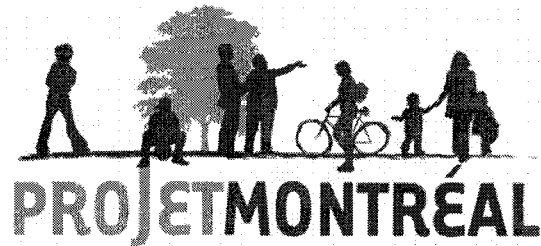


**DÉPÔT
SEULEMENT**

CAT - 013M
C.P. - P.L. 22
Agglomération de Montréal



Pour une gouvernance digne du 21^e siècle à Montréal

Mémoire de Projet Montréal présenté à

La Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du
Québec

Relativement au projet de loi n° 22, Loi modifiant diverses dispositions législatives
concernant l'agglomération de Montréal

Novembre 2007

Pour une gouvernance digne du 21^e siècle à Montréal

Ce mémoire traitera en deux temps de nos attentes relativement à la gouvernance de Montréal.

Un premier chapitre portera sur les changements que nous souhaitons à court terme, dans le cadre de l'actuelle discussion du projet de loi n° 22. Le second chapitre débordera largement ce cadre en présentant les attentes plus générales de notre formation politique en matière de gouvernance.

Chapitre 1

UN PROJET DE LOI EN DEUX TEMPS

Le projet de loi n° 22 propose des modifications au pouvoir général de taxation ainsi qu'à la gouvernance de Montréal. Nous sommes d'avis que ces deux sujets ne sont pas de même nature et qu'ils doivent donc être traités séparément afin qu'ils ne fassent pas l'objet d'une négociation croisée comme cela semble être le cas. À cet égard,

Projet Montréal demande que le projet de loi n° 22 soit séparé en deux projets de loi distincts : un sur la gouvernance de Montréal et l'autre sur ses sources de revenus.

La gouvernance

Toutes les parties s'entendent sur le fait qu'il est nécessaire de revoir la gouvernance de l'agglomération. Il nous paraît également très clair que l'objectif du processus doit être de simplifier la structure existante et non de la complexifier. À ce titre, la proposition commune des trois principaux partis montréalais, la *Position Montréal*, en matière de gouvernance nous paraît toujours pertinente.

Projet Montréal appuie l'abolition du conseil d'agglomération dans sa forme actuelle et l'ouverture du conseil municipal aux maires des villes reconstituées, plus un 2^e représentant pour Dollard-des-Ormeaux (formation d'un conseil municipal élargi).

Le conseil municipal élargi serait donc formé des membres du conseil municipal actuel ainsi que des maires des villes reconstituées, plus un 2^e représentant pour Dollard-des-Ormeaux. A court terme, cette manière de fonctionner nous semble la plus adéquate afin de répondre à l'aspiration légitime des élu-es des villes reconstituées à se sentir partie prenante de la décision démocratique. Nous avons la conviction que cette aspiration sera mieux servie par l'inclusion que par l'actuel dédoublement décisionnel. Cette nouvelle structure aurait aussi l'immense avantage d'améliorer la démocratie représentative puisque la voix de Montréal sur les sujets concernant l'agglomération ne serait plus monolithique comme c'est actuellement le cas.

Le projet de loi n° 22 propose la mise sur pied d'un secrétariat d'agglomération. Le rôle de cette nouvelle instance ne nous semble pas assez clairement défini. De plus, nous en questionnons la pertinence dans le cadre d'un conseil municipal élargi.

Les pouvoirs de taxation

Au mois d'août de chaque année, depuis que l'administration Tremblay-Zampino est en fonction, la situation financière de Montréal fait l'objet d'une vaste opération médiatique laissant croire que la Ville serait au bord de la faillite.

Cela est étonnant à un triple égard. En premier lieu, nous vivons depuis sept années consécutives une période de croissance économique forte se traduisant année après année par de hauts niveaux d'investissement immobiliers. Comment, dans ce contexte, les finances de la Ville pourraient-elles être aussi mal en point ? En second lieu, Montréal est l'une des rares villes au Québec à se dire dans une telle situation de finances publiques précaires. Généralement, quand les finances vont mal chez une ville, il y a de bonnes chances qu'elles n'aillent pas mieux dans un grand nombre d'autres villes. Troisièmement, la Ville a créé ces dernières années trois fonds – fonds de voirie, fonds de l'eau, fonds d'investissement –, auxquels s'ajoute le doublement des tarifs des parcomètres au motif de financer l'effort de propreté, qui canalisent de plus en plus de nouvelles ressources financières dans ses coffres.

L'hystérie entretenue autour de la précarité des finances publiques de Montréal permet à l'administration Tremblay-Zampino de procéder à des exercices de réingénierie visant à démanteler les services de la Ville pour plutôt offrir de plus en plus de contrats au secteur privé, notamment aux grandes firmes de génie-conseil. Pour nous qui sommes partisans d'institutions et de services publics forts, cette évolution est des plus malsaines et regrettables.

Quand arrive le temps de discuter du budget de l'année à venir, en novembre, on réalise chaque fois que la situation financière de la Ville est loin d'être aussi noire qu'on l'avait laissé entendre. Enfin, quand la Ville publie son rapport financier, en juillet de l'année suivante, on constate qu'elle a à nouveau réalisé des surplus compris entre 100 et 200 millions de dollars.

Pour conclure, Projet Montréal a des raisons de croire que la Ville de Montréal est loin d'être aussi pauvre que l'administration Tremblay-Zampino le prétend. En fait, cette administration se serait prêtée depuis plusieurs années à une manipulation émotive des chiffres paraissant poursuivre deux buts : transférer un maximum d'activités de la Ville vers le secteur privé, comme il fut dit plus tôt; remplacer en partie la taxe foncière par des tarifs. C'est en poursuivant ce double but que l'administration Tremblay-Zampino demande aujourd'hui au Gouvernement du Québec de l'autoriser à investir de nouveaux champs de tarification et de taxation.

Les taxes sur la valeur foncière, qui comptent pour près des 2/3 des revenus de la Ville de Montréal, sont assumées à 55 % par les commerces et entreprises, contre 45 % par le secteur résidentiel. Au sein de ce second groupe, les montants payés sont proportionnels au niveau de richesse des populations en présence. Par exemple, elles s'élèvent à 1 325 \$ par habitant à Outremont, à comparer à 409 \$ dans Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension. Ce qui permet de dire, contrairement à ce qui est souvent véhiculé, que la taxe foncière, de la manière dont elle est actuellement appliquée, est fortement progressive. À l'opposé, les tarifs sont bien connus pour leur caractère régressif. Le transport collectif est à cet égard exemplaire : une hausse de 2 \$ de la carte autobus-méto, la CAM, heurte plus durement quelqu'un qui travaille au salaire minimum que celui qui a des revenus élevés. C'est pourquoi permettre à la Ville de Montréal de tarifier de plus en plus, d'autant que cela serait motivé par l'intention de réduire les revenus provenant de la

taxe foncière générale, prétendument pour rétablir la compétitivité fiscale de Montréal vis-à-vis des municipalités de banlieue qui l'entourent, nous apparaît comme une dérive non souhaitable de la fiscalité municipale.

Pour conclure, nous souhaitons qu'il y ait une analyse publique complète et un véritable débat sur la situation financière de la Ville de Montréal. Cela ne doit toutefois pas être mélangé à une réforme de la gouvernance de Montréal.

Projet Montréal souhaite ardemment que les considérations financières ne fassent pas partie du projet de loi n° 22.

Chapitre 2

POUR UNE GOUVERNANCE DU 21^e SIÈCLE

Le projet de loi n° 22 ne représente qu'une opération cosmétique relativement à la gouvernance de Montréal. Pour un second temps, Projet Montréal est d'avis que le Gouvernement du Québec devrait commencer à réfléchir à l'idée de procéder à tout un ensemble de changements structurels.

Les changements que nous envisageons conduiraient à redéfinir en entier les instances de la Ville. La première raison est qu'il y a trop d'instances dans l'organisation actuelle, d'autant que leur rôle est entrecroisé ou vaguement défini et que leur véritable pouvoir d'intervention est soit trop grand, soit au contraire trop limité.

Par ailleurs, le système actuel de gouvernance reproduit le formalisme, et conséquemment toutes les lourdeurs, du parlementarisme britannique : parti majoritaire et partis d'opposition, lignes de parti empêchant l'expression des opinions personnelles, comité exécutif calquant un conseil des ministres, chape de secret entourant la préparation et la divulgation de tous les documents, à commencer par ceux du budget, etc. Nous ne remettons pas en cause la pertinence de ce système pour les deux paliers supérieurs de gouvernement. Il ne nous apparaît toutefois pas approprié au palier municipal. De fait, dans tout le Canada, il n'y a qu'au Québec que le système de gouvernance des grandes administrations municipales soit de ce type.

Pour Projet Montréal, il faut chercher d'autres solutions pour réellement démocratiser le fonctionnement de l'agglomération et de la Ville de Montréal.

Le comité exécutif

Le comité exécutif est l'instance décisionnelle qui concentre l'essentiel du pouvoir réel à Montréal. D'autant que s'il est statutairement composé de douze membres, incluant le maire de Montréal, chacun sait que tout au plus cinq d'entre eux y ont un poids réel. De plus et sauf exception, le comité exécutif siège à huis clos.

Le comité exécutif écrase littéralement de son poids toutes les autres instances de la Ville. Par exemple, c'est lui et lui seul qui décide du sort qui sera réservé aux rapports des commissions du conseil municipal et du conseil d'agglomération, lesquelles n'ont donc qu'un pouvoir de recommandation auprès du comité exécutif. Comme c'est lui qui est responsable de la préparation des ordres du jour du conseil, de Ville autant que d'agglomération, il détermine totalement l'agenda politique. En vertu de sa responsabilité au niveau de la préparation du budget, il a les pleins pouvoirs pour déterminer le montant des dotations financières aux arrondissements. En fixant celles-ci à un niveau trop faible, il est en position de forcer les arrondissements à imposer des surtaxes à leurs contribuables.

Une telle concentration des pouvoirs est ni plus ni moins que dangereuse pour la démocratie.

Le seul argument invoqué en faveur du maintien du comité exécutif en sa forme actuelle est celui d'une sorte de « tradition québécoise ». Dans un souci d'ouverture et de transparence, Projet Montréal propose que, à l'instar d'autres grandes villes canadiennes, la Ville de Montréal ne soit plus dotée d'un comité exécutif.

Projet Montréal souhaite que le gouvernement du Québec abolisse le comité exécutif de la Ville de Montréal.

Les commissions du conseil

Dans les autres grandes villes canadiennes, à commencer par Ottawa, ce sont les commissions du conseil qui constituent la cheville ouvrière du système de gouvernance.

Règle générale, ailleurs au Canada, les commissions du conseil sont composées majoritairement d'élu-es, appuyé-es par des représentant-es de la société civile. Leur mandat est thématique : l'urbanisme, le transport collectif, l'administration de la ville, l'environnement, etc. Une sorte de super-commission, présidée par le maire, est responsable à la fois de l'harmonisation des travaux des commissions thématiques et de la préparation du budget. Sauf exception, les commissions du conseil *siègent en public*. Tout citoyen peut y prendre la parole. Quand elles ont terminé de couvrir un sujet, les commissions soumettent leurs propositions directement au conseil municipal. Ainsi, ce sont elles qui, à toute fin pratique, préparent les ordres du jour des conseils municipaux.

Nous sommes d'avis que ce mode de fonctionnement assure une beaucoup plus grande transparence du système de gouvernance.

La façon dont, à Ottawa, le budget est préparé mérite à cet égard d'être mentionnée. Au printemps, la commission du budget tient une série de rencontres publiques itinérantes visant à déterminer les grandes priorités budgétaires pour l'année suivante. Sur cette base, les fonctionnaires préparent durant l'été une version préliminaire du budget. À l'automne, la commission du budget fait une seconde tournée, beaucoup plus large que la première – jusqu'à une cinquantaine de rencontres publiques – pour présenter ce budget préliminaire à la population et recueillir ses commentaires et propositions. La version définitive du budget est ensuite préparée, puis soumise au conseil municipal pour approbation. Ce processus se situe à l'exact opposé de la chape du

secret et des pleins pouvoirs remis entre quelques mains qui, à Montréal, caractérisent présentement la préparation du budget.

Projet Montréal recommande que de façon similaire à ce qu'on trouve ailleurs dans les grandes villes canadiennes, le rôle des commissions du conseil soit élargi et qu'elles soient dotées de réels pouvoirs.

Les partis politiques municipaux

La très forte majorité des élu-es de Montréal ne jouent qu'un rôle mineur au sein du système actuel de gouvernance. On l'a dit, quelques membres au sein du comité exécutif concentrent des pouvoirs abusifs. Par ailleurs, tous ont la quasi obligation de suivre la ligne tracée par la formation politique à laquelle ils appartiennent. En troisième lieu, la notion même de parti d'opposition est pour une large part stérile et stérilisante. C'est là faire un usage bien mince des compétences et du désir de servir concentré au sein de conseils réunissant plus de 200 élu-es (ville et d'arrondissements de Montréal, villes reconstituées).

Les actuelles commissions du conseil et d'agglomération constituent l'exception à la règle. Elles réunissent autour d'une même table des représentant-es de tous les partis politiques présents sur la scène municipale. Règle générale, une commission est composée des élus-es les plus intéressés et les plus compétent-es relativement à une thématique. Après une période de rodage compréhensible, les lignes de parti disparaissent presque totalement au sein d'une commission. Les personnes présentes cherchent tout simplement à bien comprendre les diverses problématiques qui leurs sont présentées et à faire les recommandations les plus avisées possible. C'est pourquoi les rapports minoritaires constituent l'exception.

Le point que nous voulons faire ressortir ici est que l'élargissement du mandat et des pouvoirs des commissions, à la façon dont nous venons de le recommander, aurait pour conséquence probable de pratiquement faire disparaître les lignes de parti. Ceux-ci demeureraient-ils néanmoins utiles et pertinents ? Cela, seul l'expérience pourra le dire.

Notre but n'était pas ici de faire une recommandation au Gouvernement du Québec mais de lui signaler que nos recommandations relatives pour l'une à l'abolition du comité exécutif, pour l'autre au renforcement des commissions, aurait pour conséquence de réellement mettre à contribution l'ensemble des élu-es.

Les mairies d'arrondissement

Projet Montréal questionne également le statut et le rôle des maires et mairesses d'arrondissement.

Montréal est aujourd'hui administrée par 20 maires et mairesses élus-es au suffrage universel (19 au niveau des arrondissements, 1 au niveau de la ville entière). En ajoutant les 15 villes reconstituées, on arrive au total renversant de 35 maires et mairesses.

Cette profusion de maires et mairesses est source d'énormément de confusion et de frustrations. D'autant que les oppositions entre mairie d'arrondissement et mairie de ville, fréquentes lorsque les personnes en cause ne sont pas membres de la même formation politique, peuvent stériliser l'administration et retarder la mise en œuvre des projets pourtant jugés prioritaires. D'autant encore que l'élection d'un maire ou d'une mairesse au suffrage universel des électeurs d'un arrondissement inscrit dans le système de gouvernance une invitation au repli sur soi, voire au développement d'une relation dialectique entre arrondissements et ville centre. Ce troisième processus est particulièrement malheureux chez les neuf arrondissements issus de l'ex Ville de Montréal, qui sont en voie de se transformer chacun en l'équivalent d'une municipalité de banlieue.

Plus anecdotique, le fait d'avoir institué des mairies d'arrondissement, dans le sens politico-administratif du terme, a rapidement fait germer le désir d'ériger des mairies d'arrondissement, dans le sens cette fois physique du terme. Montréal Trois a à peine deux ans que déjà le dossier des mairies d'arrondissement prend toute la place et autorise tous les soupçons à Ahuntsic – Cartierville, à Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension, dans l'arrondissement Sud-Ouest et à Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles. Pour le dire crûment, après avoir créé des baronnies, on ne doit pas se surprendre que le premier réflexe des nouveaux titulaires soit d'ériger chacun un château.

En sa forme actuelle, la mairie d'arrondissement est un symbole qui mine de façon pernicieuse tout espoir de gouvernance efficace à Montréal. Ce symbole doit faire l'objet d'un questionnement s'inscrivant dans une réflexion plus large sur le partage des pouvoirs entre ville-centre et arrondissements.

Le partage des pouvoirs

Aucun élu, et *a fortiori* aucun citoyen, ne peut prétendre comprendre parfaitement le partage et les chevauchements actuels des pouvoirs entre les arrondissements, la ville centre et l'agglomération. D'autant que la délégation et la sub-délégation des pouvoirs ajoutent une couche supplémentaire de complication au tout.

Par le biais du projet de redéveloppement de la cour de triage, à Outremont, et de nombreux autres projets, dont le quartier des spectacles, au centre-ville, projets qui excèdent la capacité autant technique que financière ou même politique des arrondissements, on a vu les limites de cette décision ayant consisté à remettre à ceux-ci les pleins pouvoirs en matière d'urbanisme. Ce qui est valable pour les projets d'un gabarit donné l'est-il encore pour un projet dix ou vingt fois plus important ? La ville-centre peut-elle vraiment n'assumer aucune responsabilité dans le développement de son territoire, et ce, même quand, comme à Outremont, un projet affecte directement au moins quatre autres arrondissements ? La réponse à ces questions est évidemment non.

D'un autre côté, il faut éviter que la question du partage des responsabilités sur le territoire de Montréal soit ramenée à une vulgaire guerre de pouvoirs entre personnes ne cherchant qu'à mieux se mieux positionner pour la prochaine campagne électorale. Montréal mérite mieux !

La seconde année de Montréal Trois s'achèvera bientôt. Le temps est venu de dresser un bilan objectif, mesuré et soigné de ce qui, en matière de partage des pouvoirs entre agglomération, ville centre et arrondissements, fonctionne plus ou moins bien. Sur cette base, le Gouvernement du Québec pourra prendre une décision éclairée quant aux modifications à apporter en matière de partage des pouvoirs.

Projet Montréal demande au gouvernement du Québec de ne procéder à aucune modification au niveau du partage des pouvoirs entre agglomération, ville-centre et arrondissements avant d'avoir dressé un bilan objectif et mesuré du fonctionnement de ces instances au cours de la période 2006.

Le processus électoral

Le scrutin majoritaire à un tour ayant présentement cours doit également être questionné. Rappelons d'abord qu'il vise à assurer des administrations municipales ou des gouvernements majoritaires. Cet objectif est atteint en accordant une substantielle prime au parti vainqueur, qui est par conséquent surreprésenté. À l'opposé, le principal parti d'opposition est généralement sous-représenté. Quant aux partis émergents et aux tiers partis, ils sont les principales victimes du système car ils n'obtiennent souvent aucun siège, même avec un appui électoral pouvant atteindre 10 %. Il suit que le pluralisme politique ne peut s'exprimer adéquatement à l'intérieur de l'hôtel de ville.

Le professeur Yves Dandurand a démontré qu'à Montréal, la dernière élection générale n'a fait que 40 % de gagnants, dans le sens où celui ou celle pour qui ils ont voté a été élu-e. Quant à Monsieur Paul Cliche, lui aussi spécialiste réputé sur ce sujet, il a calculé que l'UCÎM avait lors de la même élection bénéficié d'une prime électorale de 20,5 %, alors que Vision Montréal encaissait une pénalité de - 7,4 % et Projet Montréal de - 8,7 %. Traduit en nombre de sièges, l'UCÎM a donc récolté 22 sièges (Ville et arrondissements) en trop, contre un déficit de 13 sièges pour Vision Montréal et de 9 sièges pour Projet Montréal.

Le scrutin proportionnel constitue la solution à ce type de biais. Ce n'est pas ici la place d'une discussion approfondie sur les tenants et aboutissants de chaque mode de scrutin proportionnel. Soulignons seulement qu'il en existe essentiellement deux grandes familles ; le vote unique transférable (VUT) et le scrutin mixte avec compensation (SMAC). L'un et l'autre auraient leurs avantages et désavantages dans le cadre montréalais.

Plusieurs parmi nos recommandations antérieures, dont l'abolition du comité exécutif et le renforcement des commissions, contribueraient à diminuer le poids des partis politiques dans la gouvernance montréalaise. Au point qu'il est même pertinent de se demander si, à terme, on aurait encore besoin d'eux. Quoi qu'il en soit de ce dernier aspect, l'essentiel est de comprendre que nos recommandations se situent aux antipodes de l'objectif poursuivi par le scrutin majoritaire à un tour, qui est d'assurer des administrations municipales majoritaires. Dans le nouveau système de gouvernance que nous proposons pour Montréal, la notion de majorité serait à toute fin pratique hors d'ordre. C'est pourquoi, outre l'intérêt immédiat du scrutin majoritaire

pour un parti émergeant comme le nôtre, nous en faisons la promotion pour Montréal : sans préjuger des modalités exactes qui seraient retenues, le concept du scrutin proportionnel est en parfaite cohérence avec le modèle de gouvernance que nous souhaitons pour le futur.

Projet Montréal recommande au gouvernement du Québec d'instaurer un scrutin proportionnel pour les élections municipales à Montréal et dans ses arrondissements.

Conclusion

Les recommandations contenues au présent document changeraient totalement le système de gouvernance de Montréal. C'en serait fini de la supposée *tradition* héritée du début du siècle dernier (omnipotence du comité exécutif), qui plus est aggravée par certaines décisions malheureuses des toutes dernières années. Il en résulterait une administration municipale à la fois plus démocratique, plus ouverte aux attentes des citoyens et citoyennes, plus efficace, mettant à profit toutes les ressources humaines disponibles, et capable d'entreprendre. Montréal bénéficierait ainsi d'une véritable gouvernance du 21^e siècle, n'ayant rien à envier à quelque ville du monde que ce soit.

À partir d'ici, la balle est dans le camp du Gouvernement du Québec. Acceptera-t-il de projeter résolument Montréal vers le futur ?