CAT – 003M
C.P. – P.L. 121
Autonomie et
pouvoirs de la
Ville de Montréal

la Chambre de commerce
du Montréal métropolitain

Statut de métropole : une occasion à saisir

Recommandations sur le projet de loi n° 121 du gouvernement du Québec
Document présenté à la Commission sur l'aménagement du territoire

22 mars 2017

Contexte

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain (la Chambre) compte plus de 7 000 membres. Sa mission est d'être la voix du milieu des affaires montréalais et d'agir pour la prospérité des entreprises et de la métropole. La Chambre s'engage dans des secteurs clés du développement économique en prônant une philosophie d'action axée sur l'engagement, la crédibilité, la proactivité, la collaboration et l'avant-gardisme. La Chambre est le plus important organisme privé au Québec voué au développement économique.

Introduction : une reconnaissance de la spécificité montréalaise

La Chambre s'intéresse au dossier de la reconnaissance du statut de métropole et demande des pouvoirs accrus pour la Ville de Montréal depuis de nombreuses années. Déjà, en mars 2010, nous avions publié un rapport intitulé *Une métropole à la hauteur de nos aspirations*[1], fruit du travail d'un groupe d'experts qui avait formulé des recommandations pour améliorer la gouvernance et la fiscalité de Montréal. Aussi appelé « rapport Côté-Séguin » – du nom de ses coprésidents Marcel Côté et Claude Séguin –, ce rapport plaidait notamment en faveur d'une plus grande autonomie pour la ville afin que celle-ci puisse jouer pleinement son rôle de locomotive économique du Québec et être de taille à rivaliser avec les autres grandes métropoles de l'Amérique du Nord.

L'autonomie accrue de Montréal a été envisagée à maintes reprises au fil des ans sans qu'aucun ajustement réel ni permanent n'ait été apporté. C'est donc la première fois que le gouvernement emprunte la voie législative pour reconnaître officiellement les municipalités comme des « gouvernements de proximité » (projet de loi 122) et accorder un statut particulier à Montréal en tant que métropole du Québec. Parce que cette législation accorde de véritables pouvoirs supplémentaires à Montréal, la Chambre accueille favorablement le projet de loi 121. Cette initiative marquera un jalon dans l'histoire des relations entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal.

Au-delà des mesures précises contenues dans cette législation, la Chambre se réjouit du changement de ton que donne ce projet de loi. Le fait que le gouvernement s'engage à consulter systématiquement la Ville dans l'élaboration des politiques et des programmes qui la touchent démontre qu'il reconnaît la situation unique de Montréal parmi les autres villes du Québec. La Chambre et le milieu des affaires que celle-ci représente réclament un tel changement depuis longtemps.

La Chambre est particulièrement heureuse que ce projet de loi reconnaisse Montréal comme l'épicentre économique de la province et confère à cette dernière des pouvoirs et des moyens supplémentaires en la matière. De plus, le projet de loi reconnaît la situation particulière de Montréal par rapport à certains enjeux propres à sa réalité de métropole. Ainsi, nous nous réjouissons du rôle accru dévolu à la métropole en matière d'intégration des immigrants. Le vivre-ensemble est une affaire de proximité. La Chambre contribue d'ailleurs depuis de nombreuses années à l'intégration professionnelle des immigrants qualifiés au moyen de son programme Interconnexion. Nous demeurons convaincus que les défis relatifs à l'intégration des immigrants peuvent être plus facilement relevés lorsque les acteurs locaux et la Ville elle-même peuvent agir directement auprès des communautés et des citoyens.

Cela dit, nous jugeons qu'il serait possible d'aller plus loin et d'agir plus rapidement. C'est pourquoi nous suggérons que certaines modifications soient apportées à la législation, conformément aux recommandations du rapport Côté-Séguin. Dans le rapport Côté-Séguin, la Chambre plaidait en faveur

[1] Chambre de commerce du Montréal métropolitain, *Une métropole à la hauteur de nos aspirations – Rapport sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité de Montréal,* mars 2010, [En ligne : http://www.ccmm.ca/~/media/Files/News/2010/10_03_31_rapport-gouvernance-fiscalite.pdf].

d'une simplification des structures et d'une réorganisation des pouvoirs entre la ville centre et les arrondissements. Elle estime que le gouvernement devrait saisir l'occasion offerte par le projet de loi 121 pour accorder à la Ville de Montréal une plus grande autonomie pour décider du partage des responsabilités décisionnelles entre la ville centre et les arrondissements.

Enfin, la Chambre établit un lien entre le projet de loi 121 et la loi adoptée l'an dernier par le gouvernement modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal. Cette réforme majeure accorde des pouvoirs importants à la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) dans un domaine qui se conjugue naturellement avec ses pouvoirs actuels en matière d'aménagement du territoire. En ce sens, le projet de loi 76 constituait déjà un premier chapitre consacrant le statut de métropole à Montréal.

I. Pouvoirs accrus en matière de développement économique

C'est avant tout sous l'angle du développement économique que la Chambre s'est mise à porter une attention particulière aux enjeux de gouvernance de la Ville de Montréal au cours des dernières années. Dans le rapport Côté-Séguin de 2010, nous nous désolions de constater que Montréal arrivait en queue de peloton parmi les grandes métropoles d'Amérique du Nord au niveau du revenu personnel par habitant, et nous refusions de considérer cet état de fait comme une fatalité. Parce que bon nombre d'enjeux de développement économique sont de nature locale, nous plaidions alors pour que la Ville de Montréal puisse obtenir des pouvoirs supplémentaires afin d'offrir un environnement d'affaires plus favorable aux entreprises et aux nouveaux entrepreneurs actifs sur son territoire.

La Chambre est d'abord heureuse de constater que le projet de loi 121 accorde à la Ville plus de latitude pour adopter des programmes d'aide aux entreprises, notamment en lui permettant d'offrir des crédits de taxes ou des subventions. Ce genre de contribution de la Ville peut faciliter le démarrage d'un projet ou déterminer si un projet verra le jour ou non. La Ville de Montréal pourra également utiliser de tels outils financiers advenant qu'elle se trouve en position de concurrence avec d'autres grandes villes pour ce qui est de l'attraction ou du maintien d'une entreprise ou d'un investissement.

La vitalité des artères commerciales est également un enjeu qui revêt une grande importance dans une métropole comme Montréal. C'est pourquoi nous saluons les nouveaux pouvoirs accordés à la Ville permettant à cette dernière de déterminer les heures d'ouverture des commerces sur son territoire. Voilà un bon exemple d'une décision de nature locale où la Ville est assurément la mieux placée pour déterminer les règles.

Par ailleurs, nous avons relevé au fil du temps de nombreux exemples de commerçants montréalais ayant décidé de s'organiser pour agir collectivement de façon cohérente sur leur artère, par le biais de la création d'une Société de développement commerciale (SDC). La Chambre accueille positivement les dispositions du projet de loi accordant à la Ville un rôle accru auprès des SDC de son territoire, mesure qui devrait favoriser la création de nouvelles SDC ou encore le renforcement des SDC actuelles.

Enfin, nous constatons que le projet de loi comporte une obligation pour la Ville d'aligner ses mesures sur les priorités du gouvernement en matière de développement économique. Nous appuyons cette volonté d'adopter une vision commune et pour cette raison, nous estimons que cette obligation devrait reconnaître au gouvernement du Québec la nécessité de tenir compte des priorités de la Ville en matière de projets structurants. Au-delà de la simple sémantique, cette approche réciproque témoignerait directement de l'intention du législateur d'accorder plus d'autonomie à la Ville.

Recommandation n° 1 : Amender le projet de loi de façon à ce que l'identification des projets de développement économique à prioriser soit mutuelle entre le gouvernement et la Ville.

II. Fonds de développement économique

Non seulement la Chambre est en faveur de l'octroi de pouvoirs supplémentaires à la Ville, mais elle accorde aussi son soutien au gouvernement du Québec relativement à la création d'un fonds de développement économique qui, à terme, donnera accès à des fonds de 50 millions de dollars par année grâce auxquels la métropole pourra soutenir des projets structurants qui généreront des retombées économiques et de nouvelles occasions d'affaires. Comme elle pourra compter sur ces fonds additionnels, la Ville de Montréal, à l'instar d'autres grandes villes d'Amérique du Nord, sera mieux outillée pour financer ses projets prioritaires et créer des effets de levier pour accompagner le financement provenant des autres ordres de gouvernement et du secteur privé.

Le plan actuel ne prévoit toutefois qu'une contribution de 10 millions de dollars en 2017, puis une augmentation graduelle de 10 millions de dollars additionnels par année pour finalement atteindre la somme de 50 millions de dollars en 2021. Dans l'optique où le gouvernement veut injecter un peu de tonus dans l'économie de Montréal, nous souhaitons que la totalité des contributions attendues soient accessibles plus rapidement. C'est pourquoi la Chambre propose que le gouvernement s'engage à verser 50 millions de dollars annuellement dès cette année. Grâce à ce financement, la Ville de Montréal pourrait intervenir stratégiquement plus tôt et aurait accès à une somme de 100 millions de dollars supplémentaires sur un horizon de six ans. De plus, dans un souci de maintenir dans le temps le niveau réel des contributions du gouvernement, il nous apparaît essentiel que ces contributions soient annuellement indexées sur l'inflation. Dans un scénario fictif où l'inflation se maintenait à un niveau de 2 % par année au cours des six prochaines années, l'indexation injecterait 15,3 millions de dollars additionnels dans le Fonds de développement économique de la métropole. Le tableau 1 ci-dessous illustre le scénario détaillé que nous proposons par rapport au scénario prévu actuellement. Il s'agit d'une différence de 115,3 millions de dollars. Ces fonds additionnels pourraient avoir un effet de levier qui dynamiserait encore plus l'économie montréalaise.

Tableau 1 : Décaissements du gouvernement dans le Fonds de développement économique de la métropole

	Scénario prévu par le projet de loi	Scénario souhaité par la Chambre[2]
2017	**10 M$**	**50 M$**
2018	**20 M$**	**51 M$**
2019	**30 M$**	**52 M$**
2020	**40 M$**	**53 M$**
2021	**50 M$**	**54,1 M$**
2022	**50 M$**	**55,2 M$**
TOTAL	**200 M$**	**315,3 M$**

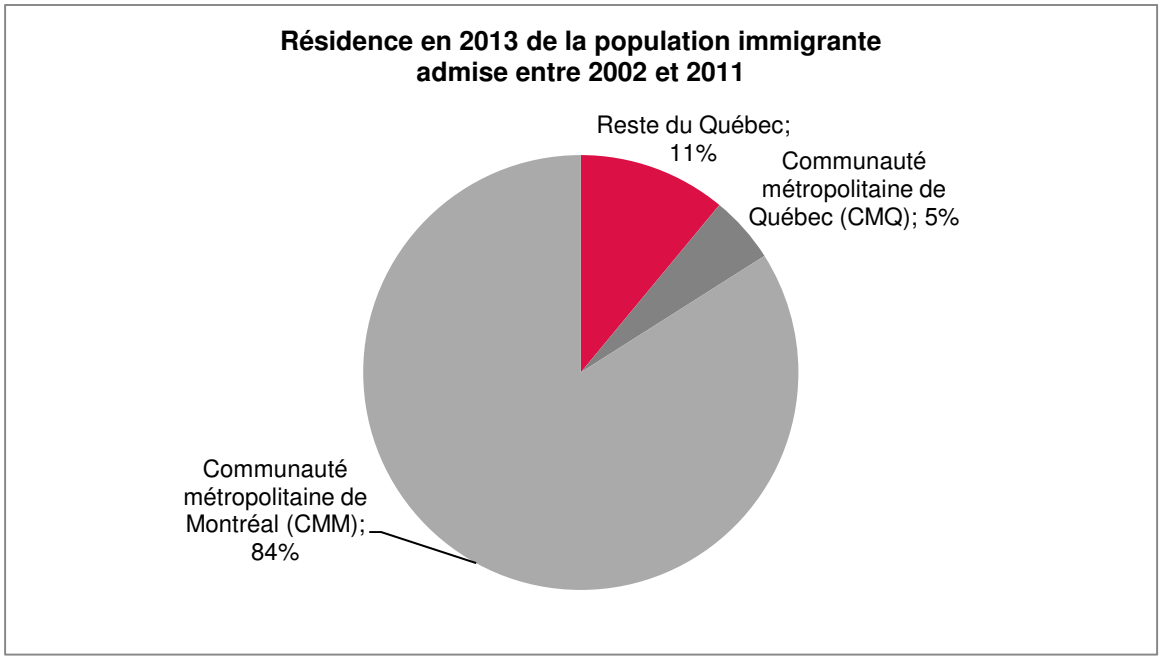
[2] Comprend une indexation à un taux d'inflation de 2 % par année.

Recommandation n° 2 : Amender le projet de loi de façon à ce qu'un montant de 50 millions de dollars soit versé dans le Fonds de développement économique dès la première année et soit annuellement indexé sur l'inflation.

III. Intégration des immigrants

S'il se trouve une compétence qui relève du gouvernement du Québec, mais qui touche tout particulièrement Montréal, c'est bien celle de l'immigration. En effet, plus de 87 % des nouveaux arrivants choisissent de s'installer dans la métropole à leur arrivée. Comme l'indiquent les données contenues dans le graphique 1, même si quelques-uns d'entre eux déménageront éventuellement dans une autre région, la vaste majorité demeurera dans la région métropolitaine de Montréal, même après plusieurs années de résidence au Québec. Dans ce contexte, la Chambre se réjouit du rôle accru que la Ville pourra dorénavant jouer en matière d'intégration des immigrants. Pour la Chambre, il est clair que la réussite du vivre-ensemble passe par une métropole apte à décider de la configuration des services à offrir en fonction des réalités du terrain, lesquelles diffèrent selon les quartiers.

Graphique 1 : Lieu de résidence des immigrants au Québec



Source : Immigration et communautés culturelles Québec[3]

Recommandation n° 3 : Maintenir dans le projet de loi les pouvoirs accordés à la Ville en matière d'intégration des immigrants.

[3] Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec. *Présence en 2013 des immigrants admis au Québec entre 2002 et 2011, octobre 2013.*

IV. Structure organisationnelle de la Ville

Dans le rapport Côté-Séguin de 2010, la Chambre se préoccupait déjà de la structure organisationnelle interne de la Ville. Nous sommes d'avis que 1) le nombre d'arrondissements (19) et d'élus (103) est trop élevé et que 2) les pouvoirs conférés aux arrondissements devraient faire l'objet de modifications dans le but d'assurer une gestion efficace des opérations de la Ville. La ville centre devrait avoir le contrôle d'un plus grand nombre de leviers pour assurer le bon fonctionnement de la métropole, à la fois sur les plans économique et social. Au cours des seize premières années de la nouvelle Ville de Montréal, la relation entre la ville centre et les arrondissements a souvent été ponctuée de contentieux, et la Chambre a toujours jugé qu'il appartenait au véritable palier municipal – donc à la ville centre – de déterminer la meilleure façon de partager les pouvoirs pour rendre les meilleurs services à la population, et ce, dans une pure logique de subsidiarité.

Dans le cadre de la présente réforme menée par le gouvernement afin de conférer le statut de métropole à Montréal, la Chambre souhaitait que cette question soit abordée, quitte à ce que des ajustements soient apportés par étape, mais malheureusement, le projet de loi n'en parle pas.

Une métropole de l'envergure de Montréal devrait normalement être en mesure d'assurer un minimum de cohérence entre les normes et les réglementations en vigueur sur l'ensemble de son territoire. Le dépôt du projet de loi sur le statut de métropole aurait été le moment tout indiqué pour procéder à une actualisation des structures de la ville. Il n'est selon nous pas trop tard. La Chambre incite donc le gouvernement à inclure dans le projet de loi 121 une nouvelle section qui accorderait à la Ville de Montréal les pouvoirs lui permettant de revoir son organisation interne de façon autonome.

Si le projet de loi est adopté sans avoir réglé cette question de gouvernance, nous aurons collectivement raté une belle occasion de régler un problème d'importance pour le fonctionnement de la métropole. Dans un tel scénario, les problèmes de gouvernance perdureront, ce qui implique qu'il faudra bien y revenir un jour. Or il est beaucoup plus facile de mettre en place des mécanismes qui permettront de régler ce genre de question plutôt que de devoir revenir à la charge *a posteriori*.

Recommandation n^{o} 4 : Amender le projet de loi de façon à accorder à la Ville de Montréal des pouvoirs lui permettant de modifier de façon autonome sa gouvernance interne, particulièrement en ce qui a trait aux relations entre la ville centre et les arrondissements.

V. Consultations publiques et outils référendaires

L'une des mesures dont les médias ont le plus parlé dans le cadre de la revue de la gouvernance municipale – donc en lien avec le projet de loi 122, qui touche l'ensemble des municipalités du Québec – est l'octroi d'un pouvoir permettant de décider du sort d'un projet sans le soumettre à un processus référendaire d'initiative citoyenne. Même si cette mesure n'est pas directement incluse dans le projet de loi 121 qui nous occupe ici, la Chambre tient néanmoins à faire connaître son point de vue sur la question, et ce, pour deux raisons. D'une part, nous considérons la réforme municipale menant au statut de métropole comme un tout, même si le gouvernement devait scinder la législation en deux afin de départager ce qui s'appliquerait à toutes les municipalités de ce qui toucherait plus particulièrement Montréal. D'autre part, ces référendums locaux ont bien souvent des incidences sur des projets pilotés par nos membres.

La Chambre estime que ce volet du projet de loi 122 donnerait plus de latitude à la Ville de Montréal pour choisir les façons dont elle entend consulter sa population. Cette plus grande autonomie correspond

parfaitement à la position de la Chambre quant aux prérogatives qui devraient être celles d'une métropole mature comptant des institutions solides et reposant sur une démocratie active et dynamique. Il revient alors de plein droit à la Ville de déterminer les processus qui seront les mieux appropriés pour chaque cas, sans avoir l'obligation de tenir des référendums locaux. Il existe une panoplie de mesures donnant aux citoyens la possibilité de s'exprimer sur des projets et à la Ville de bien saisir les enjeux liés aux projets mis de l'avant.

De fait, la très grande majorité des projets majeurs menés à Montréal sont soumis au processus mené par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). D'ailleurs, les développeurs ont l'habitude de ces exercices et acceptent de bon gré de s'y soumettre. Soulignons qu'un bon nombre de personnes qui viennent s'exprimer dans le cadre des consultations menées par l'OCPM sont des citoyens. Ce sont d'ailleurs les citoyens qui ont le droit d'exiger la tenue d'un référendum, et comme ce sont eux que les éventuels projets toucheront, ils auront donc toujours une tribune pour se faire entendre.

La raison pour laquelle les référendums locaux peuvent souvent devenir problématiques réside dans le petit nombre de citoyens requis pour exiger un référendum et dans le fait que ce sont habituellement les opposants qui se mobilisent contre un projet et organisent une « campagne référendaire ». Dans de tels cas, les référendums locaux deviennent alors trop souvent l'expression du syndrome « pas dans ma cour », comme nous avons pu le voir dans le cadre de projets d'écoles de quartier.

En terminant, soulignons qu'au-delà de l'OCPM, il arrive fréquemment que la Ville de Montréal organise des consultations publiques plus officieuses qui peuvent prendre différentes formes. Les citoyens qui veulent se faire entendre sur un projet ont également accès tous les mois à deux forums de choix : l'assemblée de leur conseil d'arrondissement ainsi que celle du conseil de ville. Dans tous les cas, la Chambre croit que la Ville de Montréal doit avoir le pouvoir de déterminer la meilleure façon par laquelle elle entend consulter sa population au sujet des projets qui touchent son territoire.

Recommandation n^{o} 5 : Maintenir dans la législation municipale les pouvoirs qui permettent à la Ville de décider de la façon dont elle entend consulter la population.

Conclusion

Alors que 54 % de la population mondiale vit en zone urbaine[4], les villes deviennent des acteurs de premier plan dans la prestation de services publics. Si, historiquement, le rôle des municipalités se limitait à offrir des services de base liés à la propriété – aqueducs, égouts, ordures, déneigement –, leur rôle se transforme et les citoyens s'attendent aujourd'hui à ce que leur ville intervienne dans des domaines comme la culture, l'immigration et le développement économique. La Ville de Montréal ne fait pas exception à la règle. Il importe donc de lui conférer l'autonomie et les pouvoirs nécessaires afin qu'elle puisse faire face aux défis d'une ville moderne et rivaliser à armes égales avec les autres grandes métropoles.

Dans ce contexte, nous saluons la proposition de projet de loi structurant du gouvernement actuel, qui confère à Montréal la position privilégiée de métropole du Québec et qui accorde à cette dernière une plus grande autonomie ainsi qu'un certain nombre de pouvoirs supplémentaires. Ce n'est pas un réflexe naturel pour un gouvernement d'accepter de se départir de certaines prérogatives au profit d'un autre palier décisionnel. En ce sens, nous félicitons le gouvernement du Québec d'avoir accordé plus d'importance aux intérêts de la population qu'à ses propres prérogatives.

De manière générale, la Chambre est satisfaite du projet de loi 121, qui promet d'établir une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et sa métropole. Le projet de loi consacre également des

[4] Nations Unies, *World's population increasingly urban with more than half living in urban areas*, [En ligne : http://www.un.org/en/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html], page consultée le 18 mars 2017.

avancées importantes pour Montréal dans un certain nombre de domaines, notamment en matière de développement économique et d'immigration.

Nous suggérons cependant de profiter de l'occasion actuellement offerte sur le plan législatif pour accorder à la ville centre une plus grande latitude, et ce, afin de réduire le nombre d'élus et de déterminer le partage des pouvoirs entre la ville centre et les arrondissements. La Chambre croit qu'en offrant cette flexibilité à la ville centre, le gouvernement contribuerait à mettre en place un encadrement durable et optimal pour renforcer la métropole et lui permettre de jouer pleinement son rôle de locomotive économique et sociale du Québec.

Synthèse des recommandations

Recommandation n° 1 : Amender le projet de loi de façon à ce que l'identification des projets de développement économique à prioriser soit mutuelle entre le gouvernement et la Ville.

Recommandation n° 2 : Amender le projet de loi de façon à ce qu'un montant de 50 millions de dollars soit versé dans le Fonds de développement économique dès la première année et soit annuellement indexé sur l'inflation.

Recommandation n° 3 : Maintenir dans le projet de loi les pouvoirs accordés à la Ville en matière d'intégration des immigrants.

Recommandation n° 4 : Amender le projet de loi de façon à accorder à la Ville de Montréal des pouvoirs lui permettant de modifier de façon autonome sa gouvernance interne, particulièrement en ce qui a trait aux relations entre la ville centre et les arrondissements.

Recommandation n° 5 : Maintenir dans la législation municipale les pouvoirs qui permettent à la Ville de décider de la façon dont elle entend consulter la population.