscale, etc. À première vue, les défis de la région sont en grande partie similaires à ceux de la plupart des régions métropolitaines. Mais toute région reste marquée par les décisions du passé. La spécificité des structures de gouvernance à Montréal reflète des choix politiques propres à la région.

Nous ne voulons pas faire un historique détaillé de ces structures. Toutefois, pour bien comprendre la situation actuelle, et surtout pour savoir comment la changer ou la faire évoluer sans créer de résistance indue, il est utile de comprendre comment elle s'est construite. C'est ce que nous ferons dans ce chapitre. Nous examinerons aussi le rôle qu'a joué le gouvernement du Québec dans l'évolution de ces structures et nous aborderons les enjeux qui en découlent en guise d'introduction aux cinq chapitres suivants.

L'ÉMERGENCE DES STRUCTURES ACTUELLES

Le mouvement d'émergence des grandes régions métropolitaines d'aujourd'hui s'est amorcé durant l'après-guerre, avec la montée de la prospérité et la popularisation de l'automobile. Les banlieues ont connu un développement rapide et l'urbanisation s'est graduellement diffusée par cercles concentriques autour des grandes villes qui, en moins de cinquante ans, sont devenues des régions urbanisées. C'est ainsi que Montréal s'est progressivement étendue. Au sein de la région urbaine, des villages sont devenus des villes, autant sur l'île Jésus que sur la Rive-Sud. Laval est née en 1965 de la fusion d'une dizaine de municipalités de l'île Jésus. En 1968, Ville Jacques-Cartier était fusionnée avec Longueuil, créant ainsi la plus importante ville de la Rive-Sud qui, 35 ans plus tard, sera au cœur d'un autre mouvement de consolidation. Par ailleurs, la ville de Montréal avait annexé des villes limitrophes au fil des ans et, dès les années soixante, ses dirigeants rêvaient d'«une île, une ville». Mais la résistance des banlieues a été tout aussi constante. Les trois dernières annexions ont été Saraguay en 1964, Saint-Michel en 1968 et, alors qu'elle était en pleine crise financière, Pointe-aux-Trembles en 1982.

Les besoins d'une approche métropolitaine se sont graduellement intensifiés avec la croissance démographique de la région. De 1955 à 1975, d'importantes infrastructures de transport ont été construites : de grands axes routiers (Métropolitaine, Ville-Marie, Décarie), plusieurs ponts (Champlain, Hippolyte-Lafontaine, Papineau-Leblanc, Île-aux-Tourtes, etc.) et, surtout, le métro. En 1966, ce dernier a renforcé l'axe urbain Nord-Sud et le centre-ville, tout en freinant indirectement l'étalement urbain, même s'il relie directement la Rive-Sud à Montréal.

Depuis les années soixante, la Ville de Montréal faisait valoir auprès des gouvernements que sa situation de ville centre au cœur d'une agglomération en constante expansion entraînait des coûts dont une bonne partie

était occasionnée par les résidents des banlieues qui venaient travailler « en ville », mais ne participaient pas à son financement. Ces doléances se faisaient entendre dans toutes les grandes agglomérations d'Amérique du Nord, découpées typiquement en plusieurs administrations municipales.

Le gouvernement a répondu en créant, en 1970, la Communauté urbaine de Montréal, qui a mutualisé d'importantes responsabilités municipales sur l'ensemble de l'île de Montréal, soulageant ainsi considérablement la situation financière et fiscale de la Ville. La CUM a pris en charge les coûts des services de transport en commun, de la police, de l'assainissement des eaux et de l'élimination des déchets, les répartissant entre les 28 municipalités de l'île selon leur potentiel fiscal.

En 1980, une réforme en profondeur de la fiscalité municipale visant à accroître l'autonomie financière des municipalités leur a laissé la quasi-exclusivité du champ de l'impôt foncier, un régime toujours en vigueur qui fait que les villes du Québec sont celles dont les revenus dépendent le plus de l'impôt foncier en Amérique du Nord. En 1992, dans le cadre d'un transfert de responsabilités au palier municipal, le gouvernement a retiré son aide financière destinée à l'exploitation des services de transport en commun. Cette politique a particulièrement affecté Montréal, qui a dû assumer des dépenses supplémentaires de 90 millions \$, au départ. Nous reviendrons sur ces questions dans les chapitres 7 et 8.

Deux agences ont vu le jour dans la région en 1996. L'Agence métropolitaine de transport (AMT) a été mise sur pied pour exploiter les trains de banlieue et pour planifier et coordonner le développement d'un système métropolitain de transport collectif. Montréal International, un partenariat entre les trois niveaux de gouvernement et le secteur privé, a pris la relève de l'Office d'expansion économique de la Communauté urbaine pour attirer à Montréal des investisseurs étrangers.

Les années 1990 ont été marquées par le débat sur la réorganisation des structures municipales dans la région de Montréal et dans la plupart des autres grandes villes du Québec. Les villes centres faisaient valoir au gouvernement du Québec la nécessité de mettre en place une « fiscalité d'agglomération » pour répondre à leurs besoins financiers de plus en plus contraignants. Celle-ci permettrait, selon elles, un partage plus équitable des coûts des services et des équipements utilisés par l'ensemble des citoyens de leur agglomération, mais qu'elles défrayaient seules. De son côté, la Ville de Montréal continuait de promouvoir le concept d'une seule ville sur l'île.

LES FUSIONS SUR L'ÎLE DE MONTRÉAL

Après un débat de plusieurs années sur les mécanismes visant à instaurer une meilleure équité fiscale, le gouvernement a choisi la voie des fusions. Une trentaine d'agglomérations du Québec ont été touchées par la loi 170 adoptée en décembre 2000. C'est ainsi que les 28 municipalités de l'île de Montréal ont été fusionnées en une seule, la nouvelle Ville de Montréal, le 1^{er} janvier 2002. À la même date, 8 municipalités de la Rive-Sud devenaient la nouvelle ville de Longueuil.

Le cas de Montréal a surtout retenu notre attention. La nouvelle ville était divisée en 27 arrondissements, dont 9 étaient créés à l'intérieur du territoire de l'ancienne ville de Montréal et les 18 autres couvraient les territoires des autres municipalités de l'île. L'administration centrale, sous l'autorité du conseil municipal, était chargée des grands services desservant l'ensemble de l'île : l'aménagement, la police, les pompiers, le réseau artériel de voirie, l'eau potable, l'assainissement des eaux, le traitement des matières résiduelles, les parcs métropolitains, les grands équipements culturels, le logement social et le transport en commun, qui continuait d'être assuré par la Société de transport de Montréal. De leur côté, les arrondissements avaient la responsabilité des services d'intérêt local, soit la voirie locale, l'urbanisme, les matières résiduelles, les loisirs et la délivrance de divers permis et certificats. Les arrondissements avaient à peu près les mêmes pouvoirs que toute municipalité du Québec, sauf ceux d'imposer des taxes et d'emprunter. Leur budget était assuré par une dotation déterminée par le conseil municipal de Montréal.

L'élection d'un nouveau gouvernement en 2003 a amené une réouverture du dossier. En décembre 2003, l'Assemblée nationale a autorisé des référendums dans les nouvelles villes, permettant aux anciennes villes de se reconstituer. La loi 9 précisait que les villes qui opteraient pour la défusion continueraient de partager un certain nombre de responsabilités d'agglomération et de payer environ 50 % de leurs taxes à la ville centrale. De son côté, la Ville de Montréal avait élaboré un projet de décentralisation afin d'atténuer les résistances à la fusion. Le gouvernement a incorporé l'essentiel des propositions de la Ville dans la loi 33 entrée en vigueur avant les référendums.

Cette loi accroissait l'autonomie des arrondissements en leur confiant certaines compétences additionnelles, soit d'enclencher des modifications au plan d'urbanisme, d'adopter des règlements sur certains objets (bruit, animaux, occupation du domaine public) et d'ester en justice à certaines conditions. Au plan politique, les présidents d'arrondissement sont devenus des maires élus au suffrage universel, et des conseillers

d'arrondissement s'ajoutaient aux conseillers municipaux et d'arrondissement existants. Au plan administratif, les arrondissements pouvaient maintenant disposer d'une plus grande autonomie dans la gestion de leur budget, embaucher des employés, acquérir ou aliéner certains immeubles, imposer certaines taxes et contracter certains emprunts. Enfin, la ville centrale perdait sa capacité d'encadrer l'activité des arrondissements par des politiques et des normes dans plusieurs domaines.

Nonobstant ces accommodements, quinze villes de l'île, représentant 13 % de la population, ont choisi de se reconstituer lors de référendums tenus en juin 2004. À Longueuil, trois villes, représentant 41 % de la population et plus de 50 % de l'assiette foncière, ont fait ce choix. À Québec, seulement deux municipalités, représentant 4 % de la population, se sont défusionnées.

Le nouveau partage des pouvoirs a été mis en place à partir du 1^{er} janvier 2006. La nouvelle agglomération de Montréal couvre l'ensemble de l'île, les 15 municipalités reconstituées et Montréal en faisant partie. Les compétences d'agglomération, exercées par la Ville de Montréal, sont présentées dans le tableau suivant. La Ville de Montréal détient la majorité des voix au conseil d'agglomération, soit 16 sur 31.

TABLEAU 4

PRINCIPALES COMPÉTENCES D'AGGLOMÉRATION

SÉCURITÉ PUBLIQUE (POLICE, SÉCURITÉ CIVILE, SÉCURITÉ INCENDIE)

TRANSPORT COLLECTIF DES PERSONNES (EXERCÉ PAR LA STM)

ALIMENTATION EN EAU POTABLE ET TRAITEMENT DES EAUX USÉES

MATIÈRES RÉSIDUELLES : PLAN DE GESTION, ÉLIMINATION ET VALORISATION

SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

CONSEIL DES ARTS

COUR MUNICIPALE

ÉVALUATION MUNICIPALE

LOGEMENT SOCIAL

CERTAINS GRANDS PARCS, ÉQUIPEMENTS ET ACTIVITÉS

AMÉNAGEMENTS PUBLICS DANS LE CENTRE-VILLE

Source : MAMROT

Les autres services municipaux, de nature plus locale, demeurent la responsabilité des villes. À Montréal, ces responsabilités sont divisées entre la Ville de Montréal et les arrondissements, ces derniers gérant les services de proximité directement utilisés par les citoyens. La ville compte 19 arrondissements, dont 10 sont constitués d'anciennes villes fusionnées à Montréal et 9 sont des territoires découpés dans l'ancienne ville de Montréal. Les arrondissements sont dirigés par un conseil présidé par un maire d'arrondissement. Ils élaborent leur budget et reçoivent une dotation financière déterminée par le conseil de la Ville, embauchent et gèrent leur personnel et nomment les directeurs de leurs services.

Depuis l'automne 2009, le maire de Montréal est aussi maire de l'arrondissement Ville-Marie et la Ville a manifesté l'intention de consolider certains services entre la Ville de Montréal et l'arrondissement Ville-Marie.

Les tableaux 5 et 6 présentent les principales compétences de la Ville et des arrondissements à Montréal.

TABLEAU 5

PRINCIPALES COMPÉTENCES DU CONSEIL DE VILLE

PLAN D'URBANISME ET CONFORMITÉ DES RÈGLEMENTS D'URBANISME

PLAN DE DÉVELOPPEMENT

ÉMISSION DE PERMIS POUR PROJETS MAJEURS

REVITALISATION URBAINE ET HABITATION (CONFIÉE À LA SHDM)

GRANDS PARCS ET ÉQUIPEMENTS SPORTIFS, CULTURELS ET DE LOISIRS NE RELEVANT PAS DES ARRONDISSEMENTS

VOIRIE

GESTION DE LA VOIRIE ARTÉRIELLE
➔ DÉLÉGUÉ AUX ARRONDISSEMENTS

NORMES D'HARMONISATION DES RÈGLES RELATIVES À LA VOIRIE, À LA SIGNALISATION, AU CONTRÔLE DE LA CIRCULATION SUR LA VOIRIE LOCALE

CONDUITES « LOCALES » D'AQUEDUC ET D'ÉGOUT
➔ DÉLÉGUÉ AUX ARRONDISSEMENTS

CONDUITS SOUTERRAINS : ÉLECTRICITÉ ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Source : MAMROT

TABLEAU 6

PRINCIPALES COMPÉTENCES DES ARRONDISSEMENTS

VOIRIE LOCALE : ENTRETIEN, RÉFECTION, SIGNALISATION, CONTRÔLE DE LA CIRCULATION, STATIONNEMENT

MATIÈRES RÉSIDUELLES : ENLÈVEMENT ET TRANSPORT

ACTIVITÉS SPORTIVES, CULTURELLES ET DE LOISIR DE PROXIMITÉ, INCLUANT LE SOUTIEN FINANCIER ET LA GESTION DES ÉQUIPEMENTS

URBANISME : INITIATION DES MODIFICATIONS (CONCURRENT AVEC LA VILLE), RÉGLEMENTATION LOCALE

RÉGLEMENTATION DU MILIEU DE VIE : BRUIT, ANIMAUX DOMESTIQUES, ETC.

DÉLIVRANCE DE PERMIS ET DE CERTIFICATS

Source : MAMROT

La Ville de Montréal dans son ensemble est dirigée par un conseil municipal composé du maire et de 64 conseillers, incluant les maires des 19 arrondissements. Les 45 autres conseillers membres du conseil municipal siègent aussi aux conseils d'arrondissement, en compagnie de 40 conseillers d'arrondissement.

Cette organisation territoriale complexe amène l'administration centrale de la Ville de Montréal à agir sur trois plans : agglomération, ville et arrondissement. Elle gère les grands services d'agglomération, qui sont fournis partout sur l'île. Elle assure ensuite les services municipaux propres à la ville de Montréal, dispensés sur l'ensemble de son territoire, qui exclut les 15 villes défusionnées. Elle gère enfin les services dits « corporatifs », qui servent de soutien aux arrondissements et appuient la gestion des services de ville et d'agglomération.

LA COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

À cette complexité s'ajoute un quatrième niveau, la Communauté métropolitaine de Montréal, dont Montréal est la principale composante, mais qui comprend aussi 81 autres municipalités. La CMM a été créée en juin 2000 par la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal. Contrairement à d'autres gouvernements au Canada, le gouvernement du Québec a mis beaucoup de temps à traduire l'existence de la région métropolitaine de Montréal dans l'organisation municipale. Bien que Statistique Canada reconnaisse la Région métropolitaine de Montréal (RMR) depuis 1951, aucune structure métropolitaine n'a été créée avant 1970, année de la création sur l'île de la Communauté urbaine de Montréal (CUM). Ce territoire représentait alors les deux tiers de la population de la RMR.

En 1980, le gouvernement du Québec a créé 14 municipalités régionales de comté (MRC) dans les couronnes de la Rive-Sud et de la Rive-Nord. Le gouvernement a choisi de découper la RMR au lieu de reconnaître l'existence de la région métropolitaine comme un tout, ce qui aurait appelé une autorité de planification intégrée. Il a confié les parties de la région qui connaissent la croissance la plus rapide à plusieurs autorités supramunicipales chargées d'en aménager une partie, sans vision d'ensemble. Cette fragmentation est l'une des principales causes de l'étalement urbain de la RMR depuis 30 ans. Comme mécanisme de coordination intermunicipale, le modèle des MRC convenait dans les régions du Québec, mais son application à la région métropolitaine a marqué une étape de sa balkanisation.

À la fin des années 1980 et au cours des années 1990, le gouvernement du Québec a lancé plusieurs initiatives pour résoudre la problématique du transport public régional et, en particulier, la séparation des territoires des sociétés de transport et la difficulté de desservir les couronnes. Le Conseil métropolitain de transport en commun (CTMC) a été créé en 1989. La carte mensuelle donnant accès aux services des trois sociétés de transport (la STCUM, la STL et la STRSM) a fait son apparition au début des années 1990. En 1996, le gouvernement a remplacé le CTMC par l'Agence métropolitaine de transport (AMT). Le mandat de l'AMT constituait une innovation importante sur la scène métropolitaine. Nous y reviendrons dans le chapitre 7. L'exploitation du métro et des autobus demeurait sous le contrôle des sociétés de transport et des corporations intermunicipales de transport (CIT).

En parallèle à cette action dans les transports en commun, le gouvernement du Québec se préoccupait de l'aménagement. En 1993, le rapport « Montréal, une ville-région » plus connu sous le nom de rapport « Pichette », a proposé l'établissement d'un organisme métropolitain de planification et de coordination des grands services publics, dirigés par les représentants des municipalités de la région. Il n'y a pas eu de suite immédiate à cette proposition. Mais en 1996, le gouvernement a créé le ministère de la Métropole, puis, l'année suivante, la Commission de développement de la métropole, présidée par le ministre de la Métropole. La Commission n'a toutefois jamais été mise en place. Après deux ans d'existence, le ministère de la Métropole a été intégré au ministère des Affaires municipales.

Au long des années 1990, les villes centres des principales agglomérations du Québec ont intensifié leur pression auprès du gouvernement provincial pour assurer un meilleur partage du financement des coûts des services municipaux entre elles et les villes de banlieue. C'est ce qui a entraîné en 2000 la démarche des fusions. Mais en parallèle, à Montréal et à Québec, le gouvernement a créé des communautés métropolitaines.

Établie en 2001, la CMM a compétence sur plusieurs grands équipements et services touchant l'ensemble de la région métropolitaine, tels l'aménagement, le transport en commun, la gestion des matières résiduelles et le logement social. Elle est dirigée par un conseil de 29 membres et Montréal détient 14 des 28 sièges de son conseil, en plus de la présidence qui revient au maire de Montréal. Toutefois, les décisions sur plusieurs questions importantes doivent être appuyées par les deux tiers de ses membres.

En matière d'aménagement et de gestion des matières résiduelles, la CMM a un pouvoir de planification. En matière de logement social et transport en commun, elle a des compétences de financement. Elle détient aussi des pouvoirs de contrôle importants, hérités de la CUM, en matière de qualité de l'air et d'assainissement des eaux.

La CMM n'a pas encore marqué beaucoup le fonctionnement de la région métropolitaine. Il y a néanmoins eu certains progrès, notamment pour la gestion des matières résiduelles et le logement social. Mais, jusqu'à très récemment, la CMM n'a pas fait beaucoup de progrès dans les deux domaines les plus critiques sur le plan métropolitain : l'aménagement et le transport public.

Huit ans après sa mise sur pied, la CMM n'a toujours pas adopté le schéma d'aménagement et de développement prévu par la loi, ce qui constitue probablement sa responsabilité la plus importante. Deux facteurs ont contribué à cette situation. Le premier est la présence de nombreuses MRC dont le territoire chevauche en partie celui de la CMM et qui s'opposent à la compétence de la CMM sur l'aménagement de leur territoire. Le second est le conflit entre la Ville de Montréal et les villes de banlieue du nord de l'île à propos du pont de l'autoroute 25. La Ville de Montréal considère ce pont comme un facteur d'étalement urbain considérable, qui contribue également à augmenter la circulation sur la rue Notre-Dame.

Le gouvernement du Québec est le grand responsable du chevauchement de territoires entre les MRC et la CMM. Le projet de loi 58, en cours d'étude depuis plusieurs mois à l'Assemblée nationale et dont l'adoption est prévue pour le printemps 2010, vient trancher cette question, car il donne priorité au schéma d'aménagement de la CMM sur les parties des MRC qui sont sur son territoire. Il a fallu un sévère blâme du vérificateur général dans son dernier rapport pour faire aboutir ce dossier à Québec. D'ailleurs, l'adoption du projet de loi 58 ne règlera pas tout. Comme le soulignait à juste titre le vérificateur général, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Organisation du territoire (MAMROT) devra se montrer plus rigoureux concernant le respect des échéances fixées aux instances régionales pour le dépôt de leur plan.

Il y a quelques semaines, un accord visant à éliminer les probabilités d'impasse est intervenu pour certaines décisions liées au transport en commun. La règle des deux tiers des voix est conservée, mais, en cas d'impasse, après 30 jours, un vote à la majorité simple peut être suffisant. Il reste à voir si, à l'expérience, ce mécanisme fonctionnera.

Cet accord souligne le fait que les structures de la CMM sont encore en maturation. La CMM doit surmonter deux problèmes structurels. D'une part, le poids de Montréal dans l'ensemble lui donne un droit de veto sur toutes les décisions, ce qui est normal. Cependant, selon la perspective des autres membres de la CMM, ceci en limite quelque peu le caractère démocratique et peut encourager des comportements dysfonctionnels. D'autre part, les élus qui siègent sur le conseil de la CMM sont plus préoccupés par les intérêts de leur localité respective que par ceux de la communauté dans l'ensemble. Cela crée des situations propices à un marchandage continu, où chacun n'examine un projet que sous l'angle de son patelin et n'est pas nécessairement porté à adhérer à une vision d'ensemble.

Ces problèmes ne sont pas exclusifs à la CMM. Beaucoup de régions métropolitaines les partagent. Par exemple, le gouvernement de l'Ontario a renoncé à une structure métropolitaine de gouvernance qui couvrirait l'ensemble de la RMR de Toronto. Dans la plupart des régions d'Amérique du Nord, le transport public régional a été soustrait à l'autorité des élus locaux et a été repris par le palier de l'état ou de la province, avec une structure similaire à celle de l'AMT.

Mais ceci ne veut pas dire que la CMM ne peut pas fonctionner. Il y a toutefois un nécessaire apprentissage des structures. La convergence d'intérêt des grandes villes de banlieue, soit Laval et Longueuil, avec ceux de Montréal sur un ensemble de problèmes urbains (la délinquance, le transport public, la congestion automobile, etc.) devrait aussi faciliter la collaboration entre les principaux acteurs et améliorer le fonctionnement des structures de la CMM.

UNE STRUCTURE MUNICIPALE FRAGMENTÉE

La réalité démographique, sociale et économique qu'est la région métropolitaine de Montréal existe, quelles que soient les structures politiques et administratives en place. Il s'agit d'une région urbanisée de 3,7 millions d'habitants, établie sur un territoire de plus de 4000 km², comprenant l'île de Montréal, Laval et les banlieues de la Rive-Sud et de la Rive-Nord. Elle est bien définie et caractérisée par Statistique Canada selon des critères universels ayant trait à l'intensité des échanges économiques et au marché du travail. Comme partout dans le monde, elle est constituée d'un noyau urbain central à plus forte densité, entouré de zones plus résidentielles, dont une forte proportion des résidents trouvent un emploi dans le noyau urbain. Mais un marché du travail intégré, rendu possible par le navettage, n'est pas la seule expression des interdépendances entre les différentes parties d'une

région métropolitaine. À des fins de consommation, de formation, de loisir ou de vie sociale, les citoyens se déplacent aussi fréquemment d'une partie de la région à une autre, témoignant ainsi du fait qu'ils appartiennent à une grande communauté économique et sociale. Et cela, même s'ils vivent dans des milieux très diversifiés, dont plusieurs sont régis par des administrations distinctes. Cette communauté, la région métropolitaine, est connue à travers le monde sous le nom de Montréal, et elle transcende les structures politiques locales.

Le rapport de l'OCDE de 2004 soulignait toutefois que la région de Montréal est l'une des métropoles les plus fragmentées politiquement. C'est probablement la caractéristique principale qui se dégage de cet examen de l'organisation du territoire. Les fusions n'ont pas changé significativement cet état de fait. Il est d'ailleurs intéressant de comparer les six régions métropolitaines du Québec présentées dans le tableau 7. À la suite des fusions de 2002, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières ont des administrations locales unifiées couvrant l'essentiel de la région métropolitaine correspondante. Bien qu'intégrée dans la RMR d'Ottawa-Gatineau, Gatineau gère effectivement la presque totalité de la partie québécoise de cette région métropolitaine, tout comme Ottawa le fait du côté ontarien depuis une fusion similaire en 2001. Québec présente un cas assez semblable, sous réserve d'une différence. En effet, si les deux nouvelles villes de Québec et de Lévis comprennent 87 % de la population de la région métropolitaine, celle-ci inclut un grand nombre d'autres municipalités, contrairement aux métropoles régionales déjà mentionnées.

La région métropolitaine de Montréal se distingue à deux égards. Sa ville centrale, Montréal, ne comprend que 45 % de la population de la RMR, pourcentage qui augmente seulement à 61 % si l'on ajoute les deux autres villes principales. D'autre part, la région métropolitaine rassemble le nombre considérable de 91 municipalités (sans compter les 19 arrondissements de Montréal) et 2 réserves indiennes. Notons aussi que seules Montréal et Québec se retrouvent dans plus d'une région administrative; Québec dans deux, Montréal dans cinq.

TABLEAU 7

INTÉGRATION MUNICIPALE DANS LES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DU QUÉBEC

RMR	POPULATION (000)	VILLE(S) PRINCIPALE(S)	POPULATION DE LA OU DES VILLES CENTRALES		NOMBRE TOTAL D'ENTITÉS DANS LA RMR	
			000	%		
SAGUENAY	151,7	SAGUENAY	143,7	95	4	
SHERBROOKE	187,0	SHERBROOKE	147,4	79	9	
TROIS-RIVIÈRES	141,5	TROIS-RIVIÈRES	126,3	89	5	
OTTAWA- GATINEAU	1 130,8	OTTAWA GATINEAU	812,1 242,1	72 21	3 8	ONT. QUÉ.
QUÉBEC	715,5	QUÉBEC LÉVIS	491,1 130,0	69 18	27	
MONTRÉAL	3 635,6	MONTRÉAL LAVAL LONGUEUIL	1 620,7 368,7 229,3	45 10 6	93	
TORONTO	5 113,3	TORONTO	2 503,3	49	24	

Source : Statistique Canada, recensement 2006

La population de la ville de Toronto compte pour 49 % de celle de sa région métropolitaine, proportion similaire à Montréal, mais cette région est beaucoup moins fragmentée administrativement puisqu'elle ne comporte que 24 entités municipales. En fait, il y a moins de municipalités à Toronto que dans la RMR de Québec, sept fois plus petite.

Le gouvernement a beaucoup simplifié l'organisation municipale dans les petites régions métropolitaines du Québec et, dans une bonne mesure, à Québec. La plus grande région, celle de Montréal, continue de voir la gestion de ses services publics d'envergure métropolitaine handicapée par une fragmentation

municipale importante. Dans son analyse de la situation de Montréal, l'OCDE a critiqué sévèrement cette fragmentation. Nous nous sommes aussi interrogés sur ce problème. À moins de dix ans des dernières grandes restructurations, il n'est peut-être pas pertinent de remettre ici ce découpage en cause. Il s'agit de décisions politiques qui dépassent notre mandat, mais il faut en reconnaître les conséquences et voir comment on peut remédier aux effets pervers de cette fragmentation.

1 LE GROUPE DE
TRAVAIL ET SON
MANDAT

2 UNE
MÉTROPOLE EN
DIFFICULTÉ : UN
DÉFI POUR TOUT LE
QUÉBEC

3 DES
STRUCTURES
MUNICIPALES
FRAGMENTÉES

4 LES DÉFIS DE
GESTION DE
MONTREAL :
EFFICACITÉ ET CO-
HÉRENCE

5 LA COHÉRENCE
DE L'ACTION
GOUVERNE-
MENTALE DANS LA
MÉTROPOLE

6 LE PARADOXE
DU DÉVELOPPE-
MENT ÉCONO-
MIQUE

7 UNE APPROCHE
MÉTROPOLITAI-
NE AU
DÉVELOPPEMENT
DU TRANSPORT
COLLECTIF

8 UN CADRE
FISCAL ADAPTÉ
AUX BESOINS
DE LA RÉGION

9 LE COURAGE
D'AGIR

Peu de grandes villes ont subi autant de changements administratifs que la Ville de Montréal depuis dix ans. Les fusions de 2002 ont amené Montréal à intégrer non seulement les ressources de 28 administrations municipales sur l'île, mais aussi celles de la Communauté urbaine, qui gérait de lourdes responsabilités telles la police et l'assainissement des eaux. En même temps, le palier des arrondissements a été créé. Neuf arrondissements sur 27 ont été découpés dans l'ancienne ville. La création de ce palier a exigé la séparation des pouvoirs, du personnel et des équipements de la Ville ainsi que le développement de tout un ensemble de procédures de fonctionnement collaboratif.

En 2004, une deuxième transformation s'est amorcée, avec l'entrée en vigueur du projet de loi 33. Ce changement a occasionné un nouveau partage de responsabilités et de ressources entre la Ville et les arrondissements, donnant ainsi suite à des propositions de décentralisation élaborées par la Ville elle-même.

Enfin, en 2006, quinze anciennes municipalités ont été reconstituées et un palier d'agglomération a été défini. Cette troisième réorganisation a exigé le retour aux villes reconstituées des ressources humaines et matérielles, tout en continuant de fournir les services d'agglomération partout sur l'île de Montréal.

Tous ces changements et, en particulier, le transfert de pouvoirs vers le palier local ont profondément affecté les structures et les pratiques de gestion de la Ville. Les changements de 2006 ont beaucoup complexifié les choses en introduisant la distinction entre les compétences d'agglomération, les compétences de la ville centrale et les compétences des arrondissements. Quatre ans plus tard, ces nouvelles structures de même que les nouvelles pratiques de gestion et les modes d'interaction entre l'administration centrale et les arrondissements sont encore en rodage, à la recherche du fonctionnement optimal.

Puisque nous avons choisi de ne pas remettre en cause la structure fort complexe de l'agglomération, de la ville centrale et des arrondissements, nous nous sommes demandé comment nous pourrions en améliorer l'efficacité. C'est dans cette optique que nous avons passé en revue le fonctionnement de la Ville afin d'identifier les zones critiques où des ajustements aux structures et pratiques actuelles s'imposent pour qu'elles puissent être cohérentes avec le modèle de ville qui a présidé aux réformes des dix dernières années. Ceci nous a amenés à mettre l'accent sur deux grandes questions.

1. La Ville de Montréal a-t-elle aujourd'hui les processus et les politiques qui conviennent à une administration publique municipale dont la population est de 1,7 million d'habitants et qui est dotée de structures relativement complexes?
2. L'expérience des six dernières années suggère-t-elle des modifications aux politiques qui encadrent les relations entre le palier de la ville centrale et le palier des arrondissements, tout en respectant l'intention du législateur quant au partage de pouvoir entre ces deux paliers?

On retrouvera dans la première partie du chapitre les réponses du Groupe de travail à la première question et, dans la deuxième partie, ses réponses à la seconde.

L'EFFICACITÉ DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Avec un budget de près de 5 G\$, le modèle administratif de la Ville de Montréal doit forcément refléter les pratiques de gestion qui prévalent dans les grandes administrations publiques. Nonobstant certains aspects propres au palier municipal, les pratiques qui découlent des contraintes d'une administration publique redevable à des citoyens contribuables doivent s'y retrouver.

Le pouvoir exécutif à Montréal est partagé entre le maire et le comité exécutif. Cette dernière structure propre au monde municipal a historiquement été puissante à Montréal, dominant en fait les autres structures. Cette dynamique est d'ailleurs considérée par de nombreux spécialistes comme l'une des distinctions entre l'administration de Montréal et celle des autres grandes villes canadiennes.

En décembre dernier, dans une lettre aux membres de son nouveau comité exécutif, le maire de Montréal dévoilait les orientations qu'il entendait donner au fonctionnement de cette structure. Il s'attardait plus particulièrement aux relations des membres du comité exécutif avec l'appareil administratif. De l'avis du Groupe de travail, cette note constitue un important énoncé de politique sur le fonctionnement de la Ville de Montréal. Elle rappelle d'abord la responsabilité primordiale du maire à l'égard de la bonne administration de la Ville et annonce que, dorénavant, le maire présidera le comité exécutif. Ceci rompt avec une très longue tradition à Montréal, où un président du comité exécutif partageait avec le maire la direction de la Ville. Ce changement nous paraît sain, car il clarifie grandement la structure d'imputabilité politique au sein de la Ville. En ce sens, Montréal se donne une structure de direction similaire à celle des autres grandes villes du Canada et du Québec.

La note souligne également que les pouvoirs du comité exécutif lui sont dévolus en tant qu'organe collectif et que ses membres ne détiennent pas de responsabilité individuelle à l'égard des actions de la Ville dans les secteurs d'activité pour lesquels le maire leur a confié une responsabilité de supervision. Cette clarification est importante parce qu'elle distingue clairement la nature du comité exécutif de celle d'un conseil des ministres dont les membres ont une responsabilité ministérielle individuelle. En ce sens, tout en assumant leur mandat de porte-parole et de suivi, les membres du comité exécutif doivent agir collectivement et solidairement avec leurs collègues.

De plus, la note présente la vision du maire sur les relations entre les élus (en particulier les membres du comité exécutif) et l'appareil administratif. Les élus doivent pouvoir compter sur la compétence et l'expertise de l'administration et sur le soutien qu'elle peut apporter quant aux orientations à prendre et au choix des moyens. Par ailleurs, les élus doivent respecter le rôle de l'administration et son mode de fonctionnement. Ils doivent aussi respecter les structures administratives et hiérarchiques lorsqu'ils souhaitent voir des mandats exécutés par les services municipaux.

En fait, la note évoque un modèle qu'on retrouve dans la plupart des grandes villes du Québec quant aux relations entre la direction politique et la structure administrative. Le maire et les autres membres du comité exécutif assurent la direction politique de l'appareil administratif. Sous cette direction politique collégiale se trouve une structure administrative qui dépend d'un directeur général et de qui relèvent tous les services municipaux. Le directeur général, quant à lui, relève du maire et du comité exécutif. Les responsabilités que le maire confie aux membres du comité exécutif portent sur la veille des différents secteurs de l'activité de la Ville, et non sur leur direction politique, qui est collégiale et qui relève du comité exécutif. Cette responsabilité de suivi suppose des relations étroites entre les responsables de service et les membres du comité exécutif responsable du suivi de son secteur. Ces relations étroites peuvent conduire à des interventions politiques dans la gestion d'un service. Les structures municipales doivent se prémunir contre cette tentation qui ne respecte pas l'esprit de séparation des pouvoirs entre le politique et l'administratif.

L'attribution de responsabilités précises à ses membres peut altérer le fonctionnement d'un comité exécutif. Même si le comité exécutif se veut collégial, la réalité enseigne que tous ses membres n'ont pas la même influence dans les décisions et que chacun a un certain parti pris pour les dossiers dont il a la responsabilité de supervision. À cet égard, il serait important que les membres du comité exécutif qui ont des responsabilités de caractère « central », tels le maire et le responsable des finances, n'y cumulent pas de responsabilités sectorielles. En effet, ceci pourrait biaiser ou déséquilibrer les processus d'examen et de décision où les fonctions centrales ont des rôles d'arbitrage importants. Ainsi, un dossier comme celui des compteurs d'eau devrait être piloté par un membre du comité exécutif qui n'a pas des responsabilités de caractère « central ».

Cet énoncé de politiques du maire de Montréal en début de mandat vient apporter des précisions et des rectifications importantes quant au rôle des membres

du comité exécutif et à leurs relations avec l'appareil administratif. Cette note constitue en quelque sorte notre point de départ et nous avons émis l'hypothèse que les politiques exprimées seraient mises en vigueur. Le Groupe de travail croit qu'il ne s'agit que d'une première étape dans l'optimisation du fonctionnement de la ville centrale. Nous proposons à cet égard cinq mesures visant à améliorer la gestion interne de la ville centrale.

UNE FONCTION INDÉPENDANTE D'ANALYSE DES DÉCISIONS FINANCIÈRES

Une gestion décentralisée au sein d'une administration publique complexe et de grande taille ne fonctionne bien que s'il y a un « centre » puissant qui conserve une perspective d'ensemble en agissant comme contrepoids aux structures sectorielles et locales. Dans les administrations gouvernementales, le ministère du Conseil exécutif, le ministère des Finances, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère de la Justice (particulièrement pour la législation) jouent ce rôle, en plus d'avoir une influence très grande sur les services partagés, comme les services d'approvisionnement.

À la Ville de Montréal, nous avons trouvé un centre particulièrement faible, en partie suite aux réformes de 2004 et 2006 qui ont délégué pouvoirs et personnel vers les arrondissements. De plus, avec la taille actuelle de la Ville, qui est près de deux fois plus grande qu'avant les fusions, il devrait y avoir beaucoup plus de contrepoids pour analyser les décisions recommandées par les services opérationnels. Il nous a par exemple paru anormal que, dans les dossiers soumis au comité exécutif, l'avis du service des finances ne porte principalement que sur la disponibilité des fonds et qu'aucun service autre que celui qui fait la promotion du projet ne soit responsable d'en examiner le bien-fondé et de donner un avis aux décideurs sur les différents impacts de l'engagement proposé. Au gouvernement fédéral et dans tous les gouvernements provinciaux, le Conseil du Trésor doit donner un avis sur le bien-fondé d'un projet de dépenses soumis au Conseil des ministres. Cette fonction essentielle de contrepoids n'existe pas à la Ville de Montréal. À notre avis, les dossiers présentés au comité exécutif devraient être accompagnés d'une analyse indépendante, incluant une comparaison des options possibles concernant le projet soumis par le porteur du dossier. Cette façon de faire, dont le bien-fondé a été démontré dans toutes les administrations publiques, est particulièrement critique dans le cas des grands projets qui présentent des complexités faisant appel à différentes compétences spécialisées et engagent des ressources financières importantes.

Cette fonction peut être organisée selon différents modèles. Le modèle d'un conseil du Trésor n'est pas la seule option. La fonction pourrait être confiée à une équipe au sein du bureau de la direction générale. Elle pourrait aussi être logée au sein du Service des finances, comme c'est le cas à Toronto. L'essentiel est d'instaurer une politique administrative claire stipulant qu'un avis d'un service « indépendant » du promoteur du dossier est nécessaire avant qu'un projet de dépense puisse être soumis pour approbation au comité exécutif.

Il va sans dire que l'insertion d'une telle étape peut être interprétée comme un alourdissement du processus décisionnel à la Ville. Mais cette critique peut être levée contre tout mécanisme de contrôle et tout processus d'analyse prédécisionnelle. Un passage obligé devant une équipe d'experts indépendants est le lot de toutes décisions financières d'importance dans les entreprises et dans toutes les administrations publiques d'envergure. La Ville de Montréal ne devrait pas faire exception. On le retrouve d'ailleurs sous diverses formes dans la plupart des grandes villes. Ceci n'exclut pas des mécanismes d'exception pour les décisions urgentes. De façon générale, lorsque la Ville doit engager l'argent des contribuables, elle doit s'assurer que ses structures administratives l'amènent à considérer systématiquement les différents aspects d'une décision ou d'un projet, comme son ampleur, sa complexité et sa durée. Une telle réforme aurait des impacts considérables sur le fonctionnement de la Ville et sa situation financière. À titre d'exemple, elle aurait pu orienter le dossier des compteurs d'eau sur une autre trajectoire que celle que nous avons connue.

RECOMMANDATION 1 :

LA VILLE DE MONTRÉAL DOIT SE Doter d'une fonction centrale pour analyser de façon autonome la valeur et les options de tout dossier ayant des incidences financières importantes avant que celui-ci soit soumis pour approbation aux autorités politiques.

DES FONCTIONS OPÉRATIONNELLES CENTRALES FORTES

L'un des rôles importants des services centraux au sein d'une administration publique est l'élaboration des orientations stratégiques, des priorités et des politiques de l'organisation, leur suivi et la coordination générale des services décentralisés. Des services centraux sont constitués pour remplir un rôle de conseil stratégique auprès des décideurs et assurer les

fonctions de coordination, de contrôle et d'évaluation des résultats de l'action des services opérationnels de l'administration. La présence de services centraux forts est une condition essentielle au bon fonctionnement d'une organisation décentralisée, car ceux-ci assurent les nécessaires coordination et supervision des activités décentralisées.

Les réformes des dernières années ont toutefois entraîné un affaiblissement important des services centraux de la Ville de Montréal. La mutation de personnel vers les arrondissements, particulièrement ceux créés sur le territoire de l'ancienne Ville de Montréal, a eu un impact sur les services centraux dont on n'avait pas prévu l'ampleur. La priorité accordée à la prestation des services aux citoyens dans un contexte de contraintes budgétaires a limité les ressources mises à la disposition des services centraux depuis plusieurs années. Ces transferts de ressources ont été accompagnés d'une diminution des responsabilités réelles de la ville centrale au profit des arrondissements, ce qui a affaibli ses fonctions centrales.

La pénurie d'expertise dans les services centraux a forcé un recours accru aux spécialistes des firmes privées. À cet égard, le dossier des compteurs d'eau a été exemplaire. Ni la Direction des travaux publics, ni le Service des finances, ni la Direction du greffe et du contentieux n'ont été en mesure d'apporter au comité exécutif les analyses et les avis nécessaires à une prise de décision éclairée. L'absence d'un niveau minimal d'expertise permanente au sein de l'administration centrale diminue aussi sa capacité d'agir comme client averti lorsqu'elle accorde des contrats à des fournisseurs externes.

Il est important que la Ville de Montréal renforce les équipes de ses services centraux en vue notamment de :

- s'assurer que la direction générale dispose des ressources suffisantes pour remplir ses fonctions de conseil stratégique et d'évaluation des initiatives proposées à la Ville;
- restaurer le rôle des services centraux dans le processus décisionnel de la Ville et s'assurer qu'ils disposent de l'expertise nécessaire;
- coordonner la contribution des services fonctionnels à l'évaluation et au suivi des projets, en particulier les grands projets;
- coordonner les entités opérationnelles des arrondissements tels les travaux publics, l'urbanisme et les loisirs.

Ce besoin a d'ailleurs été noté dans le dernier budget, où pour « renforcer l'expertise nécessaire à l'exercice de la maîtrise d'œuvre et du contrôle dans tous les domaines nécessitant une intervention municipale », la Ville prévoit un budget de 10 millions de dollars. Nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur l'adéquation de ce montant. Nous croyons aussi qu'il s'agit d'un problème plus large que celui de la dotation de personnel. La Ville doit constituer des équipes fortes au centre et offrir le leadership qui s'impose.

RECOMMANDATION 2 :

LA VILLE DE MONTRÉAL DOIT RENFORCER SES SERVICES CENTRAUX AFIN QU'ILS PUISSENT REMPLIR ADÉQUATEMENT LES FONCTIONS QUI LEUR SONT DÉVOLUES.

LES DIRECTEURS DES ARRONDISSEMENTS ET LES DIRECTEURS FINANCIERS

L'un des grands compromis pré-référendaires incorporés à la loi 33 a été de transférer l'autorité sur les directeurs d'arrondissement du directeur général de la Ville au conseil d'arrondissement. Depuis 2006, les directeurs d'arrondissement sont nommés par les conseils d'arrondissement et ne sont redevables qu'au conseil d'arrondissement.

Le Groupe de travail croit que cette décision constitue une erreur majeure du législateur et qu'elle est susceptible de causer progressivement de sérieux ennuis à la Ville de Montréal si elle n'est pas corrigée. Il s'agit d'une question d'intégrité des structures. Le gouvernement du Québec, et c'est bien lui qui est interpellé sur cette question, doit choisir le modèle de ville qu'il veut avoir à Montréal. S'agit-il d'une ville unique, avec ses services de proximité décentralisés au niveau d'arrondissements, tant sur le plan politique qu'administratif? Ou s'agit-il d'une fédération d'arrondissements, qui se donne un centre de coordination? L'intention du législateur nous apparaissait non équivoque quant à la première option. Si c'est le cas, il nous semble essentiel que, dans chaque arrondissement, le premier officier administratif soit un employé de la Ville relevant du directeur général. Dans sa fonction, il est au service de l'arrondissement et doit prendre ses ordres du conseil d'arrondissement, dans le respect des règles de la Ville. Sa situation est analogue à celle d'un sous-ministre, qui relève administrativement du secrétaire général, mais est au service d'un ministre à qui son devoir lui commande d'être loyal.

La délégation à l'arrondissement du pouvoir de nomination et de l'autorité sur le premier officier de

l'arrondissement a un impact structurel fondamental sur la gestion de la Ville et sur la cohérence générale de son administration et de ses politiques. Elle remet en cause toute autorité du directeur de la Ville sur les directeurs d'arrondissement (sauf lorsque ce dernier accomplit une tâche relevant de la compétence du conseil municipal ou du comité exécutif de la Ville). Dans les faits, le véritable patron du directeur d'arrondissement est le maire de l'arrondissement. Le directeur général de la Ville est relégué à un pouvoir d'influence, même lorsqu'il s'agit de demander aux directeurs des arrondissements de suivre des orientations générales et de contribuer à la réalisation d'objectifs qui concernent l'ensemble de la ville.

Cette délégation constitue enfin un frein important à la mobilité interarrondissement des cadres supérieurs. En fait, un directeur d'arrondissement pourrait demeurer au même poste pendant des dizaines d'années, avec tous les désavantages que de telles situations créent, notamment quant au contrôle de leur travail. Ce blocage limite aussi les moyens d'appliquer des pratiques de gestion relatives à l'évaluation de la performance à la grandeur de la ville. De tels freins à la mobilité au sein de l'administration municipale ne sont pas propices au développement professionnel des cadres supérieurs.

La césure du lien d'autorité entre le directeur général et le directeur d'arrondissement a d'importantes conséquences pour l'intégrité administrative de la Ville. Dans le modèle même de la «ville-arrondissement», il y a une saine et nécessaire tension entre la Ville et l'arrondissement. Cette tension peut être canalisée positivement ou négativement, selon les circonstances. Mais il est inévitable qu'avec 19 arrondissements, il y ait au fil des ans une opposition entre la Ville et un arrondissement. Soit cette opposition se mue progressivement en deux solitudes, dans le cas où il y aura une ville dans la ville, avec les conséquences que l'on peut imaginer; soit elle est désamorcée, et à cette fin, il faut que la Ville ait les moyens de le faire. On ne peut laisser cette responsabilité de désamorçage des conflits internes à des vœux pieux, espérant que les élus vont gérer tous ces problèmes. Toute négligence à ce chapitre pourrait miner à long terme la gestion de plusieurs arrondissements. On veut à tout prix éviter que la ville décentralisée qu'est Montréal devienne un amalgame de pouvoirs locaux gérés de façon indépendante par des maires et leur directeur d'arrondissement. Mais comme il y a une double structure, l'imputabilité, facile à répartir lorsqu'il y a des rapports d'autorité clairs, deviendra floue et les problèmes pourraient tomber entre deux chaises.

On retrouve de telles problématiques dans les mouvements coopératifs issus de la base, tels le Mouvement Desjardins ou, en France, le Crédit agricole. Dans certains cas, les conseils d'administration locaux conservent le pouvoir de nommer le directeur, mais ces nominations sont très encadrées. L'action de ces directeurs d'établissement est aussi soumise à des normes centrales très strictes, à un point tel que la décentralisation perd souvent de son sens. A contrario, d'autres organisations décentralisent beaucoup, mais en retour conservent le contrôle de la nomination des premiers officiers des entités décentralisées. C'est d'ailleurs le cas des ministères gouvernementaux et sociétés d'État ou, en France, du Crédit agricole et des caisses d'épargne.

Les directeurs d'arrondissement sont des rouages stratégiques dans l'administration de la Ville de Montréal. Ils ont des responsabilités importantes, qui nécessitent une coordination de tous les jours avec leurs collègues des autres arrondissements et avec l'administration centrale. Ils doivent faire partie d'une même équipe. Leur nomination par l'arrondissement (sur recommandation d'un comité de sélection où siège le directeur général de la Ville, mais qui est dominé par des représentants de l'arrondissement) modifie totalement la dynamique. Dans le modèle actuel, quand la nomination est faite, seul l'arrondissement peut changer un directeur d'arrondissement.

Sur le plan théorique, on pourrait néanmoins invoquer que le directeur d'arrondissement relève à la fois du maire de l'arrondissement et du directeur général de la Ville. Cette dualité, même théorique, n'est pas saine non plus. Au niveau supérieur d'une organisation, la clarté doit prévaloir quant à l'imputabilité des dirigeants et leurs rapports hiérarchiques.

Nous sommes conscients que cette recommandation pourra être perçue tant par la ville centrale que par les arrondissements comme un bris du pacte de 2004 qui a présidé aux référendums sur les défusions. D'ailleurs, dans nos consultations avec le milieu politique municipal, personne n'a soulevé le problème. Actuellement, le milieu peut encore vivre avec le compromis de 2004. Mais chez les experts en gestion, la position est différente. Il s'agit d'une faille importante dans le modèle actuel, qui en affecte toute la dynamique. Si elle n'est pas colmatée, elle entraînera la Ville et les arrondissements dans une direction contraire à la volonté du législateur et vers une inefficacité croissante. Une consultation obligatoire des autorités politiques des arrondissements devrait bien sûr être faite avant d'officialiser la nomination d'un directeur d'arrondissement.

À quelques nuances près, la même remarque s'applique pour les directeurs financiers des arrondissements. Dans leur cas cependant, il existe une riche expérience, quasi unanime, dans le secteur privé qui milite en faveur de leur rattachement au directeur des finances de la Ville. L'expérience est celle des contrôleurs et des directeurs financiers de divisions et de filiales dans le secteur privé, qui relèvent non pas du directeur de la division ou de la filiale, mais plutôt du directeur financier de la société. La même logique devrait s'appliquer aux directeurs des finances des arrondissements puisqu'ils ont le pouvoir délégué de certifier la disponibilité des crédits à l'égard des dépenses qui relèvent de la gestion des arrondissements, qui dans l'ensemble constituent le quart du budget de la Ville.

Nous croyons que ces modifications importantes de la structure d'autorité au sein de la Ville et des arrondissements n'entacheront pas la loyauté des cadres supérieurs des arrondissements envers les élus de l'arrondissement. L'argument n'a jamais été invoqué dans un gouvernement. Il s'agit d'une question de cohérence. Un modèle de gestion incohérent se stabilise toujours à la longue et, généralement, avec des modes de fonctionnement non optimaux. C'est ce que pourrait éviter le gouvernement en modifiant la Charte de la Ville de Montréal. Ce faisant, le législateur confirmerait sa vision de Montréal comme une ville et non une fédération d'arrondissements. Par ailleurs, ce changement ne modifierait en rien le partage de responsabilités entre la ville centrale et les arrondissements. Les maires d'arrondissement pourront toujours s'assurer que les priorités locales reçoivent l'attention du directeur.

RECOMMANDATION 3 :

LA CHARTE DE LA VILLE DE MONTRÉAL DEVRAIT ÊTRE AMENDÉE POUR QUE LES DIRECTEURS D'ARRONDISSEMENT SOIENT NOMMÉS PAR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE, APRÈS CONSULTATIONS APPROPRIÉES, ET QU'ILS RELÈVENT ADMINISTRATIVEMENT DE SON AUTORITÉ. IL DEVRAIT AUSSI EN ÊTRE AINSI DES DIRECTEURS FINANCIERS, QUI POUR LEUR PART RELÈVERAIENT ADMINISTRATIVEMENT DU DIRECTEUR DES FINANCES DE LA VILLE DE MONTRÉAL.

LE PROCESSUS DE VÉRIFICATION

La Ville de Montréal est dotée d'un vérificateur général. Nommé par le conseil, le VG développe annuellement son plan de vérification avec un comité de vérification formé par le conseil. Il discute aussi annuellement de

son rapport avec la commission du conseil municipal sur les finances, les services administratifs et le capital humain. La Ville compte aussi un vérificateur interne qui se rapporte au directeur général.

Le comité de vérification de la Ville joue un rôle important dans le processus de vérification. Il est l'interlocuteur privilégié du vérificateur général, approuvant son plan annuel de vérification. Il reçoit son rapport et le discute en privé avec le vérificateur. Il recommande aussi au conseil le choix d'une firme de vérification externe qui assiste le vérificateur général.

Les comités de vérification existent dans toutes les sociétés publiques et sont en quelque sorte garants de la probité de la vérification des comptes d'une société. Depuis quelques années, les membres de ces comités de vérification doivent être indépendants et libres de tout lien avec l'organisation ou la société publique qui les mandatent pour siéger à ces comités.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont aussi créé des comités de vérification dans les ministères. La même obligation d'indépendance face à l'entité qui fait l'objet de la vérification est exigée. Les membres de ces comités sont des experts qui ne travaillent pas pour le gouvernement et n'entretiennent pas de relations d'affaires avec l'entité à laquelle le comité de vérification est associé.

Le comité de vérification du conseil municipal de Montréal est formé de sept personnes, soit trois conseillers de la Ville, deux conseillers des villes défusionnées et deux membres externes. Il serait préférable que la majorité du comité soit composée de membres externes qui n'ont aucun lien d'affaires avec la Ville, et qu'aucun de ses membres ne fasse partie du comité exécutif. Une relation privilégiée devrait être établie entre le comité de vérification et le vérificateur interne de la Ville, un fonctionnaire qui est sous l'autorité du directeur général. Il est d'usage dans les entreprises publiques que le vérificateur interne puisse s'entretenir en toute confidentialité avec le comité de vérification. Cette pratique mériterait d'être instaurée à la Ville de Montréal.

Le processus de vérification dans une municipalité est un rouage important pour assurer l'intégrité de l'information sur la situation financière de la Ville et sur les pratiques comptables. C'est en quelque sorte l'étape ultime qui conditionne tous les autres éléments du processus. Une attention particulière doit donc y être apportée.

RECOMMANDATION 4 :

LE CONSEIL MUNICIPAL DEVRAIT REVOIR LA COMPOSITION DU COMITÉ DE VÉRIFICATION, POUR Y ASSURER UNE REPRÉSENTATION MAJORITAIRE DE MEMBRES INDÉPENDANTS ET L'ABSENCE DE MEMBRES DU COMITÉ EXÉCUTIF.

LA RÉALISATION DES PROJETS PRIORITAIRES

Les grandes villes se sont principalement façonnées par de grands projets structurants. C'est le cas de Montréal, avec son métro, ses grandes artères, ses grandes places d'affaires dont la Place Ville-Marie et le Complexe Desjardins, ses grands parcs, du mont Royal aux îles du fleuve, les grandes infrastructures que sont le port et les autoroutes urbaines, etc.

Dans l'environnement sociologique et politique complexe des grandes villes d'aujourd'hui, les grands projets dérangent, car leur réalisation impose des processus d'approbation et de décision longs et difficiles. Ceci est particulièrement vrai pour Montréal, avec ses structures politiques municipales à trois paliers (arrondissements, villes, communauté métropolitaine), l'intervention du gouvernement du Québec à divers titres (patrimoine, environnement, financement, transport, etc.) et même l'intervention du gouvernement fédéral (environnement, port de Montréal, aéroport, etc.).

La Ville de Montréal opère dans ce contexte particulièrement complexe. Elle doit prendre acte des difficultés qui découlent d'un territoire sur lequel interviennent un grand nombre de parties et développer des mécanismes pour pallier les effets pervers qui pourraient en découler. Les efforts en ce sens en sont à leurs premiers balbutiements.

La capacité de réaliser des projets d'envergure est au cœur même de la vitalité des grandes villes. Pour améliorer l'efficacité du fonctionnement de Montréal comme milieu urbain, son attractivité et sa performance économique globale, il nous apparaît impératif que la Ville compense la complexité de son cadre institutionnel en se dotant de mécanismes appropriés pour faciliter la réalisation de grands projets, et ce, dans le respect des contraintes du milieu. Dans les grandes villes, une minorité d'opposants peut être très visible. Par conséquent, une administration municipale ne peut limiter son soutien aux seuls projets faisant l'objet de consensus.

L'uniformisation du processus de consultation pour les grands projets constitue un premier moyen pour simplifier les démarches de réalisation des chantiers majeurs de la métropole. Un processus encadré par un seul organisme dont la légitimité serait renforcée obligerait également les promoteurs à bien planifier et préparer leurs dossiers. Pour ces projets, il devrait exister un processus unique de consultation sous la responsabilité exclusive de la ville centrale. Dans la situation actuelle, les arrondissements ont une prérogative importante en la matière. Cette centralisation pourrait même ouvrir la porte à une collaboration avec les gouvernements provincial et fédéral lorsque la situation exigerait des consultations de différentes administrations.

Actuellement, la nécessité de présenter un grand dossier à plusieurs instances, qui utilisent des critères différents et propres à leurs responsabilités respectives, entraîne des retards importants, une érosion graduelle de l'intégrité du projet initial et une hausse des coûts qui peut souvent remettre en cause la faisabilité des projets. Si les gouvernements supérieurs ont pu s'entendre sur la mise en œuvre de processus communs d'évaluation des impacts environnementaux de certains grands projets, il serait normal que les instances municipales adoptent une approche semblable dans la région métropolitaine pour l'analyse et l'approbation des grands projets. Il s'agit d'un deuxième moyen pouvant être mis en œuvre par la Ville de Montréal.

Enfin, il faudrait envisager des façons de mieux soutenir les projets pendant leur processus d'approbation et d'adaptation aux contraintes locales qui émergent durant le processus de consultation. À cet effet, d'importants changements d'attitudes s'imposent. Trop souvent, les promoteurs sont reçus comme des intervenants suspects et se font mettre des bâtons dans les roues. Les promoteurs de projets devraient plutôt être considérés comme des clients des instances municipales, qui devraient s'assurer que leurs relations soient encadrées par des processus conviviaux. Ainsi, les instances municipales devraient aider les promoteurs à concevoir leurs projets de façon à minimiser les points de friction prévisibles et à satisfaire les exigences imposées à de telles démarches. Les promoteurs devraient être accompagnés dans le processus réglementaire et de consultation, plutôt que d'être laissés à eux-mêmes devant la controverse qui s'avère inévitable quand un grand projet est inséré dans une trame sociologique et urbaine déjà structurée.

RECOMMANDATION 5 :

LA VILLE DE MONTRÉAL DEVRAIT ÊTRE L'UNIQUE RESPONSABLE DES PROCESSUS DE CONSULTATION PUBLIQUE POUR L'APPROBATION DES GRANDS PROJETS. ELLE DEVRAIT SIMPLIFIER LES MÉCANISMES D'APPROBATION ET DÉVELOPPER DES MESURES CONVIVIALES D'ACCOMPAGNEMENT ET D'ENCADREMENT DES PROMOTEURS DE FAÇON À FACILITER LA RÉALISATION DE CES PROJETS.

UNE DÉCENTRALISATION COHÉRENTE ET EFFICACE

La réalité urbaine de Montréal est complexe. Elle est le résultat d'arbitrages politiques et sociaux qui se sont faits sur de nombreuses décennies. Le législateur a choisi de créer un palier local, les arrondissements, pour prendre en charge les responsabilités municipales de proximité. Le défi de la Ville est de développer des structures et des mécanismes efficaces qui font vivre ces deux paliers harmonieusement.

Le législateur a voulu donner aux citoyens les bénéfices des économies d'échelle d'une grande ville tout en favorisant la gestion décentralisée de services de proximité. L'intention n'était pas de créer une fédération de quartiers, mais plutôt un véritable partage des responsabilités dans un ensemble intégré où le citoyen pouvait se sentir partout dans sa ville. Pour les municipalités qui fusionnaient avec Montréal, ceci impliquait l'intégration d'une partie de leurs services municipaux dans les structures centrales de la Ville de Montréal et l'adaptation de leurs activités de prestation des services locaux dans le cadre juridique des arrondissements. Pour les arrondissements constitués sur le territoire de l'ancienne Ville de Montréal, ceci impliquait la mise sur pied de structures locales pour la prestation des services de proximité par la récupération de ressources de l'ancienne Ville de Montréal. La transformation était ambitieuse et il est normal qu'une période de maturation soit nécessaire pour que le tout fonctionne harmonieusement.

C'est dans cette optique que le Groupe de travail a abordé son évaluation du modèle ville centrale – arrondissements en place à Montréal. Le Groupe de travail a cherché à améliorer l'efficacité des structures en place et à éliminer certains irritants qui nuisent aux interactions entre la ville centrale et les arrondissements. Nous avons ciblé notre attention sur la coordination et la concertation entre l'administration centrale et les arrondissements, et entre les arrondissements eux-mêmes. Nous avons également étudié la

fluidité des ressources entre les multiples entités qui constituent la Ville.

La « crise du déneigement » de l'an dernier (et la façon dont on l'a résolue) a été en quelque sorte un point de départ de nos réflexions sur la concertation au sein de la Ville. La mise sur pied d'un « bureau de la neige » pour coordonner les activités de déneigement illustre le type de solutions qui peut faire mieux fonctionner le système actuel. Il s'agissait d'une solution mise en œuvre sur une base de collaboration et de partenariat et qui a été facilitée par un financement approprié, reflétant une priorité reconnue de tous.

La Ville doit s'inspirer des expériences positives de ce genre, ce qui permettra de mieux situer l'importance du rôle de la ville centrale en matière d'harmonisation des actions des arrondissements et de l'administration centrale. De telles expériences entretiennent le développement d'une culture de collaboration et de concertation dans le système, une condition nécessaire à la cohérence dans l'action de la Ville à travers le réseau d'arrondissements.

Nous avons donc opté pour la recherche d'une meilleure cohérence dans l'action décentralisée, tout en exploitant le potentiel d'économies d'échelle de la grande ville. Ce faisant, nous avons été guidés par une recherche de meilleurs services de proximité pour les Montréalais et par la recherche d'une baisse des coûts de fonctionnement, tout en respectant le partage actuel de pouvoir entre la ville centrale et les arrondissements. Ceci nous a amenés à formuler quatre recommandations.

DES NORMES DE SERVICES

Le premier objectif de toute décentralisation est d'adapter la prestation de services à des réalités locales très diverses. Il est donc normal que des activités puissent se faire différemment d'une partie à l'autre d'une organisation décentralisée. Mais décentralisation ne veut pas dire fragmentation. La décentralisation réussie d'une grande ville se caractérise par une offre en continu pour les citoyens qui font partie d'une même grande communauté et qui ont des attentes de base communes. En parallèle, l'organisation qui se décentralise doit rechercher l'efficacité résultant d'une certaine homogénéité dans l'organisation de l'offre. C'est pourquoi les décentralisations s'accompagnent généralement de normes minimales qui définissent le service de base et une approche commune pour sa prestation. Ainsi, la décentralisation peut marier une adaptation aux contraintes et particularités locales et favoriser l'efficacité et l'équité dans les services reçus.

Toutes les grandes villes retiennent de nos jours des approches décentralisées, puisque l'hétérogénéité des quartiers exige des adaptations. Des règles communes président néanmoins à l'organisation des services, le citoyen étant d'abord un citoyen de la ville. Montréal et ses arrondissements doivent préciser leurs politiques à cet égard. Les arrondissements peuvent certes adapter ces règles aux réalités et aux problèmes de leur environnement particulier, mais l'équité entre les citoyens exige des règles et une approche communes. Il en est ainsi du stationnement, du déneigement et d'un grand nombre de services publics (tel l'entretien des rues et des trottoirs) que les citoyens utilisent dans plus d'un arrondissement.

La Charte de la Ville de Montréal reconnaît l'établissement de normes communes pour les services municipaux. Mais l'établissement de ces normes requiert des mécanismes appropriés, impliquant entre autres un leadership de la ville centrale, une coordination des arrondissements et des sanctions appropriées en cas de non-respect des normes. Tout ceci prend un certain temps à se mettre sur pied, d'autant plus que la gamme de services qui pourraient faire l'objet de normes minimales est étendue. Il y aurait donc lieu d'établir des priorités.

RECOMMANDATION 6 :

EN CONCERTATION AVEC LES ARRONDISSEMENTS, LA VILLE DE MONTRÉAL DEVRAIT IDENTIFIER LES SERVICES DE PROXIMITÉ FOURNIS PAR LES ARRONDISSEMENTS POUR LESQUELS DES NORMES DE SERVICE DEVRAIENT S'APPLIQUER. IL FAUDRAIT QUE LES SERVICES PRIORITAIRES POUR LESQUELS DE TELLES NORMES DEVRAIENT ÊTRE MISES EN PLACE SOIENT EXPLICITEMENT IDENTIFIÉS. UNE FOIS LES NORMES DÉFINIES, LEUR MISE EN PLACE DEVRAIT FAIRE L'OBJET DE MÉCANISMES D'APPLICATION ET DE SUIVI.

DES SERVICES PARTAGÉS

En parallèle avec l'instauration de normes communes dans la prestation des services, l'autre grande caractéristique des organisations décentralisées est l'émergence de services partagés dans tout secteur d'appoint, sans contact direct avec les clients, permettant des économies d'échelle. L'organisation de services partagés est une tendance forte dans toutes les grandes organisations décentralisées, qu'elles soient publiques ou privées. Ainsi, depuis une dizaine d'années, des organisations aussi diversifiées que le Mouvement Desjardins et la Banque Nationale d'un côté, et Hydro-Québec, Metro et Sobey's de l'autre, ont procédé à

l'organisation de services partagés tout en décentralisant leurs services à la clientèle. Par services partagés, on entend le regroupement dans des directions indépendantes des services de soutien administratif ou technique communs à chaque unité opérationnelle. Parmi les services partagés les plus fréquents, on retrouve les services d'informatique, l'expertise technique, les affaires juridiques, les services de paie, l'approvisionnement, la gestion immobilière, la téléphonie, etc. Des contrats entre les unités de services partagés et les unités opérationnelles définissent les normes de prestation de services.

Le principe qui préside à l'organisation de services partagés est simple. Toute activité commune à plusieurs divisions opérationnelles et qui n'est pas en contact avec la clientèle est candidate à un regroupement au sein d'une direction des services partagés. L'expérience a démontré qu'il en résulte non seulement des gains d'efficacité, à cause des économies d'échelle, mais aussi des gains de compétence et d'expertise en raison de la plus grande spécialisation que permettent ces regroupements. L'expérience démontre clairement dans maintes organisations que l'instauration de services partagés entraîne une baisse importante des coûts et une plus grande qualité des services.

Toutefois, l'expérience démontre aussi que la constitution de services partagés fait toujours face à de la résistance, les unités opérationnelles craignant de perdre le niveau de qualité de service associé à la proximité. Il est fréquent que soient invoqués des arguments de perte d'efficacité, de problèmes de communication, d'éloignement des besoins, etc. Mais ces arguments ne font pas long feu suite à l'implantation des services partagés, car les gains de compétence et de capacité haussent considérablement le niveau de satisfaction des usagers. De plus, l'utilisation généralisée de contrats de service apaise les craintes des utilisateurs quant à la qualité des prestations offertes.

L'organisation de services partagés nous semble peu avancée à la Ville de Montréal. C'est particulièrement le cas des arrondissements correspondant aux municipalités fusionnées qui conservent encore beaucoup d'activités de soutien administratif. Nous sommes persuadés que la Ville améliorerait l'efficacité globale de ses services et en diminuerait les coûts en appliquant les meilleures pratiques du secteur privé en matière de regroupement des activités de soutien qui ne fournissent pas de services directs aux citoyens. L'approche de services partagés pourrait s'étendre à de nombreux secteurs, au-delà de l'informatique, des approvisionnements, de l'expertise technique, du service de paie et de la téléphonie, qui sont des cibles évidentes. En voici quelques exemples :

- La propriété des édifices est structurée en service partagé dans la plupart des grandes organisations, incluant le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Une organisation commune est responsable des édifices et fonctionne avec un système de baux signés avec les utilisateurs. L'instauration d'un tel service partagé pour l'ensemble des arrondissements et pour la ville centrale serait une incitation à optimiser l'utilisation du parc immobilier et à faire de meilleurs choix d'occupation d'espaces. L'entretien courant relèverait des occupants, comme c'est le cas dans le secteur privé.
- L'entretien du matériel roulant pourrait aussi être un service partagé. Ceci permettrait des ateliers de plus grande taille, où il serait plus facile de retenir des techniciens spécialisés. L'allocation de ces équipements pourrait aussi être améliorée par un partage d'équipement selon les besoins en temps réel des arrondissements.
- Les services juridiques sont aussi partagés dans toutes les grandes organisations du secteur privé, le gouvernement fédéral et tous les gouvernements provinciaux du Canada. Ce n'est pas le cas à Montréal. La Charte de la Ville autorise les arrondissements à ester en justice, ce qui a entraîné une hausse importante des dépenses encourues pour les services juridiques dans l'ensemble de la Ville. L'éparpillement de ces services dans les arrondissements amène ces derniers à avoir beaucoup recours à des experts du privé, ne pouvant avoir dans leur propre service atomisé toutes les expertises nécessaires. Il en résulte une augmentation des coûts et une multiplication des possibilités de conflit d'intérêts. L'organisation des services juridiques en service partagé permettrait de gagner beaucoup en expertise, en compétence et en flexibilité et permettrait d'en diminuer les coûts.
- La gestion des caisses de retraite de la police et de la Société de transport de Montréal de même que la gestion des emprunts de cette dernière pourraient se faire dans un organisme commun. Cette intégration éviterait des doublons, abaisserait les coûts et augmenterait les compétences.

RECOMMANDATION 7 :

LA VILLE DE MONTRÉAL DEVRAIT ENTREPRENDRE UN EXAMEN SYSTÉMATIQUE DES SERVICES DE SOUTIEN ADMINISTRATIF ET TECHNIQUE EN CE MOMENT RÉPARTIS DANS LES ARRONDISSEMENTS ET DÉFINIR LES CONDITIONS FAVORABLES À LEUR REGROUPEMENT DANS DES UNITÉS DE SERVICES PARTAGÉS.

UN SEUL EMPLOYEUR ?

Comme employeur, Montréal est actuellement sous un régime hybride, partagé entre l'administration centrale et les arrondissements. Légalement, il n'y a qu'un seul employeur et une seule structure d'emploi. Toutefois, les arrondissements ont le pouvoir d'adopter des structures d'emploi spécifiques pour les cadres. Ces structures peuvent varier beaucoup d'un arrondissement à l'autre, ce qui entraîne une surenchère de structures organisationnelles et multiplie les postes de cadre.

De plus, dix-sept articles des conventions collectives sont négociés au niveau des arrondissements. Nos discussions nous ont amenés à identifier deux de ces points qui posent problème. La définition par les arrondissements des tâches qui peuvent être accomplies par du personnel de l'arrondissement ou données à forfait (à contrat) entraîne à l'expérience une grande incohérence organisationnelle : l'exercice de cette responsabilité par les arrondissements devrait être balisé par la Ville.

Il en est de même des prérogatives des arrondissements en matière d'embauche. Celles-ci rendent souvent très difficile la mutation de personnel au sein de la Ville, entre les arrondissements. Sans aller jusqu'à centraliser le recrutement, on devrait standardiser les examens de recrutement. De plus, les arrondissements devraient devoir justifier et rendre public leur choix de recruter à l'externe si un employé ayant le profil de l'emploi est en disponibilité à l'interne. Il faut chercher à réduire les situations où les arrondissements choisissent d'embaucher de nouvelles ressources alors que certaines sont déjà disponibles. De telles pratiques ont des impacts évidents sur la facture globale de rémunération de la Ville. On peut se demander à bon escient si, à certains égards, il y a un employeur ou vingt employeurs à la Ville de Montréal.

Le marché du travail montréalais est homogène. Les grandes organisations présentes à Montréal, par exemple le Mouvement Desjardins et la Banque Nationale, ont depuis longtemps uniformisé leurs politiques et leurs pratiques en matière de ressources humaines, tout en respectant les conditions de travail propres à leurs points de service.

L'existence de pratiques différentes entre les arrondissements et la ville centrale encourage le « magasinage », c'est-à-dire les surenchères dans la négociation des conditions de travail, et l'incohérence organisationnelle. L'existence de conditions différentes est aussi un frein important à la mobilité et peut créer des situations inéquitables. Un cadre ayant obtenu des conditions de travail particulièrement attrayantes

ne sera pas incité à accepter une nouvelle affectation dont les conditions sont perçues comme moins intéressantes, et ce, même si la mutation peut lui offrir des occasions de développement professionnel ou servir les besoins de l'organisation.

La mobilité à l'intérieur d'une grande organisation favorise autant les personnes qui s'en prévalent que l'organisation elle-même. Un employé qui diversifie ses expériences de travail augmente ses connaissances, sa polyvalence et sa faculté d'adaptation à différents contextes. En ce sens, la perception que la mobilité est encouragée contribue à un climat de travail plus ouvert et plus stimulant et contribue encore davantage à la performance de l'organisation. Du point de vue de l'employeur, la mobilité facilite aussi une meilleure utilisation des ressources humaines disponibles. Il n'est pas question de centraliser la gestion des ressources humaines, mais plutôt de se doter d'un cadre unique et de s'assurer qu'il soit respecté.

RECOMMANDATION 8 :

LA VILLE CENTRALE DEVRAIT APPROUVER LES STRUCTURES ORGANISATIONNELLES DES ARRONDISSEMENTS ET DÉVELOPPER UN CADRE UNIQUE D'EMBAUCHE ET D'ALLOCATION DE CONTRATS FORFAITAIRES AVEC DES LIGNES DIRECTRICES TRÈS CLAIRES POUR LES ARRONDISSEMENTS. LES ARRONDISSEMENTS DEVRAIENT ÊTRE OBLIGÉS DE JUSTIFIER LES EMBAUCHES À L'EXTERNE LORSQUE DES RESSOURCES SONT DISPONIBLES À L'INTERNE.

L'ÉQUITÉ INTERARRONDISSEMENTS

La loi 33 a modifié le régime de financement des investissements des arrondissements. Dans le cadre élaboré en 2002, les arrondissements se voyaient octroyer par la Ville une enveloppe d'investissements qu'ils allouaient selon leurs priorités. La Ville assurait le financement et le service de dette des emprunts finançant ces investissements et en répartissait le coût selon son assiette fiscale. Cette approche avait le désavantage d'encourager les arrondissements à faire état de besoins, puisqu'ils n'avaient pas à payer pour les satisfaire. Par contre, elle facilitait la mise à niveau des infrastructures dans différentes parties de la ville, puisque la ville centrale pouvait allouer des enveloppes plus importantes aux arrondissements dont les infrastructures accusaient des déficiences historiques, un principe important d'équité. En effet, les quartiers moins fortunés et moins équipés n'étaient pas handicapés dans leur rattrapage par leur capacité de payer.

Avec la mise en œuvre de la loi 33, les arrondissements doivent supporter le service de dette des financements effectués pour eux par la Ville. Ceci pénalise les arrondissements qui font des investissements de rattrapage en infrastructures et ceux qui ont une faible base fiscale. À terme, l'effet sera majeur. Après trois ans de ce régime, le taux de taxe relatif aux investissements de l'arrondissement Ville-Marie est de 0,89 cent par cent dollars d'évaluation depuis 2006, alors qu'il est de 4,2 cents par cent dollars d'évaluation dans Rivières-des-Prairies – Pointe-aux-Trembles, qui a une assiette fiscale plus basse et des besoins plus marqués de rattrapage. Si la tendance se maintient, on peut s'attendre à terme à des écarts 5 fois plus importants dans quinze ans, fin de la période d'amortissement de ces investissements.

Les fusions de 2000 ont été faites sur la base d'une promesse d'une plus grande équité fiscale entre les différents quartiers de l'île. L'imputation des coûts de financement des immobilisations réalisées par les arrondissements ne devrait pas créer ou perpétuer des situations inéquitables. À terme, l'application de la règle actuelle risque de créer des problèmes majeurs dans les arrondissements les moins bien desservis en infrastructures ou en assiette foncière. Sans remettre en cause le principe du paiement par les arrondissements du service de dette de leurs emprunts, nous croyons que la Ville devrait mettre de l'avant des mesures de péréquation qui permettraient une mise à niveau des infrastructures sans pénaliser outre mesure les arrondissements dotés d'une richesse foncière moins grande. Il devrait en être de même pour ce qui est de la dotation des arrondissements en matière de culture, de loisirs et de parcs.

RECOMMANDATION 9 :

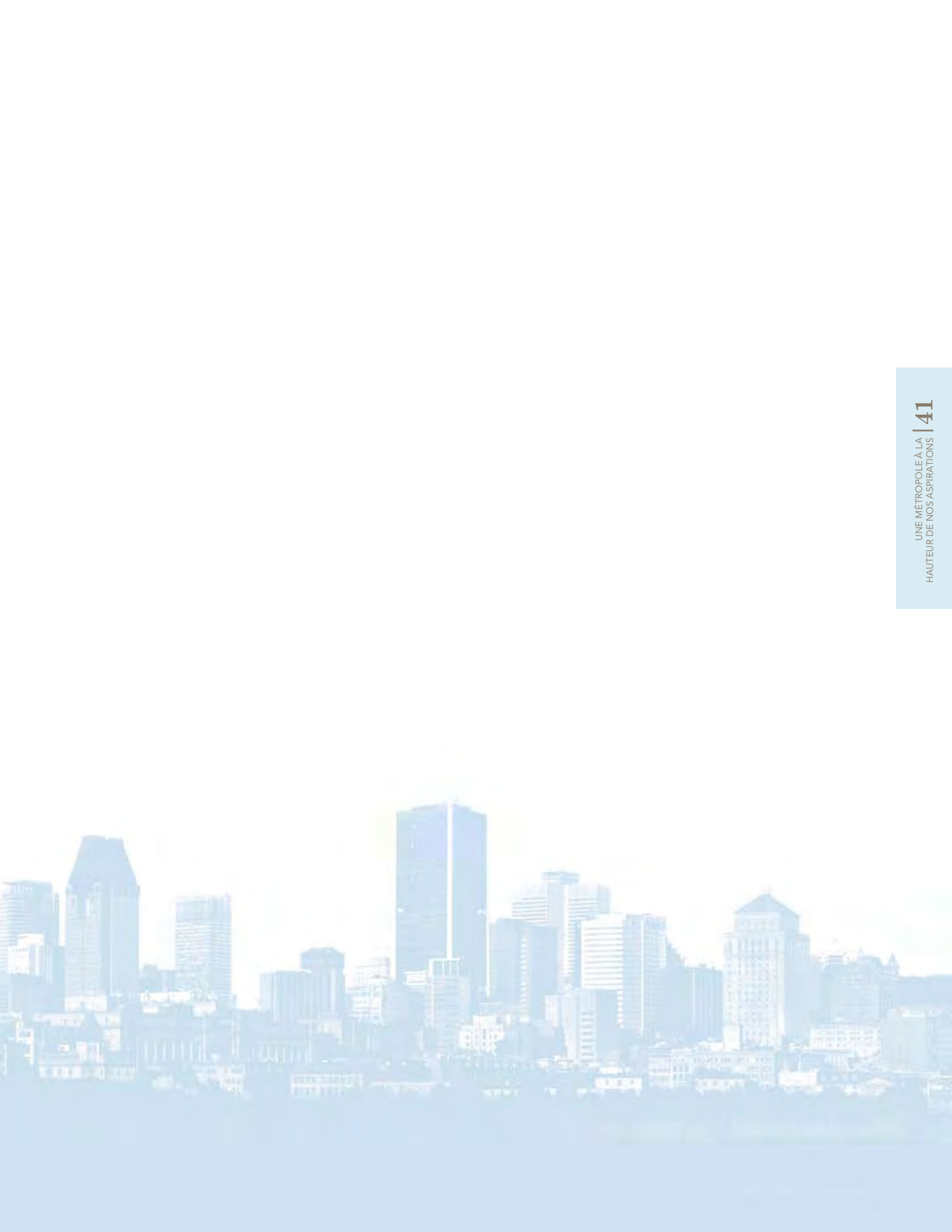
LA VILLE DE MONTRÉAL DEVRAIT REVOIR SES RÈGLES D'IMPUTATION DU COÛT DU FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DE RATTRAPAGE DANS LES ARRONDISSEMENTS MOINS BIEN DOTÉS, AFIN D'ÉVITER QUE LES INÉQUITÉS ACTUELLES SE PERPÉTUE.

UNE VILLE EFFICACE

La décentralisation vers les arrondissements a permis une adaptation des services de proximité aux besoins des différents quartiers de la ville. Mais les changements que leur création a nécessités sont d'envergure. Ils demandent un long apprentissage des nouvelles structures. Des difficultés de parcours sont normales, mais elles ne devraient pas être une raison de revenir vers les structures du passé.

Comme dans toute réforme d'envergure, des corrections et changements de cap sont inévitables. Nous en avons identifié neuf qui permettraient de donner à la Ville de Montréal des structures plus fortes, une plus grande cohérence administrative et une organisation digne d'une métropole performante. C'est la voie que privilégie le Groupe de travail tant pour les pratiques de gestion à la ville centrale que pour l'équilibre entre la ville centrale et les arrondissements.

Notre analyse n'a porté que sur Montréal. Nous n'avons pas les ressources pour examiner la situation des autres villes ayant subi des transformations profondes depuis 2000, notamment Longueuil. Mais certaines de nos observations pourraient s'appliquer aussi à leur situation. Nous leur laissons le loisir d'en faire l'évaluation



1 LE GROUPE DE
TRAVAIL ET SON
MANDAT

2 UNE
MÉTROPOLE EN
DIFFICULTÉ : UN
DÉFI POUR TOUT LE
QUÉBEC

3 DES
STRUCTURES
MUNICIPALES
FRAGMENTÉES

4 LES DÉFIS DE
GESTION DE
MONTREAL :
EFFICACITÉ ET CO-
HÉRENCE

5 LA COHÉRENCE
DE L'ACTION
GOUVERNE-
MENTALE DANS LA
MÉTROPOLE

6 LE PARADOXE
DU DÉVELOPPE-
MENT ÉCONO-
MIQUE

7 UNE APPROCHE
MÉTROPOLITAI-
NE AU
DÉVELOPPEMENT
DU TRANSPORT
COLLECTIF

8 UN CADRE
FISCAL ADAPTÉ
AUX BESOINS
DE LA RÉGION

9 LE COURAGE
D'AGIR

Les voyageurs qui viennent de l'aéroport au centre-ville s'étonnent souvent de l'état de délabrement du tunnel Ville-Marie, où, depuis près de vingt ans, des milliers de tuiles qui couvraient les murs tombent de partout, exposant le béton de l'infrastructure. Cette situation donne une image de décrépitude à l'entrée principale du centre-ville de Montréal. Depuis trop longtemps, élus, leaders et simples citoyens de Montréal cherchent à faire sentir au gouvernement du Québec l'état des choses. Mais c'est peine perdue. Non seulement on ne semble pas s'en préoccuper dans la capitale, mais on ne sait plus qui est responsable de cette situation.

Ces tuiles manquantes sont devenues emblématiques du peu de sensibilité que le gouvernement du Québec porte à la métropole. Car des tuiles manquantes, on en trouve dans beaucoup de dossiers de Montréal qui relèvent du gouvernement du Québec. Malgré ce que l'on pourrait penser, le gouvernement est bien conscient de l'état du tunnel, mais il ne fait rien. Pourquoi? Parce que le gouvernement du Québec n'est pas organisé pour traiter les problèmes de la métropole. C'est de cette situation qu'il sera question dans ce chapitre.

Le Québec est l'un des territoires dont la métropole n'est pas la capitale. Par contre, la région de Montréal représente plus de la moitié de sa population et de son économie. Dans ce genre de situation, il est courant de voir se développer une certaine polarisation entre la métropole économique et la capitale politique. Cette caractéristique fondamentale du paysage social québécois a coloré depuis près de 300 ans la dynamique politique de notre société. Dans ce contexte, il est important d'examiner la façon dont le gouvernement s'organise pour traiter les enjeux de sa métropole.

LA DIFFICILE RECONNAISSANCE DE LA RÉGION MÉTROPOLEAINE DE MONTRÉAL

Contrairement à l'attitude d'autres gouvernements provinciaux du Canada à l'égard de leurs régions

métropolitaines, le gouvernement du Québec a mis beaucoup de temps à reconnaître l'existence de la région métropolitaine de Montréal. Comme nous l'avons mentionné précédemment, alors que la RMR de Montréal était définie depuis le recensement de 1951 et s'étendait continuellement, ce n'est qu'à partir des années 1990 que le gouvernement a posé des gestes concernant la région métropolitaine en tant que telle. En 2000, le gouvernement a établi la première institution politique ayant compétence sur plusieurs aspects des services et équipements publics dans la métropole : la Communauté métropolitaine de Montréal.

Vingt ans plus tôt, le gouvernement du Québec avait manqué une occasion importante de reconnaître la région métropolitaine comme un ensemble intégré lors de la mise en œuvre de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Plutôt que de munir la région d'une autorité de planification capable d'avoir une vision d'ensemble sur son aménagement, Québec avait maintenu séparément les pouvoirs de planification sur l'île de Montréal et à Laval. Le gouvernement avait aussi ajouté dans les territoires suburbains de la Rive-Sud et de la Rive-Nord, théâtres d'une urbanisation rapide, quatorze organismes chargés d'aménager chacun leur partie du territoire métropolitain. La mise en place de ces municipalités régionales de comté, dont plusieurs débordent la RMR de Montréal, ne pouvait qu'affaiblir l'identité de la région du point de vue du gouvernement. Selon nous, cette balkanisation de la région métropolitaine s'est avérée une étape déterminante dans l'évolution du cadre de gouvernance régional. Elle a eu un impact majeur sur l'organisation des relations que le gouvernement du Québec entretient avec les instances régionales. Mais la division de la région métropolitaine en cinq régions administratives en 1987 allait embrouiller davantage la vision gouvernementale.

Le premier découpage du Québec en régions administratives a été fait en 1966 par l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) sur la base des pôles d'influence. Dans le découpage originel,

toutes les villes importantes du Québec se trouvaient au cœur d'une région dont l'étendue variait selon l'importance de son pôle urbain. Ainsi, Montréal se situait au cœur d'une vaste région 06, beaucoup plus grande que la RMR alors définie par Statistique Canada. Elle incluait une bonne partie des actuelles régions de la Montérégie, de Lanaudière et des Laurentides.

La région 06 avait la qualité fondamentale de contenir en son centre la RMR de Montréal comme un tout. Cependant, puisqu'elle comprenait la moitié de la population du Québec, elle causait un déséquilibre au sein de l'administration gouvernementale. En 1987, pour corriger ce déséquilibre, le gouvernement a refait le partage des régions administratives, divisant le Québec en seize régions. Le réaménagement de la région 06 se trouvait au cœur de cette réforme; elle a été ramenée à la seule île de Montréal. Laval est devenue une région (13) et une nouvelle région, la Montérégie (16), a été découpée sur la Rive-Sud en incorporant certaines parties de la région de l'Estrie au territoire de l'ancienne région 06 situé au sud du fleuve. De même, dans la couronne nord de Montréal, deux nouvelles régions ont été définies, Laurentides (14) et Lanaudière (15), en annexant certaines parties des régions limitrophes.

Avec cette réforme, qui avait une logique purement administrative, Québec abandonnait la notion de pôle d'influence intégré et, par le fait même, une démarche cohérente pour la région métropolitaine. Durant les années suivantes, les ministères ont restructuré leurs directions régionales selon le nouveau découpage. Au fil des ans, la vision de la région métropolitaine a disparu graduellement dans les ministères pour faire place à un Montréal divisé en cinq régions administratives. Par exemple, il existe cinq agences de la santé sur le territoire, sans coordination réelle. Il en était de même jusqu'à récemment pour les directions régionales du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, bien que le fondement même de la réalité d'une région métropolitaine soit un marché du travail intégré.

La mise en place en 2004 de sept conférences régionales des élus (CRÉ) dans la région de Montréal est un exemple patent de la prédominance de la logique des régions administratives. Conçues initialement comme des organismes de concertation des élus locaux dans les régions du Québec qui comprennent plusieurs municipalités de caractères différents, villes et communautés rurales, les CRÉ ont été implantées dans la région métropolitaine sans tenir compte de son organisation municipale. C'est ainsi que la métropole s'est retrouvée avec sept conférences régionales des élus, une pour chacune des régions administratives de Montréal, de Laval, de Lanaudière et des Laurentides,

mais trois en Montérégie, y compris une à Longueuil. Les élus des conseils d'agglomération de Montréal et de Longueuil, de même que ceux du conseil municipal de Laval ont-ils besoin d'une organisation distincte pour se concerter? De notre point de vue, l'existence des CRÉ dans la région métropolitaine de Montréal n'est qu'un exemple de prolifération des structures. La mise en place des CRÉ dans la métropole est d'autant plus surprenante qu'elle est survenue trois ans après la création de la Communauté métropolitaine de Montréal, principal lieu de concertation des élus de la région.

Finalement, en 2000, en créant la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), le gouvernement a renforcé la reconnaissance de la région métropolitaine, du moins en ce qui concerne la gouvernance de l'action des autorités locales de l'ensemble de la région. Mais sa propre action à l'égard de la métropole continue d'être divisée en fonction des régions administratives. En bonne partie pour cette raison, l'efficacité et la visibilité des actions du gouvernement dans la métropole souffrent d'un manque de cohésion.

L'ORGANISATION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT DANS LA MÉTROPOLE

Le gouvernement est certes conscient des enjeux particuliers de la région de Montréal puisqu'il est continuellement appelé à prendre des décisions qui la concernent. Vu l'ampleur de la région et son poids dans l'ensemble du Québec, ces décisions peuvent avoir des impacts aussi importants pour le gouvernement lui-même que pour la métropole, notamment au plan financier. De plus, le gouvernement est souvent sollicité comme arbitre lorsque les responsables régionaux et locaux ne s'entendent pas. Malgré cela, le gouvernement n'a pas adopté, dans son processus de prise de décisions, une approche qui lui permettrait de mieux évaluer et d'harmoniser ses actions à l'endroit de la région métropolitaine.

Le gouvernement a néanmoins pu constater par le passé qu'il lui fallait trouver des moyens d'améliorer la cohérence de son action concernant la métropole. Des comités ministériels ayant ce mandat ont fonctionné chacun pendant quelque temps entre 1990 et 2003. Cette responsabilité a fait l'objet d'un portefeuille ministériel distinct, celui du ministère de la Métropole, de 1996 à 1998. Actuellement, il n'y a aucun mécanisme de coordination de niveau ministériel visant l'action du gouvernement dans la métropole. Au plan politique, la responsabilité de la région métropolitaine est partagée entre trois ministres : un pour l'île de Montréal, un pour Laval et les Laurentides et un autre pour la Rive-Sud.

La tendance des ministères à ne pas tenir compte des actions d'autres ministères s'ajoute, dans le contexte de la métropole, à la division de leurs actions en fonction des régions administratives. Cette propension pour l'action en solo peut s'expliquer par la priorité que chaque ministère, dans toute administration gouvernementale, doit accorder au secteur qui correspond à sa mission. Cependant, les problématiques qui appellent l'intervention du gouvernement, surtout dans un milieu aussi complexe que celui de la métropole, comportent presque toujours des aspects qui débordent le domaine de responsabilité ou de spécialisation de l'un ou l'autre ministère.

C'est pourquoi l'on trouve dans la plupart des gouvernements des mécanismes de coordination des décisions ayant pour objectif d'atteindre une action cohérente dans certains domaines ou à l'égard de certaines régions. De tels mécanismes prennent diverses formes.

UN COMITÉ MINISTÉRIEL POUR LA MÉTROPOLE

À notre avis, il est essentiel que le gouvernement se structure au plan politique vis-à-vis de la métropole. Actuellement, les ministres qui assument une responsabilité politique à l'égard de différentes parties de la région de Montréal ne participent pas, à notre connaissance, à un processus d'échange structuré sur les dossiers touchant la métropole.

Il nous paraît très opportun de constituer un comité ministériel ayant deux fonctions principales. La première viserait à assurer la cohérence des décisions du gouvernement à l'endroit de la métropole et la coordination des politiques mises en œuvre par les ministères. Ce mandat amènerait aussi le comité à évaluer périodiquement les résultats des programmes des ministères. La deuxième fonction principale du comité ministériel serait d'orienter et d'encadrer les relations entre le gouvernement et les autorités régionales, telle la CMM, et d'autres interlocuteurs du milieu métropolitain.

Le comité devrait être composé d'un nombre limité de membres, qui seraient les ministres dont les responsabilités entraînent des actions importantes dans la métropole. Il ne nous appartient pas d'en établir la liste, mais, à cet égard, le gouvernement peut tenir compte des expériences passées. En ce qui a trait au mode de fonctionnement de ce comité, il n'est pas nécessaire qu'il se réunisse sur une base aussi régulière que les comités ministériels permanents. Il pourrait se réunir au besoin, lorsque des actions d'une certaine ampleur sont envisagées, ou selon un calendrier qui permet de prévoir la préparation des dossiers et un suivi des

principales étapes du progrès des programmes et des projets.

RECOMMANDATION 10 :

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT CONSTITUER UN COMITÉ MINISTÉRIEL CHARGÉ DE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES À L'ÉGARD DE LA MÉTROPOLE ET DE L'ORIENTATION DES RELATIONS ENTRE LES AUTORITÉS RÉGIONALES ET LE GOUVERNEMENT.

UN SECRÉTARIAT À LA RÉGION MÉTROPOLITAINE

Le fonctionnement d'un comité ministériel repose normalement sur le soutien d'un secrétariat chargé de la préparation des dossiers pertinents et du suivi des décisions. Vu le mandat du comité ministériel sur la métropole, le Secrétariat devrait avoir pour rôle principal de coordonner la participation des ministères à l'élaboration des politiques gouvernementales et, dans cette perspective, agir comme point de chute pour les enjeux de la région métropolitaine de Montréal qui interpellent le gouvernement du Québec. Cette dernière fonction pourrait s'inspirer du rôle que joue à Québec le Bureau de la Capitale-Nationale, rôle décrit dans l'encadré qui suit.

Le Bureau de la Capitale-Nationale (BCN) a pour mission de favoriser la concertation des partenaires gouvernementaux et régionaux qui contribuent au développement social, culturel, touristique et économique de la région de la Capitale-Nationale.

Depuis 2001, le BCN est une entité administrative comprenant une vingtaine de fonctionnaires qui relève du ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale.

Les interventions du BCN sont axées sur l'avancement de dossiers à forte valeur pour la région et impliquent des relations avec plusieurs intervenants gouvernementaux ainsi qu'avec des intervenants municipaux, dont les centres locaux de développement (CLD), et acteurs régionaux tels que la Conférence régionale des élus (CRÉ), les chambres de commerce et les associations touristiques régionales.

Parmi les ressources à sa disposition, le BCN gère deux fonds :

1. le Fonds de développement économique de la région de la Capitale-Nationale, qui sert à soutenir la réalisation de projets, la tenue d'événements et d'activités et la conduite d'études ayant un effet structurant sur le développement économique de la région de la Capitale-Nationale;

2. le Programme de soutien à des activités de la région, qui vise à favoriser le développement social et économique de la région de la Capitale-Nationale. Le BCN administre aussi les crédits qui soutiennent le fonctionnement des neuf CLD de la région.

De plus, le BCN administre des mesures d'aide financière à la Ville de Québec, dont celles qui découlent de l'Entente sur un nouveau partenariat fiscal et financier avec les municipalités pour les années 2007-2013 et de l'Entente sur le fonctionnement de l'agglomération de Québec.

Ces fonds sont semblables à ceux que le secrétariat du MAMROT administre à Montréal et qui sont disponibles aux intervenants du territoire de la CMM, tel le Fonds de développement de la métropole. Les crédits gérés par le secrétariat comprennent aussi les aides versées à la CMM pour le soutien d'équipements métropolitains tels que le Biodôme et le Cosmodôme. De plus, le MAMROT administre trois programmes d'aide importants et propres à la Ville de Montréal, en vertu notamment de l'Entente pour une reconnaissance du statut particulier de Montréal signée entre le gouvernement et la Ville en juin 2008. Le MAMROT administre aussi les crédits versés aux 18 CLD de l'île de Montréal et à celui de Laval, mais non ceux qui visent les CLD des trois autres régions administratives de la métropole, qui dépendent des bureaux régionaux du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation.

En jouant un rôle de concertation avec les intervenants régionaux dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales, le Secrétariat à la région métropolitaine mettrait en action le mandat du comité ministériel concernant les relations avec les autorités régionales. Dans ce contexte, le Secrétariat devrait notamment entretenir des relations suivies avec les dirigeants administratifs d'organismes tels que la CMM et la Ville de Montréal. Par ailleurs, contrairement au Bureau de la Capitale-Nationale, le Secrétariat à la région métropolitaine ne devrait pas gérer des programmes, un rôle qui devrait continuer à être joué par les ministères. Le Secrétariat devrait aussi maintenir un tableau de

bord sur l'évolution générale des programmes des ministères dans la métropole, un instrument qui servirait au comité ministériel dans son évaluation périodique des actions du gouvernement. Il serait utile d'ajouter une fonction de veille sur les expériences d'autres gouvernements concernant leurs régions métropolitaines, afin d'en tirer des enseignements.

Compte tenu de sa fonction de soutien au comité ministériel, de sa mission de coordination et de ses modes d'action, le Secrétariat devrait être situé au centre de l'appareil gouvernemental, soit au sein du ministère du Conseil exécutif. Il devrait regrouper des expertises variées et chevronnées et être dirigé par un haut fonctionnaire ayant le rang de sous-ministre.

RECOMMANDATION 11 :

LE GOUVERNEMENT DEVRAIT METTRE SUR PIED UN SECRÉTARIAT À LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DONT LA DOUBLE MISSION SERAIT D'APPUYER LE COMITÉ MINISTÉRIEL DANS LA COORDINATION DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES ET D'ASSURER LA CONCERTATION DES AGENTS GOUVERNEMENTAUX AVEC LES INTERVENANTS DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL DANS LES INTERVENTIONS FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA MÉTROPOLE.

L'INFORMATION STATISTIQUE SUR LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

La fragmentation de l'information statistique sur la région métropolitaine est une autre conséquence de sa division en cinq régions administratives. La très grande majorité des informations sur les multiples facettes de la vie sociale et de l'activité économique que conçoit et publie l'Institut de la statistique du Québec concerne les régions administratives. Pour la plupart des données, il est même impossible de constituer un tableau sur la région métropolitaine de Montréal par des sommations puisque l'on ne peut pas distinguer les parties de la Montérégie, de Lanaudière et des Laurentides qui sont comprises dans la RMR.

Il est impossible de développer des politiques pertinentes aux problématiques sociales et économiques de la métropole sans une information analytique sur les différents aspects des situations qui lui sont propres. Sans de telles données, il n'est pas non plus possible d'élaborer des indicateurs qui mesurent les progrès résultant de l'application des politiques et des programmes.

RECOMMANDATION 12 :

L'INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC DEVRAIT RECEVOIR LE MANDAT ET LES RESSOURCES NÉCESSAIRES POUR ÉLABORER ET METTRE EN ŒUVRE UN PROGRAMME DE STATISTIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES CONCERNANT LES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DU QUÉBEC, EN PARTICULIER POUR LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL.

RECOMMANDATION 13 :

CHACQUE MINISTÈRE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT PRÉPARER UN PLAN D'ACTION POUR LA MÉTROPOLÉ AFIN DE S'ASSURER QUE LES PROGRAMMES GÉRÉS DANS LES DIRECTIONS RÉGIONALES CORRESPONDENT À DES PRIORITÉS DE DÉVELOPPEMENT POUR LA MÉTROPOLÉ DANS SON ENSEMBLE.

DES PLANS D'ACTION MINISTÉRIELS À L'ÉGARD DE LA MÉTROPOLÉ

Comme nous l'avons mentionné, suite au découpage de 1987, les ministères ont dû organiser leurs opérations selon la division de la région métropolitaine de Montréal en cinq régions administratives. Ils ne sont pas en mesure d'avoir une vision d'ensemble qui leur permettrait d'élaborer des politiques bien adaptées à la réalité propre à la métropole ou d'évaluer si leurs programmes correspondent à cette réalité.

Toutefois, il y a dans l'administration gouvernementale quelques organisations de portée métropolitaine. L'ex ministère de la Métropole et ses services à Montréal ont été intégrés dans le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT). Ce ministère maintient aujourd'hui à Montréal un secrétariat pour la région de Montréal. Dans le cadre de sa Direction générale de Montréal et de l'Ouest, le ministère des Transports dispose d'une direction chargée de l'élaboration des politiques visant la région métropolitaine, en plus des cinq directions régionales qui gèrent les services dans leurs territoires. Le ministère a ainsi mis sur pied un plan de gestion des déplacements pour la région métropolitaine.

Ces exemples ne devraient pas demeurer des exceptions. Nous croyons que chaque ministère devrait examiner les actions de ses directions régionales pour s'assurer qu'elles répondent à des priorités qui contribuent à un développement optimal du point de vue de l'ensemble de la métropole. Ces priorités feraient partie d'un plan d'action pour la région métropolitaine que chaque ministère devrait élaborer en consultation avec d'autres ministères dont les interventions ont une incidence sur son domaine d'activité.

Les efforts de concertation du Secrétariat à la région métropolitaine devraient inciter les ministères à cette entreprise et la coordonner au besoin.

UNE ENTENTE GOUVERNEMENT-RÉGION SUR UNE STRATÉGIE POUR LA MÉTROPOLÉ

Nous avons précédemment proposé que l'une des fonctions principales du comité ministériel sur la métropole soit d'orienter et d'encadrer les relations entre le gouvernement, les autorités régionales (telle la Communauté métropolitaine de Montréal) et d'autres interlocuteurs du milieu. À notre avis, le gouvernement et ses partenaires métropolitains devraient canaliser ces relations en se donnant pour objectif d'en arriver à une entente sur une stratégie pour le développement de la région métropolitaine.

Le principal partenaire du gouvernement dans une entente de cette nature serait la Communauté métropolitaine de Montréal, mais elle devrait sans doute engager d'autres intervenants majeurs tels que la Ville de Montréal et d'autres villes, sans oublier le gouvernement fédéral. Ce dernier possède ou contrôle des équipements essentiels au fonctionnement de la région. Ses activités ou son soutien financier dans les secteurs scientifique et technique, notamment, contribuent au développement économique de la métropole.

Cette entente entre le gouvernement et ses partenaires métropolitains établirait des objectifs prioritaires de développement avec des résultats précis à atteindre, les actions que chaque partenaire devrait entreprendre et les ressources qu'il devait y consacrer, selon des échéances convenues. L'entente devrait aussi définir les indicateurs qui permettraient de bien mesurer les résultats obtenus. Elle comprendrait un mécanisme de suivi du progrès des engagements et des réalisations. Les partenaires de l'entente devraient aussi se donner une obligation de rendre publique périodiquement leur évaluation des réalisations prévues en fonction des indicateurs retenus. Le processus d'évaluation devrait aussi prévoir la participation d'intervenants sociaux et économiques qui ne sont pas partenaires de l'entente.

À quels domaines prioritaires pour le développement de Montréal une telle entente devrait-elle s'intéresser? D'abord, à tout le domaine des transports. L'efficacité

de ses systèmes de transport apporte une contribution non négligeable à la productivité d'une ville. Les infrastructures de la région de Montréal dans ce domaine ont besoin d'une mise à niveau cruciale, tous en conviennent. Ses systèmes de transport collectif, en particulier, requièrent des améliorations nécessaires pour atteindre une performance d'ensemble optimale. D'ailleurs, plusieurs projets majeurs sont déjà à l'étude.

Le domaine de l'éducation en est un dont nous avons souligné le rôle capital au chapitre 2. Dans un autre registre, tout ce qui concerne l'économie « verte » et notre adaptation au réchauffement climatique représente un créneau d'avenir où Montréal ne semble pas très présente.

Nous ne tenons pas à baliser les modalités de telles ententes par une recommandation formelle dans ce rapport, mais nous encourageons les pouvoirs publics à explorer cette façon de faire.

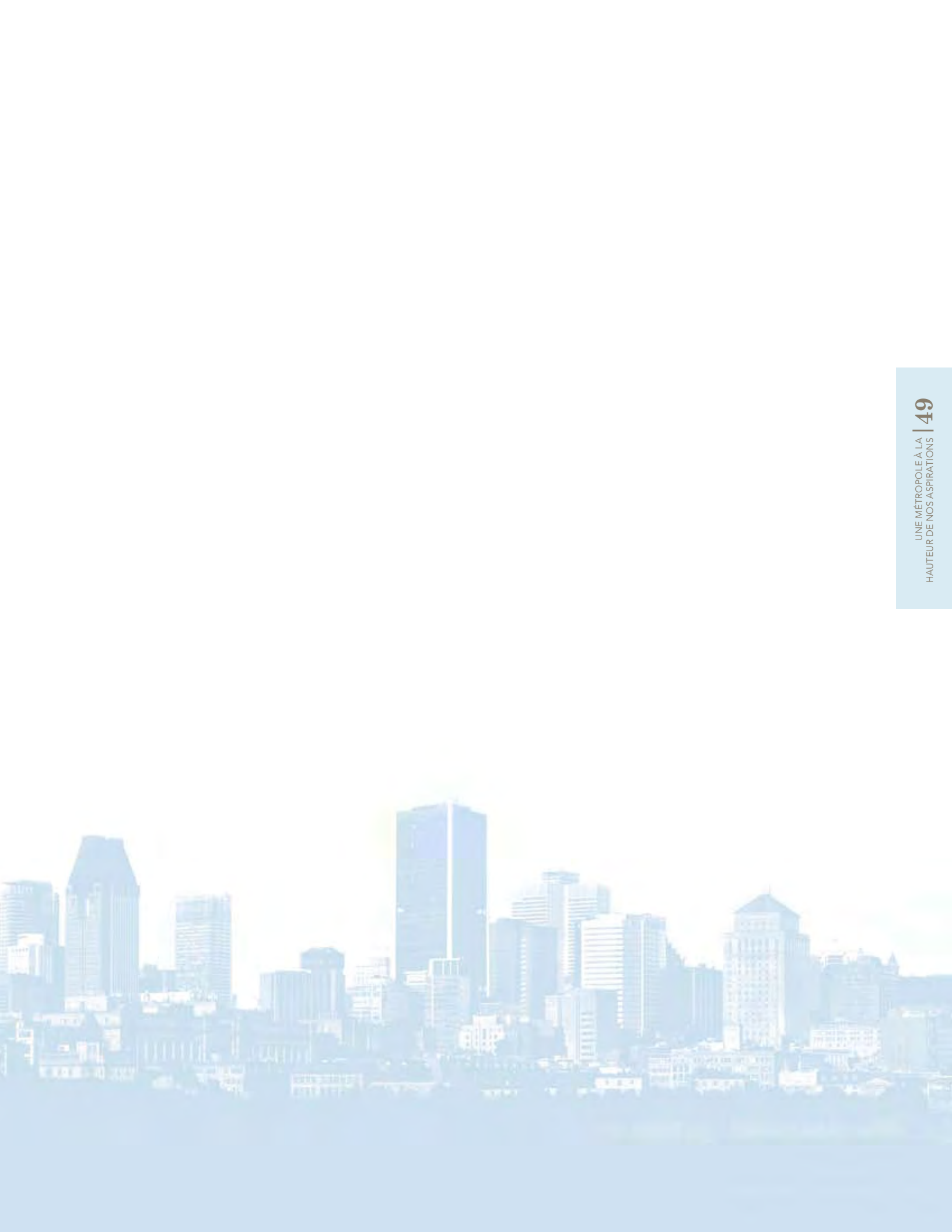
EN CONCLUSION

Le gouvernement du Québec a reconnu la région métropolitaine de Montréal d'une façon mieux affirmée en la dotant d'une institution politique chargée d'orienter plusieurs aspects de son développement. Mais l'action du gouvernement à l'égard de cet ensemble qui constitue la moitié du Québec continue d'être éparpillée, en partie à cause de la division de la métropole en plusieurs régions administratives gouvernementales.

Les responsabilités du gouvernement à l'égard de la métropole sont complexes et importantes. Ses actions les plus visibles concernent les dépenses et les investissements considérables qu'il doit consacrer aux services et aux équipements qui répondent aux besoins de la région métropolitaine. Cependant, il est aussi responsable de définir les institutions qui la gouvernent et doit énoncer et mettre en œuvre des politiques qui contribuent à son développement durable.

Il devrait aussi faire preuve de cohérence et de leadership dans l'exercice de ses responsabilités à l'égard de la métropole et organiser ses processus d'élaboration de politiques et de prise de décisions en conséquence. Il aussi devrait s'assurer que ses ministères organisent leurs actions en fonction de la réalité de l'ensemble métropolitain et les insèrent dans le cadre d'une approche gouvernementale cohérente et active.

L'élaboration d'une entente entre le gouvernement et ses partenaires métropolitains mobiliserait leurs efforts et favoriserait l'émergence d'une vision commune de la réalité de la métropole et renforcerait la volonté de participer à son développement



1 LE GROUPE DE
TRAVAIL ET SON
MANDAT

2 UNE
MÉTROPOLE EN
DIFFICULTÉ : UN
DÉFI POUR TOUT LE
QUÉBEC

3 DES
STRUCTURES
MUNICIPALES
FRAGMENTÉES

4 LES DÉFIS DE
GESTION DE
MONTREAL :
EFFICACITÉ ET CO-
HÉRENCE

5 LA COHÉRENCE
DE L'ACTION
GOUVERNE-
MENTALE DANS LA
MÉTROPOLE

6 LE PARADOXE
DU DÉVELOPPE-
MENT ÉCONO-
MIQUE

7 UNE APPROCHE
MÉTROPOLITAI-
NE AU
DÉVELOPPEMENT
DU TRANSPORT
COLLECTIF

8 UN CADRE
FISCAL ADAPTÉ
AUX BESOINS
DE LA RÉGION

9 LE COURAGE
D'AGIR

Le développement économique est au cœur du discours politique montréalais. Les administrations locales ont en effet d'importantes responsabilités dans ce domaine. Mais, au-delà de cette raison, c'est surtout la piètre situation économique de la région de Montréal qui explique cet intérêt de la classe politique locale pour le développement économique.

Ce discours politique est aussi soutenu par un effort important du milieu, autant municipal que communautaire. Des milliers de personnes se consacrent, comme permanents ou bénévoles, au développement économique de la région. Comment alors expliquer le paradoxe de l'écart considérable entre cette volonté de développement, clairement manifestée dans le discours et les efforts, et la réalité d'une région qui se situe parmi les moins performantes de toutes les grandes villes d'Amérique du Nord?

Le Groupe de travail ne prétend pas expliquer pleinement ce paradoxe. Notre réflexion sur la structure de gouvernance du développement économique nous amène à conclure que la région pourrait utiliser plus efficacement les ressources qui y sont consacrées. En particulier, une simplification des structures d'interventions permettrait une meilleure utilisation des ressources consacrées à cette fin. À cet égard, la région de Montréal peut apprendre de l'expérience d'autres villes, qui se sont organisées différemment et dont le

développement économique semble connaître plus de succès que celui de Montréal.

DES EFFORTS IMPORTANTS

Selon les informations colligées par le Groupe de travail, on estime qu'entre 1000 et 1500 personnes se consacrent professionnellement à temps plein au développement économique régional et local dans la région de Montréal et au moins le double à titre de bénévole.

Ces chiffres doivent être mis dans leur contexte : l'économie de Montréal représente 50 % de l'économie du Québec. Dans cette optique, il est fort probable que, par rapport à sa population, Montréal consacre autant de capital humain pour son développement économique local que ne le font les autres régions du Québec. La question pertinente ne concerne donc pas le niveau des efforts consacrés par le milieu à son développement, mais plutôt leur efficacité.

Le tableau de la page suivante illustre la répartition des efforts à ce titre, par niveau d'intervention et par type de structure. Ce tableau des structures et des ressources n'est pas exhaustif; il vise principalement à illustrer l'organisation générale de ces efforts. Il permet aussi de situer certains organismes-clés voués au développement économique régional sur lesquels nous reviendrons.

TABLEAU 8

RESSOURCES CONSACRÉES AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL – RMR MONTRÉAL, LISTE PARTIELLE

	NIVEAU D'INTERVENTION		
	RÉGION	VILLES ET AGGLOMÉRATIONS	QUARTIERS ET ARRONDISSEMENTS
GOUVERNEMENTS DU QUÉBEC ET DU CANADA	• MAMROT : Secrétariat de la métropole • MESS : Table métropolitaine de l'emploi • Développement économique Canada — bureau de Montréal	• MDEIE : cinq directions régionales • MESS : cinq directions régionales • MESS : cinq tables régionales de partenaires	• MESS : centres locaux d'emploi CLE : 19 centres de services sur l'île de Montréal (un peu moins ailleurs)
INSTANCES MUNICIPALES	• CMM : Direction du développement économique	• Montréal : Direction du développement économique • Laval Technopole • Développement économique Longueuil	• Arrondissements à Montréal : directions du développement économique • Technoparcs Montréal et Angus
ORGANISMES ISSUS D'ENTENTES GOUVERNEMENTALES	• Montréal International (environ 50 employés)	• Sept conférences régionales des élus (une centaine d'employés, le quart pour le développement économique) • Tourisme Montréal • CLD Laval • CLD Longueuil	• Sur l'île de Montréal, 9 CLD, 10 CDEC et 2 SAJE, 14 sociétés de développement commercial (mise en valeur de quartiers commerciaux)
ORGANISMES DU MILIEU	• Chambre de commerce du Montréal métropolitain • Jeune chambre • Chambres de commerce ethniques, etc. • Cinq grappes industrielles • Plusieurs organismes avec mandats sectoriels, tel Culture Montréal	• Six chambres de commerce dont Laval, Est de Mtl, Ouest de Mtl, Rive-Sud • Une trentaine d'organismes, la plupart avec des mandats sectoriels	• Une cinquantaine d'organismes dans l'ensemble de la région, avec des mandats sectoriels ou locaux, généralement subventionnés par les gouvernements fédéral et provincial
RESSOURCES PERMANENTES	300-400	500-700	200-300
BÉNÉVOLES	500-600	500-700	200-300

L'examen de ce tableau permet d'émettre plusieurs constats :

- Les interventions « publiques » de développement sont relativement décentralisées à Montréal. Il y a peu d'organismes gouvernementaux et supramunicipaux qui œuvrent sur le plan régional. L'essentiel des ressources publiques se trouve dans les organismes du milieu qui œuvrent au niveau des villes et des quartiers.
- Au niveau régional, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain et Montréal International sont les organisations les plus importantes sur le plan du développement économique (environ 75 et 50 employés respectivement).
- Le gouvernement du Québec n'a que deux structures régionales, soit la Table métropolitaine de l'emploi et un secrétariat au sein du MAMROT.
- Les instances municipales ne se sont donné que deux structures régionales responsables de développement économique, soit une cellule au sein de la CMM et Montréal International.
- Laval et Longueuil ont des sociétés paramunicipales de développement, alors que Montréal a un service municipal qui est responsable de cette fonction.
- Alors qu'il n'y a qu'un seul centre local de développement (CLD) à Longueuil et Laval, il en a 9 à Montréal, surtout dans les arrondissements des anciennes villes de banlieue. Montréal a aussi 10 corporations de développement économique communautaire (CDEC) qui se trouvent surtout sur le territoire de l'ancienne Ville de Montréal. Les CLD et CDEC offrent des services à l'entreprise.
- Sept conférences régionales des élus (CRÉ) sont actives sur le territoire de la CMM. Elles sont présentes dans le développement économique par leurs interventions en matière de formation et d'économie sociale.
- On retrouve une très grande variété d'organismes du milieu. Ils œuvrent à divers niveaux, mais généralement avec des missions axées autour de clientèles spécifiques (secteur, quartier, groupe démographique, etc.). La Ville de Montréal en a recensé une cinquantaine sur son territoire. La majorité de ces organismes reçoivent des subventions gouvernementales. Plusieurs ont des missions métropolitaines, mais la plupart sont locales.

Le Comité d'orientation économique de la Ville de Montréal n'apparaît pas sur le tableau. Il s'agit d'un groupe d'une cinquantaine de membres qui se réunit quelques fois par année et sert surtout à l'échange d'information. Il n'a pas de secrétariat autonome.

COMMENT D'AUTRES VILLES S'ORGANISENT

Avant de commenter ces structures, il est intéressant d'examiner comment est organisée la promotion du développement économique dans d'autres villes. Nous avons observé quelques villes du Québec et quelques grandes villes canadiennes en portant une attention spéciale à Toronto. Il va sans dire que toutes ces villes ont des chambres de commerce et une multitude d'organismes sectoriels, tout comme Montréal. Ce qui distingue Montréal de ces autres villes est l'organisation des activités relevant des administrations municipales et provinciales.

Toronto : Avec ses 2,8 millions d'habitants, la ville de Toronto représente 49 % de la population de la RMR de Toronto. Née de la fusion forcée de six villes qui formaient le Greater Toronto il y a quinze ans, Toronto s'est dotée de structures centrales relativement fortes, contrastant avec la situation de Montréal. Il y a toutefois une décentralisation de services de proximité dans une vingtaine de points de services de quartier. Mais contrairement à Montréal, le gouvernement de l'Ontario a abandonné l'idée de structures métropolitaines (telle la CMM) pour la RMR de Toronto.

À Toronto, la promotion du développement économique relève principalement de trois organismes. Deux sociétés paramunicipales, Build Toronto et Invest Toronto, sont responsables respectivement des espaces industriels et de la promotion de Toronto auprès des investisseurs de l'extérieur. Le maire de Toronto en préside les conseils d'administration, dont les membres viennent du secteur privé. La troisième entité est un service municipal, l'Economic Development Office, qui gère Economic Development, Culture and Tourism (EDCT). Ce dernier offre une vaste gamme de services aux entreprises de Toronto, les mêmes services qui sont fournis à Montréal par les CLD, les CDEC et les SAJE (Service d'aide aux jeunes entrepreneurs). EDCT a des antennes de service dans tous les quartiers de la ville.

Toronto mise beaucoup sur les partenariats avec les entreprises locales. EDCT fait une promotion agressive des Business Improvement Areas, l'équivalent de nos SDC. Il en existe environ 70 dans l'ensemble de la ville et ils sont tous financés par les entreprises locales. On trouve aussi des partenariats sectoriels, telles des associations pour la promotion de l'industrie du

film et du secteur financier, chacun gérant ses stratégies. Le maire de Toronto s'est entouré d'un comité consultatif composé de leaders du milieu économique. On retrouve aussi une association régionale couvrant la RMR : le Greater Toronto Marketing Alliance, un partenariat public-privé où l'on retrouve des villes de banlieue et qui fait la promotion de la région en complétant le travail d'Invest Toronto. Enfin, notons qu'aux fins de développement économique, le gouvernement de l'Ontario considère la ville de Toronto comme une seule région.

Ce qui frappe dans ce modèle est la structuration spatiale intégrée du développement économique et sa centralisation géographique. Le discours du développement économique y est tout aussi présent qu'à Montréal, mais la Ville de Toronto semble avoir réussi à s'organiser de façon cohérente et à mobiliser les ressources du milieu dans des partenariats sectoriels. Ces derniers s'étendent sur toute la région métropolitaine, mais contrairement à la Ville de Montréal, le leadership de la Ville de Toronto dans ces partenariats est clairement établi face au reste de la région.

Région de Québec : La même impression de cohérence régionale se dégage de la région de Québec, où des organisations d'envergure régionale, chacune avec des missions bien définies, dominent le secteur du développement économique. Les volets endogènes et exogènes de la promotion du développement économique relèvent du Pôle Québec Chaudières-Appalaches (PQCA), dont le territoire déborde la RMR de Québec et inclut les territoires urbanisés des régions économiques 3 (Capitale-Nationale, Rive-Nord) et 12 (Chaudière-Appalaches, Rive-Sud). Ce partenariat public-privé regroupe les forces vives du milieu et est le principal maître d'œuvre du développement économique de la région. Le Bureau de la Capitale-Nationale coordonne les efforts du gouvernement du Québec et relève du ministre responsable au gouvernement de la région de la Capitale-Nationale. Le maire de Québec est reconnu comme le leader politique de la région en matière de développement économique. La Ville de Québec a un service de développement économique dont les activités sont complémentaires à celles du PQCA.

On trouve aussi le Parc technologique du Québec métropolitain, qui s'autofinance et est dirigé par des représentants des milieux technologiques de la région. Des représentants des villes de Québec et Lévis y siègent en tant qu'observateurs. Il y a une CDEC dont le territoire couvre une partie de la ville de Québec et dont l'action est orientée vers l'économie sociale. L'Office de tourisme de Québec est un service municipal, mais son mandat couvre toute la partie au nord

du fleuve, incluant l'Île-d'Orléans et Portneuf. Les municipalités de la Rive-Sud ont leur propre organisation touristique. On retrouve enfin deux CRÉ, soit l'une pour la Rive-Nord et l'autre pour la Rive-Sud.

Trois éléments ressortent de l'examen de la région de Québec. Premièrement, la majeure partie de la population (les trois quarts) se trouve dans une région administrative (Capitale-Nationale), ce qui donne aux ministères une vision intégrée de la région. Deuxièmement, le gouvernement du Québec a mis sur pied un bureau de coordination relevant d'un ministre responsable de la région. Enfin, le milieu s'est organisé autour d'organismes régionaux tels le Pôle Québec Chaudière-Appalaches et le Parc technologique du Québec métropolitain, qui travaillent en collaboration. Bien qu'il n'y ait pas une complète intégration entre les deux rives du fleuve (tourisme, CRÉ), l'approche régionale au développement est assurée par le leadership du Pôle Québec Chaudière-Appalaches.

Des approches encore plus unifiées s'observent dans les autres grandes villes du Québec, dont Sherbrooke, Trois-Rivières, Saguenay et Gatineau. On y trouve un seul organisme régional de promotion endogène et exogène, un seul CLD et une division claire des rôles entre les partenariats publics-privés et les services municipaux. En plus, ces villes se situent dans une seule région administrative.

Laval et Longueuil : Un niveau élevé d'intégration des efforts de développement économique se remarque aussi dans ces deux villes. Technopole Laval est la structure paramunicipale responsable du développement économique et elle partage le même édifice que le CLD de Laval et le service de développement de la Ville de Laval, responsable des services municipaux reliés au développement. Laval a aussi mis sur pied Tourisme Laval. Il existe enfin une seule CRÉ de Laval dont le mandat porte sur l'environnement et le développement durable. Longueuil a un modèle similaire, avec Développement économique Longueuil (DEL), un CLD, une CRÉ et le parc de l'aéroport de St-Hubert (DASH-L).

LES CARENCES DE L'ORGANISATION DU DÉVELOPPEMENT DANS LA RÉGION DE MONTRÉAL

À l'aide de ces comparaisons, nous pouvons identifier dans la région de Montréal trois carences principales de l'organisation du développement économique.

Premièrement, tel que nous l'avons mentionné au chapitre précédent, la région métropolitaine est répartie entre cinq régions administratives, rendant plus difficile l'émergence de solutions « montréalaises » au sein

du gouvernement du Québec. De plus, trois des cinq régions administratives qui se partagent le territoire de la RMR sont en partie rurales. Cette caractéristique les pousse vers une réalité qui partage peu de choses avec la RMR de Montréal. Ce morcellement se retrouve aussi sur le plan politique. La «non-reconnaissance» de la réalité montréalaise à Québec est symbolisée par le peu de statistiques fournies par l'Institut de la statistique du Québec sur la région montréalaise, un problème évoqué dans le chapitre précédent.

Ce déni de la réalité métropolitaine de Montréal au gouvernement du Québec trouve son écho dans le milieu municipal montréalais. Les élus politiques municipaux s'identifient fortement à leur localité. L'AMT et Montréal International sont les deux organismes régionaux publics les plus importants. Du côté privé, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM) représente l'ensemble du milieu métropolitain, quoique ceci soit contesté à Laval et sur la Rive Sud. Il n'y a de métropolitains que des organismes sectoriels, mais ils n'ont pas comme mandat de donner une vue d'ensemble de la région et un véritable sens à la réalité économique qu'est la RMR de Montréal. Heureusement, cette culture parfois paroissiale ne peut être généralisée à l'ensemble de la société civile. Malgré la division administrative, plusieurs grandes organisations (entreprises privées, Centraide et sa compagnie de financement dans le Grand Montréal, les grands quotidiens, etc.) composent très bien avec la réalité sociologique qu'est la région métropolitaine.

Une deuxième carence est l'accumulation quelque peu touffue de structures conçues dans le passé, dans des contextes très loin de la réalité actuelle de Montréal. La présence sur l'île de Montréal de 21 structures locales de développement, soit 10 CDEC et 9 CLD, chacun avec leurs territoires exclusifs, de même que de 2 SAJE l'illustre bien. Ce morcellement apparaît aujourd'hui désuet, chaque organisme avec son petit territoire, son budget, sa permanence, ses stratégies, son conseil d'administration et une volonté de survivre. Partout ailleurs, que ce soit à Laval, Longueuil, Toronto ou Ottawa, on retrouve un seul organisme avec des points de services qui permettent de bénéficier d'économies d'échelle. En comparaison, Montréal souffre d'une fragmentation évidente.

La troisième carence est en quelque sorte un corollaire de la multiplicité des organisations : les chevauchements de mandats et de la répartition des enveloppes budgétaires suscitent des tensions qui nuisent à l'accomplissement des missions de chaque entité. Une certaine émulation, notamment pour attirer des investissements, est normale entre la ville centre et les villes de banlieue. Mais poussée trop loin, cette

émulation devient de la concurrence et empêche la coopération. Les tiraillements autour de Montréal International (MI) et de ses champs de responsabilités illustrent bien cette problématique. Ils sont aussi illustrés par la concurrence que livre Laval pour attirer sur son territoire des entreprises de Montréal, une attitude qui ne peut qu'irriter Montréal.

DES PISTES DE SOLUTION

Il est clair pour le Groupe de travail que la région pourrait être beaucoup mieux organisée en termes de promotion du développement économique. Le problème n'est pas le manque de ressources consacrées. Le défi de la région est de mettre en cohérence des activités de développement qui émergent des nombreux organismes qui s'y consacrent. Une première étape passe par la rationalisation et la simplification des mandats de ces organismes. Toute tentative de réformer ces structures entraînera une opposition politique importante. Pour minimiser l'importance des soubresauts, nous croyons important que Québec fasse preuve de leadership et travaille de concert avec les forces du milieu qui réclament des changements.

UN GOUVERNEMENT DU QUÉBEC MIEUX ORGANISÉ

Nous avons établi au dernier chapitre que la division de la région de Montréal en cinq régions administratives contribuait à la fragmentation de l'action du gouvernement du Québec dans sa métropole. L'importance de l'enjeu du développement économique devrait amener une meilleure coordination des ministères à vocation économique. Ces ministères devraient mieux coordonner les activités des cinq directions régionales concernées par les enjeux métropolitains. L'action de ces directions pourrait être encadrée par une stratégie métropolitaine partagée avec le milieu, un peu comme c'en a été le cas dans la foulée du sommet économique de 1996. Cette stratégie pourrait s'insérer dans le cadre d'une entente gouvernement-région que piloterait le Comité ministériel de la métropole et coordonnerait le Secrétariat à la région métropolitaine pour lequel l'entente deviendrait un plan de travail.

L'une des conditions essentielles à l'articulation d'une telle stratégie est la possibilité de compter sur un ensemble de statistiques-clés sur la démographie, la scolarisation, l'emploi, les investissements en recherche et développement, les investissements étrangers, la productivité, les charges fiscales, etc. Or, comme nous l'avons soulevé précédemment, ces données devraient être regroupées en fonction de la RMR. De plus, certaines d'entre elles doivent être mises en comparaison avec celles d'autres métropoles afin d'éclairer les décideurs sur les progrès ou retards relatifs de Montréal.

Tout comme les entreprises privées performantes qui maintiennent un tableau de bord à jour des indicateurs sur leurs concurrents, le gouvernement du Québec ne peut planifier le développement de Montréal avec succès sans se baser sur les renseignements qu'impose le contexte de la compétition que se livrent les grandes métropoles pour attirer ou retenir le capital et les travailleurs stratégiques.

RECOMMANDATION 14 :

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT DÉVELOPPER AVEC LE MILIEU MONTRÉALAIS UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT CONSIGNÉE DANS UNE ENTENTE-CADRE AVEC LES AUTORITÉS POLITIQUES RÉGIONALES ET LE MILIEU ÉCONOMIQUE DE LA RÉGION. CETTE ENTENTE DEVRAIT ÊTRE COORDONNÉE PAR LE SECRÉTARIAT À LA RÉGION MÉTROPOLITAINE. UNE TELLE STRATÉGIE DEVRAIT S'APPUYER SUR UN TABLEAU DE BORD DES INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGION, INTÉGRANT DES MESURES COMPARATIVES AVEC D'AUTRES MÉTROPOLIS.

Les deux principaux ministères à vocation économique qui interviennent dans la région, le MDEI et le MESS, devraient aussi refléter le caractère stratégique de la réalité métropolitaine dans leurs structures administratives. Ils devraient faire relever les 5 directions régionales de la région de Montréal d'un sous-ministre adjoint directement responsable auprès de son sous-ministre de la gestion et/ou de la coordination de tous les programmes reliés à cet enjeu.

Il ne s'agit pas d'ajouter du personnel, mais bien de confirmer au plus haut niveau de la structure d'autorité la décision de coordonner et d'harmoniser la mise en place des décisions, des programmes et des activités touchant la région métropolitaine. Ce correctif donnerait à la RMR de Montréal le statut et l'importance qu'elle a dans l'économie. Une grande collaboration devrait exister entre ces sous-ministres et le sous-ministre chargé du Secrétariat à la région métropolitaine.

RECOMMANDATION 15 :-

LE MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, DE L'INNOVATION ET DE L'EXPORTATION ET LE MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE DEVRAIENT CONFIER LA RESPONSABILITÉ DE LEURS CINQ DIRECTIONS RÉGIONALES DE LA RÉGION DE MONTRÉAL À UN SOUS-MINISTRE ADJOINT.

DES STRUCTURES LOCALES PLUS PERTINENTES

Si l'on constate que certaines structures de développement économique peuvent se recouper dans leurs activités, les conférences régionales des élus de Montréal, Laval et Longueuil sont certainement parmi les plus superflues. Nous sommes conscients que ces trois organismes se sont dotés de missions, de stratégies, de programmes et de clientèles, et rien ne nous laisse croire qu'ils ne font pas un bon travail. Elles jouent des rôles importants dans certains secteurs, notamment le capital humain, les milieux défavorisés et l'économie sociale. Mais de telles structures parallèles n'ont pas leur place dans une région urbanisée où le même territoire est desservi par une seule municipalité. Les CRÉ ont été constituées pour les territoires partagés entre plusieurs municipalités afin de donner une voix au territoire. Au fil des ans, elles ont acquis des responsabilités administratives et les budgets qui les soutiennent. Là où il y a plusieurs municipalités, et c'est le cas de la majorité du Québec des régions, ces structures ont des rôles régionaux importants. Mais au sein des régions urbanisées, il y a déjà des structures d'élus en place.

L'existence d'une CRÉ dont le territoire correspond à celui d'une ville ou d'une agglomération est un bel exemple du syndrome « mur à mur » souvent reproché au gouvernement. Une allocation efficace des ressources limitées de la région justifie une remise en question de ces structures à Montréal, Laval et Longueuil. En Gaspésie, la CRÉ est une structure complémentaire essentielle. À Montréal, elle est une structure qu'on qualifie souvent de « redondante », un luxe que la plus pauvre des grandes villes d'Amérique du Nord ne devrait pas se payer. L'intégration des responsabilités (et des budgets) des CRÉs dans les structures municipales en place permettrait aussi une rationalisation et un meilleur choix d'affectation des ressources.

RECOMMANDATION 16:

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT ABOLIR LES CRÉ DONT LE TERRITOIRE CORRESPOND À CELUI D'UNE MUNICIPALITÉ ET CONFIER LES RESPONSABILITÉS ET LES BUDGETS QUI LEUR SONT DÉVOLUS AUX AGGLOMÉRATIONS OU MUNICIPALITÉS CORRESPONDANT À LEUR TERRITOIRE.

La fragmentation du territoire montréalais ne peut être mieux illustrée que par la présence de 21 organismes de services d'aide à l'entreprise, tous financés par le gouvernement du Québec. On peut invoquer la diversité du territoire montréalais pour justifier la présence de plus d'un de ces organismes, mais on doit certainement s'interroger sur leur nombre. Une première rationalisation a d'ailleurs été faite il y a vingt ans dans l'Ouest de l'île, où l'on ne trouve maintenant qu'un seul CLD couvrant le territoire de toutes les municipalités à l'ouest de Dorval.

Collectivement, cette fragmentation et la mauvaise utilisation de ressources qui en découle représentent l'héritage de problématiques en grande partie dépassées. Ces 21 organismes ont un budget collectif de 26 M\$, mais à cause du morcellement du financement, une très grande partie de cette somme est consacrée à l'administration. Les principales ententes de financement prendront fin le 31 mars 2012, une échéance propice nous donnant deux ans pour repenser ce réseau. En 2001, on proposait de diviser le territoire de Montréal en sept CLD. Cette proposition mérite d'être reconsidérée.

Montréal a trop besoin de développement économique pour être prisonnière de chapelles historiques. Une rationalisation et une simplification de ces structures autour d'un nombre plus restreint d'organismes pourraient amener une hausse significative de productivité dans nos efforts de développement économique.

RECOMMANDATION 17:

LE GROUPE DE TRAVAIL RECOMMANDE AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC UNE RATIONALISATION DU RÉSEAU DES CLD, CDEC ET SAJE SUR L'ÎLE DE MONTRÉAL, DANS LA PERSPECTIVE D'UN REGROUPEMENT DES FORCES AUTOUR D'UN NOMBRE PLUS RESTREINT DE PÔLES.

RENFORCER LA VOIX DU MILIEU ÉCONOMIQUE DE LA RÉGION

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM) est le principal porte-parole du milieu économique de la région. Elle est une voix crédible, représentative du milieu des affaires. Mais ce rôle l'amène à prendre des positions sur une gamme très étendue de sujets, ce qui la place parfois en situation difficile pour être l'unique porte-parole du milieu économique de la région, qui déborde évidemment le monde des affaires. De plus, l'envergure de ses activités limite son habilité à attirer sur son conseil d'administration certains des grands décideurs de la région. La présence de chambres de commerce à Laval et sur la Rive-Sud limite aussi son influence comme porte-parole de l'ensemble de la région. Ce fractionnement d'intérêts lui occasionne des difficultés à être une voix régionale forte pour défendre les intérêts économiques de la région de Montréal.

Pourtant, la région de Montréal a besoin de voix régionales fortes tant pour compenser la faiblesse des structures politiques que pour faire entendre un point de vue régional au gouvernement du Québec et au gouvernement du Canada. Cette même voix des leaders du milieu économique régional doit aussi se faire entendre auprès des autorités politiques municipales pour les encourager à mettre de côté leurs intérêts locaux et à mieux collaborer.

Le Groupe de travail croit qu'il y aurait lieu de favoriser l'émergence dans la région d'un « conseil » représentatif des leaders du milieu socioéconomique de la région. Il devrait être constitué des chefs des grandes entreprises, des premiers dirigeants des grands organismes et institutions ainsi que des porte-parole des grands mouvements à vocation économiques, du mouvement coopératif et des centrales syndicales. Ce conseil interviendrait périodiquement sur des dossiers de la région auprès des instances gouvernementales fédérales et provinciales et auprès des élus de la région. Par la représentativité et le prestige de ses membres, ce conseil serait un porte-parole hautement crédible et légitime du milieu économique montréalais sur des questions liées à l'économie métropolitaine.

Le conseil pourrait se réunir quelques fois par année (quatre à six réunions) et inviterait également les membres du comité ministériel de la région, les élus politiques locaux, les ministres responsables de Montréal à Ottawa, les dirigeants des grandes sociétés d'État (Caisse de dépôt, SGF, Investissements Québec), etc.

Contrairement aux autres organismes, le rôle du conseil porterait uniquement sur la défense des intérêts économiques de la région. Il mobiliserait les

leaders économiques les plus prestigieux et influents de la région pour rappeler aux parties prenantes les enjeux collectifs de la région de Montréal. Son objectif premier serait d'être l'interlocuteur des paliers politiques fédéral, provincial et local. Il apporterait une perspective régionale, corrigeant ainsi l'une des carences majeures de nos structures de développement économique. Il verrait aussi à ce que l'entente-cadre sur le développement économique proposée au chapitre précédent demeure pertinente et en suivrait la mise en application.

Le conseil n'aurait pas de permanence dédiée, laissant toute la scène à ses membres. Il ne lui suffirait que d'un secrétariat de quelques personnes rattaché à un organisme déjà existant tel la Chambre de commerce du Montréal métropolitain.

RECOMMANDATION 18:

LE GROUPE DE TRAVAIL RECOMMANDE AUX LEADERS ÉCONOMIQUES INFLUENTS DE LA RÉGION DE SE MOBILISER AUTOUR DE LA CONSTITUTION D'UN « CONSEIL DES DÉCIDEURS », QUI SERAIT UNE VOIX FORTE ET REPRÉSENTATIVE DU MILIEU ÉCONOMIQUE SUR LES QUESTIONS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA RÉGION AUPRÈS DES AUTORITÉS POLITIQUES.

APPUYER MONTRÉAL INTERNATIONAL

L'échéance du mandat de prospection des investissements directs étrangers (IDE) que lui a confié la CMM a alimenté beaucoup de discussion sur la pertinence de Montréal International (MI). Créé en 1996 par une collaboration régionale entre le secteur public et le secteur privé, MI a actuellement trois mandats : de la CMM, la prospection d'investissements étrangers (IDE); de la Ville de Montréal, l'attraction d'organismes internationaux; et des trois administrations publiques (fédérale, provinciale, municipale), le rôle de guichet unique pour l'accueil de travailleurs stratégiques étrangers. Son budget de fonctionnement est de 8,4 M\$. La CMM fournit 3,2 M\$, 4,2 M\$ viennent en parts égales de Québec et d'Ottawa, la Ville de Montréal ajoute 200 000 \$ et le secteur privé, 1 M\$.

Les questions que soulève le mandat de prospection des IDE sont multiples. D'une part, les IDE jouent un rôle décroissant dans le développement des grandes villes. Par ailleurs, Investissement Québec a reçu du gouvernement du Québec un mandat similaire pour tout le Québec. Il y consacre beaucoup plus de ressources et le combine avec son mandat de soutien financier aux investissements. Enfin, plus de 50 % des

investissements étrangers à Montréal sont le lot de firmes étrangères déjà établies à Montréal et qui entretiennent déjà des liens avec les agences locales de développement pour leur projet d'expansion.

Cette situation remet en question la pertinence du niveau actuel de ressources dédiées aux IDE par MI. La solution serait d'éliminer les chevauchements en confiant la prospection à l'étranger à Investissement Québec et le démarchage auprès des filiales locales aux agences municipales de développement. Cette façon de faire remettrait cependant en cause l'existence même de MI, la prospection d'IDE représentant plus de 50 % de ses activités. Puisque Montréal International est l'un des rares exemples d'initiatives économiques où s'allient le secteur public et le secteur privé dans la région métropolitaine, le Groupe de travail a voulu étudier cette question plus en profondeur.

Bon an mal an, Montréal attire quelque 300 M\$ en investissements de firmes étrangères (c.-à-d. non établies dans la région) et autant de la part des filiales de firmes déjà établies à Montréal. Le champ de l'attraction d'IDE est donc très vaste : il existe des milliers d'investisseurs étrangers qui peuvent potentiellement s'intéresser à une implantation à Montréal. MI et IQ sont aussi actifs dans la plupart des dossiers d'investisseurs étrangers. Pour ces IDE, le travail de MI peut être complémentaire à celui d'IQ. En effet, MI a un mandat montréalais, alors que celui d'IQ vise l'ensemble du Québec. Malgré sa forte tradition régionale, l'appui d'IQ est de plus en plus sollicité par les investisseurs, ce qui la place en situation de compétition avec Montréal International.

La présence de MI comme conseiller de l'investisseur dans un dossier peut faciliter les démarches. Malheureusement, il n'existe pas entre les deux organismes une tradition de coopération. Cette situation devrait être corrigée.

Les collaborations régionales entre le privé et le public sont souvent les véhicules utilisés par les autorités régionales pour effectuer la prospection de l'investissement à l'étranger. Le Groupe craint qu'en l'absence de MI, les grandes municipalités du territoire – Montréal, Laval et Longueuil – choisissent de réinvestir cette mission, alors que la mise en commun des ressources régionales offre des gains d'efficacité. Nous croyons que, plus que jamais, à cause de la mondialisation et de l'émergence de régions concurrentes partout dans le monde, les régions métropolitaines doivent conjuguer leurs forces pour maximiser leurs chances d'avoir du succès sur le plan du développement économique.

L'activité de MI auprès des filiales établies dans la région peut être plus facilement remise en cause par les agences locales de développement. Montréal International semble faire un excellent travail dans ce domaine, mais un milieu bien organisé devrait être en mesure d'offrir localement ces services aux filiales, rendant superflue l'intervention de MI dans ce domaine. Une question demeure : la fragmentation de la région métropolitaine notée à plusieurs reprises dans ce rapport peut également rendre plus problématique la sollicitation des filiales, justifiant la présence de MI. Compte tenu de leur rôle, les autorités politiques locales auront à faire des choix sur la façon d'organiser leur territoire efficacement.

RECOMMANDATION 19 :

LA CMM DEVRAIT MAINTENIR LE MANDAT DE PROSPECTION DE MI À L'ÉTRANGER AINSI QUE LES BUDGETS QUI Y SONT CONSACRÉS. LES VILLES ET LES AGGLOMÉRATIONS POURRAIENT PAR AILLEURS DÉCIDER D'ÉTENDRE CE MANDAT DE DÉVELOPPEMENT AUX INVESTISSEMENTS DES FILIALES ÉTRANGÈRES SUR LEUR TERRITOIRE RESPECTIF.

Par ailleurs, dans la prospection des investissements étrangers, il y aurait lieu d'avoir une meilleure collaboration entre MI et IQ. Plusieurs cas nous ont été rapportés concernant des carences de collaboration. Le milieu montréalais ne devrait pas tolérer de telles situations au sein des agences publiques de développement. Cette question pourrait être clarifiée dans l'entente-cadre dont nous faisons état dans le chapitre précédent. À la suite de cette entente, il y aurait lieu pour MI de réaffecter une part de ses ressources au démarchage sur le Web de l'image de marque de la région de Montréal.

RECOMMANDATION 20 :

MONTRÉAL INTERNATIONAL ET INVESTISSEMENT QUÉBEC DEVRAIENT COLLABORER DANS LA PROSPECTION D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS POUR LA RÉGION DE MONTRÉAL, DANS LE CADRE D'UN PARTENARIAT FORMEL QUI SPÉCIFIERAIT LES RÔLES ET RESPONSABILITÉS DE CHACUN. CECI PERMETTRAIT À MONTRÉAL INTERNATIONAL DE DÉGAGER PLUS DE RESSOURCES AU MARKETING INTERNATIONAL DE LA RÉGION.

AUTRES CONSIDÉRATIONS SUR MONTRÉAL INTERNATIONAL

Enfin, nous croyons qu'il y aurait lieu de maintenir les deux autres mandats « externes » de Montréal International : la prospection d'organisations internationales et la mise en œuvre d'une stratégie pour attirer plus de « talents » à Montréal, ce qui inclut le rôle de guichet pour l'accueil de travailleurs stratégiques étrangers. L'attribution du premier de ces mandats par la CMM plutôt que par la Ville de Montréal serait par ailleurs une manifestation importante de la maturité de la CMM comme organisme régional et non en tant que forum réunissant des intérêts locaux.

De même, il y aurait lieu pour le milieu de clarifier le rôle de Montréal International dans la promotion de la stratégie d'innovation dans la région, une responsabilité assumée dans une approche sectorielle par les grappes industrielles, mais qui bénéficierait d'une attention transversale et d'une meilleure coordination.

L'ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le gouvernement fédéral jouait autrefois un rôle beaucoup plus visible sur la scène du développement économique montréalais. Depuis quelques années, cette présence est plus discrète, témoignant non seulement d'un style différent, mais aussi d'un certain désengagement face aux institutions régionales de développement économique. Ce désengagement reflète en partie la décision de Développement économique Canada de mettre l'accent sur les projets. Elle reflète aussi depuis quelques années l'absence d'un ministre dans le cabinet fédéral élu dans la région de Montréal. Cette situation a privé la métropole du Québec d'un interlocuteur privilégié.

Le gouvernement fédéral a des responsabilités précises dans la région, dont le port et le redéveloppement des terrains de la zone portuaire. Le gouvernement fédéral soutient aussi financièrement de nombreux organismes et projets dans la région de Montréal. Son implication est essentielle, comme partenaire du gouvernement du Québec, dans de nombreux projets où il est d'usage que les deux paliers de gouvernements collaborent. Le soutien de Développement économique Canada aux organismes du milieu est enfin essentiel. C'est le cas, par exemple, de la contribution fédérale à Montréal International, dont le renouvellement doit se faire en 2011.

Le milieu doit être vigilant quant aux engagements des gouvernements et plus spécifiquement du gouvernement fédéral dans la région de Montréal. Le Groupe de travail n'a ni analysé l'évolution de la présence

financière du gouvernement fédéral dans la région depuis quelques années, ni comparé cette présence à celle que l'on retrouve à Toronto, Vancouver et dans les autres grandes villes canadiennes. Cet exercice devrait toutefois être fait périodiquement.

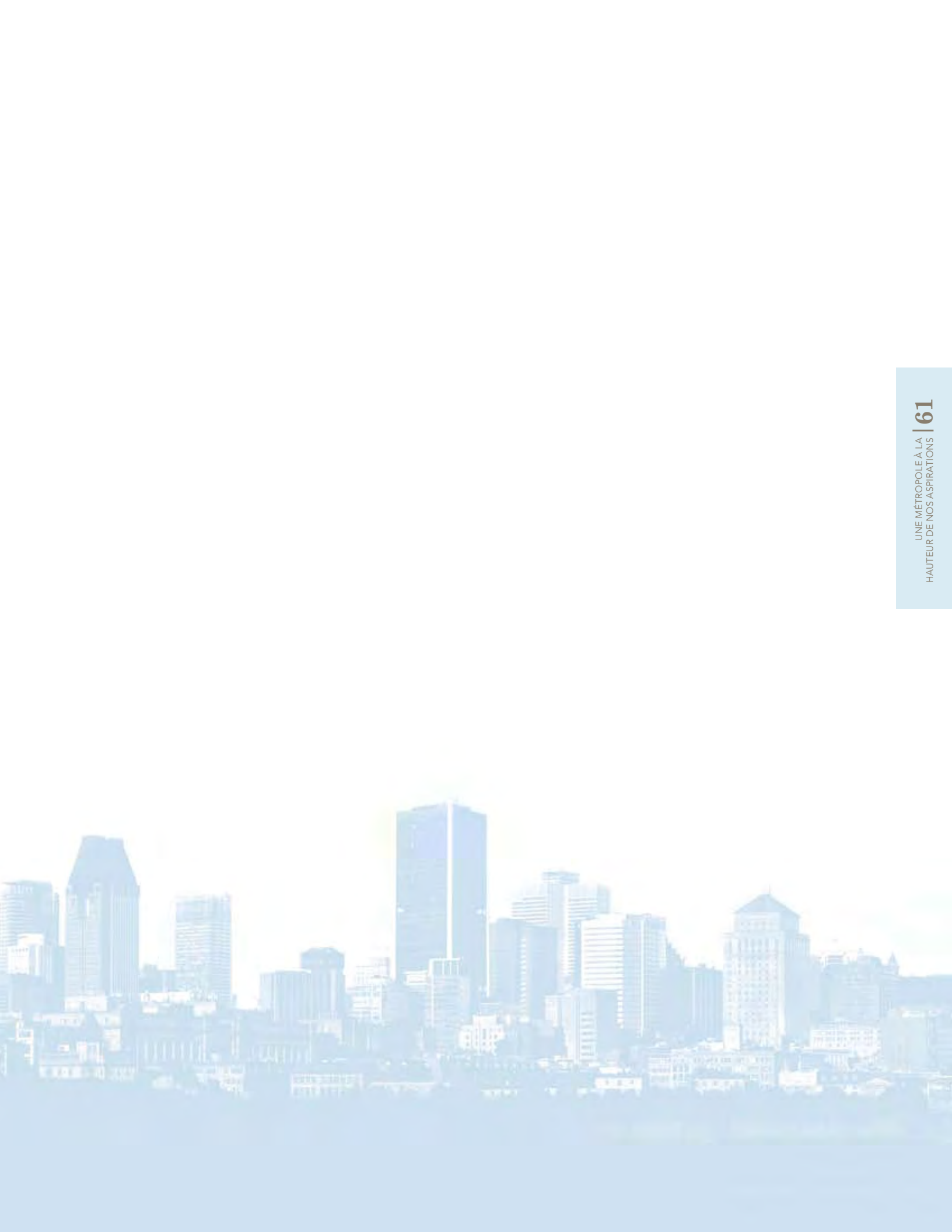
Le conseil des décideurs sera sûrement un interlocuteur privilégié du gouvernement fédéral et plus spécifiquement des autorités politiques ayant la responsabilité de la région.

LEADERSHIP ET MOBILISATION

Dynamiser l'économie de Montréal est la priorité de tous; du moins, si l'on se fie au discours. Mais ce qui permettra à la métropole de performer à la hauteur de ses possibilités passe par une prise de conscience de nos carences et par une mobilisation bien structurée du milieu et des gouvernements. Le congrès de l'ASDEQ a proposé de nombreuses pistes de solution; un virage majeur au chapitre de l'éducation et l'exploitation des forces de Montréal qui reposent sur la créativité et l'effervescence culturelle sont des clés du succès. Mais dynamiser l'économie exigera aussi une relance de l'entrepreneuriat et un soutien continu aux entreprises. Cette relance sera enrichie par le maintien des efforts d'attraction des « cerveaux » venant d'ailleurs et un diagnostic des conditions d'accueil des étrangers. Nous devons enfin miser sur l'exploitation de l'originalité de Montréal qu'est le haut niveau de bilinguisme de sa population et sur l'ouverture sur le monde qui en découle.

Tous ces éléments d'action demandent des changements profonds dans nos façons de faire et de nous organiser, d'où l'importance de mettre en place des structures appropriées pour promouvoir le développement économique de la région. La présence de nombreux organismes et de milliers de bénévoles témoigne de la volonté du milieu. En fait, Montréal a une longue tradition de développement économique par la base. Mais notre analyse fait aussi état de la fragmentation des efforts et d'un éparpillement évident qui en est peut-être un héritage. Il y aurait lieu de moderniser nos structures.

En priorité, le gouvernement du Québec doit mieux s'organiser. Le milieu doit aussi participer et se donner une voix plus forte. Nous devons soutenir nos organismes régionaux. En somme, notre examen des structures de la région qui font la promotion du développement économique suggère qu'il y a beaucoup de travail à faire. Ce n'est pourtant pas une question d'argent. Il faut avant tout mettre en œuvre du leadership et une mobilisation dans des structures fonctionnelles conçues en fonction des problématiques d'aujourd'hui.



1 LE GROUPE DE
TRAVAIL ET SON
MANDAT

2 UNE
MÉTROPOLE EN
DIFFICULTÉ : UN
DÉFI POUR TOUT LE
QUÉBEC

3 DES
STRUCTURES
MUNICIPALES
FRAGMENTÉES

4 LES DÉFIS DE
GESTION DE
MONTREAL :
EFFICACITÉ ET CO-
HÉRENCE

5 LA COHÉRENCE
DE L'ACTION
GOUVERNE-
MENTALE DANS LA
MÉTROPOLE

6 LE PARADOXE
DU DÉVELOPPE-
MENT ÉCONO-
MIQUE

7 UNE APPROCHE
MÉTROPOLITAI-
NE AU
DÉVELOPPEMENT
DU TRANSPORT
COLLECTIF

8 UN CADRE
FISCAL ADAPTÉ
AUX BESOINS
DE LA RÉGION

9 LE COURAGE
D'AGIR

Selon le scénario de base de l'Institut de la statistique du Québec, la région de Montréal atteindra 4,44 millions d'habitants en 2031, soit 700 000 habitants de plus que sa population actuelle. Cette hausse de 19 % devrait en principe se concentrer dans le périmètre bâti de la région, ce qui posera le défi de la gestion de la croissance dans un contexte de congestion automobile. Mais pour que cette croissance se fasse dans une perspective de développement durable et du maintien d'un centre métropolitain fort, nous devons continuer à investir massivement dans les transports collectifs, principale soupape pour accommoder les besoins accrus de mobilité qui découlent d'une augmentation de la population. Comment la région s'organisera pour gérer cette croissance est l'un de ses grands enjeux, qui soulève par ailleurs toute la question de la gouvernance régionale à Montréal.

CINQUANTE ANS DE TRANSPORT PUBLIC MÉTROPOLITAIN

Le réseau de transport collectif métropolitain de Montréal a commencé avec la mise en service du métro à l'automne 1966. Puis, au cours des années 1970 et 1980, des extensions vers l'est, (en raison des Jeux olympiques de 1976) et vers l'ouest (Côte-Vertu) ainsi que la mise en service de la ligne 5 — bleue (Snowdon — Saint-Michel) ont agrandi l'aire desservie par le métro. Enfin, Laval a été raccordée récemment. Des projets d'expansion importants sont à l'étude, sur la Rive-Sud, dans le nord-est de l'île de Montréal et à Laval.

En parallèle, les services de transport métropolitain par train et par autobus ont aussi connu une expansion considérable. D'abord, les trois grandes sociétés de transport de la région — la STCUM, la STL et la STRSM — ont été mises sur pied. Puis, en vertu d'une loi de 1983, les municipalités des banlieues plus excentriques ont formé des corporations inter municipales de transport (CIT) essentiellement pour gérer des services d'autobus vers le centre. Les trains de banlieue, qui existaient depuis longtemps, ont été relancés au cours des années 1990. En difficulté chronique

alors qu'il était exploité par le Canadien National et le Canadien Pacifique, ce service périlait d'année en année. Pris en charge par l'Agence métropolitaine de transport, il a été relancé en 1996 et, en quelques années, le train de banlieue est devenu un mode de transport métropolitain important, liant les couronnes avec le centre-ville.

Le développement rapide des réseaux régionaux a soulevé le problème de l'interopérabilité, surtout avec le métro, puisque l'obligation de payer deux tarifs freine significativement le développement de l'achalandage. Ceci a incité le gouvernement à créer en 1989 le Conseil métropolitain de transport en commun (CMTC) selon un modèle proposé par les élus locaux. Le CMTC a introduit une carte mensuelle donnant accès aux services des trois sociétés de transport, mais n'a avancé ni sur la coordination des services, ni sur le développement d'infrastructures métropolitaines.

Pour s'attaquer à ces problèmes, le gouvernement a créé en 1996 l'Agence métropolitaine de transport (AMT), un organisme gouvernemental dirigé à l'origine par un conseil dont tous les membres étaient nommés par le gouvernement, deux étant proposés par les municipalités. L'ampleur de son mandat constituait une innovation importante en matière de gouvernance métropolitaine : définir le réseau métropolitain de transport en commun, planifier son développement, coordonner les réseaux de transport en commun, organiser les services de trains de banlieue, soutenir financièrement les services et gérer les équipements métropolitains.

En moins de quinze ans, la présence de l'AMT a permis de réaliser des progrès importants dans le développement de services régionaux, en plus de faire émerger une perspective d'ensemble. L'intégration tarifaire a été étendue aux réseaux des couronnes. Les lignes de trains de banlieue sont passées de deux à cinq et une sixième doit entrer en service l'an prochain. L'achalandage est passé de 7 millions de passagers

en 1996 à presque 16 millions en 2008. Les revenus d'environ 225 M\$ en 2010 viennent de quatre sources majeures, d'importance relativement égale (approximativement 50 M\$ chacune) : deux taxes régionales (essence et droit d'immatriculation), des quotes-parts des municipalités et une subvention du gouvernement du Québec. Ces revenus servent à financer les trains de banlieue (52 % de son budget) et à subventionner le transport en commun régional (27 %) et le transport étudiant (4 %). Le reste est utilisé à des fins diverses dont le fonctionnement de l'AMT (3,4 %). Par ailleurs, l'AMT dispose d'un fonds d'immobilisations, financé à 75 % par le gouvernement du Québec et par une taxe foncière imposée aux villes (1 cent par tranche de 100 \$ d'évaluation foncière sur leur territoire). Ce fonds a permis à l'AMT de réaliser des projets tels le réaménagement du terminus Longueuil et les stationnements incitatifs et de contribuer au programme de rénovation des stations du métro.

LA PLANIFICATION DU TRANSPORT COLLECTIF

La planification du développement du transport collectif est actuellement dispersée dans la région entre plusieurs instances, dont trois principales, le ministère des Transports, la CMM et l'AMT, de même que les villes et les agences municipales de transport. Cette dispersion a grandement affecté la qualité de la planification du transport régional. Dans une intervention récente, le vérificateur général du Québec avait d'ailleurs formulé quelques observations à propos de la confusion engendrée par le nombre de plans de transport élaborés dans la région par divers intervenants. La réponse du ministère des Transports au vérificateur décrivait bien la situation.

«L'absence d'une planification intégrée, cohérente et partagée des interventions en transport pour l'ensemble de la région de Montréal s'explique [...] par le mode actuel de gouvernance et de financement des transports. En effet, le morcellement des compétences entre l'AMT, la CMM et les municipalités nuit à l'émergence d'une vision intégrée et cohérente de l'aménagement du territoire et du développement des transports dans la région³.»

L'absence d'un schéma d'aménagement à la CMM est aussi un problème majeur. Le plan d'aménagement du territoire devrait conditionner beaucoup l'ampleur et la localisation des besoins de transport ainsi que les moyens d'y répondre, notamment en définissant les infrastructures nécessaires. De plus, les infrastructures de transport ont une influence déterminante sur l'occupation du territoire et l'évolution des différents usages du sol. La Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal lui confie d'ailleurs des compétences

importantes à l'égard du transport collectif, en plus de sa responsabilité prépondérante en matière d'aménagement. En principe, la CMM s'ajoute donc depuis sa création en 2001 au gouvernement et à l'AMT comme acteur important dans le développement du transport en commun métropolitain.

LA CMM ET LE TRANSPORT COLLECTIF

Le projet de loi 58 vise à éliminer (ou du moins à atténuer) les facteurs qui peuvent expliquer qu'après neuf ans d'existence, la CMM n'ait pas encore adopté un schéma d'aménagement, notamment en clarifiant les compétences de la CMM et des MRC de la couronne sur ce plan. Le projet de loi 58 attribue aussi spécifiquement à la CMM la responsabilité de définir les axes de transport et les infrastructures et équipements métropolitains. Cette responsabilité s'ajoutera à celles que possède déjà la CMM par sa loi constitutive.

«La Communauté a compétence pour planifier le transport en commun, le coordonner et en financer les aspects ayant un caractère métropolitain [...]. [La Communauté] approuve les ajustements et la révision du plan stratégique de développement du transport métropolitain transmis par l'Agence métropolitaine de transport. [...] Elle approuve les plans stratégiques de développement des sociétés de transport en commun de son territoire⁴.»

Jusqu'à maintenant, la CMM n'a pas véritablement exercé ces pouvoirs. En 2002, l'AMT lui a soumis son nouveau plan stratégique, se conformant ainsi à l'esprit de la loi constitutive de la CMM. Cependant, invoquant l'absence de son plan d'aménagement, la CMM a refusé de l'approuver. Par ailleurs, d'un point de vue politique, les élus de la CMM ont estimé qu'ils ne disposaient pas d'un droit de regard suffisant sur les décisions de l'AMT, et n'ont pas nécessairement cherché à valider son plan stratégique. Confrontée à cette attitude, l'AMT a décidé de suspendre la deuxième révision de son plan entamée en 2007.

LE FAIBLE LEADERSHIP DU GOUVERNEMENT

Le gouvernement est un acteur clé dans le transport collectif dans la région. Il établit d'abord par ses lois l'organisation générale du système, c'est-à-dire les pouvoirs et responsabilités des organismes actifs, leurs modes de gouvernance et de financement, leurs relations avec d'autres acteurs, les responsabilités financières et, enfin, les pouvoirs de contrôle et de financement du gouvernement.

En matière de planification, le ministère des Transports a présenté en 2000 un plan de gestion des déplacements pour la région métropolitaine. Celui-ci devait

³Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale, 2008-2009, tome II, chapitre 3, p. 33.

⁴Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal, article 158

servir à encadrer les interventions du ministère et, en particulier, ses avis sur les plans des autres intervenants de la région, qui doivent être approuvés par le gouvernement (schéma d'aménagement de la CMM, plan stratégique de l'AMT, plans de transport des agences locales) lorsqu'ils font appel à des aides financières. Puis, en 2001, le gouvernement a fixé les grandes orientations qui devaient présider au schéma d'aménagement de la région métropolitaine.

Le gouvernement est aussi le principal bailleur de fonds pour le développement des systèmes. S'il a retiré en 1992 son aide à l'exploitation des services, il fournit la totalité des investissements dans les infrastructures et le matériel roulant du métro. Il procure aussi une aide importante à l'extension des lignes de trains de banlieue et aux achats de véhicules utilisés par les sociétés de transport en commun.

La façon dont le gouvernement s'est acquitté de ses responsabilités a été critiquée notamment dans un rapport du vérificateur général. Selon ce dernier, le ministère aurait failli à fournir le leadership suffisant pour que son plan de gestion des déplacements de 2000 soit suivi. Il n'aurait pas non plus assumé son leadership dans le développement du réseau. N'ayant pas mis en place un mécanisme de coordination pour assurer la cohérence des interventions des acteurs de la région, le MTQ aurait composé avec les plans distincts élaborés au fil des ans par ses partenaires, notamment la Ville de Montréal et l'AMT. Cette absence de leadership n'a pas été propice, selon le vérificateur, à la cohérence et à l'optimisation des interventions des différents acteurs. Elle a engendré des mésententes entre les partenaires, l'allongement des délais de mise en œuvre, l'augmentation des coûts prévus, voire la remise en question de certains projets.

De plus, selon le vérificateur, le plan de gestion des déplacements de 2000 est périmé, vu les très importants changements survenus depuis, à cause de l'évolution du territoire et des nouvelles politiques gouvernementales (en particulier les politiques en matière d'environnement et de développement durable). En somme, il n'y a pas actuellement de plan-cadre adéquat pour guider les interventions du ministère dans la région.

TENSIONS ENTRE L'AMT ET LA CMM

L'AMT est mandatée depuis 1996 pour développer le réseau régional de transport collectif. Depuis sa mise en place, la CMM conteste implicitement ce mandat et l'absence de leadership du gouvernement du Québec a laissé perdurer cette situation. Le refus de la CMM d'approuver le plan stratégique de l'AMT en 2002 n'en a été qu'une première manifestation. Au-

delà des divergences sur les priorités de développement, les élus contestent le fait qu'une agence gouvernementale puisse faire assumer sans consultation des coûts aux municipalités. Les élus se sentent aussi insuffisamment représentés au sein du conseil d'administration de l'AMT comptant trois administrateurs sur les sept qui forment le conseil. Ces administrateurs se retrouvent souvent dans une situation inconfortable, partagés entre leur allégeance au conseil de l'AMT, et la défense des actions de l'Agence que cela implique, et les intérêts de leur municipalité. Mais on ne peut conclure que l'AMT est insensible aux doléances des élus locaux. En fait, certains observateurs soutiennent que les plans de l'AMT représentent davantage une collection de projets d'immobilisations dans les transports, discutés sans ordre de priorité, que des initiatives de développement vraiment stratégiques.

La loi de la CMM semblait lui donner des compétences très vastes en matière de transport en commun qui pouvaient remettre en cause le fonctionnement largement autonome de l'AMT. En pratique, la CMM n'a pas su utiliser ces pouvoirs, en partie à cause de tensions internes concernant l'AMT, mais surtout à cause d'une opposition au poids de Montréal au sein de la CMM. On peut croire que certains élus de banlieue préfèrent soustraire l'AMT au contrôle de la CMM pour l'éloigner de l'emprise de Montréal. En conséquence, l'AMT continue d'être essentiellement sous l'influence du gouvernement, auprès duquel ils croient avoir plus de levier.

Pour d'autres, la CMM devait remplacer le gouvernement à titre d'autorité de tutelle de l'AMT, comme le prévoyait en quelque sorte la loi de l'AMT. Celle-ci envisageait de placer l'AMT sous l'autorité de la Commission de développement de la métropole, mais la loi qui a créé cette dernière en 1997 n'a jamais été mise en œuvre.

À un autre niveau, le partage des responsabilités entre les paliers locaux et métropolitains est aussi source de tensions entre les autorités politiques locales et l'AMT. La manifestation la plus concrète de ces tensions est l'imbroglio qui a persisté pendant plusieurs années à propos de l'aménagement de voies réservées sur le boulevard Pie-IX.

Entre eux, les élus locaux ont aussi éprouvé des difficultés à s'entendre sur le partage des coûts de différents éléments des réseaux de transport et sur les changements à apporter aux modalités de financement pour tenir compte de l'évolution des systèmes. Avec l'extension du métro à Laval, le partage des coûts du métro est devenu un enjeu majeur qui a d'ailleurs incité le gouvernement à fixer un délai « pour qu'une

entente soit conclue sur de nouvelles règles de financement dans la région métropolitaine⁵ et à nommer un conciliateur dans le dossier.

En 2007, une première entente sur le partage du déficit du métro a été conclue, en partie grâce à une subvention gouvernementale de 11 millions de dollars qui a atténué les dernières résistances. En février 2010, une deuxième entente a été conclue sur le cadre de gouvernance et les modes de financement. De nouvelles règles de décisions au conseil de la CMM s'appliquent pour tout ce qui concerne le transport en commun, réduisant les risques d'atteindre une impasse entre les membres du conseil. Selon les termes de cette entente, si une décision n'est pas acceptée par les deux tiers des membres, elle peut être prise par une majorité simple un mois plus tard, ce qui, dans les faits, remet la décision entre les mains de Montréal. Le partage du déficit d'exploitation des déficits des services métropolitains entre les municipalités se fera sur la base de l'achalandage et non sur l'offre de service, comme le voulait la règle. Une même base de partage servirait pour les dépenses en immobilisations. Les élus demandent au gouvernement du Québec, dans le cadre de cette entente, que la majorité au conseil d'administration de l'AMT soit composée d'élus et que la CMM ait un pouvoir d'approbation sur le plan triennal d'immobilisations (PTI) de l'AMT.

Ces développements positifs n'effacent pas, à notre avis, un historique de dysfonctionnement décisionnel qui remonte à l'échec du Conseil métropolitain de transport en commun (1989-1996). Le fonctionnement de la CMM dans le dossier du transport en commun illustre bien les difficultés que les élus membres d'institutions de type « fédératif » éprouvent à surmonter les intérêts des localités qu'ils représentent pour adopter une vision globale du développement des réseaux de transport métropolitains et une approche métropolitaine et à long terme du développement régional du transport collectif. Les préoccupations politiques à court terme guident souvent les décisions.

Cette situation n'est pas propre à Montréal. L'an dernier, le gouvernement de l'Ontario a repris le contrôle de Metrolinx, le pendant de l'AMT pour la métropole ontarienne, en remplaçant tous les élus sur son conseil d'administration (incluant les maires de Toronto et Mississauga) par des non-élus. La même transition a été faite chez TransLink à Vancouver il y a quelques années. Toutefois, des études faites par Secor et par l'INRS indiquent qu'un grand nombre de modèles différents existent dans les grandes villes d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest, allant de société municipale (Ottawa-Gatineau) aux agences d'État, avec beaucoup de systèmes mixtes. Ceci a fait conclure

aux chercheurs de l'INRS qu'il s'agissait en général de « modèles à la carte », reflétant l'offre de service, l'histoire institutionnelle de la région et ses défis de transport en commun.

LE FINANCEMENT DES SERVICES EXISTANTS

Les transports collectifs dans la région de Montréal coûtent environ 1,4 milliard de dollars par année. Le plus important poste est la STM, avec un budget de 1,1 milliard en 2010. La part des dépenses payées par l'utilisateur varie grandement d'un réseau à l'autre. Elle est de 44 % à la STM, 41 % à Longueuil, 28 % à Laval et 44 % à l'AMT, des niveaux typiques en Amérique du Nord (où les variations d'une ville à l'autre sont toutefois élevées). Le reste du financement vient de sources publiques. Les trois agglomérations soutiennent la majeure partie du déficit, avec des contributions allant de 34 % du budget à la STM (Montréal) à 52 % à ceux de la STL (Laval). La part de Québec dans le financement de l'exploitation varie de 9,8 % pour la STL à 19,5 % à la STM.

À l'AMT, le déficit d'exploitation des trains de banlieue et autobus métropolitains est comblé par des quotes-parts municipales de 47 M\$ selon le budget 2010. Il faut aussi souligner que l'AMT distribue près de 60 M\$ aux sociétés de transport de la région, une somme financée par le produit des taxes dédiées qu'elle reçoit. Le reste du financement vient de Québec et de revenus commerciaux.

Deux problèmes de financement sont récurrents : le financement de l'interopérabilité et la hausse annuelle des contributions des municipalités. Qui devrait payer le « manque à gagner » de la STM lorsque des résidents de Laval utilisent son réseau ? Récemment, Montréal, Longueuil et Laval ont demandé conjointement à Québec de verser 55 M\$ à cette fin, dont 40 M\$ iraient à la STM. Le reste irait au budget de transport collectif de la CMM, qui le redistribuera aux sociétés de transport selon l'achalandage. Un corollaire implicite de cette entente récente est toutefois la hausse de la carte CAM de la STM pour les usagers longueillois qui devront dorénavant payer le même tarif que ceux de Laval. Cette hausse a été loin de plaire aux élus de la Rive-Sud et illustre bien la fragilité des consensus au niveau de la CMM lorsqu'il s'agit de partager les coûts.

La hausse des coûts du transport et des contributions imputées aux municipalités pose un problème annuel aux administrations municipales. Par exemple, les dépenses totales de la STM sont passées de 700 M\$ en 2001 à 1 051 M\$ en 2010, une hausse annuelle de 4,8 %, 1,5 % au-delà de la croissance de 3,3 % du PIB

⁵ Ministère des Transports. 2006. « Politique québécoise du transport collectif ». Gouvernement du Québec.

de la région. La contribution de l'agglomération de Montréal à la STM est passée de 235 M\$ à 359 M\$ durant la même période. Ce chiffre monterait à 399 M\$ en ajoutant les 40 M\$ récemment demandés à Québec, ce qui représente une hausse annuelle de 6,1 % depuis 2001. Cette hausse pourrait prendre de l'ampleur avec l'expansion des services prévus à terme. En fait, elle est de 6,9 % depuis 2006. Cette pression fiscale croissante taxera la solidarité au sein des structures de la CMM. Si un rythme de croissance de 7 % des dépenses d'exploitation se maintenait pendant cinq ans, la contribution de l'agglomération de Montréal, par exemple, augmentera de 144 M\$ (40 %). Il est évident que des hausses de l'achalandage, et les dépenses qui en découleront, ne pourront continuer très longtemps, considérant la capacité limitée du métro à absorber ces hausses et l'accroissement de la population (qui n'est située qu'à 1 % par année).

Nous verrons au chapitre suivant les propositions du Groupe de travail pour le financement de ces contributions municipales.

DES DÉVELOPPEMENTS STRUCTURANTS

L'autre grand défi du transport collectif dans la région est son développement, qui s'avère essentiel si la région veut absorber sa croissance démographique dans une perspective de développement durable, tout en maintenant une ville-centre dynamique. Il faut distinguer à cet égard les développements intra-urbains, principalement au cœur de Montréal, des défis régionaux. Les défis intra-urbains sont associés au financement de nouveaux équipements destinés à améliorer la qualité de vie dans les secteurs fortement urbanisés et denses de Montréal. Des projets de tramways sont avancés périodiquement, le dernier étant une ligne de 14 km longeant la rue Côte-des-Neiges et connectée à une boucle entourant le centre-ville. Un estimé de 750 M\$ est maintenant retenu pour ce projet. Laval a un projet de trolleybus. Le Groupe de travail ne s'est pas penché sur ces projets, qui visent principalement à augmenter la qualité de vie urbaine dans la région.

Les projets les plus importants ont trait à l'expansion du réseau de transport régional et concernent principalement le métro, un nouveau lien vers la Rive-Sud et l'expansion des services ferroviaires vers l'Ouest de Montréal. De plus, on planifie la desserte de l'aéroport Trudeau par une navette ferroviaire spécialisée. Ces projets pourraient représenter des investissements de 10 à 20 milliards de dollars.

À bien des égards, ces projets diffèrent de ceux des trains de banlieue qui ont été les grandes initiatives des dix dernières années de transport collectif métropolitain dans la région. Paradoxalement, l'expansion

des trains de banlieue selon un modèle radial ne représente probablement pas le meilleur exemple de développement durable. Si, d'une part, ils ont contribué à diminuer le nombre de voyages en automobile vers Montréal aux heures de pointe – les trains accueillent quelque 50 000 passagers par jour –, ses irradiations centrifuges ont favorisé l'étalement dans les couronnes, où l'automobile règne. Dans le contexte du renforcement du pôle économique de Montréal et de la nouvelle politique de développement durable du gouvernement du Québec, il n'est pas certain que ces projets verraient le jour tels quels aujourd'hui.

Ces artères radiales liant dans toutes les directions la périphérie au centre sont bâties (ou en construction, pour la ligne de Mascouche) et font maintenant partie de la donne. Il n'y a qu'un seul projet du même type dans les cartons : une hausse de la fréquence du service sur la ligne de Rigaud, qui nécessiterait la construction de nouvelles voies et favoriserait l'étalement dans la direction ouest. Les autres développements du transport collectif métropolitain, beaucoup plus structurants dans une perspective de développement durable, sont à l'intérieur de la région. Ils visent principalement la constitution d'une ceinture au centre du périmètre urbanisé, notamment par des projets comme le bouclage des lignes de métro actuelles. Si on réussissait à intégrer le développement du métro et celui du réseau radial des trains de banlieue (notamment lors des croisements), un métro en boucle aurait la capacité de créer un véritable réseau de transport rapide régional qui serait autre qu'un simple bouquet d'irradiations du centre-ville. Un tel réseau permettrait ainsi l'intégration de toute la région.

Les choix pour le développement ne sont pas encore faits. Il est difficile de croire qu'ils pourront l'être avant que la CMM ne parachève son schéma d'aménagement en y incorporant entre autres les orientations de développement durable émises par le gouvernement du Québec qui visent la densification du territoire urbanisé. Mais les choix ne seront pas faciles, car les intérêts de développement locaux sont souvent conflictuels. Des décisions difficiles devront être prises dans le cadre d'un éventuel prolongement du métro sur la Rive-Sud et dans la sélection d'un mode de transport rapide traversant le Saint-Laurent à la hauteur du pont Champlain.

Les divers projets d'extension du métro totalisent quelque 30 à 35 kilomètres, soit une augmentation de 50 % de son kilométrage actuel et un investissement de 6 à 7 milliards en infrastructures. Le lien rapide de la Rive-Sud dans l'axe du pont Champlain coûtera quelques milliards. En ajoutant 600 millions pour la navette vers l'aéroport et environ 5 milliards en équipements

et aménagements de stations, on obtient un total de l'ordre de 15 milliards en investissement d'infrastructures et l'équipement afférent pour compléter d'ici quinze ans le réseau métropolitain de transport collectif. L'expansion majeure du métro hors du territoire de la Ville de Montréal remet aussi en cause ses structures actuelles de gouvernance et de financement; des questions qui auraient avantage à être réglées avant la construction des équipements.

DES DÉCISIONS POLITIQUES

Les difficultés de fonctionnement entre les organismes responsables du développement du transport collectif métropolitain ne peuvent être ignorées. Il faut bien comprendre que ces difficultés sont structurelles et qu'elles ne pourraient pas être surmontées simplement en changeant les personnes en place. En fait, elles découlent de chevauchements de responsabilités qui s'avèrent des sources de tensions et de confusion, un problème qu'on atténuerait en clarifiant les champs de responsabilité.

Les décisions de transport collectif dans la région doivent se conformer aux orientations du gouvernement du Québec à l'égard du schéma d'aménagement et de la planification du transport. La volonté du gouvernement d'introduire le développement durable comme principe fondamental dans l'aménagement du territoire et le développement du transport aura un impact majeur sur toute planification (le plan de gestion des déplacements en préparation au MTQ est déjà intitulé « Plan de mobilité durable »). Pour atteindre les objectifs ambitieux du gouvernement du Québec quant à la réduction des gaz à effet de serre, la planification devra mieux intégrer l'aménagement du territoire et le développement du transport collectif. Elle impliquera aussi des décisions politiques critiques à propos du développement spatial de la région et du développement des nouvelles infrastructures.

Il est donc important que les structures décisionnelles distinguent clairement les responsabilités des divers acteurs. Elles devront également assurer des relations efficaces qui minimiseront la dispersion des pouvoirs et des initiatives tout en facilitant les consensus régionaux. Les décisions politiques concerneront d'abord la détermination des priorités de développement et de financement, de même que le partage des coûts de financement du déficit d'exploitation. Plusieurs décisions techniques devront aussi être prises au sujet de la mise en œuvre des projets d'expansion dans le respect des objectifs de développement durable.

Avant tout, le gouvernement du Québec devrait assumer pleinement ses responsabilités politiques quant au développement de la région. Plus spécifiquement,

le développement du transport collectif régional implique des arbitrages entre les intérêts divergents des élus locaux que seul le gouvernement du Québec peut faire, d'autant plus qu'il défrayera la totalité du coût des investissements. L'évolution du territoire où résident 47 % des citoyens du Québec ne peut être déterminée que par le gouvernement du Québec, par l'imposition d'objectifs de développement durable et de consolidation du noyau urbain de la métropole.

RECOMMANDATION 21 :

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT ASSUMER PLEINEMENT SES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE TRANSPORT COLLECTIF DANS LA RÉGION DE MONTRÉAL. APRÈS AVOIR CONSULTÉ LES AUTORITÉS POLITIQUES LOCALES, IL DEVRAIT DÉTERMINER LES GRANDES ORIENTATIONS ET PRIORITÉS DE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU RÉGIONAL DE TRANSPORT COLLECTIF, Y COMPRIS LE MÉTRO. CES PRIORITÉS DEVRAIENT TENIR COMPTE DE L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DE LA RÉGION ET DE SES PROPRES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE.

Ces décisions ne peuvent évidemment être prises sans les autorités politiques locales dont le forum collégial est la CMM. Cette dernière est responsable de la préparation du schéma d'aménagement, point de départ du processus de planification du développement du transport collectif. Ce plan d'aménagement doit être conforme aux orientations du gouvernement et approuvé par ce dernier.

RECOMMANDATION 22 :

LA CMM DEVRAIT COMPLÉTER RAPIDEMENT SON PLAN D'AMÉNAGEMENT ET FAIRE PART DE SES RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC QUANT AUX ORIENTATIONS ET PRIORITÉS DU DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU RÉGIONAL DE TRANSPORT COLLECTIF.

Des arbitrages devront être faits entre les intérêts divergents, mais pourront être facilités par une politique claire d'aménagement régional et une politique tout aussi claire de développement durable. Un leadership fort sera requis au ministère du Transport à cet égard. Il devrait aussi pouvoir compter sur l'appui du comité ministériel de la métropole proposé au chapitre 5. D'importantes pressions viendront des différentes municipalités de la couronne et des régions limitrophes pour influencer les priorités de développement

et le tracé des infrastructures de transport. Le modèle radial des trains de banlieue porte les gènes des pressions de l'étalement urbain. Après Sainte-Thérèse, il y a déjà eu Saint-Jérôme, et il y aura éventuellement Piedmont. Au delà de Mascouche, il y a Joliette. Au-delà de Mont-Saint-Hilaire, il y a Saint-Hyacinthe, etc. En fait, un modèle radial d'étalement est difficile à contenir, car le transport est un levier critique de développement pour les couronnes. S'il est effectué, le développement des boucles du métro pourra servir en quelque sorte de court-circuit ralentissant ce phénomène. Pour ce faire, le ministère devra renforcer ses compétences en matière de transport en commun et s'appuyer sur des ressources professionnelles et techniques adéquates. Pour réaliser un tel projet, le ministère devra consacrer des ressources importantes à l'analyse et à la planification et travailler de concert avec l'AMT.

REEMPLACER L'AMT PAR UNE AGENCE D'INFRASTRUCTURES

L'AMT a en ce moment trois missions : le développement du réseau régional de transport collectif dans la région, la maîtrise d'œuvre de l'exploitation des réseaux de trains de banlieue et d'autobus métropolitains (confiée actuellement à des mandataires) et le rôle de transférer l'argent destiné au transport collectif (dans lequel elle est essentiellement l'agent payeur du gouvernement du Québec). Parmi ces trois missions, la plus stratégique est celle du développement du réseau régional, qui implique à la fois sa planification et la construction des infrastructures.

Nous estimons que le gouvernement du Québec devrait reconnaître l'importance de la mission de planification et en faire l'unique responsabilité d'une agence d'infrastructure. En conséquence, nous proposons de remplacer l'AMT par une société de développement des infrastructures du réseau régional comprenant le métro et de redistribuer ses autres fonctions au sein d'autres organisations.

RECOMMANDATION 23 :

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT REMPLACER L'AMT PAR UNE SOCIÉTÉ D'ÉTAT DONT LA MISSION PRINCIPALE SERAIT DE PLANIFIER ET DE RÉALISER LES INFRASTRUCTURES DU RÉSEAU RÉGIONAL DE TRANSPORT COLLECTIF DANS LA RÉGION DE MONTRÉAL EN FONCTION DES ORIENTATIONS ET PRIORITÉS ARRÊTÉES PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC.

L'agence d'infrastructure serait l'instrument du gouvernement du Québec pour la mise en œuvre de ses orientations quant au développement du transport collectif à Montréal, tout comme Hydro-Québec l'est dans le secteur de l'électricité. Libérée des autres missions actuelles de l'AMT, cette nouvelle agence pourrait aussi aviser le gouvernement du Québec dans l'élaboration de ses orientations et priorités. Sa gouvernance devrait tenir compte de son statut de société d'État instrumentée par le gouvernement du Québec pour concrétiser ses projets concernant le réseau régional de transport collectif. Annuellement, elle recevrait un budget de fonctionnement et un budget d'investissement. Son plan stratégique de développement et son plan triennal d'investissement du réseau seraient soumis au ministère des Transports et approuvé par ce dernier.

Son conseil d'administration serait composé de personnes choisies par le gouvernement du Québec en fonction de leur expertise pour un tel mandat. À cet effet, il y aurait lieu de s'inspirer des changements similaires apportés au conseil d'administration de Metrolinx à Toronto. Contrairement à la situation actuelle, des élus locaux ne devraient pas y siéger.

L'agence d'infrastructure devrait entretenir d'étroites relations avec le milieu et en particulier avec la CMM et les sociétés de transport dont elle développera les infrastructures. Comme intervenant majeur dans la région, elle devrait faire preuve de grande transparence et être à l'écoute du milieu. Son plan stratégique de développement durable et son plan triennal d'investissement devraient être soumis à la CMM pour consultation avant son approbation par le ministère des Transports qui serait responsable de l'agence d'infrastructures de transport.

Les deux autres missions actuelles de l'AMT doivent revenir aux élus de la région, autant pour une question d'imputabilité qu'une question de compétences. L'exploitation de parties du réseau régional de transport n'est pas une responsabilité dont la gouvernance devrait relever d'une agence du gouvernement du Québec. Il s'agit plutôt d'une responsabilité locale, financée en grande partie localement et qui devrait être assumée par les élus locaux, plus spécifiquement par la CMM. Sachant que Montréal, Laval et Longueuil gèrent des sociétés municipales de transport dont les activités sont collectivement dix fois plus importantes que celles l'AMT, il semble évident qu'elles peuvent aussi collectivement gérer les activités de transport qui relèvent actuellement de l'AMT.

La CMM pourrait renouveler les mandats confiés aux opérateurs actuels ou les confier à d'autres. Il en est

de même des activités actuellement gérées directement par l'AMT, tels les stationnements incitatifs, les terminus, les trains (dont le CP et le CN souhaitent se départir) et la navette sur le pont Champlain. Les décisions afférentes qui en découlent (la tarification, le budget d'immobilisations courantes, le développement de services, etc.) seraient déterminées par la CMM.

RECOMMANDATION 24 :

LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DE L'EXPLOITATION DES SERVICES RÉGIONAUX DE TRANSPORT EN COMMUN SUPERVISÉS ACTUELLEMENT PAR L'AMT DEVRAIT RELEVER DE LA CMM.

La troisième mission actuelle de l'AMT, la répartition du produit des taxes sur l'essence et les droits d'immatriculation, et la gestion de certains programmes de soutien spécialisés (p. ex. l'accès pour les personnes handicapées) devraient également revenir à la CMM. Pour ce qui est des taxes, il s'agit en fait d'une application du principe d'imputabilité politique. D'ailleurs, ces revenus de taxes dédiées seront un bon fondement pour l'expansion future des revenus fiscaux de la CMM pour financer le transport métropolitain.

RECOMMANDATION 25 :

LA GESTION DES REVENUS FISCAUX DÉDIÉS AU TRANSPORT COLLECTIF, EN CE MOMENT ASSUMÉE PAR L'AMT, DEVRAIT REVENIR À LA CMM POUR USAGE AUX MÊMES FINS.

CONCLUSION

La croissance de la population est l'un des défis économiques majeurs de la région de Montréal. Selon le scénario de référence de l'Institut de la statistique du Québec, la population de la région devrait augmenter d'environ 10 % par décennie. Si l'on veut accommoder une telle croissance et l'accélérer, il faudra miser sur un système de transport collectif plus développé ou accepter plus de congestion automobile. Autant la population que le gouvernement du Québec ont clairement exprimé leur position sur ce choix. La région doit être organisée pour bien gérer, dans un contexte de développement durable, l'expansion de son réseau régional de transport collectif.

Il est très clair pour le Groupe de travail que la région n'a pas actuellement l'organisation qui lui permettra d'aborder ce défi. Dans ce contexte, le gouvernement du Québec doit assumer ses responsabilités et donner vie à son engagement très fort en faveur du développement durable. Il est la seule autorité qui puisse faire les arbitrages qu'exigent le développement et la mise en œuvre d'un plan régional de transport collectif. Lorsque les orientations et priorités auront été déterminées, il devra aussi s'équiper pour réaliser son plan, d'où notre recommandation de remplacer l'AMT par une agence de planification et de développement des infrastructures du transport en commun dans le cadre des orientations du gouvernement du Québec.

La CMM nous apparaît par ailleurs en mesure de prendre en charge la gestion des services régionaux de transport collectif, actuellement dévolue à l'AMT. Certes, l'établissement des tarifs régionaux et le partage des déficits selon des modalités équitables pour tous représenteront des défis. Mais les nouvelles règles de décision que propose la CMM sont un pas important vers une imputabilité collective. La CMM n'a que neuf ans et l'apprentissage de son fonctionnement n'est pas terminé. C'est en la confrontant à des décisions collectives que ceci s'accélérera. La gestion des services régionaux de transport collectif est une responsabilité dont elle peut s'acquitter.



1 LE GROUPE DE
TRAVAIL ET SON
MANDAT

2 UNE
MÉTROPOLE EN
DIFFICULTÉ : UN
DÉFI POUR TOUT LE
QUÉBEC

3 DES
STRUCTURES
MUNICIPALES
FRAGMENTÉES

4 LES DÉFIS DE
GESTION DE
MONTREAL :
EFFICACITÉ ET CO-
HÉRENCE

5 LA COHÉRENCE
DE L'ACTION
GOUVERNE-
MENTALE DANS LA
MÉTROPOLE

6 LE PARADOXE
DU DÉVELOPPE-
MENT ÉCONO-
MIQUE

7 UNE APPROCHE
MÉTROPOLITAI-
NE AU
DÉVELOPPEMENT
DU TRANSPORT
COLLECTIF

8 UN CADRE
FISCAL ADAPTÉ
AUX BESOINS
DE LA RÉGION

9 LE COURAGE
D'AGIR

En tant que métropole, Montréal fait face à des enjeux de finances publiques qui surpassent beaucoup en ampleur et en complexité ceux des villes de plus petite taille. Elle requiert des infrastructures et des services publics qui vont au-delà des besoins typiques d'une municipalité. La concentration et la croissance de la population, la densité et la grande diversité des activités économiques, les besoins de mobilité interne des travailleurs, des entreprises et de la population en général, tout cela impose des coûts considérables. Enfin, comme métropole du Québec, Montréal doit aussi consentir les investissements nécessaires pour maintenir et améliorer la qualité et la performance de ses équipements et services publics, afin d'accroître son attractivité dans l'univers compétitif des grandes villes de l'Amérique du Nord.

Montréal fait-elle face à une crise de finances publiques? La relative stagnation des revenus municipaux confrontés à des dépenses sans cesse croissantes, la prépondérance de l'impôt foncier dans les revenus municipaux et les crises budgétaires à répétition peuvent suggérer un déséquilibre fiscal structurel. Y aurait-il une inadéquation entre les revenus et les responsabilités des autorités publiques de la région métropolitaine? Le Groupe de travail a consacré une partie importante de ses travaux à explorer cette question. Nous nous sommes particulièrement intéressés à la situation de la ville centre qu'est Montréal parce que sa problématique financière retient depuis longtemps l'attention des décideurs politiques, de ses citoyens et des médias.

Il faut se rappeler qu'une des raisons principales derrière les fusions municipales était la problématique financière et fiscale des villes centres. À cause de sa situation au cœur d'une agglomération, une ville centre assume à des degrés divers des dépenses supérieures à celles de municipalités de banlieue qui la ceinturent. Étant à l'origine de l'agglomération, la ville centre est nécessairement plus ancienne que celles qui l'ont entourée, mais elle est aussi plus dense et plus

diversifiée. Les infrastructures de la ville centre, généralement plus vieilles, sont fortement utilisées par tous les citoyens de l'agglomération, car les activités économiques s'y concentrent, entraînant la présence quotidienne de nombreux travailleurs venant des municipalités environnantes et nécessitant une gamme de services plus variée. Comme la fiscalité y est généralement plus élevée, de nombreux résidents choisissent de s'établir en banlieue, où les taxes foncières sont souvent plus basses pour une évaluation foncière comparable. Il en découle un cercle vicieux, car les déplacements accentuent les écarts de richesse foncière et créent encore plus de pressions sur la ville centre. C'est ce déséquilibre structurel que cherchaient à corriger les fusions.

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DES REVENUS À MONTRÉAL

Le tableau 1 présente l'évolution des dépenses consolidées des municipalités de l'île de Montréal entre 2002 et 2008. Ces dépenses sont évidemment dominées par la Ville de Montréal, à près de 95 %. Par ailleurs, elles incluent à la fois les dépenses de fonctionnement et d'investissement des municipalités de même que celles de la Société de transport de Montréal (sans inclure les remboursements de capital). De 2002 à 2005 inclusivement, le budget de Montréal représentait toutes les dépenses municipales de l'île de Montréal. Depuis 2006, le budget de Montréal fait la distinction entre les dépenses « d'agglomération » et les dépenses « de la Ville ». On ne peut toutefois isoler ces dernières.

TABLEAU 9

ÉVOLUTION DES DÉPENSES MUNICIPALES CONSOLIDÉES ÎLE DE MONTRÉAL, 2002 – 2008

DÉPENSES	2002		2008		CROISSANCE
	M\$	%	M\$	%	%
TRANSPORT COLLECTIF	767	19,0	1 153	20,7	7,0
SÉCURITÉ PUBLIQUE	734	18,1	928	16,6	4,0
ADMINISTRATION	466	11,5	588	10,5	3,9
LOISIR ET CULTURE	508	12,5	651	11,7	4,2
TRANSPORT, VOIRIE, AUTRES	435	10,7	835	15,0	11,5
HYGIÈNE DU MILIEU	376	9,3	576	10,3	7,4
INTÉRÊT SUR LA DETTE	491	12,1	472	8,5	-0,6
AMÉNAGEMENT, URBANISME	168	4,2	246	4,4	6,6
AUTRES DÉPENSES	103	2,5	131	2,3	4,2
TOTAL	4 047	100	5 580	100	5,5
PAR HABITANT	2 203 \$		2 940 \$		4,9

Source : MAMROT

Pendant la même période, le taux d'inflation moyen dans la région a été de 2 %, laissant une croissance réelle de 3,5 % des dépenses totales et de 2,9 % par habitant, alors que le PIB de la région s'est accru de 3,3 %.

Trois postes de dépenses représentant 46 % du total (transport collectif, voirie et hygiène du milieu) ont augmenté en moyenne de 8,4 % par année, alors que le reste des postes (54 % du total) n'a augmenté que de 3,4 %, soit 1,4 % avant inflation.

Les augmentations pour la voirie et l'hygiène du milieu traduisent surtout des sommes considérables qui ont été affectées à la réfection des rues et des infrastructures. Les investissements de Montréal au chapitre des infrastructures et autres immobilisations ont doublé entre 2002 et 2008, passant de 381 M\$ à 760 M\$. Nous savons par ailleurs que l'état des infrastructures de Montréal exigera que cet effort financier se poursuive encore pour plusieurs années.

L'augmentation des dépenses en transport collectif s'explique par plusieurs facteurs. Le déficit annuel de la STM est passé de 15,5 M\$ en 2002 à 23,3 M\$ en 2009, et ce, malgré des hausses annuelles moyennes

de 5,8 % des recettes-passagers et de 4,5 % des contributions municipales sur la période. Les investissements nécessaires au maintien et à la réfection des infrastructures du métro ont entraîné une augmentation du service de la dette de la STM, lequel est passé de 34,8 M\$ en 2002 à 69,6 M\$ en 2009; une croissance de 10,4 % par année. Par ailleurs, l'augmentation de l'offre de service exigera des dépenses additionnelles de 100 M\$ entre 2008 et 2011, alors que la part que devra assumer Montréal dans la réfection des infrastructures du métro (y compris le matériel roulant) augmentera de plusieurs centaines de millions de dollars au cours de la prochaine décennie. Au total, l'agglomération de Montréal a consacré environ 400 M\$ de plus au transport collectif en huit ans. On notera que durant la même période, la contribution de l'AMT à la STM n'a augmenté que de 1,2 % par année, ce qui reporte un fardeau croissant sur la Ville de Montréal.

TABLEAU 10

ÉVOLUTION DES REVENUS CONSOLIDÉS DES MUNICIPALITÉS DE L'ÎLE DE MONTRÉAL (AVEC STM), 2002 ET 2008

REVENUS	2002		2008		VARIATION ANNUELLE 2002-2008
	M\$	%	M\$	%	
IMPÔTS FONCIERS ET TAXES D'AFFAIRES	2 127	52,3	2 826	54,0	+ 4,9 %
COMPENSATIONS TENANT LIEU DE TAXES	198	4,9	243	4,6	+ 3,0 %
TARIFICATION FISCALE	295	7,3	103	2,0	- 16,6 %
SOUS-TOTAL	2 620	64,5	3 172	60,6	+ 3,7 %
TARIFICATION – TRANSPORT COLLECTIF	321	7,9	445	8,5	+ 5,3 %
VENTE DE BIENS ET SERVICES	243	6,0	384	7,3	+ 7,6 %
AUTRES REVENUS DE SOURCES LOCALES	347	8,5	593	11,3	+ 9,1 %
REVENUS AUTONOMES	3 532	86,8	4 604	87,7	+ 4,5 %
TRANSFERTS	535	13,2	647	12,3	+ 3,1 %
TOTAL	4 067	100	5 252	100	+ 4,3 %

Source : MAMROT

Le tableau 10 présente l'évolution des revenus consolidés des municipalités de l'île de Montréal sur un intervalle de 6 ans. Nous avons regroupé dans une seule catégorie les impôts fonciers, les taxes d'affaires et la tarification pour l'eau calculée sur une base foncière. Les revenus concernant l'eau sont inclus dans le poste « tarification fiscale ».

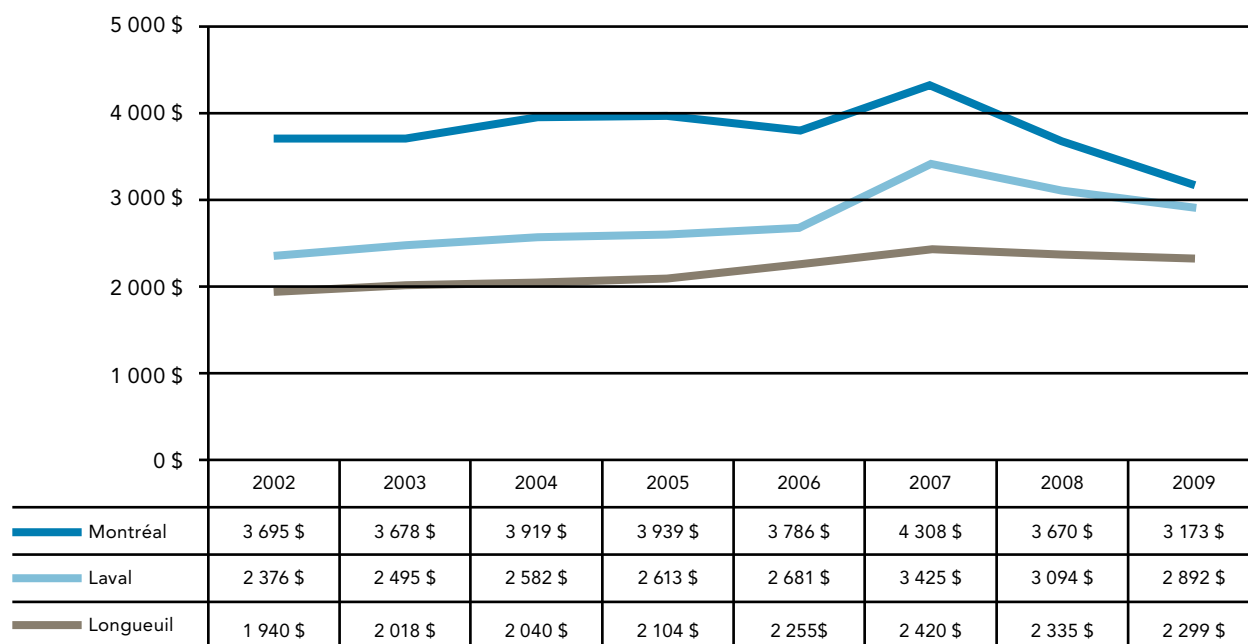
Cette croissance générale des revenus fonciers masque cependant un rééquilibrage important entre les impôts fonciers des municipalités reconstituées et ceux de la Ville de Montréal. La Ville estime que ses charges fiscales générales (excluant les taxes des arrondissements) n'ont augmenté que de 0,5 % depuis 2002. Ceci suggère que les autres municipalités ont connu des hausses importantes, un rééquilibrage que visait toutefois l'exercice des fusions municipales.

La stabilisation des charges foncières à Montréal depuis 2002 est un facteur explicatif important de la situation financière tendue de la Ville de Montréal. Cette stabilisation est le reflet d'une politique de la Ville voulant faire bénéficier ses citoyens dès 2002 des fruits attendus de l'unification de l'île et assurer une meilleure compétitivité fiscale. Rappelons que les fusions devaient permettre des économies d'échelle

importantes qui devaient se traduire par une réduction des charges fiscales et ainsi rendre Montréal plus compétitive avec la banlieue.

Des statistiques du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) illustrent les résultats de cette politique. Le graphique présente l'évolution de la charge fiscale de 2002 à 2009 sur une propriété résidentielle de valeur moyenne située sur le territoire de l'ancienne ville de Montréal, à Laval et à Longueuil.

TABLEAU 11
CHARGE FISCALE RÉSIDENTIELLE MOYENNE



Source : Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

Le tableau démontre que le compte de taxe sur cette propriété « moyenne » à Montréal était de 3 173 \$ en 2009 contre 3 695 \$ en 2002, une baisse de 16 %. L'écart avec Laval et Longueuil a aussi rétréci substantiellement, ce qui était l'objet de la politique.

Mais cette politique n'a pas été sans coût. Cette décision de geler le compte de taxe plutôt que de l'indexer a eu un impact cumulatif croissant de 2002 à 2009. Le Groupe de travail a estimé que ce gel aurait représenté un manque à gagner d'environ 300 M\$ pour la seule année 2009 par rapport à une indexation du compte de taxes à l'inflation.

Il faut aussi mettre en perspective la faible croissance des revenus fonciers des municipalités de l'île de Montréal avec la croissance de leur assiette foncière, c'est-à-dire la valeur des immeubles situés sur leur territoire. De 2002 à 2008, cette valeur, connue sous le nom de richesse foncière uniformisée (RFU), a crû de 11,6 % par année, substantiellement plus que les revenus des taxes foncières, ce qui a d'ailleurs permis une baisse considérable des taux de taxation.

TABLEAU 12

**TAXES FONCIÈRES, BASE FISCALE ET AUTRES INDICATEURS DE RICHESSE
MUNICIPALITÉS DE L'ÎLE DE MONTRÉAL, 2002-2008**

	2002	2008	CROISSANCE ANNUELLE
IMPÔTS FONCIERS ET TAXES D'AFFAIRES	2 127	2 836	4,9 %
AUTRES REVENUS BASÉS SUR LA VALEUR FONCIÈRE	429	347	- 3,5 %
TOTAL, REVENUS DE SOURCES FONCIÈRES	2 556	3 183	3,7 %
TOTAL PAR HABITANT	1 391	1 677	3,2 %
RICHESSE FONCIÈRE UNIFORMISÉE (M\$)	96,8	187,3	11,6 %
PIB (M\$ COURANTS)	81,7	99,3	3,3 %
PRIX À LA CONSOMMATION	100,0	112,6	2,0 %

Source : MAMROT

Les statistiques du tableau 12 indiquent clairement qu'à Montréal, la richesse foncière a crû plus que le taux moyen des impôts fonciers et de l'ensemble des taxes basées sur la valeur foncière. Par contre, le PIB en dollars courants a augmenté à un taux annuel légèrement inférieur au taux de croissance des revenus de sources foncières.

Les revenus non reliés à l'assiette foncière, c'est-à-dire la tarification du transport, de différentes activités et des permis, la vente de biens et services, les droits de mutations immobilières, les amendes et les revenus de placement, ont par ailleurs connu une augmentation deux fois plus élevée que les revenus fonciers au cours de la même période, soit 7,6 % par année. Comme on peut le voir au tableau 2, ils représentent maintenant 27 % des revenus. Enfin, les divers paiements de transfert des gouvernements supérieurs constituaient 12,3 % des revenus totaux et ont crû de 3,1 % par an de 2002 à 2008.

UNE SITUATION UNIQUE ?

Compte tenu de cette forte dépendance sur l'impôt foncier, la structure des revenus de la Ville de Montréal est très différente de celles des autres grandes villes d'Amérique du Nord. Il faut néanmoins aborder de telles comparaisons avec précaution. D'une province à l'autre, il existe des différences très significatives dans les responsabilités des municipalités, la participation du gouvernement au financement municipal et les définitions des postes budgétaires. En général, les municipalités ailleurs au Canada ont des responsabilités plus étendues (dans les domaines social et de la santé, notamment) que celles du Québec. Elles reçoivent

donc des transferts gouvernementaux en conséquence, ce qui a pour effet de diminuer la place relative des revenus fonciers dans la structure de leurs revenus. Par ailleurs, il serait encore plus difficile de comparer Montréal avec de grandes villes des États-Unis parce que leurs situations, à la fois en ce qui concerne les structures municipales et les modes de financement, sont très disparates. Les municipalités au Canada et aux États-Unis n'ont pas les mêmes responsabilités et donc pas les mêmes structures de revenus.

Le Groupe de travail a donc choisi une autre voie d'analyse en examinant chacune des principales sources de revenus de la Ville de Montréal et en les évaluant au mérite, en fonction de ses besoins. Les points saillants de cette analyse suivent.

L'IMPÔT FONCIER : STABILITÉ ET PRÉDICTIONNABILITÉ

Au premier examen, il appert que la Ville de Montréal utilise beaucoup plus l'impôt foncier que les autres grandes villes canadiennes. Toronto et Calgary, par exemple, tirent environ 40 % de leurs revenus totaux des taxes foncières, contre 61 % pour Montréal. Mais on ne peut conclure nécessairement que le fardeau foncier est beaucoup plus lourd à Montréal, puisque les taxes scolaires ne constituent que 18 % des taxes foncières à Montréal par rapport à 30 % à Toronto et 48 % à Calgary.

Les travaux du Groupe nous mènent à conclure que la forte proportion de l'impôt foncier dans la structure des revenus de Montréal n'explique pas l'essentiel de son problème financier. La Ville ne serait pas mieux

servie si elle pouvait bénéficier d'une partie des recettes de la taxe de vente ou de l'impôt des particuliers, comme le demandent souvent plusieurs villes canadiennes dont Montréal, plutôt que de compter principalement sur l'impôt foncier.

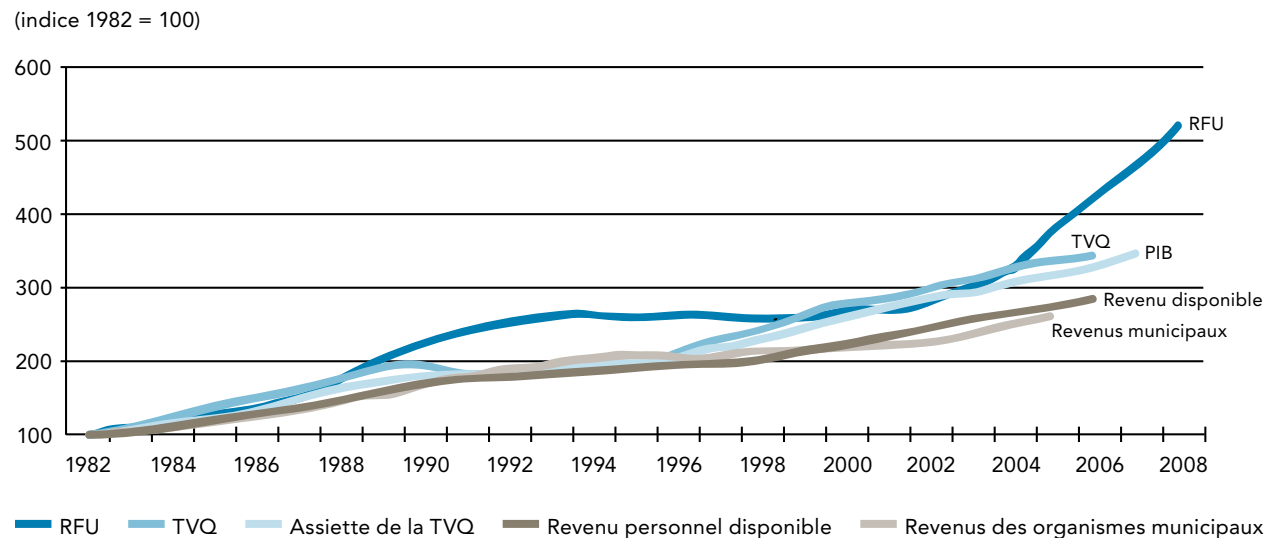
Le principal avantage de la taxe foncière se situe dans sa base de financement stable et prévisible. Contrairement aux assiettes fiscales dont proviennent les revenus des gouvernements et qui sont directement reliées aux fluctuations de l'économie – impôts sur le revenu des particuliers et sur les bénéfices des entreprises, taxes à la consommation –, l'évolution

des valeurs foncières ne connaît généralement pas de soubresauts majeurs. Les dernières années ont toutefois fait exception à cette règle, alors que la richesse foncière uniformisée (RFU) de l'ensemble des municipalités du Québec a connu une hausse rapide, illustrée à la figure 4. Mais en général, l'évolution des valeurs immobilières a été moins volatile que celle de l'assiette de la TVQ. D'ailleurs, les agences de cotation de la qualité du crédit des administrations publiques notent l'avantage de cette stabilité et y accordent une importance considérable dans l'évaluation de la cote de crédit de la Ville de Montréal.

FIGURE 4 ÉVOLUTION RELATIVE DE LA RICHESSE FONCIÈRE

LES REVENUS AUTONOMES—LA TAXE FONCIÈRE

À LONG TERME, L'ASSIETTE FONCIÈRE, COMME LES AUTRES ASSIETTES, CROÎT AU MÊME RYTHME QUE LE PIB



Source : Ministère des Finances

La majorité des dépenses des municipalités évoluent de façon assez prévisible en relation avec l'inflation ou la croissance économique. Dans ce contexte, la taxe foncière, moins volatile, constitue une meilleure source de financement que l'impôt des particuliers et la taxe de vente. La figure précédente illustre la corrélation étroite entre le PIB et la richesse foncière depuis 1982. La croissance régulière de l'assiette de taxation foncière offre donc des perspectives de développement prévisibles aux autorités locales qui y puisent une grande partie de leurs revenus. C'était l'objectif de la réforme du financement municipal du début des années 1980, qui réservait l'essentiel de l'assiette foncière au financement municipal.

La taxe foncière offre aussi une grande intégrité de son assiette, l'immeuble ne se prêtant pas facilement à l'évasion fiscale. L'autorité taxatrice dispose donc d'une assiette bien connue. Contrairement à d'autres sources de revenus, l'identification des contribuables et la lutte contre l'évasion fiscale ne sont pas de grands problèmes pour les municipalités. Administrativement, les mécanismes de l'évaluation foncière sont au Québec maintenant bien établis et généralement acceptés par les contribuables.

Par ailleurs, la taxation foncière s'est diversifiée et permet aux municipalités de l'adapter aux changements qui se produisent sur leur territoire et chez leurs voisins.

La législation municipale permet une plus grande variété d'outils de taxation foncière, telles les taxes spéciales ou sectorielles pour financer certaines immobilisations, la taxe sur la valeur locative (taxe d'affaires), la taxe sur les terrains vacants, les taxes différenciées sur les immeubles résidentiels et non résidentiels ou encore la taxe sur le stationnement. Ces différentes formes de taxation foncière permettent à une ville de moduler sa fiscalité afin de tirer profit du type de développement qui se produit sur son territoire et aussi de l'influencer dans la direction qu'elle souhaite.

Les désavantages de la taxation foncière sont par ailleurs souvent exagérés. Passons en revue les trois désavantages les plus cités. D'abord, on reproche à l'impôt foncier son inertie en période de croissance économique, souvent accompagnée d'inflation. L'assiette foncière n'augmenterait pas aussi rapidement, ce qui la rendrait moins performante en période d'inflation comme source de revenus face à des dépenses en augmentation. La figure 4 ne suggère toutefois pas un décalage important entre la croissance du PIB et celle des valeurs foncières, bien au contraire. En fait, elles augmentent à un rythme au moins équivalent sinon supérieur aux autres assiettes fiscales.

Un deuxième inconvénient souvent cité aurait trait aux changements subits dans les comptes de taxes lorsque les évaluations foncières connaissent des hausses importantes suite au dépôt d'un nouveau rôle triennal. Il s'agit d'un problème réel, mais qui peut être mitigé. Puisque les valeurs immobilières évoluent différemment d'un quartier à l'autre, ou d'un type d'immeubles à un autre, les augmentations de taxes peuvent être réparties inégalement. La Loi sur la fiscalité municipale permet toutefois divers mécanismes d'étalement, de dégrèvement et de gel des rôles.

Enfin, un troisième reproche découle du fait que la valeur d'un immeuble n'est pas indicatrice du niveau de services municipaux reçus. En traitant tout le monde sur le même pied, à valeur foncière égale, la taxe foncière peut effectuer une redistribution du fardeau fiscal entre les contribuables dont les propriétés ont des valeurs moindres vers ceux qui sont dotés d'une valeur foncière élevée. Dans certaines situations, cette redistribution pourra être régressive. Les cas le plus souvent médiatisés sont ceux de ménages, généralement âgés, dont les revenus sont modestes, stables ou même en déclin, mais qui sont propriétaires d'un immeuble acquis depuis longtemps et qui a pris une grande valeur. Les administrations qui ont tenté de pallier ce type de problème en gelant la valeur de certaines catégories de propriétés ont finalement dû apporter des correctifs d'une application très difficile afin de rétablir une équité entre contribuables. Les

crédits d'impôts fonciers peuvent par exemple aider à corriger ces situations.

Malgré ces quelques défauts, le Groupe de travail en est venu à la conclusion que le champ de la taxation foncière demeure la meilleure base de financement à la disposition des municipalités du Québec et qu'il n'est pas justifié que celles-ci aient accès aux recettes de la taxe de vente ou de l'impôt des particuliers. Elles y ont un accès quasi exclusif, sous réserve de la taxation scolaire, ce qui n'est pas le cas avec les autres champs de taxation parfois préconisés dans le but de diversifier les sources de revenus municipaux. L'assiette foncière est stable, ce qui permet des prévisions budgétaires plus certaines. Elle a aussi un effet de redistribution qui renforce la solidarité des communautés.

RECOMMANDATION 26 :

LE GROUPE DE TRAVAIL RECOMMANDE DE MAINTENIR L'IMPÔT FONCIER COMME ASSISE PRINCIPALE DES REVENUS FISCAUX DES MUNICIPALITÉS DE LA RÉGION.

LA TARIFICATION DES SERVICES

La tarification des services occupe une part moins importante des revenus autonomes des municipalités québécoises qu'ailleurs au Canada. La Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale l'avait d'ailleurs déjà noté dans son rapport de 1999. Le Québec est à l'avant-dernier rang des provinces quant à l'importance relative de la tarification dans les revenus totaux des administrations municipales. Montréal n'échappe pas à ce constat.

TABLEAU 13

TARIFICATION**IMPORTANCE RELATIVE DE LA TARIFICATION DANS LES REVENUS TOTAUX DES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES, 2000 À 2008 (EN POURCENTAGE)**

	2000	2002	2004	2006	2008
COLOMBIE-BRITANNIQUE	31,3	31,2	32,8	32,9	34,0
ALBERTA	30,4	33,0	29,9	29,3	27,5
MANITOBA	23,6	24,0	26,2	25,7	27,3
NOUVEAU-BRUNSWICK	26,2	26,2	26,8	24,8	23,9
SASKATCHEWAN	26,8	26,0	26,4	24,9	22,5
ONTARIO	23,7	24,5	22,4	21,6	21,7
NOUVELLE-ÉCOSSE	16,1	16,0	18,7	19,7	19,5
TERRE-NEUVE	17,3	20,1	18,6	18,6	16,5
QUÉBEC	18,5	17,9	18,2	17,8	16,4
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	21,9	25,4	24,4	17,5	14,4

Source : Statistique Canada

L'avantage de la tarification comme mode de financement d'un service est d'en modérer la demande, réduisant ainsi le besoin de le financer au moyen des taxes générales. La tarification est moins utilisée à Montréal que dans les autres grandes villes canadiennes. À Montréal, bien que les arrondissements issus des villes fusionnées perçoivent des tarifs reliés à la consommation de l'eau, ce qu'on qualifie de taxe d'eau est en fait un impôt foncier.

Ailleurs au Canada, la tarification est basée sur la consommation ou sur l'usage. Toronto tarife l'eau et la collecte des matières résiduelles. La plupart des immeubles résidentiels sont équipés de compteurs d'eau et ceux qui n'en ont pas paient un montant forfaitaire. Vancouver tarife l'eau selon la consommation pour les immeubles non résidentiels. Elle tarife aussi l'enlèvement des matières résiduelles. Calgary, Winnipeg, Ottawa et Halifax tarifent l'eau et le service d'égout.

La Ville de Montréal pourrait utiliser plus agressivement la tarification pour hausser le niveau de ses revenus et soulager, si elle le souhaite, la pression sur l'impôt foncier. Les autorités de la Ville ont souvent décrit les retards considérables qu'ont pris les investissements pour maintenir les infrastructures requises pour la production et la distribution de l'eau sur son territoire et elles ont fait du rattrapage de ce retard une priorité d'investissement au cours des dernières

années. L'ensemble des coûts reliés à ce rattrapage devraient être identifiés de façon précise et redistribués aux résidents selon une méthodologie qui prend largement en compte la consommation de l'eau. La tarification de l'eau pourrait faire l'objet d'un projet d'envergure dans les prochaines années.

Pour atteindre cet objectif, il n'est pas nécessaire d'installer des compteurs d'eau dans chaque logement. Ceux-ci pourraient être réservés aux utilisateurs commerciaux et industriels. Dans le secteur résidentiel, on pourrait imposer un droit d'utilisation par logement et même le moduler en fonction de la présence d'installations consommant plus d'eau tels les appareils de refroidissement à l'eau ou les piscines. Cette façon de faire aurait pour avantage de fournir des revenus pour financer les travaux nécessaires tout en les répartissant aux utilisateurs généralement en fonction de leur consommation.

RECOMMANDATION 27 :

LE GROUPE DE TRAVAIL RECOMMANDE À LA VILLE DE MONTRÉAL D'INSTAURER UNE POLITIQUE DE TARIFICATION DE L'EAU POUR FINANCER L'ENSEMBLE DES COÛTS REQUIS POUR LA MISE À NIVEAU DES INFRASTRUCTURES DE PRODUCTION ET DE DISTRIBUTION.

COMPENSATIONS TENANT LIEU DE TAXES ET TRANSFERT DES GOUVERNEMENTS

Les municipalités de l'île de Montréal tirent environ 5 % des leurs revenus des compensations versées par les gouvernements en lieu des taxes foncières sur les immeubles des établissements publics tels que les hôpitaux, les écoles, collèges et universités, les musées, la Place des Arts, la Bibliothèque nationale et le Palais des congrès. Cette source de revenus distingue le

Québec de la plupart des autres provinces : si Calgary en obtient environ 9 % de ses revenus, ces compensations tenant lieu de taxe ne comptent que pour 1 % des revenus de Toronto. Les politiques en la matière varient beaucoup d'une province à l'autre, mais c'est au Québec que les compensations sont les plus élevées, et ce, depuis la réforme de la fiscalité locale en 1980.

TABLEAU 14

EN-LIEU DE TAXES VERSÉS AUX MUNICIPALITÉS LOCALES : COMPARAISON INTERPROVINCIALE (EN DOLLARS PAR HABITANT)

	2000	2002	2004	2006	2008
TERRE-NEUVE	17,3	20,1	18,6	18,6	16,5
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	21,9	25,4	24,4	17,5	14,4
NOUVELLE-ÉCOSSE	16,1	16,0	18,7	19,7	19,5
NOUVEAU-BRUNSWICK	26,2	26,2	26,8	24,8	23,9
QUÉBEC	18,5	17,9	18,2	17,8	16,4
ONTARIO	23,7	24,5	22,4	21,6	21,7
MANITOBA	23,6	24,0	26,2	25,7	27,3
SASKATCHEWAN	26,8	26,0	26,4	24,9	22,5
ALBERTA	30,4	33,0	29,9	29,3	27,5
COLOMBIE-BRITANNIQUE	31,3	31,2	32,8	32,9	34,0

Source : Ministère des Finances

On peut donc affirmer que le gouvernement du Québec paie maintenant ses taxes municipales au Québec puisque la quasi-totalité des immeubles lui appartenant est assujettie à ces compensations. Le gouvernement fédéral pourrait d'ailleurs s'en inspirer pour ajuster le niveau des compensations qu'il paie pour ses immeubles.

Les transferts venant des gouvernements supérieurs représentaient quant à eux 12 % des revenus des municipalités de l'île de Montréal en 2008. La différence avec Toronto est majeure, car ces transferts constituaient 25 % du budget en 2009. Une grande partie de ces transferts sont toutefois rattachés à des services dans les domaines social et de la santé : aide sociale et services à l'emploi, protection de l'enfance, hébergement et soins de longue durée, ambulances, santé publique et tribunaux de première instance. La Ville de Toronto les fournit et reçoit à cet effet des compensations de plus d'un milliard de dollars du gouvernement de l'Ontario. Au Québec, ces services

sont sous la responsabilité du gouvernement ou de ses agences.

Les transferts comprennent aussi les subventions des gouvernements à différents projets et activités des villes. Ces transferts ont augmenté considérablement à Montréal depuis deux ans, passant de 293 M\$ en 2008 à 337 M\$ cette année. Cette augmentation découle notamment des ententes générales de partenariat financier entre le gouvernement et les municipalités pour les années 2007 à 2013 et d'ententes particulières avec Montréal visant certaines de ses responsabilités.

Le gouvernement fédéral transfère aussi des sommes provenant de la taxe sur l'essence pour l'amélioration des infrastructures par l'entremise de la Société de financement des infrastructures locales (SOFIL) mise sur pied par le gouvernement du Québec. Ce programme fédéral est en vigueur pour cinq ans, de 2007 à 2011, et il devrait apporter à la Ville de Montréal environ 250 M\$ au total.

RESPONSABILITÉS PROVINCIALES ASSUMÉES PAR MONTRÉAL

La Ville de Montréal a longtemps fait valoir qu'elle a dû prendre à sa charge, sans compensation, des responsabilités qui ailleurs étaient du ressort du gouvernement du Québec. À ce chapitre, d'importantes corrections ont toutefois été apportées depuis quelques années. En fait, il ne reste que deux dossiers majeurs : les services policiers spécialisés et le transport scolaire. Montréal maintient des services spécialisés d'enquête qui, ailleurs au Québec, sont fournis par la Sûreté du Québec. Montréal estime le coût de ces services à 25 M\$ par année. Le transport des élèves est subventionné partout au Québec sauf à Montréal, où les jeunes doivent utiliser les services de la STM, qui ne reçoit aucune aide particulière et consent des tarifs réduits aux étudiants. Il s'agit d'un manque à gagner d'environ 11 M\$ par année. Ces dépenses devraient faire l'objet d'un financement de la part du gouvernement du Québec, réduisant d'autant les dépenses de Montréal.

RECOMMANDATION 28 :

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT FINANCER LA PARTIE SPÉCIALISÉE DES SERVICES POLICIERS ET LE TRANSPORT SCOLAIRE À MONTRÉAL.

DE NOUVEAUX CHAMPS DE TAXATION PEU POPULAIRES

Le gouvernement du Québec a accordé à la Ville de Montréal en 2008 et 2009 un pouvoir général de taxation et le pouvoir d'imposer des redevances pour diversifier ses sources de revenus. La Ville peut maintenant prélever des revenus sous forme de taxes, de frais

ou de tarifs, de licences et de droits. Sont toutefois exclus certains objets ou champs de taxation tels que les revenus ou la richesse, l'essence, le tabac, l'alcool, les divertissements et la taxe de vente. Ces pouvoirs s'inspirent de ceux que Toronto avait reçus en 2006 et qui visaient les droits de mutation, les divertissements, les stationnements, les panneaux publicitaires, les péages et les automobiles, de même que l'alcool et le tabac.

Mais Montréal n'a utilisé ces leviers que récemment, avec une taxe sur le stationnement au centre-ville par laquelle elle prévoit recueillir quelque 20 M\$. En guise de comparaison, Toronto a créé des taxes sur les véhicules (60 \$ par année), les motocyclettes (30 \$ par année) et les mutations immobilières (taux de 0,5 % à 1,5 % selon le prix de vente). Ces sources lui ont rapporté environ 200 M\$ en 2008.

DÉSÉQUILIBRE FISCAL STRUCTUREL OU CHOIX POLITIQUE ?

Y aurait-il alors une inadéquation structurelle entre les sources de revenus dont la Ville de Montréal dispose et ses responsabilités ? C'est l'une des questions les plus importantes qui interpellait le Groupe de travail.

Quels sont d'abord les besoins financiers de la Ville de Montréal ? Quelle est la croissance de ses besoins financiers ? Nous avons distingué deux catégories de dépenses, selon leur taux de croissance de 2002 à 2008. D'un côté, il y avait les dépenses pour le transport collectif, la voirie et l'hygiène du milieu, qui croissaient rapidement (8,4 % par année). De l'autre côté, le reste des dépenses, 54 % du total, a augmenté de 3,4 % par année, soit sensiblement selon le même taux que le PIB.

TABLEAU 15
**HAUSSES DES DÉPENSES DES MUNICIPALITÉS DE L'ÎLE DE MONTRÉAL
2002 À 2008 (EN MILLIERS DE DOLLARS)**

	2002 M\$	2208 M\$	ACCROISSEMENT ANNUEL
DÉPENSES POUR TRANSPORT COLLECTIF, VOIRIE ET HYGIÈNE DU MILIEU	1 578	2 564	8,4 %
AUTRES CATÉGORIES DE DÉPENSES	2 469	3 016	3,4 %
DÉPENSES TOTALES	4 047	5 580	5,5 %
PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB)	81 818	99 297	3,3 %

Source : Ministère des Finances

Ces hausses de dépenses sont-elles bien justifiées et contrôlées? On sait que le niveau de la rémunération des employés et cadres municipaux est substantiellement plus élevé que ce qui prévaut ailleurs dans le secteur public et le secteur privé. Aussi, nous avons abordé la question au chapitre 4, la Ville pourrait faire un meilleur recours aux services partagés. De tels indices – et il y en a d'autres – nous amènent à penser que la structure de coût des services municipaux n'est pas encore optimale. Il semblerait aussi qu'il n'existe pas de véritables comparaisons des coûts encourus à Montréal pour les différents services avec d'autres grandes agglomérations canadiennes ou nord-américaines. En somme, on ne sait vraiment pas si nos services sont organisés efficacement ou coûtent trop cher.

RECOMMANDATION 29:

LE GROUPE DE TRAVAIL RECOMMANDE QUE LA VILLE DE MONTRÉAL RÉALISE OU FASSE RÉALISER DES ÉTUDES COMPARATIVES DE SES SERVICES MUNICIPAUX POUR EN DÉTERMINER L'EFFICACITÉ PAR RAPPORT AUX GRANDES VILLES D'AMÉRIQUE DU NORD EN SITUATION SIMILAIRE.

Par ailleurs, la Ville de Montréal dispose d'une structure de revenus adéquate pour financer la partie de ses dépenses qui connaissent une évolution graduelle, liée au PIB de la région, et qui représentent actuellement 54 % de son budget. Pour ces dépenses, la forte dépendance sur la taxation foncière ne constitue pas un handicap. La stabilité et la prévisibilité de l'impôt foncier en font le meilleur instrument pour financer ces activités dont le coût évolue sensiblement au même rythme que le PIB. Mais encore faudrait-il laisser croître le compte de taxes au rythme de l'inflation pour ces dépenses. Même sans l'impact des catégories de dépenses à forte croissance, le gel des comptes de taxes au cours des dernières années aurait conduit à une impasse dans l'équilibre des finances publiques.

RECOMMANDATION 30:

LA VILLE DE MONTRÉAL DEVRAIT AUGMENTER SES CHARGES FISCALES BASÉES SUR LA VALEUR FONCIÈRE AU MOINS AU NIVEAU DE L'INFLATION À CHAQUE ANNÉE.

L'indexation à la hausse des prix du compte de taxes foncières assurera à la Ville de Montréal une croissance de revenu qui lui permettra d'assumer les hausses

de dépenses normales. Mais certains postes croîtront à des rythmes plus rapides. Comment seront financées ces hausses?

LE FINANCEMENT DU TRANSPORT COLLECTIF

Les dépenses relatives au transport collectif vont connaître une croissance exceptionnelle au cours de la prochaine décennie. Cet accroissement sera dû à l'accroissement de l'offre de service dans le réseau actuel, à l'expansion planifiée du réseau métropolitain ainsi qu'au financement de la quote-part locale des investissements requis pour la mise à jour et l'expansion des réseaux de transport en commun. Les règles actuelles imposent aux municipalités le financement du déficit d'exploitation des services de transport en commun, à l'exception d'une contribution de 150 M\$ qui vient de l'AMT et qui est tirée pour les deux tiers de revenus de taxes dédiées au transport collectif et, pour l'autre tiers, d'une subvention annuelle venant de Québec. Les municipalités de la région consacrent actuellement environ 500 M\$ à l'exploitation des réseaux de transport en commun sur des budgets totaux des diverses commissions de transport, qui atteignent près de 1,4 G\$, dont environ 1 G\$ pour la Société de transport de Montréal.

Les mêmes règles attribuent aux municipalités 25 % du coût des immobilisations à venir pour la mise à niveau du réseau actuel du métro, l'autre 75 % étant payé par le gouvernement du Québec. Le remplacement des 765 voitures de métro dont le contrat est actuellement en discussion entraînera une facture d'environ 800 M\$ pour les autorités municipales locales, la Ville de Montréal en absorbant la majeure partie. La Ville de Montréal prévoit ainsi que le service de la dette supporté par la STM, qui était de 70 M\$ en 2009, augmentera de plus de 10 % par an au cours des prochaines années. Au total, d'ici 2018, sans considérer les plans d'expansion du réseau métropolitain, incluant le métro, on peut estimer que les coûts d'exploitation des divers services de transport en commun de la région métropolitaine vont entraîner des augmentations des quotes-parts des municipalités de plus de 10 % par année, soit à un rythme qui dépassera ce que la structure actuelle de revenus municipaux pourrait absorber.

Il faut donc envisager de nouvelles sources de financement pour le transport collectif. Des hausses de tarifs, qui augmenteraient beaucoup la part des usagers dans le financement, actuellement de 43 % dans la région, risqueraient de faire baisser l'achalandage, allant à l'encontre de l'objectif d'une utilisation accrue du transport collectif.

Deux sources de financement seraient bien adaptées à cette mission : les péages routiers et la taxe sur l'essence. La mise en place d'un système de péage routier a des attraits indéniables, surtout avec l'avancement de la technologie, mais elle requerrait des investissements considérables et des délais d'implantation importants. La délimitation des paramètres de tarification (le centre-ville, l'île de Montréal, etc.) soulève un débat politique de fond touchant les identités municipales et risquerait de retarder toute décision sur cet outil de financement. Malgré cela, la région devrait envisager un tel système de péage routier sur les grands axes métropolitains dans le futur et commencer les études appropriées, ce qui amorcerait l'important débat politique qui y est associé.

Dans l'immédiat, la taxe sur l'essence s'avère une avenue beaucoup plus pratique et tout aussi équitable. Le cadre de perception d'une taxe additionnelle sur l'essence est déjà en place dans de la grande région de Montréal. Depuis 1990, le gouvernement du Québec perçoit une taxe de 1,5 ¢ par litre d'essence sur le territoire de la région de Montréal, un montant qui n'a pas été modifié depuis sa mise en place et dont le produit est versé à l'AMT. Chaque cent par litre représente environ 35 M\$. Nous avons recommandé au chapitre 7 que cette taxe, dédiée au transport collectif, soit remise dorénavant à la CMM, qui en ferait l'allocation entre les différents services de transport collectif de la métropole.

Nous recommandons une taxe sur l'essence d'application régionale. À Vancouver, une taxe similaire pour financer le transport collectif est de 14 ¢ le litre. Il est possible de maintenir avec le reste de la province un différentiel considérable par l'identification d'une zone tampon en périphérie de la région métropolitaine où la hausse est graduelle. Nous croyons important que les élus de la région aient le pouvoir d'établir une telle taxe pour financer dans la région le développement du transport collectif.

Un consensus récent entre les maires de la CMM demandait à Québec une taxe supplémentaire sur l'essence de 2 ¢ le litre pour le financement des opérations existantes. La réfection et l'expansion du réseau métropolitain pourront toutefois exiger des hausses graduelles allant selon certains scénarios jusqu'à 10 ¢ par litre au terme de la prochaine décennie. Le Groupe de travail recommande d'ailleurs que la taxe sur l'essence soit transformée en taxe *ad valorem*, c'est-à-dire un pourcentage du prix à la pompe du litre d'essence. Une taxe sur l'essence de 5 % générerait des revenus d'environ 190 M\$ au prix actuel du carburant et suivrait la hausse des prix par la suite. Une telle taxe, dont le niveau serait déterminé par les élus de la

CMM et qui continuerait d'être perçue par le gouvernement du Québec, donnerait à la région la flexibilité nécessaire pour faire face à ses besoins croissants en matière de transport collectif. Elle permettrait de suivre l'augmentation d'un poste de dépense qui croît beaucoup plus rapidement que l'accroissement de la base fiscale des municipalités, mais ne devrait pas être utilisée pour justifier une baisse de la contribution en transport collectif de ces municipalités.

RECOMMANDATION 31 :

LE GROUPE DE TRAVAIL RECOMMANDE AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DE DONNER À LA CMM, AUX FINS EXCLUSIVES DU TRANSPORT COLLECTIF, L'AUTORISATION DE FAIRE PERCEVOIR PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC UNE TAXE AD VALOREM SUR L'ESSENCE VENDUE SUR SON TERRITOIRE.

LE RATTRAPAGE DES INFRASTRUCTURES

L'autre grand poste de dépense qui est soumis à de fortes pressions de croissance est celui des infrastructures, où une mise à niveau structurelle s'impose, particulièrement sur le territoire de l'ancienne ville de Montréal.

Comme nous l'avons vu plus tôt, les dépenses relatives à la voirie et à l'hygiène du milieu sont celles qui ont augmenté le plus au cours des dix dernières années. Ces efforts devront se poursuivre durant encore plusieurs années. Les besoins de réfection de nos infrastructures sont unanimement reconnus.

À elle seule, la Ville de Montréal prévoit investir plus de 3 G\$ au cours des trois prochaines années. Son plan triennal d'immobilisations 2010-2012 comprend des dépenses de 1 G\$ pour les infrastructures relatives à l'eau et de 775 M\$ pour la voirie. La Ville estime qu'elle consacre environ 1 G\$ par année à des investissements dans les infrastructures, mais qu'elle devrait faire passer ses dépenses à ce chapitre à 1,6 G\$ par année afin d'effectuer le rattrapage nécessaire dans un horizon raisonnable.

Les gouvernements du Canada et du Québec ont mis en place d'importants programmes d'aide au financement de la réfection des infrastructures municipales. Malgré ces apports, les municipalités ne disposent pas de sources de revenus courants suffisantes pour assumer l'augmentation considérable à court et à moyen terme des dépenses nécessaires pour effectuer la mise à niveau des infrastructures.

Il est donc essentiel que les programmes de financement à frais partagés entre les gouvernements supérieurs et les municipalités se poursuivent aussi longtemps que la réfection des infrastructures n'aura pas atteint un niveau satisfaisant.

RECOMMANDATION 32 :

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT S'ASSURER QUE LES PROGRAMMES TRIPARTITES D'AIDE FINANCIÈRE À LA RÉFECTION ET AU RENOUVELLEMENT DES INFRASTRUCTURES URBAINES SOIENT PROLONGÉS D'AU MOINS CINQ ANS ET ADAPTÉS À L'AMPLEUR DU RATTRAPAGE À EFFECTUER.

Le financement des services publics d'une agglomération comme Montréal soulève des enjeux considérables. Tous s'entendent pour que la région soit dotée de services municipaux de qualité et d'infrastructures à la hauteur des ambitions de la métropole. L'unanimité est moins grande quant à la façon de les financer. C'est pourquoi il était important de traiter de la question sur une base structurelle et de chercher à comprendre si les modes de financement actuels condamnaient la métropole à une crise budgétaire perpétuelle avec ses impacts sur la qualité de ses services et de ses infrastructures.

Le Groupe de travail est arrivé à la conclusion qu'outre les dépenses reliées au transport collectif et au rattrapage des infrastructures, les municipalités de la région de Montréal et la Ville de Montréal en particulier possédaient des sources de financement adéquates pour financer leurs besoins normaux. Le gouvernement du Québec pourrait parfaire ses interventions à Montréal en complétant sa prise en charge de fonctions nationales encore assumées par cette dernière. La métropole pourrait aussi comparer plus systématiquement ses coûts avec ceux d'agglomérations semblables pour s'assurer qu'ils ne sont pas hors de proportion.

Cela dit, le grand enjeu s'avère le financement du transport collectif, qui devra mobiliser plus d'une dizaine de milliards de dollars au cours de la prochaine décennie. Dans cette perspective et compte tenu de l'importance de cette fonction pour toute la région, le Groupe de travail recommande que le gouvernement ouvre pour la région le champ de taxation de l'essence pour lui permettre de soutenir le rythme d'augmentation des dépenses qui sera associé au financement du transport collectif.

1 LE GROUPE DE
TRAVAIL ET SON
MANDAT

2 UNE
MÉTROPOLE EN
DIFFICULTÉ : UN
DÉFI POUR TOUT LE
QUÉBEC

3 DES
STRUCTURES
MUNICIPALES
FRAGMENTÉES

4 LES DÉFIS DE
GESTION DE
MONTREAL :
EFFICACITÉ ET CO-
HÉRENCE

5 LA COHÉRENCE
DE L'ACTION
GOUVERNE-
MENTALE DANS LA
MÉTROPOLE

6 LE PARADOXE
DU DÉVELOPPE-
MENT ÉCONO-
MIQUE

7 UNE APPROCHE
MÉTROPOLITAI-
NE AU
DÉVELOPPEMENT
DU TRANSPORT
COLLECTIF

8 UN CADRE
FISCAL ADAPTÉ
AUX BESOINS
DE LA RÉGION

9 LE COURAGE
D'AGIR

Les recherches qui ont appuyé notre réflexion depuis six mois et les propos de la centaine de personnes rencontrées dans le cadre de ce projet nous ont convaincus de la nécessité d'un virage important dans la façon dont la région montréalaise est organisée pour faire face à ses défis locaux. Cette prise de conscience est d'ailleurs largement partagée par la majorité des personnes ayant participé au projet.

Notre rapport n'est pas le premier à se pencher sur cette question. En fait, il s'inscrit dans la foulée des rapports Picard, Pichette, Bédard et Bernard, qui depuis trente ans ont ausculté les problèmes de la région de Montréal. Nos parcours professionnels respectifs, qui nous ont amenés à participer à ce Groupe de travail, nous ont toutefois rendus très conscients qu'il peut être difficile de changer les structures. C'est donc avec notre expérience en tête que nous nous sommes attaqués à notre mandat.

UN GRAND VIRAGE S'IMPOSE

Nous avons considéré comme acquis les grandes structures municipales de la région et les principes qui les sous-tendent. Certaines décisions politiques ne sont pas du ressort d'un Groupe de travail comme le nôtre : l'existence, la composition et les pouvoirs de la Communauté métropolitaine de Montréal; la structure des arrondissements à Montréal et à Longueuil et le principe de décentralisation qui y a présidé; les pouvoirs qui sont dévolus aux villes de la métropole par le gouvernement du Québec et ceux qui ne le sont pas, etc. À l'intérieur de ces grands paramètres politiques, il y a toutefois une très grande marge de manœuvre pour améliorer ce qui est en place. En fait, cette marge de manœuvre donne à la région la possibilité d'effectuer le changement de trajectoire qui s'impose.

Ce virage est impératif. Combien de temps acceptons-nous que la région de Montréal soit dans le bas du classement des grandes villes américaines, au dernier rang pour la richesse et au 29^e rang pour la productivité? Combien de temps accepterons-nous les

problèmes de pauvreté et d'iniquité qui accompagnent cette faible performance économique? Combien de temps les Québécois accepteront-ils comme métropole un moteur économique qui n'en est pas un et que l'urbaniste Mario Polèse a classé à l'avant-dernier rang parmi les quelque soixante grandes villes des pays industrialisés dont il a analysé le pouvoir de stimulation économique sur leur zone d'influence? Combien de temps le gouvernement du Québec se contentera-t-il d'une métropole où se retrouve près de 50 % de la population du Québec et dont les citoyens lui versent moins de taxes que l'on pourrait s'attendre parce que l'économie de Montréal fonctionne bien en deçà de son potentiel?

On peut tenter de fermer les yeux sur la situation. Le rapport du comité d'experts de l'OCDE sur l'économie de la région métropolitaine de Montréal, publié en 2004, présentait un diagnostic que nous avons sensiblement repris. Mais ce rapport a été rapidement oublié, de même que ses recommandations. La réalité qu'il décrivait persiste pourtant, quelle que soit notre prise de conscience. Les immigrants en sont d'ailleurs conscients. Chaque année, malgré les efforts de nos gouvernements, trois fois plus d'entre eux choisissent de s'établir à Toronto plutôt qu'à Montréal parce que l'économie de Toronto est plus performante.

Cette sous-performance économique de la région de Montréal n'est évidemment pas due uniquement aux carences de sa gouvernance et de sa fiscalité. Les travaux de l'ASDEQ ont toutefois bien situé la contribution de ces éléments pour faire de Montréal une ville plus efficace, donc plus attractive et plus productive. C'est dans cette optique que l'amélioration de la gouvernance et de la fiscalité est importante. Si nous ne pouvons faire ces améliorations, aurons-nous le courage et l'énergie pour faire les autres changements qui étaient suggérés par les travaux de l'ASDEQ?

Les structures municipales en place et leur fonctionnement sont le résultat d'une sédimentation de nombreuses initiatives mises en œuvre au fil des ans. Certaines s'imposaient selon les circonstances de l'heure. D'autres se sont avérées des compromis engendrant des conséquences néfastes qui n'avaient pas été perçues à l'époque de leur mise en œuvre. Il n'y a pas de coupables derrière les insuffisances criantes qui s'en dégagent. Il s'agit plutôt de bonnes intentions qui ont fait leur temps et qui ne correspondent pas au contexte d'aujourd'hui. En particulier, la fragmentation qui caractérise beaucoup de ces structures doit nous préoccuper.

NOS RECOMMANDATIONS

Nous avons formulé 32 recommandations, certaines plus structurantes que d'autres, mais toutes importantes et toutes réalisables. Elles peuvent être regroupées selon les grands chapitres de notre rapport.

En 2000, l'île de Montréal a amorcé un double processus d'intégration et de décentralisation qui a donné lieu, cinq ans plus tard, à une ville regroupant 87 % de la population, à une agglomération solidarissant tous les résidents de l'île autour de services collectifs et d'un partage fiscal plus équitable, et à 19 arrondissements décentralisés avec leurs propres structures démocratiques et la responsabilité de la prestation des services de proximité.

Après quatre ans de fonctionnement, certaines carences des structures de gestion mises en place pour concrétiser cette volonté politique sont devenues évidentes. La Ville de Montréal doit renforcer ses fonctions centrales. Avec un budget de 5 G\$, elle doit absolument se doter à l'interne d'un contrepoids ressemblant à un conseil du trésor dont sont dotées presque toutes les administrations publiques de cette envergure en Amérique du Nord. Elle doit enfin bien se structurer pour que sa décentralisation soit non seulement effective, mais efficace; deux conditions de sa pérennité. À cet égard, elle peut s'inspirer des gouvernements et des grandes entreprises qui ont aussi des organisations décentralisées et dont la pérennité est assurée par des règles de saine gestion. D'où l'importance de normes de service et de standards communs. D'où également l'importance de services partagés pour les fonctions municipales qui ne s'adressent pas au citoyen. De même pour ce qui est de la clarification de l'autorité du directeur général de la Ville sur les directeurs d'arrondissement. Dans le modèle que nous proposons, ces derniers demeureront tout de même au service de leur maire d'arrondissement, comme le sont les sous-ministres par rapport aux ministres ou encore, à Paris, les directeurs d'arrondissement par rapport au maire d'arrondissement.

Le Groupe de travail a aussi pris conscience de la «non-organisation» du gouvernement du Québec face à la réalité métropolitaine. L'enfer est pavé de bonnes intentions, dit le dicton, et les structures qui définissent actuellement la présence du gouvernement du Québec ont leur logique et leur raison d'être. Mais dans l'ensemble, elles font abstraction de la réalité métropolitaine. La quasi-totalité des hauts fonctionnaires et dirigeants politiques du gouvernement du Québec que nous avons rencontrés dans le cadre de ce mandat ont admis qu'il n'y avait pas, au gouvernement du Québec, de véritable conscience de la réalité métropolitaine. Les discours, les engagements et les programmes de relance auront peu d'impact tant que le gouvernement du Québec ne s'organisera pas mieux dans la région métropolitaine. Ses interventions ne sont pas en ce moment optimales, car il y a déni d'un aspect fondamental de la réalité montréalaise : son intégration dans une région métropolitaine. Ce que Statistique Canada reconnaît depuis 1951 ne l'est pas véritablement à Québec.

On le voit d'ailleurs dans la promotion du développement économique, où la fragmentation et les pressions centrifuges ne sont pas contrées par des structures intégrées fortes et pertinentes. Le milieu économique a aussi une responsabilité à cet égard : il pourrait mieux s'organiser pour faire pression sur les paliers politiques local, provincial et fédéral. La Chambre de commerce du Montréal métropolitain, qui a commandité nos travaux, doit exercer un leadership à ce niveau, mobiliser les forces vives du milieu et maximiser l'impact que pourrait avoir les têtes d'affiche du milieu économique sur les politiques des gouvernements dans la région de Montréal.

Le transport collectif est un microcosme des défis des régions métropolitaines. Le gouvernement s'est doté d'ambitieux objectifs de développement durable. Ceux-ci ne se matérialiseront pas sans une accentuation significative et une véritable organisation spatiale du transport collectif dans la région. Il faut en particulier qu'il contribue à la densification du tissu urbain et qu'il permette de contrer les pressions vers l'étalement urbain, une conséquence inévitable de la mise sur pied du réseau des trains de banlieue.

Ceci nous a amenés à proposer un changement structurel fondamental dans la gouvernance du transport collectif dans la région. Le gouvernement du Québec est la seule autorité habilitée à faire les arbitrages politiques et techniques liés au développement futur du réseau métropolitain de transport collectif. Il devra évidemment consulter la région et en particulier tenir compte du schéma d'aménagement de la CMM. Mais en bout de piste, il devra faire les arbitrages qui

s'imposent entre les intérêts des municipalités, ses objectifs de développement durable et les coûts de développement du réseau qu'il assume en quasi-totalité. Ce sont ces arbitrages qui structureront l'évolution du territoire ou résident 50 % des Québécois.

Pour concrétiser cette orientation, nous proposons que l'AMT soit remplacée par une société d'État qui devra planifier et réaliser le développement du réseau de transport collectif dans le cadre des orientations du gouvernement du Québec. Celui-ci devra avoir consulté le milieu et fait les arbitrages qui s'imposent. Quant aux autres responsabilités de l'AMT, qui ont trait à l'exploitation, elles devraient être transférées à la CMM, les municipalités ayant toutes les compétences pour les gérer.

Nos dernières recommandations traitent des questions de fiscalité. Contrairement aux hypothèses que certains d'entre nous avaient émises avant la constitution du Groupe de travail, l'impôt foncier s'avère une base de revenus très appropriée comme principale source de financement des municipalités de la région, particulièrement dans un contexte où elles détiennent presque l'exclusivité de ce champ de taxation. La volonté de la Ville de Montréal de réduire l'écart entre les charges foncières de ses citoyens et celles des banlieues, en particulier Laval et Longueuil, l'a amenée à geler les comptes de taxes pendant plusieurs années. Plus que toute autre chose, cette décision politique est à l'origine des crises financières annuelles de la Ville de Montréal depuis cinq ans. Une ville ne peut se permettre de ne pas indexer le compte de taxes foncières sans risquer une impasse budgétaire.

La Ville de Montréal doit continuer un important rattrapage au chapitre de ses infrastructures, qui entraîne une hausse des dépenses supérieure à la croissance normale du rendement de la taxe foncière. Des subventions des paliers supérieures peuvent combler l'écart. Pour le transport en commun, un écart existe aussi. C'est pourquoi le Groupe de travail préconise la mise en place d'une taxe régionale *ad valorem* sur l'essence, chaque cent de taxe générant environ 35 M\$. Bien que perçue par Québec, cette taxe serait déterminée par les élus de la CMM. En somme, l'imputabilité politique suivrait l'imputabilité financière.

LE SUIVI

Nos recommandations interpellent plusieurs instances et sont de différents ordres. Certaines nécessitent des changements législatifs et d'autres, des décrets gouvernementaux. Enfin, certaines requièrent des décisions qui sont de nature administrative. Dans le cadre de nos travaux, nous avons observé de nombreux épisodes de tergiversation et de non-décision. Nous

avons mentionné au chapitre 7 le rapport du vérificateur général du Québec qui distribuait, presque à la volée, des reproches à toutes les instances gouvernementales et régionales impliquées dans le transport en commun depuis 2000. En fait, nous avons été surpris par les engagements prescrits par la loi qui n'ont pas été tenus. Nous avons aussi été surpris des décisions qui n'ont pas été prises ou qui ont été réduites à des compromis autour de dénominateurs communs si bas qu'elles perdaient tout leur sens.

Nos recommandations sont applicables rapidement. Nous croyons donc important qu'il y ait un suivi de ces recommandations. Pour assurer ce suivi, le Groupe de travail en est arrivé à une dernière recommandation «hors série», dont l'importance ne peut être sous-estimée.

RECOMMANDATIONS 33:

LE GROUPE RECOMMANDE QUE LA CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN METTE SUR PIED UN PROGRAMME DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PRÉSENT RAPPORT ET QU'ELLE EN RENDE COMPTE PÉRIODIQUEMENT AU CONSEIL DES DÉCIDEURS ET AUX DIVERSES INSTANCES INTERPELLÉES PAR LES RECOMMANDATIONS.

Nous pouvons regrouper les recommandations selon la nature des interventions que leur mise en place exige.

1. Ville de Montréal

Organisation du centre, normes de service et services partagés, impôts fonciers, grands projets, indépendance du comité de vérification, financement des investissements, tarification de l'eau, etc.

2. Gouvernement du Québec

Comité ministériel, Secrétariat à la région métropolitaine, statistiques régionales, atténuation de l'impact de l'organisation par région administrative, entente-cadre sur le développement économique, orientations du transport collectif, société d'État des infrastructures de transport, rationalisation des organismes locaux de développement à Montréal, CRÉ, etc.

3. Ville de Montréal et gouvernement du Québec

Divers amendements à la Charte de la Ville.

4. Communauté métropolitaine de Montréal

Exploitation du transport collectif, Montréal International, taxe sur l'essence pour le transport collectif.

5. Chambre de commerce du Montréal métropolitain

Formation du conseil des décideurs, suivi des recommandations.

On retrouvera, en annexe, une liste détaillée des recommandations.

LE COURAGE D'AGIR

En terminant, nous remercions tous ceux qui ont contribué à ce rapport. Nous avons découvert dans le milieu une volonté profonde que les choses changent à Montréal et dans la région. Par notre enthousiasme, nous avons aussi peut-être implicitement suscité des espoirs. Nous ne voudrions pas les voir déçus, car il s'agit du futur de notre ville, que nous habitons à Saint-Lambert, dans l'arrondissement Ville-Marie, à Laval ou sur le Plateau-Mont-Royal.

Nous avons aussi rencontré beaucoup de cynisme par rapport à la capacité de la région de changer et même de se mobiliser. Ce cynisme, nous le rejetons. Nous pouvons faire mieux. En fait, ce qui se dégage de nos rencontres, c'est que tout le monde veut faire mieux. Ensemble, nous pouvons agir et faire de la métropole du Québec une grande ville, dans le respect de sa complexité et de sa richesse.

ANNEXE

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 :

LA VILLE DE MONTRÉAL DOIT SE DOTER D'UNE FONCTION CENTRALE POUR ANALYSER DE FAÇON AUTONOME LA VALEUR ET LES OPTIONS DE TOUT DOSSIER AYANT DES INCIDENCES FINANCIÈRES IMPORTANTES AVANT QUE CELUI-CI SOIT SOUMIS POUR APPROBATION AUX AUTORITÉS POLITIQUES.

RECOMMANDATION 2 :

LA VILLE DE MONTRÉAL DOIT RENFORCER SES SERVICES CENTRAUX AFIN QU'ILS PUISSENT REMPLIR ADÉQUATEMENT LES FONCTIONS QUI LEUR SONT DÉVOLUES.

RECOMMANDATION 3 :

LA CHARTE DE LA VILLE DE MONTRÉAL DEVRAIT ÊTRE AMENDÉE POUR QUE LES DIRECTEURS D'ARRONDISSEMENT SOIENT NOMMÉS PAR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE, APRÈS CONSULTATIONS APPROPRIÉES, ET QU'ILS RELÈVENT ADMINISTRATIVEMENT DE SON AUTORITÉ. IL DEVRAIT AUSI EN ÊTRE AINSI DES DIRECTEURS FINANCIERS, QUI POUR LEUR PART RELÈVERAIENT ADMINISTRATIVEMENT DU DIRECTEUR DES FINANCES DE LA VILLE DE MONTRÉAL.

RECOMMANDATION 4 :

LE CONSEIL MUNICIPAL DEVRAIT REVOIR LA COMPOSITION DU COMITÉ DE VÉRIFICATION, POUR Y ASSURER UNE REPRÉSENTATION MAJORITAIRE DE MEMBRES INDÉPENDANTS ET L'ABSENCE DE MEMBRES DU COMITÉ EXÉCUTIF.

RECOMMANDATION 5 :

LA VILLE DE MONTRÉAL DEVRAIT ÊTRE L'UNIQUE RESPONSABLE DES PROCESSUS DE CONSULTATION PUBLIQUE POUR L'APPROBATION DES GRANDS PROJETS. ELLE DEVRAIT SIMPLIFIER LES MÉCANISMES D'APPROBATION ET DÉVELOPPER DES MESURES CONVIVIALES D'ACCOMPAGNEMENT ET D'ENCADREMENT DES PROMOTEURS DE FAÇON À FACILITER LA RÉALISATION DE CES PROJETS.

RECOMMANDATION 6 :

EN CONCERTATION AVEC LES ARRONDISSEMENTS, LA VILLE DE MONTRÉAL DEVRAIT IDENTIFIER LES SERVICES DE PROXIMITÉ FOURNIS PAR LES ARRONDISSEMENTS POUR LESQUELS DES NORMES DE SERVICE DEVRAIENT S'APPLIQUER. IL FAUDRAIT QUE LES SERVICES PRIORITAIRES POUR LESQUELS DE TELLES NORMES DEVRAIENT ÊTRE MISES EN PLACE SOIENT EXPLICITEMENT IDENTIFIÉS. UNE FOIS LES NORMES DÉFINIES, LEUR MISE EN PLACE DEVRAIT FAIRE L'OBJET DE MÉCANISMES D'APPLICATION ET DE SUIVI.

RECOMMANDATION 7 :

LA VILLE DE MONTRÉAL DEVRAIT ENTREPRENDRE UN EXAMEN SYSTÉMATIQUE DES SERVICES DE SOUTIEN ADMINISTRATIF ET TECHNIQUE EN CE MOMENT RÉPARTIS DANS LES ARRONDISSEMENTS ET DÉFINIR LES CONDITIONS FAVORABLES À LEUR REGROUPEMENT DANS DES UNITÉS DE SERVICES PARTAGÉS.

RECOMMANDATION 8 :

LA VILLE CENTRALE DEVRAIT APPROUVER LES STRUCTURES ORGANISATIONNELLES DES ARRONDISSEMENTS ET DÉVELOPPER UN CADRE UNIQUE D'EMBAUCHE ET D'ALLOCATION DE CONTRATS FORFAITAIRES AVEC DES LIGNES DIRECTRICES TRÈS CLAIRES POUR LES ARRONDISSEMENTS. LES ARRONDISSEMENTS DEVRAIENT ÊTRE OBLIGÉS DE JUSTIFIER LES EMBAUCHES À L'EXTERNE LORSQUE DES RESSOURCES SONT DISPONIBLES À L'INTERNE.

RECOMMANDATION 9 :

LA VILLE DE MONTRÉAL DEVRAIT REVOIR SES RÈGLES D'IMPUTATION DU COÛT DU FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DE RATTRAPAGE DANS LES ARRONDISSEMENTS MOINS BIEN DOTÉS, AFIN D'ÉVITER QUE LES INIQUITÉS ACTUELLES SE PERPÉTUE.

RECOMMANDATION 10 :

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT CONSTITUER UN COMITÉ MINISTÉRIEL CHARGÉ DE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES À L'ÉGARD DE LA MÉTROPOLE ET DE L'ORIENTATION DES RELATIONS ENTRE LES AUTORITÉS RÉGIONALES ET LE GOUVERNEMENT. ET DE L'ORIENTATION DES RELATIONS ENTRE LES AUTORITÉS RÉGIONALES ET LE GOUVERNEMENT.

RECOMMANDATION 11 :

LE GOUVERNEMENT DEVRAIT METTRE SUR PIED UN SECRÉTARIAT À LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DONT LA DOUBLE MISSION SERAIT D'APPUYER LE COMITÉ MINISTÉRIEL DANS LA COORDINATION DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES ET D'ASSURER LA CONCERTATION DES AGENTS GOUVERNEMENTAUX AVEC LES INTERVENANTS DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL DANS LES INTERVENTIONS FAVORISANT LE DÉVELOPPEMENT DE LA MÉTROPOLE.

RECOMMANDATION 12 :

L'INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC DEVRAIT RECEVOIR LE MANDAT ET LES RESSOURCES NÉCESSAIRES POUR ÉLABORER ET METTRE EN ŒUVRE UN PROGRAMME DE STATISTIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES CONCERNANT LES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DU QUÉBEC, EN PARTICULIER POUR LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL.

RECOMMANDATION 13 :

CHACQUE MINISTÈRE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT PRÉPARER UN PLAN D'ACTION POUR LA MÉTROPOLE AFIN DE S'ASSURER QUE LES PROGRAMMES GÉRÉS DANS LES DIRECTIONS RÉGIONALES CORRESPONDENT À DES PRIORITÉS DE DÉVELOPPEMENT POUR LA MÉTROPOLE DANS SON ENSEMBLE.

RECOMMANDATION 14 :

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT DÉVELOPPER AVEC LE MILIEU MONTRÉALAIS UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT CONSIGNÉE DANS UNE ENTENTE-CADRE AVEC LES AUTORITÉS POLITIQUES RÉGIONALES ET LE MILIEU ÉCONOMIQUE DE LA RÉGION. CETTE ENTENTE DEVRAIT ÊTRE COORDONNÉE PAR LE SECRÉTARIAT À LA RÉGION MÉTROPOLITAINE. UNE TELLE STRATÉGIE DEVRAIT S'APPUYER SUR UN TABLEAU DE BORD DES INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGION, INTÉGRANT DES MESURES COMPARATIVES AVEC D'AUTRES MÉTROPOLES.

RECOMMANDATION 15 :

LE MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, DE L'INNOVATION ET DE L'EXPORTATION ET LE MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE DEVRAIENT CONFIER LA RESPONSABILITÉ DE LEURS CINQ DIRECTIONS RÉGIONALES DE LA RÉGION DE MONTRÉAL À UN SOUS-MINISTRE ADJOINT.

RECOMMANDATION 16 :

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT ABOLIR LES CRÉ DONT LE TERRITOIRE CORRESPOND À CELUI D'UNE MUNICIPALITÉ ET CONFIER LES RESPONSABILITÉS ET LES BUDGETS QUI LEUR SONT DÉVOLUS AUX AGGLOMÉRATIONS OU MUNICIPALITÉS CORRESPONDANT À LEUR TERRITOIRE.

RECOMMANDATION 17 :

LE GROUPE DE TRAVAIL RECOMMANDE AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC UNE RATIONALISATION DU RÉSEAU DES CLD, CDEC ET SAJE SUR L'ÎLE DE MONTRÉAL, DANS LA PERSPECTIVE D'UN REGROUPEMENT DES FORCES AUTOUR D'UN NOMBRE PLUS RESTREINT DE PÔLES.

RECOMMANDATION 18 :

LE GROUPE DE TRAVAIL RECOMMANDE AUX LEADERS ÉCONOMIQUES INFLUENTS DE LA RÉGION DE SE MOBILISER AUTOUR DE LA CONSTITUTION D'UN « CONSEIL DES DÉCIDEURS », QUI SERAIT UNE VOIX FORTE ET REPRÉSENTATIVE DU MILIEU ÉCONOMIQUE SUR LES QUESTIONS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA RÉGION AUPRÈS DES AUTORITÉS POLITIQUES.

RECOMMANDATION 19 :

LA CMM DEVRAIT MAINTENIR LE MANDAT DE PROSPECTION DE MI À L'ÉTRANGER AINSI QUE LES BUDGETS QUI Y SONT CONSACRÉS. LES VILLES ET LES AGGLOMÉRATIONS POURRAIENT PAR AILLEURS DÉCIDER D'ÉTENDRE CE MANDAT DE DÉVELOPPEMENT AUX INVESTISSEMENTS DES FILIALES ÉTRANGÈRES SUR LEUR TERRITOIRE RESPECTIF.

RECOMMANDATION 20 :

MONTREAL INTERNATIONAL ET INVESTISSEMENT QUÉBEC DEVRAIENT COLLABORER DANS LA PROSPECTION D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS POUR LA RÉGION DE MONTRÉAL, DANS LE CADRE D'UN PARTENARIAT FORMEL QUI SPÉCIFIERAIT LES RÔLES ET RESPONSABILITÉS DE CHACUN. CECI PERMETTRAIT À MONTRÉAL INTERNATIONAL DE DÉGAGER PLUS DE RESSOURCES AU MARKETING INTERNATIONAL DE LA RÉGION.

RECOMMANDATION 21 :

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT ASSUMER PLEINEMENT SES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE TRANSPORT COLLECTIF DANS LA RÉGION DE MONTRÉAL. APRÈS AVOIR CONSULTÉ LES AUTORITÉS POLITIQUES LOCALES, IL DEVRAIT DÉTERMINER LES GRANDES ORIENTATIONS ET PRIORITÉS DE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU RÉGIONAL DE TRANSPORT COLLECTIF, Y COMPRIS LE MÉTRO. CES PRIORITÉS DEVRAIENT TENIR COMPTE DE L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DE LA RÉGION ET DE SES PROPRES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE.

RECOMMANDATION 22 :

LA CMM DEVRAIT COMPLÉTER RAPIDEMENT SON PLAN D'AMÉNAGEMENT ET FAIRE PART DE SES RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC QUANT AUX ORIENTATIONS ET PRIORITÉS DU DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU RÉGIONAL DE TRANSPORT COLLECTIF.

RECOMMANDATION 23 :

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT REMPLACER L'AMT PAR UNE SOCIÉTÉ D'ÉTAT DONT LA MISSION PRINCIPALE SERAIT DE PLANIFIER ET DE RÉALISER LES INFRASTRUCTURES DU RÉSEAU RÉGIONAL DE TRANSPORT COLLECTIF DANS LA RÉGION DE MONTRÉAL EN FONCTION DES ORIENTATIONS ET PRIORITÉS ARRÊTÉES PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC.

RECOMMANDATION 24 :

LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DE L'EXPLOITATION DES SERVICES RÉGIONAUX DE TRANSPORT EN COMMUN SUPERVISÉS ACTUELLEMENT PAR L'AMT DEVRAIT RELEVER DE LA CMM.

RECOMMANDATION 25 :

LA GESTION DES REVENUS FISCAUX DÉDIÉS AU TRANSPORT COLLECTIF, EN CE MOMENT ASSUMÉE PAR L'AMT, DEVRAIT REVENIR À LA CMM POUR USAGE AUX MÊMES FINS.

RECOMMANDATION 26 :

LE GROUPE DE TRAVAIL RECOMMANDE DE MAINTENIR L'IMPÔT FONCIER COMME ASSISE PRINCIPALE DES REVENUS FISCAUX DES MUNICIPALITÉS DE LA RÉGION.

RECOMMANDATION 27 :

LE GROUPE DE TRAVAIL RECOMMANDE À LA VILLE DE MONTRÉAL D'INSTAURER UNE POLITIQUE DE TARIFICATION DE L'EAU POUR FINANCER L'ENSEMBLE DES COÛTS REQUIS POUR LA MISE À NIVEAU DES INFRASTRUCTURES DE PRODUCTION ET DE DISTRIBUTION.

RECOMMANDATION 28 :

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT FINANCER LA PARTIE SPÉCIALISÉE DES SERVICES POLICIERS ET LE TRANSPORT SCOLAIRE À MONTRÉAL.

RECOMMANDATION 29 :

LE GROUPE DE TRAVAIL RECOMMANDE QUE LA VILLE DE MONTRÉAL RÉALISE OU FASSE RÉALISER DES ÉTUDES COMPARATIVES DE SES SERVICES MUNICIPAUX POUR EN DÉTERMINER L'EFFICACITÉ PAR RAPPORT AUX GRANDES VILLES D'AMÉRIQUE DU NORD EN SITUATION SIMILAIRE.

RECOMMANDATION 30 :

LA VILLE DE MONTRÉAL DEVRAIT AUGMENTER SES CHARGES FISCALES BASÉES SUR LA VALEUR FONCIÈRE AU MOINS AU NIVEAU DE L'INFLATION À CHAQUE ANNÉE.

RECOMMANDATION 31 :

LE GROUPE DE TRAVAIL RECOMMANDE AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DE DONNER À LA CMM, AUX FINS EXCLUSIVES DU TRANSPORT COLLECTIF, L'AUTORISATION DE FAIRE PERCEVOIR PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC UNE TAXE AD VALOREM SUR L'ESSENCE VENDUE SUR SON TERRITOIRE.

RECOMMANDATION 32 :

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DEVRAIT S'ASSURER QUE LES PROGRAMMES TRIPARTITES D'AIDE FINANCIÈRE À LA RÉFECTION ET AU RENOUVELLEMENT DES INFRASTRUCTURES URBAINES SOIENT PROLONGÉS D'AU MOINS CINQ ANS ET ADAPTÉS À L'AMPLEUR DU RATTRAPAGE À EFFECTUER.

RECOMMANDATION 33 :

LE GROUPE RECOMMANDE QUE LA CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN METTE SUR PIED UN PROGRAMME DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PRÉSENT RAPPORT ET QU'ELLE EN RENDE COMPTE PÉRIODIQUEMENT AU CONSEIL DES DÉCIDEURS ET AUX DIVERSES INSTANCES INTERPELLÉES PAR LES RECOMMANDATIONS.

