



**Chambre de commerce
du Montréal métropolitain**

Board of Trade of Metropolitan Montreal

Pour une véritable adhésion aux nouvelles villes

Mémoire de la

Chambre de commerce du Montréal métropolitain sur le projet
de Loi no 9 concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation
territoriale de certaines municipalités

« Nous souhaitons la réussite des nouvelles villes et nous avons obtenu le mandat de favoriser cette réussite en permettant à la démocratie de s'exprimer. »

- Discours d'assermentation du premier ministre Jean Charest
- Québec, 29 avril 2003

Présentation de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain compte quelque 7 000 membres. Sa mission première est de représenter les intérêts de la communauté des affaires de la grande région de Montréal et de promouvoir, en tant qu'acteur contributif et responsable, le développement économique de l'agglomération urbaine. Forte de ses trois directions de services spécialisés (Info entreprises, l'Institut du commerce électronique et le World Trade Centre Montréal), desservant les commerçants et entreprises de toutes tailles et ce, sur l'ensemble du territoire québécois, la Chambre constitue la plus importante organisation privée vouée au développement économique au Québec.

Résumé

Ce mémoire, déposé à la Commission sur l'aménagement du territoire, présente les commentaires et recommandations de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain concernant le projet de loi no 9. Avec le souci du respect de la tradition et de l'historique des prises de position de la Chambre des 40 dernières années, ce mémoire aborde l'analyse du projet de loi no 9 sous l'angle du développement économique avec en tête une question fondamentale : « Quelles seront les répercussions économiques de ce projet de loi pour la région métropolitaine de Montréal ? »

Dans la première des deux parties de ce mémoire, la Chambre passe en revue les différents éléments (économiques, contextuels et historiques) qu'elle juge important de prendre en considération pour l'évaluation du projet de loi no 9 et pour la formulation d'une opinion éclairée sur les questions entourant l'organisation territoriale des principaux centres urbains du Québec. La Chambre y présente ensuite ce qu'elle considère comme les principes de base pour l'organisation territoriale de la région métropolitaine de Montréal. La première partie se conclut par une revue des forces et faiblesses de la réorganisation municipale réalisée dans la région métropolitaine entre 2000 et 2002.

La deuxième partie du mémoire porte plus spécifiquement sur le projet de loi no 9. La Chambre commence par y définir les objectifs auxquels le projet de loi no 9 devrait prioritairement répondre. Suivent ensuite les cinq recommandations spécifiques de la Chambre.

Table des matières

Synthèse des recommandations de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain sur le projet de loi no 9.....	11
Introduction.....	13
<i>Des villes pouvant soutenir le développement économique métropolitain</i>	<i>14</i>
<i>Un hiatus dans le déploiement des efforts de développement économique.....</i>	<i>15</i>
1. L'organisation municipale du territoire du Grand Montréal : des villes unifiées pour une région métropolitaine forte et fonctionnelle.....	17
A. <i>Tendances et concurrence internationales.....</i>	<i>17</i>
B. <i>Constats, interrogations et propositions pour la région métropolitaine</i>	<i>19</i>
Perspectives canadiennes.....	19
Les grands rapports : Picard, Pichette et Bédard.....	21
L'exemple de Laval	24
C. <i>Créativité, cohésion, cohérence et les principes de base pour l'organisation territoriale de la région métropolitaine</i>	<i>25</i>
Créativité : créer et avoir les moyens d'innover.....	25
1. <i>Fournir aux principales villes du territoire les moyens organisationnels et financiers d'accélérer leur développement.....</i>	<i>26</i>
2. <i>Doter Montréal et Longueuil d'un poids politique correspondant à leur importance économique et au leadership qu'elles doivent assumer.....</i>	<i>27</i>
Cohésion : se donner les moyens d'agir ensemble	27
3. <i>Refléter et mettre à profit la cohésion des différentes communautés montréalaises</i>	<i>28</i>
4. <i>Partager équitablement les coûts relatifs aux équipements et activités à portée métropolitaine et donner aux citoyens l'accès à des services publics de niveau comparable</i>	<i>28</i>
Cohérence : assurer des actions constructives et complémentaires	29
5. <i>Planifier efficacement à l'échelle métropolitaine le développement économique et l'aménagement du territoire</i>	<i>29</i>
6. <i>Subsidiarité : privilégier la proximité dans la livraison des services aux citoyens.....</i>	<i>30</i>
D. <i>Communautés métropolitaines et villes fusionnées : un pas important dans la bonne direction.....</i>	<i>30</i>
Principaux éléments positifs de la réorganisation municipale.....	31
<i>La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).....</i>	<i>31</i>
<i>Fusions des villes sur l'île et sur la Rive-sud de Montréal</i>	<i>33</i>
Les éléments manquants.....	37
<i>Imposition plutôt que persuasion : un obstacle à la cohésion</i>	<i>37</i>

<i>Nouvelles sources de revenus : le meilleur est toujours à venir.....</i>	38
<i>Subsidiarité et responsabilité des élus locaux : des ajustements à réaliser.....</i>	39
Ce qui ne change pas : le devoir de bien gérer	39

2. Conjuguer volonté des citoyens et impératifs économiques : recommandations de la Chambre sur le projet de loi no 9..... 41

<i>A. Synthèse des objectifs à atteindre.....</i>	41
1. Privilégier et soutenir le maintien des structures actuelles en suscitant prioritairement l'adhésion des citoyens aux nouvelles villes	41
2. Permettre les améliorations dans la livraison des services de proximité aux citoyens	41
3. Préserver et renforcer les fonctions de planification et de coordination métropolitaine du développement économique.....	42
4. Assurer le partage équitable des coûts relatifs aux équipements et activités à l'échelle de l'agglomération et poursuivre la progression vers des niveaux comparables de services aux citoyens et aux entreprises.....	42
5. Maintenir le poids politique de Montréal et de Longueuil.....	42
6. Permettre aux citoyens de faire un choix éclairé.....	43
7. Minimiser l'incertitude et accélérer le retour à des préoccupations de croissance et d'efficacité	43
<i>B. Présentation des recommandations</i>	44
1. Étendre la portée et la diffusion des études d'impact.....	44
1.1. <i>Faire précéder toute forme de consultation formelle auprès de la population de l'achèvement et de la diffusion publique des études d'impact.....</i>	44
1.2. <i>Faire en sorte que les études d'impact offrent un portrait complet des enjeux entourant la question de l'organisation municipale.....</i>	45
1.3. <i>Porter le délai de préparation des études d'impact à 120 jours</i>	47
2. Préserver la cohérence, la cohésion et la capacité d'initiative de l'agglomération en matière de développement économique.....	47
2.1. <i>Inclure la compétence du développement économique parmi celles devant faire l'objet d'une entente obligatoire entre la ville-centre et la municipalité reconstituée.....</i>	47
2.2. <i>Ajouter les grandes installations non résidentielles à la liste des équipements, infrastructures et activités devant faire l'objet d'une entente obligatoire entre la ville-centre et la municipalité reconstituée</i>	49
3. Inclure la participation au fonctionnement d'une communauté métropolitaine parmi les compétences devant faire l'objet d'une entente obligatoire entre la ville-centre et la municipalité reconstituée	51
4. Augmenter la valeur des montants de péréquation.....	52
5. Donner priorité à la présentation des propositions de réorganisation administrative sollicitées par la déclaration ministérielle du 20 juin 2003 et permettre une démarche de consultation publique portant d'abord sur l'adhésion aux nouvelles villes	59
<i>Achèvement du processus enclenché par la déclaration ministérielle du 20 juin 2003.....</i>	59
<i>Rendre possible une démarche portant sur l'adhésion aux nouvelles villes.....</i>	60

Conclusion..... 67

Préambule

Des enjeux fondamentaux pour le dynamisme économique du Québec et de la région métropolitaine de Montréal

Permettre aux citoyens de s'exprimer sur des changements qui affectent leur identité et leur sens d'appartenance à une communauté est, indéniablement, l'un des devoirs les plus fondamentaux d'un gouvernement démocratique. Ainsi, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain reconnaît d'emblée la légitimité de l'exercice qu'a lancé le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir avec le dépôt du projet de loi no 9.

La légitimité d'un tel exercice n'en atténue pas pour autant la complexité. En effet, les enjeux entourant l'organisation territoriale municipale sont nombreux et se jouent à plusieurs niveaux. La raison en est simple : le palier gouvernemental municipal est appelé – tout particulièrement dans le cas de grandes agglomérations urbaines comme Montréal, Québec, Longueuil ou Sherbrooke – à fournir des services qui ont parfois une portée strictement locale, parfois une portée métropolitaine, et, de plus en plus, une portée internationale. Ainsi, il n'est pas rare que pour la prise de certaines décisions, l'administration d'une ville doive faire l'arbitrage entre les intérêts et les besoins particuliers d'un secteur et ceux – collectifs – de l'agglomération dont elle a la responsabilité.

Les décisions entourant les questions d'ordre économique font généralement partie de cette catégorie. Ainsi, parce que les répercussions d'un investissement ou de la croissance d'un commerce ou d'une entreprise ne sont jamais confinées à l'intérieur des limites d'un secteur ou d'une municipalité, la Chambre croit que le développement économique doit, de façon non équivoque, être considéré comme le « bien collectif » d'une agglomération. Conséquemment, il est approprié que cette dernière fasse partager à l'ensemble de sa population tant les coûts du soutien à ce développement, que les bénéfices qu'il génère. En agissant ainsi, une agglomération fait non seulement preuve d'équité, elle maximise son potentiel de croissance et ce, au bénéfice de l'ensemble des citoyens qui la composent.

Dans ce contexte, la Chambre croit que le premier défi que doit relever le projet de loi no 9 est d'assurer le maintien du fragile mais nécessaire équilibre entre le droit des secteurs – pour reprendre la terminologie utilisée dans le projet de loi – de s'exprimer sur l'organisation politique de leur territoire et leur devoir de participer aux décisions et aux responsabilités résultant de leur appartenance à l'économie de leur agglomération.

À cet égard, la Chambre est très heureuse de constater que le projet de loi no 9, tel qu'il est présenté, ne permet pas le retour au *statu quo ante* et la reconstitution de municipalités isolées pouvant échapper à leurs responsabilités de bonnes « citoyennes » d'agglomération.

Aussi, c'est en demeurant fidèle à l'esprit du projet de loi que la Chambre présente, à l'intérieur de ce mémoire, cinq grandes propositions visant à parfaire le maintien de cet équilibre entre les droits des secteurs et leurs responsabilités envers l'agglomération à laquelle ils appartiennent. S'inspirant principalement de ses observations de la région métropolitaine de Montréal – où sont actifs ses quelque 7 000 membres – la Chambre a néanmoins cherché à formuler des recommandations qui, tout comme le projet de loi, peuvent être applicables à l'ensemble des villes québécoises concernées.

Pour la Chambre, les enjeux soulevés par le projet de loi no 9 vont bien au-delà d'une simple réorganisation administrative du territoire : bien au contraire, ces enjeux sont au cœur des outils que Montréal et sa région métropolitaine auront à leur disposition, au cours des années à venir, pour assurer le dynamisme de leur économie et, par le fait même, pour entraîner dans ce mouvement l'ensemble du Québec.

Synthèse des recommandations de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain sur le projet de loi no 9

1. Étendre la portée et la diffusion des études d'impact :
 - 1.1. Faire précéder toute forme de consultation formelle auprès de la population de l'achèvement et de la diffusion publique des études d'impact;
 - 1.2. Faire en sorte que les études d'impact offrent un portrait complet des enjeux entourant la question de l'organisation municipale;
 - 1.3. Porter le délai de préparation des études d'impact à 120 jours.

2. Préserver la cohérence, la cohésion et la capacité d'initiative de l'agglomération en matière de développement économique :
 - 2.1. Inclure la compétence du développement économique parmi celles devant faire l'objet d'une entente obligatoire entre la ville-centre et la municipalité reconstituée;
 - 2.2. Ajouter les grandes installations non résidentielles à la liste des équipements, infrastructures et activités devant faire l'objet d'une entente obligatoire entre la ville-centre et la municipalité reconstituée.

3. Inclure la participation au fonctionnement d'une communauté métropolitaine parmi les compétences devant faire l'objet d'une entente entre la ville-centre et la municipalité reconstituée.

4. Augmenter la valeur des montants de péréquation

5. Donner priorité à la présentation des propositions de réorganisation administrative sollicitées par la déclaration ministérielle du 20 juin 2003 et permettre une démarche de consultation publique portant d'abord sur l'adhésion aux nouvelles villes.

Introduction

*Pragmatisme et développement économique :
la perspective de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain
sur le projet de loi no 9*

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain compte quelque 7 000 membres. Sa mission première est de représenter les intérêts de la communauté des affaires de la grande région de Montréal et de promouvoir, en tant qu'acteur contributif et responsable, le développement économique de l'agglomération urbaine. Forte de ses trois directions de services spécialisés (*Info entreprises*, *l'Institut du commerce électronique* et le *World Trade Centre Montréal*), desservant les commerçants et entreprises de toutes tailles et ce, sur l'ensemble du territoire québécois, la Chambre constitue la plus importante organisation privée vouée au développement économique au Québec.

Compte tenu de ses responsabilités à l'égard de ses membres et de ses préoccupations relativement au développement économique, ce n'est pas d'hier que la Chambre s'intéresse aux enjeux entourant l'organisation territoriale de la région du Montréal métropolitain : cela fait partie intégrante de son histoire. Par exemple, dès les années soixante, la Chambre favorisait un modèle de réorganisation comportant la création, sur l'île de Montréal, d'un certain nombre d'arrondissements. Depuis, la Chambre a toujours pris part activement aux réflexions menées sur le sujet, que ce soit à l'occasion des consultations publiques ayant précédé la production des rapports Picard, Pichette ou Bédard, ou encore par l'organisation d'événements d'envergure tel le Symposium *Montréal 2017 : une Cité du monde de 375 ans*,¹ tenu l'année dernière.

Avec tout ce bagage, la Chambre aborde l'analyse du projet de loi no 9 avec en tête une question fondamentale : « quelles seront les répercussions économiques de ce projet de loi pour la région métropolitaine de Montréal ? »

Cet angle d'analyse, s'il correspond naturellement aux intérêts des commerçants et des entreprises de la région métropolitaine, devrait également interpeller l'ensemble du Québec : le Grand Montréal, avec près de 50 % de la population du Québec, est responsable de plus de 50 % de son produit intérieur brut et d'environ 70 % des ses exportations. Son effet d'entraînement sur le reste du Québec est tout aussi percutant qu'indéniable.

¹ Organisé par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, les 30 avril et 1^{er} mai 2002, le Symposium *Montréal 2017 : une Cité du monde de 375 ans* a rassemblé une série de penseurs et de décideurs, provenant de la région de Montréal comme d'ailleurs au Canada, des États-Unis et d'Europe, afin d'échanger sur les défis et les solutions susceptibles de marquer le développement de la région de Montréal au cours des 15 prochaines années.

Les répercussions actuelles et potentielles du projet de loi no 9 sur l'économie métropolitaine font surgir deux enjeux majeurs pour la Chambre : la capacité des nouvelles villes fusionnées de Montréal et de Longueuil de soutenir le développement économique de la région, ainsi que la mise en veille du déploiement des efforts de développement économique qu'entraîne inévitablement le projet de loi.

Des villes pouvant soutenir le développement économique métropolitain

En plus d'être un enjeu important pour les citoyens quant à la nature des relations qu'ils entretiennent avec leur municipalité et à la gestion des services qu'ils en reçoivent, la question de l'organisation territoriale d'une agglomération représente un enjeu majeur pour les commerçants et les entreprises oeuvrant sur ces territoires et pour les travailleurs qu'ils emploient. Qu'on pense aux responsabilités de planification urbaine, de zonage et de réglementation s'appliquant aux activités commerciales; aux services publics d'eau, de voirie ou d'enlèvement des ordures dont ont besoin les entreprises; au service de transport en commun qui permet aux employés de se rendre à leur lieu de travail... les exemples sont nombreux.

Avec l'objectif avoué de permettre aux citoyens « de se prononcer une fois pour toutes sur l'avenir de leur secteur »², le dépôt du projet de loi no 9 représente une occasion exceptionnelle d'amener à sa conclusion la réflexion portant sur les changements à apporter à l'organisation territoriale des agglomérations québécoises – et tout particulièrement celles de Montréal et de Longueuil, – afin que celles-ci soient pleinement en mesure de jouer leur rôle d'agents catalyseurs du développement économique, social et culturel. À une époque où la concurrence entre les agglomérations urbaines de partout dans le monde est de plus en plus vive, la conclusion de cette réflexion – prélude à la prise de décisions et d'actions durables – constitue une occasion que le Québec n'a pas le luxe de laisser passer.

Conséquemment, pour la Chambre, une des plus importantes motivations derrière la présentation de ce mémoire est de s'assurer que la capacité des agglomérations urbaines québécoises de dynamiser l'activité économique au Québec soit au cœur des débats et des choix qui seront faits par les citoyens dans le cadre de l'application du projet de loi no 9.

² Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, *Explication du processus : Projet de loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*, p.2.

Un hiatus dans le déploiement des efforts de développement économique

Le second aspect de ce projet de loi préoccupant particulièrement la Chambre et motivant certaines de ses recommandations est son impact sur le déploiement des efforts de développement économique, tout particulièrement dans la région métropolitaine de Montréal.

Tout en reconnaissant la légitimité du processus enclenché par le dépôt du projet de loi, la Chambre constate cependant les très grandes énergies que les diverses parties impliquées consacrent, depuis plusieurs mois déjà, à la préparation de leur participation à ce processus. À cela s'ajoute l'incertitude importante que crée le projet de loi quant à la forme qu'aura, au terme de cet exercice, l'organisation territoriale municipale et les adaptations législatives et fonctionnelles qui seront alors nécessaires – tout cela, au moment même où citoyens, commerçants, entreprises, investisseurs, créateurs, fournisseurs, syndicats, administrations municipales et gouvernements commencent enfin à développer et à consolider les assises de leur nouveau *modus operandi*.

Le résultat immédiat de cette réalité est que, dans son ensemble, l'enjeu du développement économique a été fort malheureusement relégué au second rang des préoccupations des élus et de bon nombre de fonctionnaires municipaux, et cela, tant au niveau des villes fusionnées que des arrondissements. Or, malgré une performance honorable ces dernières années, l'économie de la région métropolitaine de Montréal doit encore opérer un sérieux rattrapage par rapport à ses concurrentes du continent nord-américain et peut difficilement se permettre un quelconque relâchement dans le soutien qu'elle donne à sa croissance.³ Si l'on ajoute à ces considérations l'ensemble des défis urbains majeurs auxquels les grandes villes québécoises doivent faire face – précarité financière, infrastructures vieillissantes nécessitant des réinvestissements massifs et crises du logement, pour n'en nommer que quelques uns – les coûts d'une conclusion qui tarde à venir dans le dossier des réorganisations municipales paraissent de plus en plus importants.

Dans ces circonstances, la Chambre croit qu'il est impératif que le projet de loi no 9, dans sa forme finale, permette la meilleure conciliation possible entre le désir de toute la population d'être consultée et la nécessité économique de minimiser l'incertitude et de privilégier la stabilité et la continuité des structures municipales existantes – un objectif qui passe obligatoirement par l'obtention de l'adhésion

³ À ce sujet, le document *Énoncé de vision – Document déclencheur*, rendu public par la Communauté métropolitaine de Montréal en octobre 2002, mettait en évidence la piètre performance de Montréal pour ce qui est de la richesse moyenne produite par habitant. Ainsi, la région métropolitaine de Montréal se classe 26^e parmi les 26 plus grandes régions urbaines d'Amérique du Nord pour ce qui est du PIB *per capita*. Ce qui est d'autant plus frappant est la taille des écarts entre Montréal et les autres : entre Montréal et Boston (qui arrive en première place) le PIB *per capita* passe de 26 629 \$US à 73 470 \$US, soit presque trois fois plus! (p. 29)

des citoyens aux nouvelles villes. C'est un but que les recommandations formulées par la Chambre dans ce mémoire viseront à atteindre.

Avant de présenter plus en détail l'ensemble des recommandations de la Chambre relatives au projet de loi no 9, ce mémoire dressera d'abord un portrait de la région métropolitaine de Montréal et des éléments importants relatifs à l'organisation municipale et à la gouvernance du développement économique sur son territoire. Il en ressortira les principaux arguments – notamment économiques et historiques – qui ont amené la Chambre à favoriser, depuis plus de 40 ans, un regroupement des municipalités sur l'île de Montréal et qui l'amènent, encore aujourd'hui, à souhaiter le maintien des nouvelles villes créées sur l'île et sur la Rive-sud de Montréal.

1. L'organisation municipale du territoire du Grand Montréal : des villes unifiées pour une région métropolitaine forte et fonctionnelle

A. Tendances et concurrence internationales

La région métropolitaine de Montréal ne vit pas en vase clos. Bien au contraire, elle est soumise, au même titre que ses concurrentes d'Amérique du Nord, aux grandes tendances et influences qui façonnent l'organisation, la gestion et le développement économique des grandes régions urbaines partout dans le monde.

Depuis la naissance de Montréal, le monde et la réalité des villes ont eu le temps de connaître de nombreux et profonds changements. Ceux que nous connaissons aujourd'hui font que les agglomérations urbaines occupent une place prépondérante et incontournable dans le paysage économique mondial. L'urbanisation, que ce soit à l'échelle mondiale, canadienne ou québécoise, atteint de nouveaux sommets. De plus en plus de gens se retrouvent dans de grands centres urbains. Près de cinquante pour cent de la population québécoise habite la région métropolitaine; à elles seules, les régions urbaines de Montréal, Ottawa, Toronto, Calgary et Vancouver comptent pour plus de quarante pour cent de la population canadienne; et l'industrialisation des pays en développement aidant, d'ici moins de vingt ans, c'est bientôt plus de la moitié de la population mondiale qui sera installée en milieu urbain.

Cette urbanisation croissante n'a rien à voir avec un renouveau d'affection pour la vie en ville. C'est plutôt la concentration de l'activité économique qui en est l'origine et le moteur. À notre époque de l'économie du savoir, les ressources humaines sont plus importantes que les ressources naturelles. Logiquement, les entreprises naissent ou vont s'installer là où elles peuvent avoir accès au plus grand bassin de ressources en capital humain qui puisse exister : les centres urbains.

Leur matière première – les individus – étant la même pour toutes, les villes se ressemblent beaucoup plus entre elles que, par exemple, des régions ressources. C'est en vertu justement de cette ressemblance que la concurrence entre les agglomérations urbaines est plus intense. Ainsi, si l'exploitation du minerai de fer présente un choix clair et bien limité de lieux possibles d'investissements, le domaine de la recherche biopharmaceutique, en revanche, s'en verra présenter un nombre impressionnant, à savoir l'ensemble des villes du monde où l'on retrouve des bassins suffisamment grands de travailleurs spécialisés et d'institutions d'enseignement universitaire.

Ainsi, comme l'observe la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) : « On assiste d'une part, à la consolidation de grands blocs économiques supranationaux et, d'autre part, à la « métropolisation » de l'économie. Les régions métropolitaines sont bien sûr les espaces dans lesquels s'incarne physiquement la croissance économique des nations. Mais, elles deviennent aussi les cadres indispensables de cette croissance : la convergence des forces du savoir et de la créativité, la proximité des lieux de décision et des services, l'accès aux réseaux d'échange mondiaux et la séparation économique permettant aux grandes métropoles d'offrir l'environnement essentiel à l'innovation et à la compétitivité. Les nations ont donc besoin de leurs régions métropolitaines; elles doivent contribuer par leurs politiques et leurs programmes, à renforcer leurs atouts, à développer leurs avantages, et ce, en leur laissant le contrôle de leur développement. »⁴

Dans ce contexte de très vive concurrence, les villes doivent en faire plus et devront, au cours des prochaines décennies, assumer plus de responsabilités. Ce qui leur permettra de se démarquer ne se limite plus à un seul grand avantage comparatif comme la proximité d'un large bassin de consommateurs ou le fait de posséder de grandes universités. Désormais, c'est la combinaison – « le *package* » – de plusieurs avantages qui fait la différence et permet aux villes gagnantes d'attirer les investissements *et* les travailleurs spécialisés de l'économie du savoir.

Au moment de son passage au Symposium *Montréal 2017*, le professeur de Développement économique régional de l'Université *Carnegie Mellon*, Richard Florida, déclarait : « Les membres de la classe créative ont l'embarras du choix et ils exigent d'une ville qu'elle leur offre une grande diversité et des équipements de haut niveau. Et leur choix d'un endroit est en grande partie fondé sur leur style de vie et leurs centres d'intérêt, qui vont bien au-delà des équipements usuels que la plupart des spécialistes croient importants à la « qualité de vie ». Ce qu'ils recherchent, c'est la « qualité de l'endroit » – que je définis comme étant un environnement bien établi, authentique, ouvert à la diversité, doté de nombreux aménagements naturels et d'une scène culturelle pleine de vitalité. »⁵

Ainsi, l'époque où le rôle principal d'une municipalité était, principalement, de faire la cueillette des ordures, d'organiser les loisirs, d'entretenir les parcs et de déneiger les rues, est à jamais révolue. Aux responsabilités traditionnelles d'une ville comme Montréal, s'ajoute dorénavant le rôle d'agent catalyseur du développement économique, social et culturel.

⁴ Communauté métropolitaine de Montréal, *Vision stratégique – Document déclencheur*, octobre 2002, p. 17.

⁵ Extrait, publié dans *La Presse* du mardi 30 avril 2002 de la causerie de Richard Florida prononcée dans le cadre du Symposium *Montréal 2017 : une Cité du Monde de 375 ans*.

Ce contexte n'est évidemment pas unique à Montréal. À cet égard, il est intéressant de constater qu'un peu partout dans le monde, le rôle, les responsabilités et les moyens à la disposition des grandes agglomérations urbaines ont fait l'objet d'études approfondies. À cet égard, la Chambre commandait, en 1999, une étude à l'INRS-Urbanisation portant sur les profils institutionnels des régions métropolitaines d'Amérique du Nord comparables à Montréal. Réalisée sous la direction de M. Jean-Pierre Collin, cette étude concluait qu'il était difficile de prouver le lien entre la taille de la ville-centre et le dynamisme économique.⁶ C'est plutôt du côté de la « planification et de la gestion d'agglomération » que le lien avec le dynamisme des régions métropolitaines semble le plus présent. C'est d'ailleurs à ce niveau, souligne le rapport, que les expérimentations et les innovations ont été les plus nombreuses au cours des années 1990. Ainsi, ce n'est pas tant le modèle d'organisation et de planification métropolitaine lui-même qui constitue la recette du succès, mais le fait qu'il soit adapté aux réalités nationales et locales et qu'il soit en mesure de fonctionner efficacement.

Dans cette optique, il est opportun de se référer aux principaux rapports produits au cours des dernières années au sujet des grandes villes canadiennes et, plus spécifiquement, au sujet de Montréal et de sa région. Ces rapports permettent en effet de bien saisir les particularités que le contexte métropolitain montréalais impose à la réorganisation des structures municipales sur son territoire et qui font que la création de villes unifiées sur l'île et sur la Rive-sud de Montréal représente toujours, pour la Chambre, la solution la mieux adaptée aux réalités montréalaises et québécoises.

B. Constats, interrogations et propositions pour la région métropolitaine

Perspectives canadiennes

Le Québec et l'Ontario, en procédant à des fusions municipales de grande envergure, se sont clairement dissociées de la tendance américaine des années 1990 de travailler à partir des structures municipales déjà en place pour l'instauration d'organismes régionaux de concertation et de planification. Un rappel des spécificités du contexte urbain canadien, s'il ne peut à lui seul expliquer et justifier les décisions politiques des gouvernements provinciaux de l'époque d'aller de l'avant avec ces fusions, permet à tout le moins de situer les motivations à l'origine de ces importantes décisions.

⁶ « Dans l'ensemble de l'échantillon analysé, la taille de la ville-centre varie beaucoup et n'est pas synonyme de déclin ou de prospérité économiques : tous les cas de figure sont représentés. Par exemple, certaines régions dynamiques (San Antonio, San Jose, Phoenix, Columbus) comprennent une ville-centre qui domine sa région sur le plan démographique. Mais d'autres *success stories* sont le fait de régions métropolitaines avec une ville-centre de petite taille et une grande dose de fragmentation municipale (Boston, Atlanta, Minneapolis et Portland). » INRS-Urbanisation, sous la direction de Jean-Pierre Collin, *Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal au Canada et aux États-Unis*, février 2000, p. V.

L'un des rapports qui a eu le plus d'écho sur la réalité urbaine canadienne a été celui produit, en 2002, par le Groupe financier Banque TD⁷. Dans ses pages, on y fait état à la fois de la très grande importance des grandes villes pour l'économie du Canada et de la situation précaire dans laquelle ces mêmes grandes villes se trouvent en ce qui a trait, notamment, à leurs finances et à leurs infrastructures. Le rapport arrive à une conclusion qui n'a rien de surprenant : les Canadiens ont le choix entre « investir dans les villes canadiennes ou désinvestir dans l'avenir du Canada ».

Ce manque d'investissements dans les grandes villes a également fait l'objet de recherches de la part de Joe Berridge, partenaire de la firme *Urban Strategies* de Toronto. Dans son intervention au Symposium *Montréal 2017* organisé par la Chambre, M. Berridge soulignait le très grand écart dans la taille et l'ampleur des programmes urbains financés par le gouvernement fédéral canadien, comparativement à ceux du gouvernement américain. Pour illustrer son propos, il indiquait qu'une agglomération américaine de taille comparable à celle du Montréal métropolitain reçoit, annuellement, à travers les différents programmes urbains du gouvernement américain, une aide directe de 181 millions de dollars canadiens. Même s'il est difficile de comparer les montants investis directement et indirectement par les gouvernements canadien et américain dans les grands centres urbains, M. Berridge en arrivait quand même à la conclusion que « la pauvreté déplorable des grands programmes fédéraux d'investissement urbain au Canada est évidente. [...] Mais surtout, ce qui demeure une négligence presque criminelle, est l'absence totale de grands programmes fédéraux dans le logement et le transport en commun. »⁸

S'il est vrai que le partage constitutionnel des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux rend politiquement délicate toute intervention directe destinée aux grandes villes par Ottawa, le manque de moyens financiers à la disposition de ces villes n'en demeure pas moins réel. C'est d'ailleurs l'une des conclusions à laquelle arrivait l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) dans une autre étude sur les villes du Canada :

« Dans la dernière décennie, le processus de décentralisation en cours, qui conduit le gouvernement fédéral à se décharger des programmes et des dépenses sur les provinces, a aggravé la situation des villes. À leur tour, les provinces ont délégué certaines responsabilités aux municipalités, ce qui a abouti à l'attribution de mandats non financés. Au bout du compte, les municipalités se sont retrouvées avec des responsabilités accrues sans augmentation correspondante de leurs ressources. Le déséquilibre

⁷ Groupe financier Banque TD (2002), Rapport spécial, *Un choix entre investir dans les villes canadiennes et désinvestir dans l'avenir du Canada*.

⁸ Actes du Symposium *Montréal 2017 : une Cité du monde de 375 ans*, 30 avril et 1^{er} mai 2002, p. 87.

budgétaire grandissant et les difficultés financières toujours plus importantes au niveau municipal, en particulier des villes, expliquent pour partie la volonté politique de regrouper les municipalités urbaines indépendantes en grandes métropoles. »⁹

Parmi les explications avancées pour expliquer cet état de fait se trouvent les fondements même du système politique canadien. D'une part, le système fédéral canadien, de par sa forme, confère aux régions rurales une voix prédominante : des provinces peu peuplées, telles que Terre-Neuve ou la Saskatchewan, ont une place privilégiée – et de droit – aux conférences fédérales-provinciales, alors que les régions métropolitaines de Toronto – qui, à elle seule, compte une population plus importante que huit des dix provinces canadiennes –, et de Montréal – qui en compte plus que les quatre provinces atlantiques réunies – en sont exclues.¹⁰

Pour ce qui est du Québec, cette réalité est également très marquée. En effet, la nouvelle carte électorale provinciale, entrée en vigueur à la dernière élection, fait en sorte qu'un vote issu de la région métropolitaine de Montréal a systématiquement moins de poids que celui déposé dans une urne de la Gaspésie, de l'Abitibi ou de la Mauricie. Avec un nombre réduit de circonscriptions sur l'île de Montréal (28 plutôt que 30 sur la précédente carte), cette nouvelle carte électorale fait en sorte que les élus de l'île de Montréal, même s'ils représentent 25,1 % de la population du Québec, ne comptent plus que pour 22,4 % des effectifs de l'Assemblée nationale. Ainsi, considérant que les villes demeurent des « créatures » du gouvernement provincial, ce « déséquilibre électoral » en faveur des régions contribue encore davantage à la marginalisation de la voix politique du moteur économique du Québec.

Ainsi, lorsqu'on les compare avec leurs semblables aux États-Unis, les grandes agglomérations canadiennes semblent doublement désavantagées : tant leur poids politique que les ressources financières à leur disposition demeurent en deçà de leur importance économique. Examinée à la lumière de ces éléments contextuels, la création de méga-villes au Québec et en Ontario, si elle s'inscrit à contre-courant des tendances observées ailleurs en Amérique du Nord, demeure néanmoins une réponse bien ancrée dans les réalités canadiennes.

Les grands rapports : Picard, Pichette et Bédard

À l'instar de nombreuses métropoles du monde, Montréal a fait l'objet de plusieurs études gouvernementales approfondies quant aux gestes à poser pour optimiser son développement. Dans

⁹ OCDE (2002), *Examens territoriaux de l'OCDE : Canada*. Publications OCDE, Paris, p. 271.

¹⁰ « Power to all the people », Andrew Parkin, Co-directeur, Centre de recherche et d'information sur le Canada. Publié dans *The Globe & Mail*, 5 mai 2003, page A15.

l'ensemble, qu'elles aient été commandées par les gouvernements du Québec ou du Canada et sous le règne de différents partis politiques, toutes, sans exception, ont mis en évidence le besoin de réorganiser économiquement et structurellement la métropole.

Bien qu'il ne visait pas spécifiquement à proposer des changements à la structure de gouvernance de la région métropolitaine, le rapport du *Comité consultatif sur le développement de la région de Montréal*, mis sur pied en 1985 par le gouvernement du Canada et présidé par M. Laurent Picard, demeure une référence importante pour la compréhension des besoins de la région de Montréal en matière de gouvernance métropolitaine. C'est pourquoi, près vingt ans plus tard, le bilan que fait M. Picard de l'application des recommandations de son rapport comporte nombre d'observations intéressantes :

« Je voudrais tirer trois leçons de l'application du rapport du comité consultatif et des 15 dernières années de Montréal. Premièrement, le leadership. C'est ce qui manquait à Montréal. Montréal demande un leadership fort et la collaboration de tous les intervenants – gouvernements fédéral et provincial, gens d'affaires, syndicats, etc. Tant que le leadership restera conflictuel comme nous l'avons vu dans les 20 ou 25 dernières années, il est impossible de rêver à une relève vigoureuse de Montréal. Deuxièmement, la concentration des ressources. C'est souvent la tentation politique, presque incontournable, de saupoudrer les ressources pour des résultats qui tiennent plus de l'électoratisme que de la stratégie de développement. Il est crucial de concentrer les ressources pour réussir à créer des pôles de développement efficaces. Troisièmement, l'exécution d'une stratégie au niveau d'une ville prend beaucoup de temps. Quinze ans se sont passés depuis que le rapport a été écrit. Beaucoup a été fait, mais ce qui est le plus important, et ce qui reste à faire, c'est la création d'un certain leadership à base de fortes coalitions. Avec maintenant une île et une ville, il sera peut-être possible de développer ce leadership plus efficacement et de créer des arbitrages qui permettent d'éviter des états continuellement conflictuels. »¹¹

Publié en 1993, le rapport du *Groupe de travail sur Montréal et sa région*, mis sur pied par le gouvernement du Québec et présidé par M. Claude Pichette, est venu offrir des recommandations formelles sur les moyens de donner à la « ville-région » de Montréal des structures susceptibles de favoriser une plus grande concertation à l'échelle métropolitaine. Toujours au Symposium *Montréal 2017*, M. Pichette tenait les propos suivants : « [Le Groupe de travail] voulait montrer que l'organisation municipale et métropolitaine empêchait, telle qu'elle existait à ce moment-là, cette force de plus de trois millions d'habitants de réaliser tout son potentiel. On voulait faire remarquer que les forces centrifuges ne permettaient pas à tous de travailler dans la même direction. On a répété si

¹¹ Actes du Symposium *Montréal 2017 : une Cité du monde de 375 ans*, 30 avril et 1^{er} mai 2002, p. 7.

souvent qu'il y avait dans cette région plus de 100 municipalités, cinq régions administratives, des plans de développement sans coordination, un grand nombre de MRC, donc une recette parfaite pour l'insuccès ! »¹²

Sur la base de ces observations, deux grandes recommandations ressortaient du rapport. Tout d'abord, la suggestion de créer une entité régionale, la *Région métropolitaine de Montréal*. Dirigée par un Conseil métropolitain, formé de 21 élus municipaux – soit un représentant par 150 000 personnes – et avec à sa tête les maires de Montréal, Laval et Longueuil, la *Région métropolitaine de Montréal* aurait à exercer des fonctions de planification, d'arbitrage et de coordination pour une série de « compétences métropolitaines », notamment le développement et l'aménagement du territoire, le développement économique, le transport et l'environnement.

Pour compléter et permettre le fonctionnement de cette *Région métropolitaine*, le rapport proposait la mise sur pied de quatre *organismes intermunicipaux de services* (OIS), dont un à Montréal pour remplacer la Communauté urbaine de Montréal d'alors. Dans un délai de deux ans, ces organismes avaient l'obligation de présenter au gouvernement une proposition sur la fusion des municipalités de leur territoire – une finalité qui se rapproche pour l'essentiel de la situation que nous connaissons aujourd'hui.

Du côté du financement, le rapport Pichette innovait également en proposant une forme de partage de la croissance de l'assiette foncière des municipalités de la région (*tax base sharing*), de même que la création d'un fonds régional de développement économique. De plus, en suggérant l'établissement d'un nouveau pacte fiscal et un partage du produit de la taxe de vente provinciale avec les villes centrales, le rapport mettait en évidence la nécessité de diversifier les sources de revenus des municipalités.

Dans l'ensemble, la Chambre a accueilli très favorablement le rapport Pichette, saluant le fait que, pour la première fois, le rôle clé exercé par la Ville de Montréal à titre de ville-centre de la région était reconnu. Dans son communiqué du 10 décembre 1993, la Chambre se réjouissait également « [...] du regroupement proposé des cinq régions administratives actuelles sur le territoire de la région de Montréal en une seule grande région, ce qui permettra de mettre en place des politiques régionales notamment dans des secteurs aussi importants que la formation de main-d'œuvre, le tourisme et le transport ».

¹² *Ibid*, p. 14.

Rendu public en 1999, le rapport de la *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, mise sur pied par le gouvernement du Québec et présidée par M. Denis Bédard, est venu confirmer l'essentiel des besoins de la région métropolitaine en termes de structure et de gouvernance qui étaient identifiés à l'intérieur du rapport Pichette. Ainsi, après avoir analysé une série de scénarios, la Commission privilégiait celui « d'un regroupement majeur des municipalités locales, avec la prise en charge par une instance métropolitaine de certaines responsabilités, essentiellement les fonctions stratégiques et les services à portée métropolitaine». ¹³ En plus de favoriser l'application d'une forme de *tax base sharing*, le rapport Bédard faisait également mention de l'obtention d'un pourcentage de la taxe de vente du Québec comme source possible de financement pour l'instance métropolitaine.

Dans l'ensemble, le rapport Bédard a été également accueilli de façon très favorable par la Chambre. En accord avec les principales recommandations de la Commission, la Chambre déclarait néanmoins que « [...] bien que les fusions proposées par la Commission soient logiques et souhaitables, la Chambre croit qu'elles doivent se faire, pour l'instant, sur une base volontaire, à l'aide d'incitatifs économiques. Pour la région métropolitaine, le plus urgent est la mise en place d'une entité métropolitaine efficace, peu coûteuse et imputable pour gérer les fonctions vitales à l'économie métropolitaine. » ¹⁴

L'exemple de Laval

Un survol des constats, interrogations et propositions relatifs à l'organisation du territoire de la région métropolitaine de Montréal ne saurait être complet sans un bilan du cas le plus important de réorganisation territoriale dans la région, sinon au Québec, celui de Laval.

La création de la Ville de Laval, telle qu'on la connaît aujourd'hui, remonte à 1965, année où fut adoptée une loi par le gouvernement du Québec regroupant les 14 municipalités de l'île Jésus en une seule. Ce faisant, le nombre d'élus sur l'île passa alors de 115 à 22.

Depuis, force est de constater la croissance notable et enviable qu'a connue l'île Jésus, tout particulièrement en comparaison avec les autres parties de la région métropolitaine. En près de 40 ans, la population de Laval a pratiquement triplée, passant de 124 000 personnes en 1961, à plus de 350 000 personnes en 2003. Sachant concentrer ses ressources, Laval est devenue, depuis, un important centre d'activité économique, constitué d'une structure commerciale forte et d'une structure

¹³ Rapport de la *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, 1999, version abrégée, p. 101.

¹⁴ Communiqué de presse de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain émis le 20 avril 1999.

industrielle passablement diversifiée. La performance éclatante de Laval est ce qui amenait M. Louis Bernard à observer que « c'est la composante nord [de la région métropolitaine] qui, au cours des dernières années, est celle qui a connu le meilleur rythme de développement. C'est également celle qui bénéficie de la présence d'une ville forte, la Ville de Laval [...]. Les deux autres pôles du Grand Montréal ne connaissent pas le même succès. En fait, l'île de Montréal, dans son ensemble, est en stagnation depuis une vingtaine d'années et la Couronne sud, qui a connu un développement rapide au cours des années '70 et '80, est présentement en situation de croissance lente. »¹⁵

Ainsi, on doit admettre que, près de quarante ans plus tard, le cas de Laval offre peu d'arguments à quiconque voudrait regretter la fusion réalisée en 1965 : Laval est une ville dynamique, efficace et dont la croissance ciblée de l'économie aura finalement bénéficié à l'ensemble des résidents de l'île Jésus.

C. Créativité, cohésion, cohérence et les principes de base pour l'organisation territoriale de la région métropolitaine

Sur la base des deux sections précédentes, il est maintenant possible de dégager les grands principes relatifs à l'organisation territoriale et à la gouvernance de la région métropolitaine auxquels la Chambre a souscrit, de façon constante, au cours des 10 dernières années et sur la base desquels elle effectue aujourd'hui son analyse des impacts possibles du projet de loi no 9.

En conclusion au Symposium *Montréal 2017*, le président de la Chambre, Benoit Labonté, clôturait ces deux journées d'échanges consacrées à l'avenir de la Cité de Montréal en identifiant « [...] trois éléments qui apparaissent [à la Chambre] comme fondamentaux si nous voulons optimiser, au cours des 15 prochaines années, la qualité de vie, la prospérité et la compétitivité de Montréal. Ces trois éléments sont la créativité, la cohésion et la cohérence. »¹⁶ Ainsi, pour la Chambre, il est tout aussi logique que nécessaire que chacun des six principes de base d'organisation territoriale énumérés ci-après contribue au renforcement de l'un ou l'autre de ces éléments.

Créativité : créer et avoir les moyens d'innover

À bien des égards, la région métropolitaine de Montréal ne manque pas de créativité ou d'idées nouvelles. Les industries culturelles et la diversité de ses manifestations artistiques sont d'ailleurs l'une

¹⁵ Louis Bernard, *Regroupements municipaux dans la région métropolitaine de Montréal - Recommandations du mandataire*, octobre 2000, p. 4.

¹⁶ Actes du Symposium *Montréal 2017 : une Cité du monde de 375 ans*, 30 avril et 1^{er} mai 2002, p. 149-150.

de ses forces, au même titre que ses nombreux centres de recherche qui font de Montréal un lieu exceptionnel d'innovation.

Ce qui parfois est plus ardu – et tout particulièrement dans une perspective d'organisation et de gouvernance du territoire –, c'est d'avoir les moyens d'agir. C'est d'ailleurs ce qui motivait la Chambre à souligner, dans son *Énoncé de principes*, qu'il était urgent que les grandes agglomérations « obtiennent l'ensemble des pouvoirs et outils politiques, économiques et fiscaux correspondant à leur importance et à leurs responsabilités économiques accrues. »¹⁷ Les deux principes suivants traduisent bien cette préoccupation :

1. *Fournir aux principales villes du territoire les moyens organisationnels et financiers d'accélérer leur développement*

Le rôle d'agent catalyseur du développement économique, social et culturel que doivent désormais jouer les grandes villes requiert d'elles une implication accrue dans des actions pouvant soutenir ou accélérer le développement de leur agglomération. Ces actions peuvent prendre la forme de services directs aux commerçants, entreprises, créateurs, artistes, organismes communautaires, etc. Elles peuvent également prendre la forme de grandes initiatives – telles que le Quartier international ou la Société du Havre –, qui, par leur envergure, peuvent générer d'importants effets d'entraînement. Pour y parvenir, les grandes villes ont donc besoin à la fois de moyens organisationnels et de moyens financiers.

Sur le plan organisationnel, la Chambre croit que l'acquisition de ces moyens passe par la consolidation des forces de développement économique au niveau de l'agglomération. Cette consolidation, en plus d'assurer la cohérence des actions prises sur le territoire, est essentielle pour que la ville se dote d'une réelle capacité d'initier et de mener à terme de grands projets catalyseurs.

Pour ce qui est des moyens financiers, tant les rapports Pichette et Bédard que ceux d'observateurs externes tels que le Groupe Financier Banque TD ou l'OCDE ont mis en évidence le besoin d'accroître les moyens financiers à la disposition des villes-centres, en proposant, notamment, qu'elles aient accès à une partie de la TVQ perçue sur leur territoire. La Chambre souscrit à ces observations et croit qu'une saine réorganisation municipale sur le territoire de la région métropolitaine de Montréal doit résulter en des sources de revenus nouvelles, accrues, diversifiées et prévisibles pour les grandes administrations

¹⁷ Chambre de commerce du Montréal métropolitain, *Énoncé de principes pour le développement de la Cité de Montréal*, mars 2002.

municipales et, par ricochet, pour l'instance métropolitaine. Toutefois, pour la Chambre, il est clair que de diminuer l'hypermépendance des villes à l'égard des revenus fonciers ne devrait pas entraîner pour autant l'alourdissement du fardeau fiscal des citoyens, des commerçants et des entreprises.

2. Doter Montréal et Longueuil d'un poids politique correspondant à leur importance économique et au leadership qu'elles doivent assumer

Les observations de l'OCDE et de M. Andrew Parkin ont entre autres mis en évidence le faible poids politique des grandes agglomérations canadiennes sur la scène nationale. Cette faiblesse existe également sur la scène provinciale, où Montréal et sa région se trouvent sous-représentées à l'Assemblée nationale¹⁸. Or, ce n'est pas uniquement auprès des niveaux supérieurs de gouvernement que la faiblesse politique d'une ville comme Montréal peut se faire sentir : avant la concrétisation des fusions municipales, il en allait de même sur la scène régionale où, traditionnellement, les villes de Montréal et de Longueuil se trouvaient souvent désavantagées par rapport aux municipalités voisines possédant des richesses foncières significativement supérieures ou portées par une croissance rapide. Ainsi, dans le cas de Montréal, même si la Ville constituait le cœur de l'agglomération et avait sous sa responsabilité la majorité des grandes infrastructures métropolitaines autant que les défis sociaux les plus aigus du territoire, l'ensemble des moyens pour y faire face persistaient à lui manquer. Dans ce contexte, le développement accéléré de Laval et la consolidation de ses principaux instruments de développement économique – notamment Laval Technopole –, offre un exemple très inspirant de l'impact que peut avoir la consolidation du poids politique sur un territoire donné.

Ainsi, la Chambre croit que toute réorganisation du territoire métropolitain doit conférer aux représentants des villes-centres de Montréal et de Longueuil un poids politique accru, leur permettant à la fois d'établir un rapport de force plus équilibré avec les autres paliers gouvernementaux et de jouer plus efficacement leurs rôles de leaders – aux côtés de Laval – du développement de la région métropolitaine, particulièrement au niveau économique.

Cohésion : se donner les moyens d'agir ensemble

Trop longtemps, les divisions territoriales et un certain esprit de clocher ont ralenti sérieusement le développement de Montréal. Or, le succès de la région métropolitaine passe d'abord par la mobilisation de tous ses acteurs pour l'atteinte d'objectifs communs. En ce sens, il est essentiel d'organiser le

¹⁸ Voir à ce sujet le mémoire présenté par la Chambre, en novembre 2002, au Comité directeur des États généraux sur la Réforme des institutions démocratiques, présidé par M. Claude Béland. Le mémoire peut être consulté en ligne à l'adresse www.ccmq.ca.

territoire de la métropole de façon à soutenir et à maximiser la cohésion entre tous les acteurs de la région métropolitaine, et ainsi permettre l'émergence d'une communauté de vision et l'expression de plus d'unité et de solidarité entre les citoyens et les décideurs. Dans cette optique, deux principes apparaissent, aux yeux de la Chambre, comme incontournables à la réussite de toute réorganisation municipale :

3. Refléter et mettre à profit la cohésion des différentes communautés montréalaises

Quand on vante les avantages de Montréal, on cite souvent la diversité de sa population et la cohabitation heureuse de ses deux principales cultures, francophone et anglophone. À bien des égards, cela est vrai et vécu par un nombre impressionnant de Montréalais, que ce soit dans leur milieu de travail; quand ils font leurs emplettes au Marché Jean-Talon ou au Centre Fairview; quand ils font des randonnées à pied ou à bicyclette sur le bord du Canal de Lachine, sur les îles de l'Expo ou à l'*Arboretum* Morgan; quand ils assistent à un match de hockey ou de boulingrin; ou encore à un concert en plein air du Festival de jazz ou du Festival de musique de chambre. La Chambre croit qu'il est temps, une fois pour toutes, que les institutions politiques municipales reflètent également cette réalité déjà bien ancrée. Ainsi, la réorganisation du territoire devrait aboutir à une structure permettant à l'ensemble des populations de l'île et de la Rive-sud de Montréal de participer directement – et avec un impact certain – à la vie politique, de la même façon qu'elles participent déjà à la vie sociale, communautaire, culturelle et économique de l'agglomération. Dans le cas particulier de Montréal, l'organisation municipale doit aussi refléter et alimenter davantage la très grande maturité qui caractérise maintenant les relations entre toutes les communautés linguistiques et culturelles de l'île.

4. Partager équitablement les coûts relatifs aux équipements et activités à portée métropolitaine et donner aux citoyens l'accès à des services publics de niveau comparable

Pour susciter la cohésion entre les différents acteurs de la métropole et leur mobilisation derrière le projet commun de la réussite de la métropole, il est essentiel que tous soient appelés à contribuer de façon équitable au financement des équipements et des activités à portée métropolitaine, tout en ayant, en retour, le sentiment de recevoir des services publics de niveau comparable à ce que reçoivent les autres citoyens de l'agglomération. Ainsi, un partage des ressources financières à l'échelle des villes-centres, mais aussi de la région métropolitaine, demeure incontournable, de même que l'instauration d'un système de péréquation permettant de rehausser le niveau des services publics de proximité dans les secteurs les moins nantis de la région.

Cohérence : assurer des actions constructives et complémentaires

En toute logique, la présence d'une plus grande cohésion entre les acteurs de la région métropolitaine devrait favoriser la présence d'une plus grande cohérence dans les actions posées pour contribuer à son développement. Néanmoins, pour assurer que ces actions ne soient pas en contradiction les unes avec les autres et qu'elles soient entreprises par les acteurs les plus susceptibles de les mener à bien, la Chambre considère que deux principes d'organisation structurelle doivent être respectés :

5. Planifier efficacement à l'échelle métropolitaine le développement économique et l'aménagement du territoire

La planification efficace, à l'échelle métropolitaine, des principales fonctions de développement économique ressortait clairement dans l'étude réalisée pour la Chambre par l'INRS-Urbanisation comme l'un des moyens les plus efficaces de stimuler le dynamisme économique d'une agglomération.¹⁹ Or, à l'époque où cette étude fut menée, Montréal ne disposait toujours pas d'une structure véritablement métropolitaine – et cela même si le rapport Pichette et le rapport Bédard avaient déjà auparavant identifié une série de compétences à être gérées à l'échelle métropolitaine. À cet égard, la Chambre souscrit, pour l'essentiel, aux recommandations formulées par le *Groupe de travail sur Montréal et sa région*²⁰ quant aux pouvoirs devant être administrés par une instance régionale.

L'autre aspect important de ce principe – et qu'il ne faut surtout pas négliger – est la notion d'efficacité. Sur ce point, il est à propos de se référer aux commentaires de la Chambre émis en réaction au rapport Bédard : « Pour la région métropolitaine, le plus urgent est la création d'une entité métropolitaine efficace, peu coûteuse et imputable pour gérer les fonctions vitales à l'économie métropolitaine. »²¹ Ainsi, la Chambre croit qu'il est important de privilégier la mise en place d'une structure métropolitaine légère et possédant une taille suffisamment restreinte pour qu'elle puisse, d'elle-même, générer rapidement des consensus. À cet égard, la Chambre croit que la consolidation des municipalités sur l'île et sur la Rive-sud de Montréal constitue un élément important contribuant à cette efficacité, dans la mesure où cela réduit le nombre d'élus appelés à intervenir au niveau métropolitain et, par le fait même, simplifie la structure du conseil métropolitain. Aussi, il est clair pour la Chambre que pour être

¹⁹ INRS-Urbanisation, sous la direction de Jean-Pierre Collin, *Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal au Canada et aux États-Unis*, février 2000.

²⁰ Groupe de travail sur Montréal et sa région, présidé par M. Claude Pichette. *Montréal, une ville-région*, 1993.

²¹ Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 20 avril 1999, communiqué de presse émis en réaction à la publication du rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale.

efficace, toute instance métropolitaine doit refléter fidèlement l'importance économique de chacune des municipalités la composant.

6. Subsidiarité : privilégier la proximité dans la livraison des services aux citoyens

Le principe de la subsidiarité se révèle être le principe complémentaire à celui d'une organisation métropolitaine de la planification et de la gestion efficaces du développement économique. En effet, afin de minimiser la tentation de la part d'une instance métropolitaine de centraliser excessivement les responsabilités et d'alourdir considérablement son fonctionnement, toute réorganisation territoriale de la région métropolitaine doit privilégier la livraison de services aux citoyens par l'instance la plus près d'eux en mesure de le faire. En cela, s'il n'est pas requis – ni souhaitable aux yeux de la Chambre – que ce niveau local ait le statut juridique de *municipalité*, il est approprié qu'il possède néanmoins le degré d'autonomie administrative lui permettant de performer à la hauteur des attentes des citoyens. En retour, il va de soi que les élus locaux doivent être pleinement responsables de leurs décisions face aux électeurs qui leur ont confié la gestion de leur secteur.

D. Communautés métropolitaines et villes fusionnées : un pas important dans la bonne direction

De façon générale, c'est sur la base de ces six principes que la Chambre évalue les effets et les mérites de la réorganisation municipale, lancée par le précédent gouvernement du Québec, par l'adoption, entre autres, des lois 134 (*Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, adoptée le 15 juin 2000); 170 (*Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, adoptée le 20 décembre 2000); et 29 (*Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, adoptée le 21 juin 2001). Un des mérites incontestables de cette réorganisation municipale – et tout particulièrement pour la région métropolitaine de Montréal – est, qu'enfin, des actions concrètes étaient posées.

Après les rapports Pichette et Bédard, respectivement commandés par des gouvernements libéral et péquiste, on aurait pu croire qu'il existait, au Québec, une certaine forme de consensus sur la nécessité de mettre sur pied une instance métropolitaine responsable des principales compétences à portée régionale, le besoin de consolider davantage les administrations municipales présentes dans la région et l'intention de procurer à ces administrations de nouvelles sources de revenus. Or, malgré cela, il a fallu un certain nombre d'années avant qu'un gouvernement décide de concrétiser les principales recommandations de ces rapports et cela, dans un contexte de vive opposition.

Un an et demi après la création des nouvelles villes et plus de deux ans après l'entrée en fonction de la CMM, il importe aujourd'hui de discerner les éléments positifs de cette réforme de ceux à améliorer, de façon à ce que le processus de consultation qu'enclenche le projet de loi no 9 permette à la région métropolitaine de Montréal de poursuivre sa progression, principalement en ce qui concerne le développement économique.

Principaux éléments positifs de la réorganisation municipale

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM)

Dans un contexte de vifs débats entourant la fusion des municipalités sur l'île et sur la Rive-sud de Montréal, c'est sans faire de bruit qu'a été créée la nouvelle Communauté métropolitaine de Montréal. Pourtant, la création de la CMM représente l'un des bienfaits incontestables de la réorganisation municipale, plus particulièrement dans la mesure où cette nouvelle instance métropolitaine venait commencer à combler l'immense vide que connaissait la région en matière de structure régionale de planification et de coordination du développement en général, et tout particulièrement du développement économique. En ce sens, la Chambre a toujours cru que la CMM représentait, pour la région métropolitaine, un outil stratégique important pour son dynamisme économique et la compétitivité économique de son territoire.

Toute instance, aussi pertinente soit-elle, peut cependant perdre rapidement de sa valeur et de son intérêt si elle n'est pas en mesure de fonctionner efficacement. Ainsi, la forme finale de gouvernance donnée à la CMM par la loi 170 – et rendue possible, nous le soulignerons ci-après, par les fusions des municipalités sur l'île et sur la Rive-sud de Montréal – apparaît, aux yeux de la Chambre, comme un autre élément réussi de la réforme municipale.

L'un des principaux défis pour un regroupement régional comme la CMM, comprenant un nombre important d'intervenants et de communautés, est celui de permettre l'expression du leadership et de favoriser la cohésion des acteurs et la cohérence des actions. De l'avis de la Chambre, la structure donnée au Conseil de la CMM – qui reflète de façon assez fidèle les forces économiques présentes sur « le terrain » –, répond de façon particulièrement prometteuse à ce défi (voir encadré à la page suivante).

La communauté métropolitaine de Montréal

Composition :

1. Le conseil de la CMM
2. Le comité exécutif
3. Les commissions du conseil

Principales compétences :

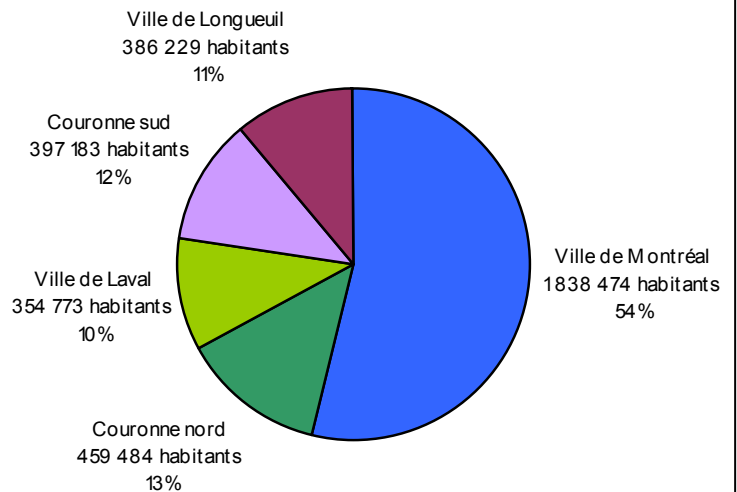
1. Aménagement du territoire
2. Développement économique
3. Logement social
4. Équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain
5. Transport en commun
6. Réseau artériel métropolitain
7. Planification de la gestion des matières résiduelles
8. Assainissement de l'atmosphère
9. Assainissement des eaux

Budget annuel (2003): 70 821 500 \$

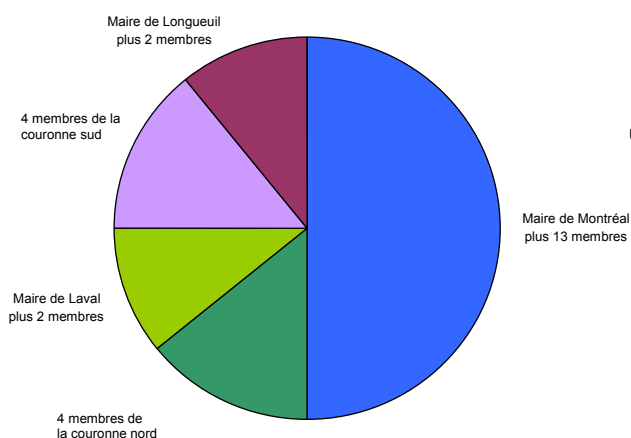
Projets en cours de préparation:

Énoncé de vision stratégique
Plan de développement économique
Schéma d'aménagement

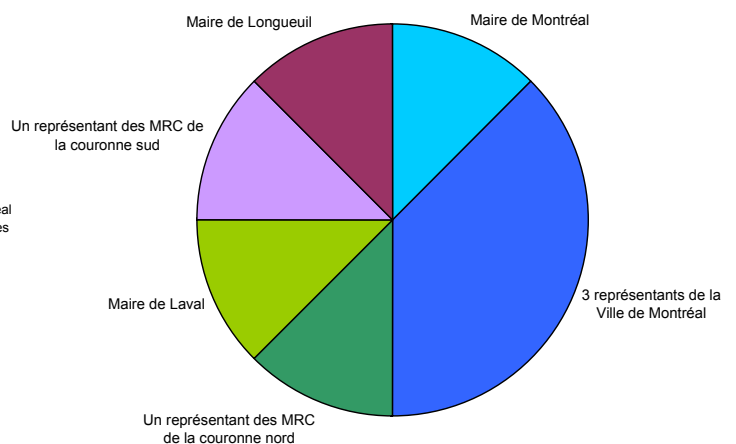
La population au sein de la CMM



Composition du conseil de la CMM



Composition du comité exécutif



Ainsi, le « noyau » où se concentre principalement l'activité économique de la région correspond, de façon générale, aux proportions du Conseil et du comité exécutif de la CMM où Montréal, Laval et Longueuil occupent les places prépondérantes. En occupant *de facto* les rôles respectifs de président et de vice-présidents, les maires de Montréal, de Laval et de Longueuil se voient confier les rôles de meneurs de l'organisation, autant qu'ils se voient imposer l'obligation d'œuvrer de concert afin d'assumer ce leadership.

Dans ce contexte, il y a donc tout lieu de croire que les fonctions de coordination et d'arbitrage que doit exercer la CMM pour le développement harmonieux de la région métropolitaine sont plus susceptibles d'être accomplies avec succès.²²

Fusions des villes sur l'île et sur la Rive-sud de Montréal

Dans l'ensemble, la Chambre a également accueilli positivement la fusion des municipalités sur l'île et sur la Rive-sud de Montréal, tout en étant consciente des objections et des soubresauts que ces changements majeurs entraîneraient inévitablement. Les quatre éléments suivants étaient au cœur de son analyse :

1. *Des villes avec le potentiel d'accroître leurs poids politique et d'assumer le leadership du développement régional*

Tel qu'exposé plus avant, la Chambre partageait l'opinion de plusieurs qu'il était urgent et nécessaire d'accroître le poids politique des grandes administrations municipales de Montréal et de Longueuil, afin que celles-ci puissent, aux côtés de Laval, assumer conjointement le leadership du développement de la région métropolitaine, particulièrement au niveau économique.

Mine de rien, par la fusion, la taille de la population que représente le maire de Montréal s'est accrue de plus de 75 % (798 940 personnes de plus). Ainsi, lorsqu'il prend la parole sur la scène provinciale, il représente les votes directs de pratiquement 25 % de la population du Québec, comparativement à 14 % avant la fusion. Dans un contexte où la représentation provenant de l'île de Montréal à l'Assemblée nationale est proportionnellement inférieure à la taille de sa population, la Chambre est

²² À ce sujet, l'étude de l'INRS-Urbanisation sur le *profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal* soulignait le rôle clé que joue souvent la présence d'un leader régional pour le dynamisme économique d'une région. Si dans bien des cas il s'agit de la ville-centre, il se peut également qu'il s'agisse du *County* ou encore de l'État. Cela semble être le cas de la région métropolitaine de Boston, où l'État du Massachusetts joue un rôle particulièrement important. INRS-Urbanisation, sous la direction de Jean-Pierre Collin, *Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal au Canada et aux États-Unis*, février 2000, p. 123.

d'avis que la création d'une voix politique d'envergure proportionnelle constitue, pour Montréal, un atout important.

Analysés sous l'angle métropolitain, les changements occasionnés par les fusions municipales sont également majeurs. Sous le régime actuel, le président de la CMM (d'office le Maire de Montréal) est directement élu par un bassin de population correspondant à 53,5 % de celle de la région métropolitaine, ce qui en fait un leader et un représentant tout aussi incontournable que légitime. Si Montréal retrouvait ses frontières d'avant 2001, le premier dirigeant de la CMM ne serait plus alors élu que par 30 % de la population de la CMM. Si une telle chose devait arriver, la Chambre redoute que la région de Montréal ne se retrouve encore une fois aux prises avec ce que M. Laurent Picard déplorait au sujet de Montréal dans les années 1980 : un « leadership conflictuel ».²³

Tableau 1				
Conséquences des fusions sur le poids démographique de Montréal et Longueuil				
Source : CMM et ISQ				
	<i>Montréal</i>		<i>Longueuil</i>	
	<i>Avant (2001)</i>	<i>Après (2003)</i>	<i>Avant (2001)</i>	<i>Après (2003)</i>
Population	1 039 534	1 838 474	128 016	386 229
% population du Québec	14 %	24,6 %	1,8 %	5,2 %
% population de la CMM	30 %	53,5 %	3,7 %	11,2 %

Le portrait du poids politique au sein de la CMM ne serait pas complet sans parler de la ville de Longueuil. Sans la fusion, force aurait été de constater un déséquilibre marqué entre les représentants des couronnes nord et sud au sein du conseil de la CMM, avec un maire de Laval représentant 354 773 citoyens, et celui de Longueuil en représentant plus de deux fois moins, soit 128 016. En créant sur la Rive-sud de Montréal une ville de 386 229 habitants – Longueuil –, la récente réorganisation municipale a permis l'établissement, au sein de la CMM, d'un équilibre des forces politiques et économiques particulièrement sain entre les banlieues nord et sud de Montréal.

²³ Actes du Symposium *Montréal 2017 : une Cité du monde de 375 ans*, 30 avril et 1^{er} mai 2002, p. 7

2. Meilleure concentration des ressources, diminution du saupoudrage et économies d'échelle

Un autre élément positif des regroupements municipaux réalisés à Montréal et Longueuil est qu'ils ont rendu possible une meilleure concentration des ressources disponibles, une diminution du « saupoudrage » des investissements publics, de même que la réalisation de certaines économies d'échelle. Cela étant dit, il est important de préciser que la Chambre considère ces avantages comme étant surtout de l'ordre du moyen à long termes plutôt que du domaine de l'instantané. Il serait en effet particulièrement optimiste de s'attendre à ce que la majorité des avantages – administratifs ou autres – d'une réorganisation municipale de cette envergure puissent être apparents sans qu'il n'y ait au préalable une période normale de rodage pouvant durer quelques années.

C'est sous l'angle du développement économique que la Chambre croit que la plus grande concentration des ressources devrait être, à terme, la plus profitable pour Montréal, ses citoyens, ses commerçants et ses entreprises. D'une part, cette concentration devrait favoriser que les décisions de développement économique soient prises en fonctions des meilleurs intérêts de tous les montréalais et non pas en fonction uniquement d'une portion d'entre eux. D'autre part, la consolidation des moyens d'intervention de la Ville en matière de développement économique devrait lui permettre de jouer un plus grand rôle dans la réalisation de grands projets ayant un effet catalyseur, que ce soit pour des secteurs ciblés ou pour l'ensemble de l'économie montréalaise.

Par ailleurs, certains de ces bénéfices sont déjà apparents. C'est le cas de l'amélioration de la cote de crédit de la nouvelle Ville de Montréal. La fusion a, en effet, permis à la Ville d'élargir significativement sa base de taxation et, par le fait même, d'améliorer sa capacité financière. L'amélioration de sa position financière permet désormais à la nouvelle Ville de présenter sur les marchés financiers un potentiel accru, ce qui se traduisait, le 3 février 2003, par une révision à la hausse de la cote de crédit de Montréal par l'agence de notation *Moody's Investors* (de A2 à A2 positif). Cette amélioration de la cote de crédit de Montréal a eu des répercussions très concrètes sur les finances de la Ville : elle lui aura permis de réaliser à meilleur coût un emprunt substantiel de 500 millions de dollars lui permettant de diminuer le poids financier de son déficit actuariel – un poids que ses contribuables n'auront donc pas à porter.

3. Établissement des bases d'un financement plus équitable et progression vers des niveaux comparables de services aux citoyens

Un autre élément indéniablement positif, aux yeux de la Chambre, de la création des nouvelles villes de Montréal et de Longueuil a été l'instauration des bases d'un système permettant, progressivement, un partage des coûts plus équitable pour les fonctions et équipements utilisés par tous les citoyens de l'île et de la Rive-sud de Montréal. À cet égard, les fusions représentent le premier geste concret vers l'établissement d'une plus grande équité fiscale entre les citoyens d'une même agglomération.

Cette recherche de l'équité fiscale et l'évolution vers un taux cible commun sur le paiement des taxes foncières offre l'avantage d'éliminer la concurrence inter-municipalités sur le plan foncier, une concurrence qui, en plus d'être improductive selon une perspective régionale, est fondamentalement biaisée parce qu'elle ne peut se jouer sur un « terrain égal » (ou *level playing field* pour reprendre l'expression anglaise consacrée). En effet, l'âge des municipalités, le degré de vétusté de leurs infrastructures, leur niveau de développement et d'occupation du territoire, ou tout simplement le fait qu'elles accueillent traditionnellement des populations plus ou moins nanties, sont des facteurs qui, de façon locale, ont un impact important sur la richesse foncière disponible et, par la force des choses, sur les taux de taxes foncières qu'elles peuvent exiger de leurs contribuables.

Dans la même veine, le début d'un certain équilibrage, depuis les fusions, des niveaux de services aux citoyens financés à partir des budgets de dotations locales, représente, pour la Chambre, un autre élément positif. Pour une ville comme Montréal qui fait de la qualité de vie – avec raison – l'un de ses principaux avantages comparatifs, la présence sur son territoire de différences marquées dans la quantité et la qualité de services fournis aux citoyens transmet un message discordant : de la qualité de vie certes, mais pas nécessairement la même pour tous. Dans une perspective de cohésion sociale, cela n'est certainement pas le genre de message qu'il est avantageux de véhiculer. De plus, il est réaliste d'anticiper que l'accès à de meilleurs services publics dans les secteurs les moins favorisés contribuera non seulement à y améliorer la qualité de vie, mais ajoutera également à leur potentiel de développement économique.

4. Montréal : une nouvelle ville reflétant la diversité de sa population

Tel que spécifié plus avant, la Chambre était d'avis que les structures politiques du territoire montréalais devaient refléter la diversité de sa population. Jusqu'à la réalisation de la fusion sur le territoire de l'île de Montréal, il y avait quelque chose d'incongru à ce que la cohabitation des deux

grandes communautés linguistiques, francophone et anglophone, et d'une multitude d'autres communautés culturelles, soit encore absente de la vie politique municipale, alors qu'on la retrouve à peu près partout ailleurs, que ce soit dans les sphères économique, sociale, culturelle et communautaire montréalaises.

Pour la Chambre, le regroupement des municipalités à majorité anglophones et francophones dans une même ville est beaucoup plus qu'un symbole : il s'agit de refléter le partage que les deux principales communautés font de leur quotidien, formant ce qu'il serait plus approprié de décrire comme une seule communauté montréalaise et qui est, sans l'ombre d'un doute, au cœur de l'attrait et de ce qui distingue particulièrement et avantageusement Montréal.

En d'autres termes, la réforme municipale a permis à l'organisation politique sur l'île de Montréal de mieux refléter la composition et les interactions de sa population, au même titre que la fusion de la *Chambre de commerce du Montréal métropolitain* avec le *Board of Trade of Montreal*, en 1992, se voulait le reflet de l'existence d'une seule grande communauté des affaires dans la région métropolitaine.

Les éléments manquants

Imposition plutôt que persuasion : un obstacle à la cohésion

Malgré tous ces importants aspects, il n'en demeure pas moins que la réorganisation municipale réalisée par le gouvernement du Québec entre 2000 et 2002 n'était pas sans défauts. À cet égard, le premier qui vient en tête est sans contredit le fait que la réforme a été réalisée dans un climat d'imposition plutôt que de persuasion.

Les effets les plus visibles de cette imposition sont, bien évidemment, les vives et durables oppositions, chez certains, à l'égard de la création des nouvelles villes, ainsi que la constitution de mouvements populaires et politiques visant à revenir au *statu quo ante* et démontrant peu d'intérêt à participer activement et résolument à la mise sur pied des nouvelles villes.

Au-delà de cette opposition, un autre effet – plus subtil –, de cette réforme imposée commence également à se faire sentir : le très grand manque de sensibilisation de la population à l'importance des enjeux et des besoins qui justifiaient le lancement d'une telle réforme. Ainsi, les débats entourant la création des nouvelles villes sont trop souvent demeurés confinés aux échanges entre élus et experts.

Le résultat est qu'il existe aujourd'hui un risque que la consultation enclenchée par le projet de loi no 9, plutôt que de résulter en un débat éclairé sur les avantages de l'adhésion aux nouvelles villes et sur les justifications de leur création, porte principalement sur les changements et les désagréments, tels que perçus et ressentis au seul niveau des secteurs ou des arrondissements.

À moyen terme, la Chambre craint également que des mauvais choix en matière d'administration publique résultent du peu de diffusion que reçoivent les défis urbains que doit relever la région métropolitaine pour maintenir sa compétitivité. À titre d'exemple, un sondage réalisé l'année dernière à travers sept grandes villes canadiennes révélait que la population montréalaise est parmi les *moins* préoccupées par l'état de ses infrastructures urbaines²⁴ – ce qui n'est certainement pas attribuable au fait que les infrastructures montréalaises soient en meilleur état. Ainsi, force est de constater que malgré une série de mesures pertinentes, le gouvernement précédant n'a pas réussi à donner à la réorganisation municipale les assises populaires nécessaires à sa durabilité.

Nouvelles sources de revenus : le meilleur est toujours à venir

Si l'argent est le nerf de la guerre, on peut être tenté de dire que la structure CMM/villes fusionnées mise en place pour la région métropolitaine de Montréal est un peu comme une colonne vertébrale à laquelle il manquerait la moelle épinière. L'accès à des sources de revenus nouvelles, accrues, diversifiées et prévisibles pour les villes *et* l'instance métropolitaine devant alors être créées, faisait, rappelons-le, partie des recommandations des deux grands rapports des années 1990, Pichette et Bédard. Or, elles se font toujours attendre, ce qui entraîne deux impacts négatifs précis :

- Le premier est que les nouvelles villes et la CMM peuvent difficilement faire plus que ce que faisaient leurs prédécesseurs. Il est effectivement ardu de faire la démonstration que la nouvelle structure permet de réaliser de façon plus intelligente des investissements publics si les nouvelles ressources financières nécessaires pour réaliser ces investissements sont à peu près inexistantes;
- Le deuxième est que, dans ce contexte, il devient encore plus difficile de contrer la perception chez les anciennes municipalités les plus riches qu'elles ont tout à perdre de leur fusion, puisqu'elles vont servir essentiellement à « financer » la ville-centre.

²⁴ Probe Research / Cameron Strategy Syndicated Study, *Urban Mood : Charting the New Role of Canadian Cities*, présentation dans le cadre de l'événement de la Coalition des villes ingénieuses (*Creative Cities Coalition*) organisé à Winnipeg, le 29 mai 2003.

Subsidiarité et responsabilité des élus locaux : des ajustements à réaliser

La Chambre tient enfin à souligner le besoin – somme toute prévisible – de procéder à certains ajustements dans l’application du principe de subsidiarité, à la fois dans la nature et le nombre de services qui devraient être administrés localement, au niveau des secteurs ou des arrondissements, que dans la façon dont les élus, à ce niveau, répondent et interagissent avec les électeurs qu’ils représentent. S’il n’est pas obligatoire pour la vitalité de l’identité d’une communauté que celle-ci s’exprime à travers une institution publique possédant le statut juridique de *municipalité*, il n’en demeure pas moins important pour chaque communauté que celle-ci ait le sentiment que ses élus se consacrent non seulement à la défense de ses intérêts, mais qu’ils disposent aussi des moyens de le faire. À cet égard, la Chambre est d’avis que les ajustements à accomplir concernent autant le partage des pouvoirs et des responsabilités entre la ville-centre et les secteurs ou les arrondissements, qu’une plus grande familiarisation du public avec le fonctionnement de ces nouvelles structures démocratiques.

Ce qui ne change pas : le devoir de bien gérer

Les points forts et les points faibles de la réorganisation municipale étant soulignés, il est utile de rappeler l’une des choses qui, elle, est demeurée inchangée : le devoir des élus de bien gérer. Malgré le temps et les énergies que l’on peut consacrer aux questions d’ordre structurel, il est préférable de ne pas entretenir des attentes disproportionnées par rapport aux changements apportés à ces structures. Si ces dernières – lorsque bien conçues parce que pleinement adaptées aux besoins –, peuvent accroître les chances de réussites, le défi de l’exécution et de la bonne gestion demeure, lui, entier. Avant d’entreprendre une consultation populaire sur des changements qui sont, essentiellement, d’ordre structurel, c’est une nuance qu’il est sage de garder en tête.

2. Conjuguer volonté des citoyens et impératifs économiques : recommandations de la Chambre sur le projet de loi no 9

A. Synthèse des objectifs à atteindre

Compte tenu des éléments contextuels, historiques et, bien évidemment, économiques et pratiques présentés en première partie de ce mémoire, la Chambre aborde son analyse du projet de loi no 9 avec sept objectifs que la loi, dans sa forme définitive, devrait permettre d'atteindre :

1. Privilégier et soutenir le maintien des structures actuelles en suscitant prioritairement l'adhésion des citoyens aux nouvelles villes

L'analyse faite par la Chambre de la réorganisation municipale résultant des projets de loi 170 et 29 est sans équivoque : les éléments à corriger de cette réorganisation ne concernent pas la forme finale des structures métropolitaine et municipales qu'elle a engendrées, mais plutôt le fait qu'elles ne semblent pas obtenir pour le moment, une adhésion significative et indiscutable de leurs citoyens et qu'elles ne disposent pas de la totalité des moyens financiers leur permettant d'assumer leurs responsabilités. Ainsi, compte tenu de l'ensemble des raisons identifiées par la Chambre qui militent en faveur du maintien des villes fusionnées – lesquelles doivent être, conséquemment, à l'origine du souhait exprimé par le gouvernement de voir ces nouvelles villes réussir –, nous croyons que la loi no 9, dans sa forme finale, doit privilégier le maintien des nouvelles villes et, pour cette raison, devrait d'abord permettre de sonder les citoyens sur leur volonté d'y adhérer.

2. Permettre les améliorations dans la livraison des services de proximité aux citoyens

Ce deuxième objectif est en fait le corollaire du premier : l'obtention de l'adhésion aux nouvelles villes est en grande partie rendue plus ardue en raison des ajustements à apporter, notamment, à la livraison des services de proximité aux citoyens. C'est d'ailleurs en réponse à cette situation que le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, dans sa déclaration ministérielle du 20 juin 2003, invitait les élus des nouvelles villes à lui présenter des propositions de réorganisation administrative. Ainsi, dans la mesure où l'on souhaite que la consultation auprès des citoyens découlant du projet de loi no 9 permette l'expression de cette adhésion, il serait logique que soient prévus, à l'intérieur du projet de loi, les délais nécessaires pour que soient connues – et approuvées par le ministre – les propositions de réorganisation des villes fusionnées.

3. Préserver et renforcer les fonctions de planification et de coordination métropolitaine du développement économique

Pour la Chambre, la création d'une CMM responsable de la planification et de la coordination des principales fonctions métropolitaines – et tout particulièrement celle du développement économique – est l'une des percées positives importantes de la réorganisation municipale. Dans cette optique, il importe que le projet de loi no 9 contribue, de façon beaucoup plus claire, à préserver et à renforcer ces fonctions métropolitaines, notamment, en garantissant explicitement la présence au sein de la CMM des leaders régionaux que sont, dans leur forme actuelle, les villes de Montréal, de Longueuil et de Laval, en plus de préserver l'équilibre des forces présent, à l'heure actuelle, entre ces trois leaders politiques.

4. Assurer le partage équitable des coûts relatifs aux équipements et activités à l'échelle de l'agglomération et poursuivre la progression vers des niveaux comparables de services aux citoyens et aux entreprises

Peu importe les résultats de la consultation publique et les volontés qui seront alors exprimées par la population, le projet de loi no 9 doit permettre la poursuite d'une forme de partage équitable des coûts relatifs aux équipements et aux activités dont la portée s'étend au territoire actuel des nouvelles villes. Parmi ces activités, celle du développement économique devrait faire figure d'incontournable. Ainsi, la poursuite d'une fiscalité plus équitable entre les différents secteurs d'une même agglomération, de même que la répartition des ressources financières disponibles permettant le financement de niveaux comparables de services aux citoyens et aux entreprises, doivent demeurer des caractéristique importantes de l'organisation des grandes agglomérations québécoises.

5. Maintenir le poids politique de Montréal et de Longueuil

Selon les résultats de la consultation populaire prévue par le projet de loi no 9, il existe un réel danger que le poids politique des nouvelles villes de Montréal et de Longueuil soit érodé. En plus de constituer un argument supplémentaire pour organiser, d'abord et avant tout, le processus en fonction d'une adhésion aux nouvelles villes, l'objectif de maintenir le poids politique de Montréal et de Longueuil devrait se traduire par l'inclusion de tous les pouvoirs pertinents dans la liste des « pouvoirs d'agglomération » prévus dans le projet de loi comme devant être assumés par la ville-centre.

6. Permettre aux citoyens de faire un choix éclairé

Avant d'en appeler à la population, il est du devoir du gouvernement de lui présenter le portrait le plus exhaustif possible de la situation, afin de permettre à chaque citoyen d'exprimer son choix de façon éclairée. À cet égard, en plus de prévoir les délais nécessaires afin que soient connues de la population les propositions de réorganisation que les maires des villes fusionnées peuvent présenter au gouvernement, il est primordial que les études d'impact prévues dans le projet de loi présentent les deux côtés de la médaille plutôt que de strictement mesurer les coûts d'une défusion. Ainsi, il serait de mise que les arguments militant en faveur du maintien des nouvelles structures municipales soient également présentés et documentés dans ces études. Enfin, il va de soi que les citoyens devraient être invités à se prononcer seulement après que l'ensemble de l'information soit disponible et accessible aux citoyens concernés.

7. Minimiser l'incertitude et accélérer le retour à des préoccupations de croissance et d'efficacité

En dépit de la volonté du gouvernement de consulter la population sur un enjeu d'importance, il n'en demeure pas moins que le dépôt du projet de loi no 9, en ouvrant la porte à de nouveaux chambardements de l'organisation municipale en moins de trois ans, marque l'ouverture d'une réelle période d'incertitude. Ainsi, il est essentiel que, dans sa forme finale, ce projet de loi soit conçu de façon à minimiser et à circonscrire l'incertitude et l'instabilité qu'il engendre inévitablement. Pour ce faire, une clarté exemplaire quant aux différentes options qui s'offrent aux citoyens est essentielle, afin que ceux-ci puissent être en mesure, le plus rapidement possible, de prendre des décisions éclairées et durables. De plus, parce que de potentiels changements structurels sont susceptibles de requérir, à nouveau, des périodes d'adaptation et de transition importantes de la part des citoyens, commerçants, entreprises, investisseurs, créateurs, fournisseurs, syndicats, administrations municipales et gouvernements, il va sans dire que le projet de loi aurait intérêt à permettre de solliciter prioritairement l'adhésion des citoyens au maintien des villes fusionnées.

B. Présentation des recommandations

1. Étendre la portée et la diffusion des études d'impact

Pour que la consultation qu'enclenchera le projet de loi no 9 puisse mener à la formulation, par la population, d'une opinion tout aussi informée que durable, la Chambre recommande au gouvernement d'étendre la portée et la diffusion des études d'impact prévues et décrites à l'article 15 du chapitre II, section III, du projet de loi.

Concrètement, cette recommandation se traduit par la proposition des modifications ou ajouts suivants :

1.1. Faire précéder toute forme de consultation formelle auprès de la population de l'achèvement et de la diffusion publique des études d'impact

Selon l'article 13 du projet de loi, des études d'impact doivent être produites par chaque ville comprenant un ou plusieurs secteurs où un scrutin référendaire sur la reconstitution d'une municipalité aura été rendu nécessaire par la signature d'un registre par 10 % des personnes habiles à voter dans ledit secteur. À l'article 18, il est également précisé que le ministre doit rendre public le contenu de cette étude « *au plus tard le trentième jour qui précède celui où doit être tenu le scrutin référendaire* ».

Compte tenu de l'importance des enjeux liés à la réorganisation territoriale des municipalités concernées par la consultation, la Chambre suggère :

- que dès l'entrée en vigueur de la loi, des études d'impact soient commandées par le ministre pour chacune des villes concernées par le projet de loi, en tenant compte de chacun des secteurs de la ville, tels que définis à l'article 5;
- que l'article 18 soit modifié de façon que le ministre soit tenu de rendre accessible le contenu de l'étude au moins trente (30) jours avant la tenue d'une première consultation auprès des citoyens.

Cette recommandation de la Chambre fait écho à la rencontre tenue le 26 juin dernier entre le Premier ministre du Québec, le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir et les maires des principales villes concernées par le projet de loi, où il fut proposé au ministre que la réalisation et la diffusion des études d'impact précèdent l'ouverture du processus d'enregistrement.

Aux yeux de la Chambre, le processus d'enregistrement, parce qu'il peut entraîner la tenue d'un scrutin référendaire sur la reconstitution d'une ancienne municipalité, en est un qui est lourd de conséquences. Considérant que la période comprise entre la signature du registre par plus de 10 % des électeurs admissibles et la tenue du scrutin référendaire en sera une caractérisée par une profonde incertitude, la Chambre croit que cette période ne devrait être lancée qu'en toute connaissance de cause, à savoir, après que la population ait pu prendre connaissance du contenu des études d'impact.

1.2. Faire en sorte que les études d'impact offrent un portrait complet des enjeux entourant la question de l'organisation municipale

Selon la formulation employée à l'article 13, les études qui seront effectuées à la demande du ministre devront porter « *sur les conséquences et les coûts estimés de ce qui fait l'objet de la consultation* ». Pour la Chambre, ce qui fait l'objet de la consultation ne se limite pas strictement à la reconstitution de certaines municipalités et aux coûts qu'un tel choix entraînerait. Comme la première section de ce mémoire en a fait état, la question de l'organisation territoriale d'une région urbaine telle que la région métropolitaine de Montréal est d'une importance primordiale pour le développement économique de cette région. C'est pourquoi, dans l'optique de présenter aux populations concernées des études d'impact les plus exhaustives possible, la Chambre recommande au ministre des Affaires municipales, des Sports et du Loisir que, parmi les aspects devant être analysés dans les études d'impact, il s'assure d'inclure les suivants :

- *Les avantages et les inconvénients économiques et organisationnels des regroupements municipaux faisant l'objet de la consultation, selon une perspective à court et à plus long termes. Plus spécifiquement, les éléments suivants devraient être documentés :*
 - estimation, à court, moyen et long termes, de l'impact sur la compétitivité des régions métropolitaines concernées par la fusion de municipalités sur leur territoire, ainsi que la création d'une communauté métropolitaine;
 - estimation des avantages compétitifs (économiques et environnementaux, notamment) liés à une planification métropolitaine du développement économique, à une meilleure concentration des ressources économiques par les villes fusionnées et à l'élimination de la concurrence fiscale entre les municipalités d'une même agglomération;
 - évaluation prospective des avantages – notamment pour les entreprises québécoises actives à l'international – des villes fusionnées et de la création des communautés

métropolitaines sur le plan du rayonnement international, tant en ce qui a trait à la prospection des investissements qu'aux relations de coopération internationale entretenues avec des villes étrangères.

- *Les impacts collectifs, à l'échelle de la ville-centre et de la région métropolitaine, de la reconstitution de certaines municipalités, tels que :*
 - les impacts financiers pour la ville-centre (revenus, capitaux disponibles, capacité et coût d'emprunt, cote de crédit sur les marchés internationaux, etc.) à court et à moyen termes;
 - les impacts sur les liens entretenus par la ville-centre avec les paliers de gouvernement supérieur, ainsi que sur sa participation à une communauté métropolitaine;
 - les impacts sur la compétitivité de la ville-centre et de ses entreprises sur les scènes québécoise, canadienne et internationale;
 - les coûts et les impacts liés à la période d'incertitude associée à la tenue de référendums dans certains secteurs;
 - les coûts totaux des taxes que devront assumer les citoyens des municipalités reconstituées et de la ville-centre advenant des défusions, ainsi que l'impact que cela pourrait avoir sur les finances de la ville-centre.

- *Les impacts spécifiques pour les secteurs optant pour la reconstitution de leur ancienne municipalité, notamment :*
 - les coûts relatifs aux processus de défusion à être assumés par les citoyens d'éventuelles municipalités reconstituées;
 - une description détaillée des coûts et des mécanismes relatifs aux institutions municipales et métropolitaines d'éventuelles municipalités reconstituées;
 - le calcul détaillé des montants à être transférés de la municipalité reconstituée à la ville-centre dans le cadre de l'application de la fiscalité d'agglomération;
 - le calcul détaillé des montants à être transférés de la municipalité reconstituée à la ville-centre dans le cadre de l'application du mécanisme de péréquation.

Comme en fait foi l'ensemble des éléments à être documentés dans le cadre des études d'impact, la Chambre est d'avis que les enjeux liés à la modification éventuelle des structures municipales et régionales actuellement en place touchent à la fois des secteurs précis, ainsi que l'ensemble de la collectivité de la ville et de sa région. Dans ce contexte, la Chambre juge sage de recommander que les

études d'impact fassent ressortir tant les impacts locaux que régionaux. Aussi, la Chambre croit que, par souci de rigueur, la décision de reconstituer une ancienne municipalité devrait faire l'objet d'une évaluation critique en regard des analyses poussées sur les structures municipales de la région métropolitaine de Montréal réalisées sous le règne des gouvernements libéral et péquiste au cours des années 1990, à savoir les rapports Pichette et Bédard.

1.3. Porter le délai de préparation des études d'impact à 120 jours

Compte tenu de l'ensemble des aspects recommandés par la Chambre comme devant être inclus dans les études d'impact, et du fait que ces dernières devraient prendre automatiquement en compte tous les secteurs constituant les villes qui font l'objet de la consultation, la Chambre recommande que le délai prévu à l'article 14 pour la production des études soit – logiquement – porté de 60 à 120 jours.

2. Préserver la cohérence, la cohésion et la capacité d'initiative de l'agglomération en matière de développement économique

La réorganisation municipale aura enfin permis de répondre au besoin d'assurer la cohésion et la cohérence du développement économique de Montréal et de Longueuil et, par le fait même, de l'ensemble du territoire de la CMM. Compte tenu de cet acquis important, la Chambre est d'avis que le processus actuel, s'il se concluait par la concrétisation d'un certain nombre de défusions, ne doit absolument pas porter préjudice au maintien de cette cohérence et de cette cohésion dans la gestion du développement économique, ni réduire la capacité d'initiative de la ville-centre dans ce domaine.

2.1. Inclure la compétence du développement économique parmi celles devant faire l'objet d'une entente obligatoire entre la ville-centre et la municipalité reconstituée

Dans cette optique, la Chambre recommande que soit ajouté le point « développement économique » à la liste de l'article 48 qui énumère les compétences devant faire l'objet d'une entente obligatoire entre la municipalité reconstituée et la ville-centre, afin que cette dernière en assume la responsabilité.

Concrètement, dans le cas de la Ville de Montréal, cela impliquerait le maintien du partage actuel des tâches, en vigueur pour toute l'île de Montréal, où le développement économique est la responsabilité de la ville-centre et le développement économique local, celle des arrondissements. Parmi les mandats

particuliers qui devraient demeurer – de façon non équivoque – sous la juridiction de la ville-centre figurent :

- la planification, la coordination et l'appui à la livraison des services municipaux aux commerces et aux entreprises;
- le développement des secteurs économiques stratégiques, notamment par le soutien au développement de grappes industrielles et par la réalisation de grands projets de développement économique structurants;
- la planification, le développement et la promotion des parcs et autres espaces industriels;
- la planification, le développement et le rayonnement du centre-ville, cœur de l'agglomération;
- la réalisation et l'application du plan d'urbanisme.

De nombreux arguments militent en faveur de l'ajout du point « développement économique » à la liste des « compétences d'agglomération » figurant à l'article 48 :

- La Chambre est d'avis que le développement économique doit absolument être envisagé comme un « bien collectif », en ce sens que les répercussions d'un investissement ou de la croissance d'une entreprise ne sont jamais confinées à l'intérieur des limites d'un secteur, d'un arrondissement ou d'une municipalité : c'est généralement au niveau de l'agglomération ou de la région que ces répercussions se font sentir. Ainsi, les décisions et les actions de soutien relatives au développement économique ne devraient pas être prises en tenant compte exclusivement des intérêts d'une municipalité, d'un secteur ou d'un arrondissement. Au contraire, ces décisions et ces actions devraient résulter de la prise en compte des intérêts collectifs de l'agglomération et de la région.
- L'un des avantages évident de la consolidation de la gestion du développement économique au niveau de la ville-centre est la disparition de l'improductive et fort nuisible concurrence interne entre les anciennes municipalités d'une même agglomération, permettant ainsi à la concurrence avec les autres métropoles du monde de figurer en tête de liste des priorités.
- Dans la mesure où la planification du développement économique figure au nombre des responsabilités de la CMM, la Chambre croit que l'efficacité de cette planification au plan régional sera plus facilement atteinte si le nombre de joueurs impliqués demeure restreint à ceux qui le sont actuellement. Aussi, la Chambre est d'avis que les villes de Montréal et

de Longueuil seront plus en mesure d'exercer un leadership efficace au sein de la CMM si elles constituent, en elles-mêmes, des entités fortes de développement économique.

- Compte tenu des tendances actuelles où les relations, les échanges et la concurrence économique dans le monde se jouent de plus en plus au niveau des agglomérations urbaines et des villes-région, la mission de développement économique confiée aux villes est appelée à prendre énormément d'importance, tant pour la compétitivité des entreprises installées dans ces villes que pour celle des villes elles-mêmes. Dans ce contexte, la Chambre croit que la préservation du potentiel consolidé des services de développement économique des villes fusionnées de Montréal et de Longueuil constitue un indéniable atout pour l'avenir de ces villes et, conséquemment, pour celui de l'ensemble de la région métropolitaine de Montréal, ainsi que pour le Québec tout entier. Il importe en effet que, même si certains secteurs décidaient de se séparer de leur ville-centre, cette dernière demeure en possession des capacités et ressources nécessaires à la prise de grandes initiatives stratégiques pouvant bénéficier à l'économie de toute l'agglomération.

2.2. Ajouter les grandes installations non résidentielles à la liste des équipements, infrastructures et activités devant faire l'objet d'une entente obligatoire entre la ville-centre et la municipalité reconstituée

Si la cohérence et la cohésion du développement économique d'une ville passent par une planification et un soutien consolidés, elles requièrent également – et en toute logique – un partage équitable des retombées que ce développement génère. C'est en vertu de ce partage équitable qu'il sera alors possible pour la ville-centre de disposer de la capacité d'initiative correspondant à sa responsabilité d'agent catalyseur du développement de l'agglomération et, pour la municipalité reconstituée, d'avoir les ressources nécessaires à la livraison des services publics aux contribuables non résidentiels de son territoire.

Dans cette optique, la Chambre croit que le partage des coûts et des revenus que prévoit l'article 54 du projet de loi pour les équipements qui sont « utilisé[s] d'une façon importante par les citoyens ou contribuables de la municipalité reconstituée ou de la ville, selon le cas, sur le territoire de laquelle il[s] ne [sont] pas situés »²⁵ ne devrait pas se limiter aux équipements dont la ville-centre ou la municipalité reconstituée sont propriétaires, mais inclure également les grandes installations non résidentielles sises sur leur territoire.

²⁵ Extrait de l'article 54 du projet de loi no 9.

Par « grandes installations non résidentielles », la Chambre entend les immeubles dont la vocation commerciale, industrielle ou la vocation de services a une portée qui va au-delà des limites du secteur où ces immeubles sont situés, tels que les centres commerciaux, les parcs industriels, les installations aéroportuaires et portuaires, etc.

Le premier avantage d'une telle mesure est de permettre aux différents secteurs de la ville de profiter plus équitablement des revenus fonciers importants que génèrent ces grandes installations non résidentielles qui, bien qu'installées à l'intérieur d'un secteur précis, profitent grandement de la présence, à proximité, d'un bassin beaucoup plus grand de population, ainsi que d'un ensemble important d'infrastructures urbaines.

D'autre part, ces ententes devraient constituer la base d'un mécanisme par lequel l'agglomération s'assurerait du maintien du *level playing field* nécessaire à une saine concurrence pour ce qui est de l'attraction de grands investissements qui permettent l'élargissement de l'assiette fiscale non résidentielle. À titre d'exemple, la Chambre serait favorable à une formule de partage des revenus fonciers des grandes installations non résidentielles selon laquelle :

- la municipalité reconstituée où est située l'installation percevrait des revenus correspondant à son taux de taxe foncière général, tel qu'il est appliqué à ses immeubles résidentiels, de façon à lui permettre de financer les services publics fournis à ladite installation;
- la ville-centre percevrait l'ensemble des revenus supplémentaires, correspondants à l'équivalent de la taxe sur les immeubles non résidentiels, ou taxe d'affaires, à la fois pour des fins de redistribution à ses arrondissements et pour le financement des fonctions de développement économique dont elle est responsable pour l'ensemble de l'agglomération.

Par une telle formule, la Chambre croit que les bénéfices de la croissance économique pourraient ainsi être partagés par l'ensemble des habitants de l'agglomération. Ainsi, cela permettrait d'éviter qu'un secteur, parce qu'il dispose, à la base, d'une plus grande richesse foncière, soit en mesure d'attirer une part importante des nouveaux investissements immobiliers en offrant des taux de taxation significativement plus bas que ceux pouvant être offerts par la ville-centre.

3. Inclure la participation au fonctionnement d'une communauté métropolitaine parmi les compétences devant faire l'objet d'une entente obligatoire entre la ville-centre et la municipalité reconstituée

Tel que présenté à la section consacrée aux éléments positifs de la réorganisation municipale, la Chambre croit que le fonctionnement optimal de la CMM est intimement lié à la fusion des municipalités de l'île et de la Rive-sud de Montréal, en ce sens que ces fusions ont permis la confirmation de trois leaders politiques (en incluant Laval) naturels et légitimes pour assumer la direction de cette nouvelle instance métropolitaine. Dans cette optique, la Chambre croit qu'il serait important de préserver cet équilibre et de préciser davantage dans le projet de loi no 9 les modalités selon lesquelles d'éventuelles municipalités reconstituées participeraient au fonctionnement de la CMM.

Ainsi, compte tenu du besoin de préserver l'équilibre des forces présent au sein du conseil et du comité exécutif de la CMM, la Chambre suggère qu'à l'article 48 du projet de loi, la « participation à une communauté métropolitaine » soit ajoutée à la liste des domaines pour lesquels la ville et les municipalités reconstituées doivent conclure des ententes obligatoires.

Dans cette optique, la participation à la communauté métropolitaine assumée par la ville-centre demeurerait la même : celle-ci serait responsable d'y représenter encore le même territoire – à titre d'exemple, dans le cas Montréal, la ville-centre et toute les municipalités éventuellement reconstituées de l'île de Montréal –, peu importe le nombre de municipalités reconstituées s'y trouvant. Il appartiendrait ainsi à la ville-centre et aux municipalités reconstituées de s'entendre sur les positions et les décisions à être défendues par les représentants de la ville-centre au sein des instances décisionnelles de la communauté métropolitaine.

Une telle mesure serait d'autant plus cohérente que plusieurs des compétences énumérées à l'article 48 du projet de loi no 9 font déjà l'objet d'une coordination métropolitaine par la CMM, comme en fait foi le tableau 2, à la page suivante.

Tableau 2**Correspondances entre certains domaines de l'article 48 et certaines compétences de coordination ou de planification de la Communauté métropolitaine de Montréal**

<i>Domaines de l'article 48 du projet de loi no 9</i>	<i>Compétences de coordination métropolitaine correspondantes de la CMM</i>
· La gestion des cours d'eau municipaux	· Assainissement des eaux
· Le transport collectif des personnes	· Transport en commun
· L'élimination et le recyclage des matières résiduelles	· Planification de la gestion des matières résiduelles
· La gestion des rues et des routes du réseau artériel	· Réseau artériel métropolitain
· <i>Le développement économique</i> (tel que suggéré par la Chambre)	· Développement économique

4. Augmenter la valeur des montants de péréquation

Les relations économiques au sein d'une agglomération transcendent, nous l'avons vu, les limites territoriales des municipalités ou des secteurs qui la composent, de sorte qu'il est généralement plus approprié de considérer que tous les citoyens qui y habitent sont partie prenante d'une seule et même économie, celle de leur agglomération. Partant de ce constat, il devient particulièrement difficile de justifier que citoyens, commerçants et entreprises des différents secteurs ne puissent alors recevoir, de façon systématique, des services publics de niveaux comparables.

C'est un tel raisonnement qui, appliqué à l'échelle nationale, constitue le fondement du système de péréquation appliqué par le gouvernement du Canada entre les provinces canadiennes. Aussi, considérant que le niveau d'interaction entre les citoyens, les commerçants et les entreprises d'une même agglomération est encore plus élevé que celui présent entre les provinces, d'un océan à l'autre, la Chambre croit que l'établissement à l'échelle de l'agglomération de niveaux comparables de services pour tous ces types de contribuables fait figure d'incontournable.

Dans ce contexte, la Chambre salue la disposition du projet de loi no 9 établissant un mécanisme de péréquation auquel d'éventuelles municipalités reconstituées auraient à participer. En fait, ce mécanisme répond à un besoin tel, que la Chambre, compte tenu de l'importance des écarts entre la richesse foncière des différents secteurs des nouvelles villes de Montréal et de Longueuil, recommande que les montants de péréquation soient augmentés en majorant le multiplicateur de 15 % actuellement prévu dans le projet de loi.

Plusieurs arguments appuient une telle augmentation, à tout le moins dans le cas de l'île de Montréal. Le premier est le côté relativement fortuit de la répartition de la richesse foncière à travers les territoires des différents secteurs correspondant aux municipalités fusionnées. C'est ainsi que, pour des raisons aussi diverses que l'âge d'une municipalités, le degré de vétusté de ses infrastructures, le niveau d'occupation de son territoire ou la richesse traditionnelle des populations qui s'y concentrent, les anciennes municipalités d'une même agglomération peuvent présenter des écarts surprenants dans leur potentiel de richesse foncière.

Dans le cas de Montréal, les données sont saisissantes.²⁶ Entre le secteur présentant la plus faible richesse foncière uniformisée *per capita* (ou RFU *per capita*, c'est-à-dire la valeur foncière moyenne, par habitant, à partir de laquelle sont calculées et perçues les taxes foncières) et celui présentant la plus élevée on retrouve un écart de 146 524,31 \$. En d'autres termes, avec une RFU *per capita* de 175 328,74 \$, Senneville possède, par habitant, un potentiel de revenu de taxes foncières six fois plus élevé que Montréal-Nord, où la RFU ne s'élève qu'à 28 804,43 \$.

Tableau 3			
Exemples du déséquilibre dans la répartition de la richesse foncière <i>per capita</i> sur l'île de Montréal			
RFU <i>per capita</i>	Senneville (1^{er})	Montréal-Nord (27^e)	Différence
	175 328,74 \$	28 804,43 \$	+ 146 524,31 \$
	Montréal (ancienne ville – 19^e)	Moyenne, île de Montréal	
	45 992,08 \$	50 366,74 \$	- 4 374,66 \$
Nombre de citoyens de secteurs où la RFU <i>per capita</i> est inférieure à la moyenne		Nombre de citoyens de secteurs où la RFU <i>per capita</i> est supérieure à la moyenne	
1 469 302 personnes		326 541 personnes	
(82 % de la population totale de l'île)		(18 % de la population totale de l'île)	

Bien qu'il s'agisse d'un cas extrême, le déséquilibre présent sur l'île de Montréal n'en demeure pas moins majeur lorsqu'il s'agit des RFU *per capita* de ses différents secteurs : ainsi, la RFU *per capita* de secteurs correspondant à 82 % de la population *est inférieure* à la moyenne de l'île, qui est de

²⁶ Les calculs présentés dans cette section ont été réalisés à partir des données tirées du document *Prévisions budgétaires des organismes municipaux, Exercice financier 2001*, produit par l'ex-ministère des Affaires municipales et de la Métropole. Il est également à noter qu'afin d'éviter les distorsions, les calculs présentés dans cette section ont été réalisés sans inclure l'Île Dorval parmi les anciennes municipalités de l'île de Montréal. La raison étant que l'Île Dorval ne comptant techniquement qu'un seul payeur de taxes (pour l'ensemble de ses résidents), le calcul de la richesse foncière *per capita* y perdrait alors tout son sens.

50 366,74 \$. (La RFU *per capita* pour chacune des anciennes municipalités de l'île de Montréal est présentée à l'intérieur du graphique 1, à la page 56.)

Dans ce contexte, il va sans dire que la poursuite de niveaux comparables de services requiert inévitablement l'application d'une forme de péréquation. Or, calculés selon les paramètres énoncés aux articles 71 à 75 du projet de loi, les impacts de cette péréquation demeurent marginaux et nécessitent d'être accrus.

Afin de donner une meilleure idée du budget par citoyen que pourrait permettre la richesse foncière de chacun des secteurs, nous leur avons appliqué le « taux global de taxation uniformisé »²⁷, ce qui a permis de déterminer les revenus fonciers potentiels *per capita* de chacun de ces secteurs. Comme en fait foi le graphique 2, à la page 57, les disparités sont effectivement très grandes.

C'est par rapport à cet état « initial » qu'il faut donc évaluer les effets d'une péréquation calculée à partir d'un multiplicateur de 15 %, tel qu'il est prévu actuellement dans le projet de loi no 9. Les résultats sont présentés dans le graphique 3, en page 58. Ce qui, d'emblée, est remarquable, c'est d'abord que la variation entraînée par la péréquation sur les revenus fonciers potentiels *per capita* est très modeste : ceux-ci ne varient en moyenne, après péréquation, que de 3 %.

Autrement dit, l'application d'une péréquation calculée selon un multiplicateur de 15 % permet, en moyenne, de réduire les écarts entre les budgets par habitant des différents secteurs de seulement 29,89 \$. Dans le cas de l'ancienne ville de Montréal, une péréquation à ce niveau de 15 %, impliquant toutes les anciennes municipalités reconstituées, lui permettrait d'accroître son budget potentiel de seulement 12,57 \$ par habitant (de 880,56 \$ à 893,13 \$). Ainsi calculé, l'effet de la péréquation sur l'écart entre les riches et les pauvres, telle qu'elle est prévue dans le projet de loi no 9, demeure très limité, sinon marginal. C'est la raison qui motive la Chambre à recommander au gouvernement de majorer la valeur du multiplicateur de 15 %, afin que soient augmentés les montants de péréquation.

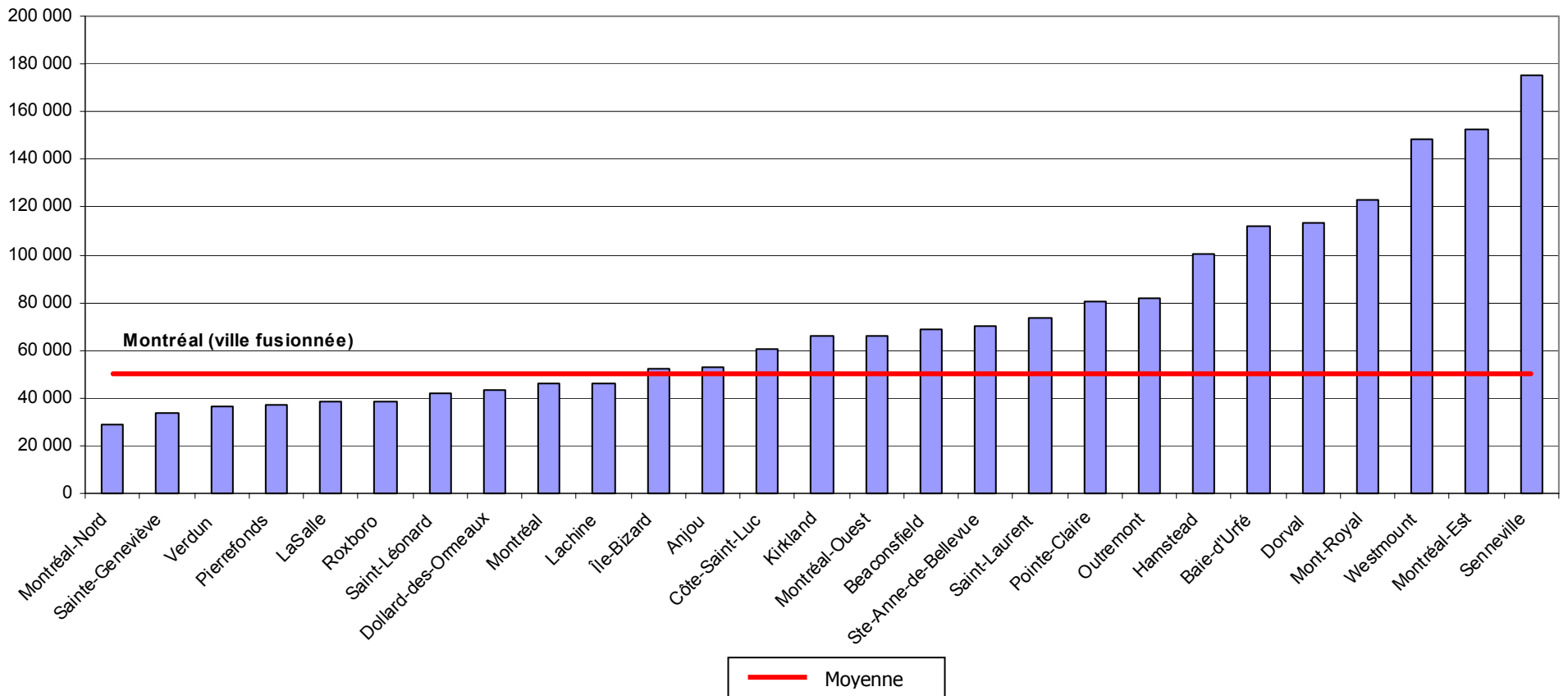
L'élaboration d'un mécanisme de péréquation est un exercice éminemment complexe et c'est pourquoi la Chambre ne se considère pas en position de se prononcer sur la valeur optimale du multiplicateur. Néanmoins, la Chambre souhaite que soit poursuivie l'exploration de différentes avenues pour pallier réellement l'inégalité des richesses foncières entre les secteurs d'une même agglomération. À cet égard, il pourrait être utile de documenter davantage les montants devant être transférés entre les

²⁷ La valeur du taux global de taxation uniformisé est fixée, pour les prévisions budgétaires 2003 de la Ville de Montréal, à 1,9146 \$ par 100 \$ d'évaluation.

municipalités éventuellement reconstituées et la ville-centre, dans le cadre des ententes prescrites par le projet de loi au chapitre IV – notamment en tenant compte de la recommandation 2.2 de la Chambre –, de même que l’impact de ces montants sur la dotation, avant et après péréquation, des arrondissements de la ville-centre et des municipalités reconstituées.

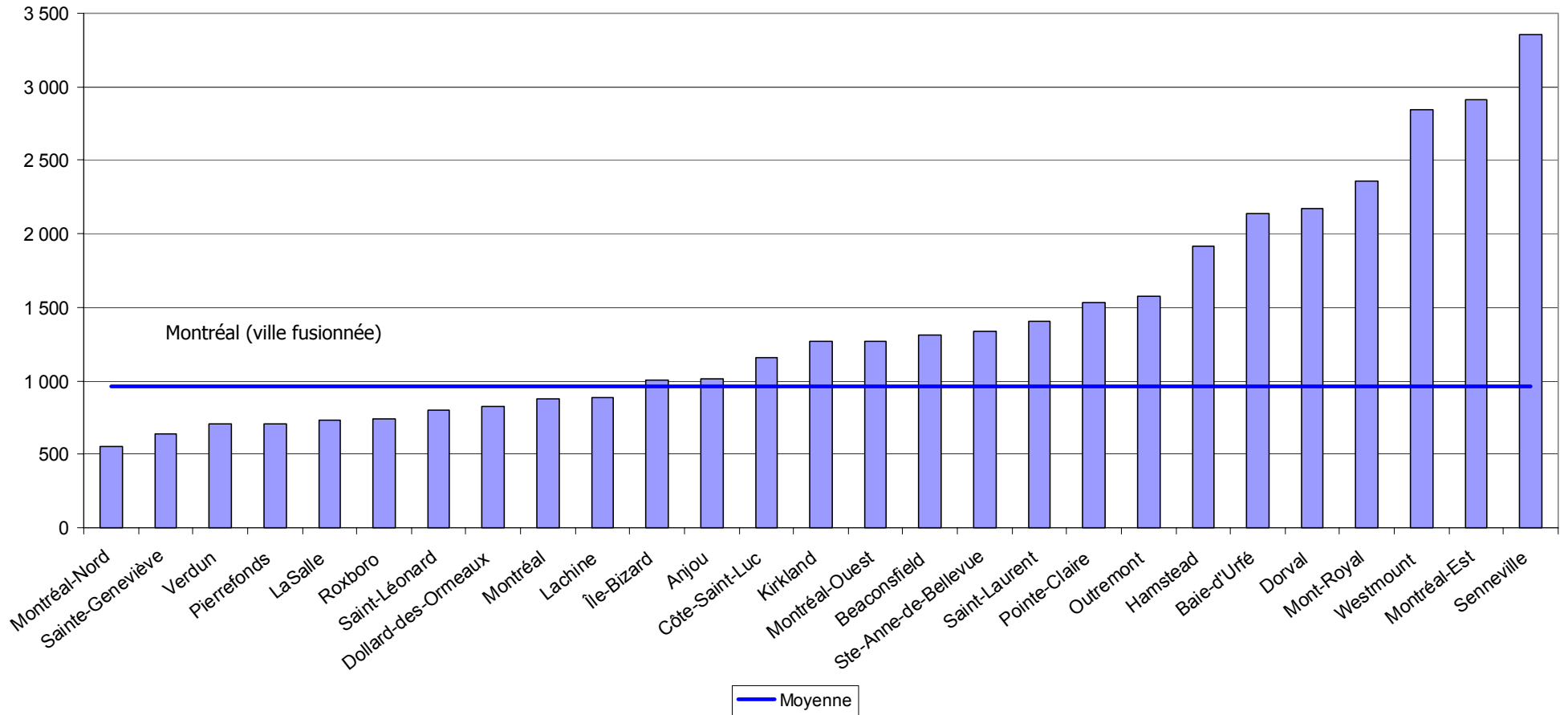
Graphique 1

Richesse foncière uniformisée per capita, en dollars pour les 27 anciennes municipalités (données 2001)



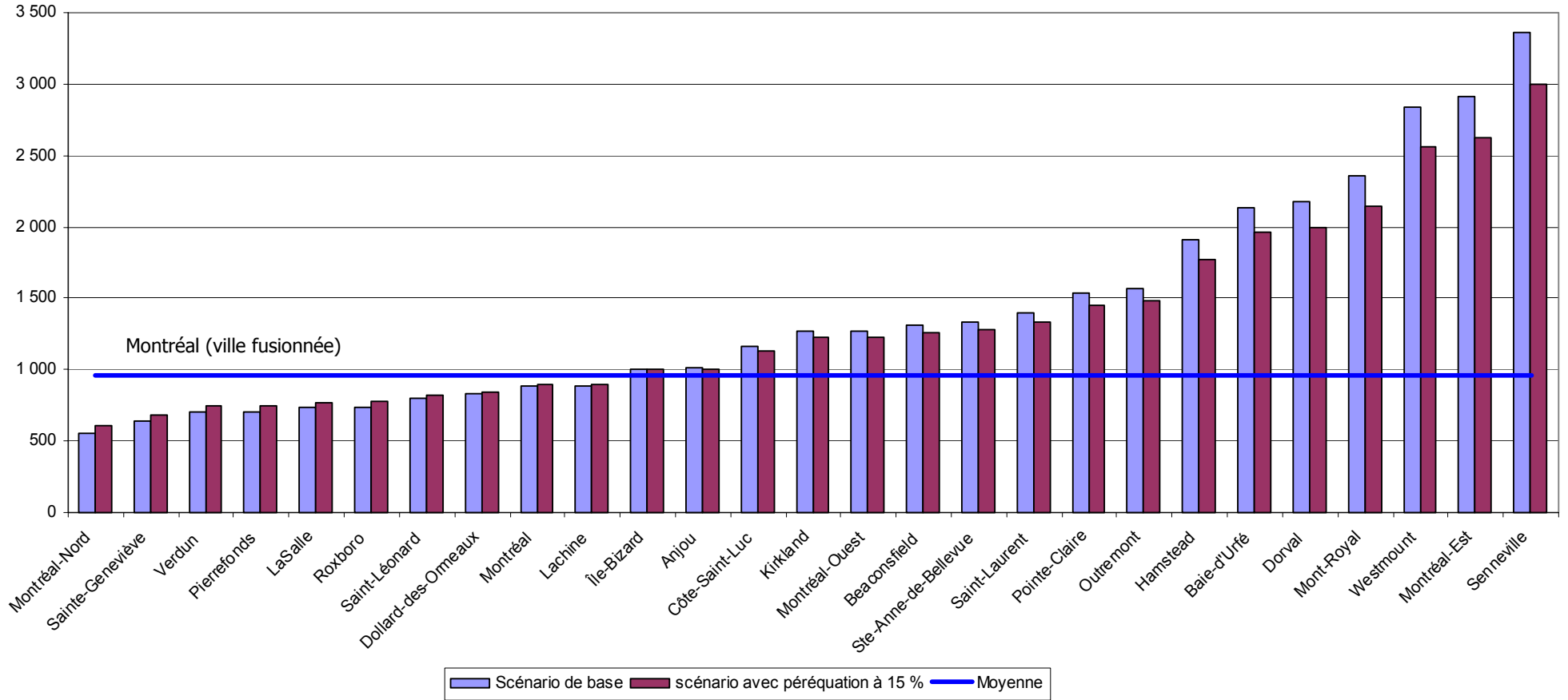
Graphique 2

Assiette de taxation globale *per capita* pour 2001, en dollars
des anciennes municipalités de l'île de Montréal (sans péréquation)



Graphique 3

Comparaison des assiettes de taxation globale per capita pour 2001
avant et après péréquation de 15 %



5. Donner priorité à la présentation des propositions de réorganisation administrative sollicitées par la déclaration ministérielle du 20 juin 2003 et permettre une démarche de consultation publique portant d’abord sur l’adhésion aux nouvelles villes

Achèvement du processus enclenché par la déclaration ministérielle du 20 juin 2003

La recommandation de la Chambre de donner priorité à la présentation des propositions de réorganisation administrative des villes sollicitées par la déclaration ministérielle du 20 juin 2003, et de permettre une consultation publique portant d’abord sur l’adhésion aux nouvelles villes, résulte directement des ses préoccupations pour le développement économique de la région métropolitaine, de son approche orientée vers le pragmatisme et l’efficacité, ainsi que de son désir de réduire au maximum l’incertitude entourant la remise en question des structures municipales actuelles.

Les villes fusionnées, au moment d’écrire ces lignes, *existent* : elles fonctionnent, livrent des services aux citoyens, aux commerçants et aux entreprises, négocient des ententes de travail – de longue durée dans le cas de Montréal – avec les syndicats et solidifient leurs assises organisationnelles. Dans ce contexte où l’on remet en question la démarche qui a mené à leur création, il pourrait être tentant de faire table rase et de vouloir repartir de zéro. Pour la Chambre, ce serait aller trop loin.

Les nouvelles villes existent et, en vertu de cet état de fait, elles devraient servir de point de départ de tout processus visant à améliorer, de quelque façon que ce soit, l’organisation territoriale des principales agglomérations du Québec. En effet, compte tenu des sommes et des énergies investies dans la réalisation de la réorganisation municipale, il serait précipité de décider d’apporter à nouveau des changements majeurs sans s’assurer d’abord de la pertinence et de la nécessité de ces changements.

Pour la Chambre, un souci d’économie de ressources et d’énergie devrait nous inciter d’abord à regarder collectivement comment les nouvelles villes peuvent s’ajuster de façon à répondre aux besoins des citoyens – ce que vise en fait l’invitation lancée aux élus des nouvelles villes par le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir de lui présenter, d’ici le 1^{er} octobre 2003, des propositions de réorganisations administratives.

Dans ce contexte, la Chambre s’explique difficilement que le processus de consultation que doit enclencher le projet de loi no 9 ne tienne pas compte, explicitement, de la démarche lancée par la déclaration ministérielle du 20 juin 2003. Il y a là, en effet, un danger important de perte de temps si,

d'un côté, les élus des nouvelles villes s'affairent à identifier les moyens d'améliorer la structure et la gouvernance municipales, alors que de l'autre, avant même de savoir quelle portée auront ces améliorations, on sollicite l'avis des citoyens quant à leur désir de demeurer ou non au sein de cette structure.

La logique voudrait plutôt que le gouvernement permette que l'on puisse procéder en séquence, plutôt que de façon simultanée. Selon cette approche, la Chambre croit que la priorité devrait être accordée aux propositions de réorganisation administrative qui doivent être soumises au ministre d'ici le 1^{er} octobre 2003, et ce, pour les raisons suivantes :

- les nouvelles villes existent. À ce stade-ci de leur mise en place, il est certainement plus économique de voir d'abord comment les améliorer plutôt que d'ouvrir la porte, dès maintenant, à leur démantèlement;
- les nouvelles villes ne sont pas le résultat de décisions fortuites et méritent d'avoir la chance de faire leurs preuves. La dynamique économique internationale, le contexte canadien et les grandes analyses produites durant les années 90, à la demande de gouvernements issus des deux principaux partis politiques du Québec, sont autant d'arguments importants appuyant l'idée d'une forme de regroupement des municipalités dans la région métropolitaine de Montréal;
- pour que les citoyens soient en mesure de se prononcer de façon éclairée et définitive, l'ensemble des options possibles et les différents arguments qui plaident ou non en faveur des regroupements municipaux doivent leur être connus. Les améliorations que doivent proposer les élus des nouvelles villes font indéniablement partie de l'information nécessaire à une prise de décisions éclairée.

Rendre possible une démarche portant sur l'adhésion aux nouvelles villes

Le gouvernement présente le projet de loi no 9 après avoir fait part à plusieurs reprises, notamment dans le discours d'assermentation du premier ministre, de son souhait de voir les nouvelles villes réussir et de sa volonté de favoriser cette réussite en permettant à la démocratie de s'exprimer. C'est un souhait que la Chambre partage sans équivoque et c'est en fonction de ce souhait qu'elle propose au gouvernement d'ajuster l'ensemble du projet de loi no 9 afin de permettre l'application de la démarche consultative suivante, laquelle est présentée, de façon schématisée, à la page 62.

1. **Achèvement du processus déclenché par la déclaration ministérielle du 20 juin 2003** : présentations des propositions de réorganisation administrative par les élus des villes fusionnées, d'ici le 1^{er} octobre 2003, et approbation par le ministre.

2. **Dévoilement des études d'impact complètes et détaillées** pour chacun des secteurs des villes visés par le projet de loi, conformément à la recommandation 1 de la Chambre.

3. **Permettre la tenue d'une consultation publique sur l'adhésion aux nouvelles villes :**

Les élus des nouvelles villes – après la présentation de leurs propositions de réorganisation, leur approbation par le ministre et le dévoilement du contenu des études d'impact – auraient la possibilité de tenir une forme de consultation publique avant le lancement du processus d'enregistrement.

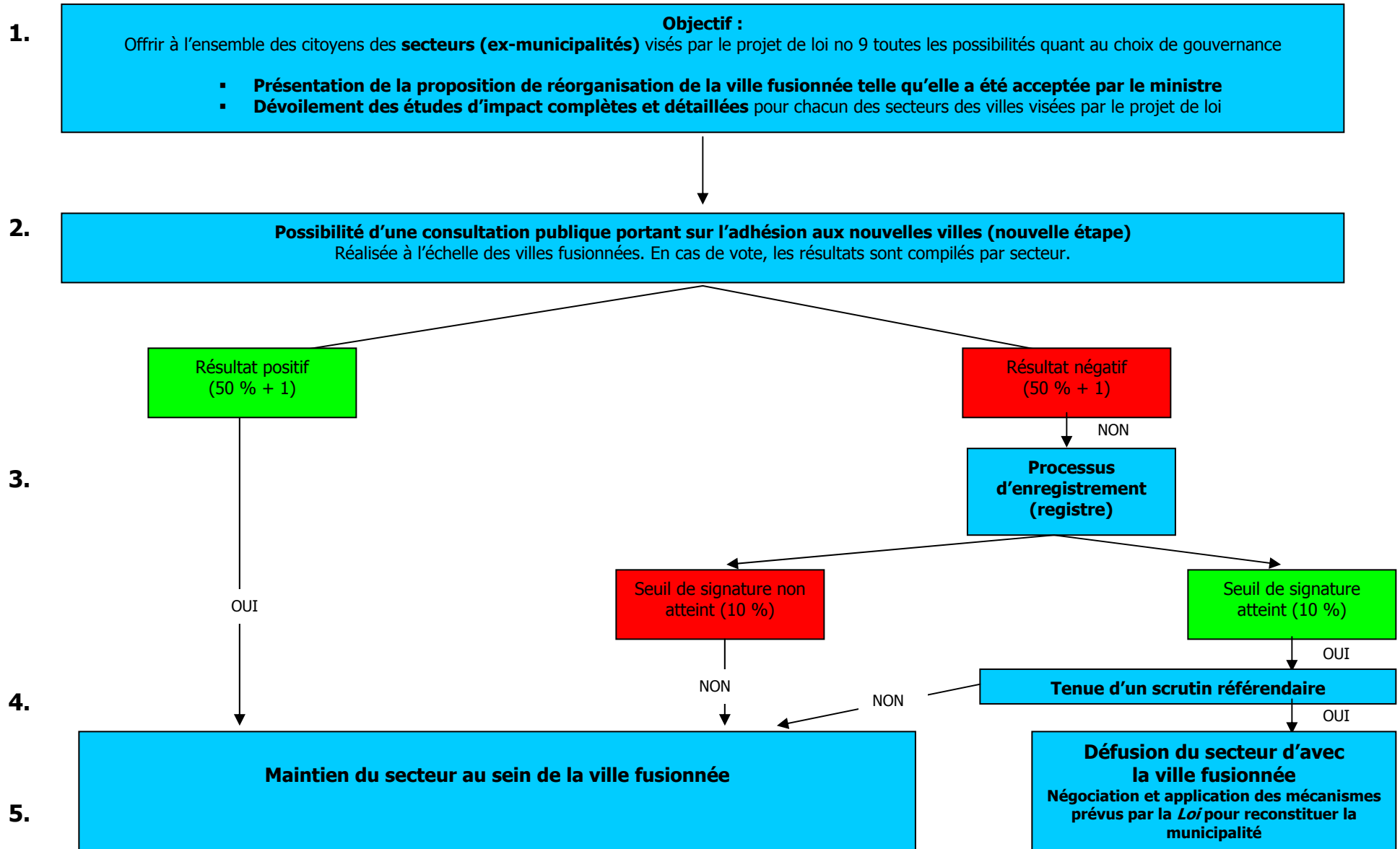
Cette consultation pourrait prendre la forme d'un scrutin au cours duquel les citoyens d'une agglomération habilités à voter seraient appelés à *adhérer* à leur nouvelle ville, après avoir pris connaissance de la réorganisation administrative et de la gouvernance mise de l'avant par les élus de leur ville. La consultation viserait donc à permettre l'expression de l'accord de l'ensemble de la population de l'agglomération avec la structure actuelle et les améliorations envisagées par leurs élus (et préalablement approuvées par le ministre) – un peu comme les citoyens des municipalités de la région de Drummondville s'appêtent à le faire, à la demande même du gouvernement, afin d'obtenir leur accord à la fusion volontaire de leurs municipalités.

Dans l'éventualité où un tel vote serait tenu, les résultats seraient compilés par secteur. Une majorité simple, telle que définie à l'article 25 du projet de loi, s'appliquerait. Ainsi, les secteurs où la réponse à la consultation publique est affirmative seraient considérés avoir adhéré à la nouvelle ville. Pour les seuls secteurs où la réponse serait négative, les étapes suivantes s'appliqueraient :

4. **Processus d'enregistrement**, selon la procédure décrite actuellement au chapitre II, section II du projet de loi no 9, suivi, le cas échéant, par :

5. **Scrutin référendaire**, toujours selon la procédure et les règles définies actuellement au chapitre II, section IV, du projet de loi.

Projet de loi no 9 Démarche consultative proposée par la Chambre de commerce du Montréal métropolitain



Selon cette démarche, l'adhésion aux nouvelles villes pourrait être obtenue de deux façons :

- la première – et la plus directe –, par une réponse affirmative d'un secteur au moment de la consultation publique portant sur la nouvelle ville, consultation qui tiendrait compte de la proposition de réorganisation présentée par ses élus et acceptée au préalable par le ministre;
- la deuxième, par l'obtention de moins de 10 % des signatures nécessaires dans le processus d'enregistrement ou par une réponse négative au référendum portant sur la reconstitution d'une municipalité. Dans ce cas, si ces résultats surviennent après un scrutin sur l'adhésion dont le résultat aura été négatif, l'adhésion des citoyens de ce secteur à la nouvelle ville est ainsi interprétée : les citoyens ne s'étant pas prévalus de l'option qui leur était offerte de reconstituer leur municipalité, il en est déduit qu'ils préfèrent que leur secteur demeure au sein de la ville fusionnée.

Aux yeux de la Chambre, en plus de se conformer beaucoup plus fidèlement à la volonté du gouvernement d'obtenir l'adhésion des citoyens aux nouvelles villes et de favoriser ainsi leur réussite, l'application de cette démarche comporte les autres avantages suivants :

- Réorientation du débat vers les avantages des nouvelles villes

Le projet de loi no 9, dans sa forme actuelle, en donnant la priorité à une consultation par secteurs et portant sur le désir de la population locale de *reconstituer* leur ancienne municipalité, présente le risque de susciter des débats publics confinés à chacun des secteurs et qui porteront essentiellement sur les avantages et les coûts d'une défusion. Or, et c'est un point sur lequel la Chambre ne se lasse pas d'insister, les enjeux économiques liés à la réorganisation municipale sont des enjeux qui concernent d'abord et avant tout l'agglomération dans son ensemble. C'est pourquoi l'absence de débats à l'échelle de l'agglomération permettant une large diffusion aux arguments favorables à la forme actuelle des nouvelles villes, constituerait, aux yeux de la Chambre, la tournure déplorable d'une consultation visant justement à faire la lumière sur le sujet.

La Chambre croit qu'en permettant de donner priorité, d'abord, à la tenue d'une consultation auprès de l'ensemble des citoyens d'une nouvelle ville fusionnée – consultation tenant compte de la proposition de réorganisation de celle-ci –, cela permettra de donner la priorité aux échanges publics relativement aux points forts et

faibles de cette nouvelle ville. Ce faisant, la Chambre croit que l'adhésion aux nouvelles villes ne pourra qu'en être favorisée.

- Clarté des options et des résultats

En permettant aux maires des villes fusionnées de présenter leurs propositions de réorganisation, et aux responsables des études d'impact, de les compléter avant de faire appel au citoyen, la démarche proposée par la Chambre assure, pour l'ensemble des citoyens, une clarté optimale quant aux options qui leur sont offertes, notamment celles touchant les avantages et inconvénients des réorganisations, le nouveau mode proposé de gouvernance et d'organisation des villes fusionnées, de même que l'évaluation exhaustive des coûts pour l'agglomération, ainsi que par secteurs, de la reconstitution de certaines municipalités.

Cette clarté des options entraîne possiblement une plus grande clarté des résultats et, par le fait même, la prise de décisions durables.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi no 9 laisse place à une certaine ambiguïté quant à l'adhésion des citoyens à leur ville fusionnée. En effet, si l'on peut s'attendre à ce que le verdict électoral d'un secteur optant pour se reconstituer en municipalité – dans la mesure où la participation au scrutin y est significative – soit tout à fait limpide, on ne peut en dire autant de l'adhésion à la nouvelle ville qu'il faudrait déduire d'un résultat contraire. S'agirait-il d'un appui fort à la réorganisation proposée à la suite de la déclaration ministérielle du 20 juin 2003 ? Ou s'agirait-il, au contraire, d'un appui mitigé, accompagné d'une volonté d'effectuer davantage d'ajustements au fonctionnement de la ville ? Ce sont là des questions importantes que le projet de loi no 9, s'il est adopté dans sa forme actuelle, pourrait laisser en suspens.

- Réduction de l'incertitude et de l'instabilité

La possibilité d'une nouvelle vague de changements majeurs dans les structures municipales de plusieurs grandes agglomérations du Québec entraîne, inévitablement, l'entrée dans une période d'incertitude et d'instabilité pendant laquelle la question du développement économique – en particulier celui de la métropole – disparaît de la liste des enjeux prioritaires pour la région. Dans ce contexte, la Chambre croit qu'il est sage de limiter le plus possible cette incertitude, que ce soit en réduisant le nombre de

secteurs poursuivant une démarche vers la défusion ou en clarifiant au maximum les conséquences des choix qui devront être effectués.

La tenue d'une première consultation publique sur l'adhésion permettrait de répondre à cet impératif. En effet, dans le cas où, après un vote, seuls les secteurs ayant rejeté la proposition de réorganisation de la ville pourraient enclencher le processus d'enregistrement nécessaire à la tenue d'un référendum sur la défusion, un premier vote sur l'adhésion permettrait de circonscrire *de facto* l'incertitude à ces secteurs.

À première vue, la démarche de consultation proposée par la Chambre peut sembler allonger inutilement le temps nécessaire à l'achèvement du processus de consultation voulu par le projet de loi. La Chambre croit fermement qu'il n'en est rien. En favorisant la prise de décisions durables, cette démarche devrait, à terme, se traduire par une économie de temps et d'énergie. De plus, en privilégiant l'adaptation et la bonification, plutôt que le rejet, des structures municipales qui existent déjà, la Chambre croit que cette démarche répond également à ce souci d'économie. En outre, cette démarche se veut cohérente avec l'objectif principal de favoriser la réussite des nouvelles villes en suscitant l'adhésion des citoyens à ces importants projets. Enfin, il s'agit d'une approche qui permet d'établir de façon complète et exhaustive les options véritables qui s'offrent aux citoyens. Ainsi, aux yeux de la Chambre, la clarté de cette démarche représente l'un des meilleurs antidotes à l'incertitude et l'un des meilleurs ingrédients pour la durabilité des décisions qui doivent être prises.

Conclusion

Le processus de consultation que l'adoption du projet de loi no 9 enclenchera en est un de très grande importance. Il est d'importance pour les citoyens qui en ont confié le mandat au nouveau gouvernement du Québec. Il l'est également pour l'économie du Québec, dans la mesure où ce sont les structures des principaux centres de croissance économique de la province qui seront choisies au terme de ce processus.

Tout au long de ce mémoire, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain – au nom de ses quelque 7 000 membres – n'a entretenu aucune ambiguïté quant à sa préférence pour le maintien des villes fusionnées présentes dans la région métropolitaine, celles de Montréal et de Longueuil. Cette préférence de la Chambre est non seulement cohérente avec ses prises de positions historiques à l'égard de ces questions – particulièrement au cours des 40 dernières années –, mais résulte d'une analyse approfondie de la dynamique qui interpelle les agglomérations urbaines partout dans le monde, des besoins de l'économie du Grand Montréal dans ce contexte, ainsi que des réalités politiques auxquelles est confrontée la région métropolitaine. Elle résulte également de la ferme volonté de la Chambre de privilégier, en tout temps, les décisions pragmatiques les plus susceptibles de contribuer à la création de nouvelle richesse par les commerces, les entreprises et les travailleurs du Montréal métropolitain.

Cela étant dit, la Chambre reconnaît la légitimité du processus, enclenché par le gouvernement, visant à consulter la population sur des changements qui l'affectent directement dans son identité et dans son sens d'appartenance à une communauté. Aussi, c'est dans un esprit contributif et responsable que la Chambre a produit les recommandations présentées dans ce mémoire.

En conclusion de ce mémoire, la Chambre souhaite souligner à nouveau l'esprit de collaboration et de pragmatisme qui l'anime et réitérer au gouvernement du Québec sa volonté d'œuvrer de concert avec lui afin de permettre l'atteinte du juste équilibre entre le droit des communautés locales de s'exprimer sur l'organisation politique de leur territoire et leur devoir de participer aux décisions et aux responsabilités résultant de leur appartenance à l'économie de leur agglomération.



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