

# MEMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N° 22 MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LEGISLATIVES CONCERNANT L'AGGLOMERATION DE MONTREAL

Mémoire présenté par la  
Chambre de commerce du Montréal métropolitain  
à la Commission de l'aménagement et du territoire de  
l'Assemblée nationale du Québec

8 novembre 2007



© Chambre de commerce du Montréal métropolitain



Chambre de commerce  
du Montréal métropolitain

Board of Trade of Metropolitan Montreal

## **Préambule**

*La Chambre de commerce du Montréal métropolitain compte quelque 7 000 membres. Sa mission est de représenter les intérêts de la communauté des affaires de l'agglomération urbaine de Montréal et d'offrir une gamme intégrée de services spécialisés aux individus, aux commerçants et aux entreprises de toutes tailles de façon à les appuyer dans la réalisation de leur plein potentiel en matière d'innovation, de productivité et de compétitivité. La Chambre est le plus important organisme privé au Québec voué au développement économique.*

## **Introduction**

Pour la Chambre, les audiences en commission parlementaire sur le projet de loi 22 constituent une occasion importante de discuter du développement de Montréal et, surtout, de la contribution de notre métropole à la réussite de la société québécoise.

À nos yeux, de tels échanges sont précieux. Ils permettent de rappeler le rôle crucial que Montréal joue comme moteur au sein de l'économie du Québec. Ils permettent de mettre en lumière le contexte unique dans lequel évolue notre métropole et de réfléchir sur les arrangements qui permettront à Montréal de tirer avantage de ses spécificités. Ils permettent enfin de souligner que Montréal est la métropole du Québec et qu'en ce sens, elle est la métropole de tous les Québécois; une métropole qui a des liens de sang avec toutes les régions du Québec, à travers ces Montréalais de résidence qui sont aussi Gaspésiens, Saguenéens, Québécois ou Abitibiens de cœur.

Tout cela pour dire que parler de Montréal est une chose importante. Consacrer de l'attention à la métropole n'est pas une distraction; c'est plutôt s'efforcer de donner aux régions du Québec le meilleur allié qui soit.

## **Rappel des positions précédentes de la Chambre en matière de réorganisation municipale sur l'île de Montréal**

Depuis l'enclenchement du processus de fusion des municipalités sur l'île de Montréal, la Chambre a participé activement aux réflexions et consultations portant sur l'organisation et la réorganisation municipale sur ce territoire. Il s'agit d'un dossier d'importance pour le développement économique de Montréal. Conséquemment, la Chambre s'est efforcée de contribuer aux débats de manière pragmatique et constructive.

Cet esprit de pragmatisme était d'ailleurs au cœur des commentaires de la Chambre portant sur le projet de loi 9, lequel ouvrait la porte à la reconstitution de certaines municipalités sur l'île de Montréal. Ainsi, même si la Chambre déplorait la remise en question d'une fusion qu'elle avait appuyée, elle reconnaissait dans sa réaction à l'adoption du projet de loi 9 le fait que le retour au *statu quo ante* était impossible et que les paramètres permettant la reconstitution de municipalités – et sur lesquels porteraient les éventuels référendums – avaient le mérite d'être clairs et de préserver certains acquis de la fusion. En d'autres termes, pour la Chambre, la loi 9 avait défini les règles du jeu pour ce qui est des conséquences d'une défusion; tous auraient ensuite à vivre avec les choix démocratiquement effectués.

## **1. Le projet de loi 22 : des modifications au fonctionnement du conseil d'agglomération contraires à l'esprit de la loi 9**

Avec ces considérations en tête, la Chambre accueille de manière défavorable plusieurs des mesures contenues dans le projet de loi 22 qui concernent directement le fonctionnement de l'agglomération de Montréal, et tout particulièrement l'institution d'un « Secrétariat de l'agglomération de l'île de Montréal ».

L'opposition de la Chambre à cette proposition est de deux ordres. D'une part, la Chambre considère que l'institution du Secrétariat d'agglomération, personne morale de droit public, constitue une modification importante aux conditions présentées aux citoyens en 2004 dans le cadre de la consultation sur la réorganisation des municipalités de l'île de Montréal<sup>1</sup>. Ce faisant, en plus d'être inéquitable pour les habitants de l'île de Montréal qui, dans une proportion de 87 %, sont demeurés au sein de la Ville de Montréal, cette mesure tend à renforcer la volonté de certains à réclamer des changements au fonctionnement de l'agglomération afin de se rapprocher le plus possible des municipalités autonomes d'avant la fusion. Pour la Chambre, cette tendance est particulièrement déplorable dans la mesure où elle va à contre-courant de la nécessité de faire fonctionner le conseil d'agglomération pour permettre à l'île de Montréal de progresser.

D'autre part, l'institution d'un Secrétariat d'agglomération nous semble en totale contradiction avec la volonté initiale du gouvernement de faire du conseil d'agglomération une structure « légère ». Par les pouvoirs qui lui sont octroyés – notamment l'autorité d'exiger de tout employé de la Ville de Montréal les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires –, ce Secrétariat représente un autre niveau d'administration sur l'île de Montréal qui risque essentiellement de ralentir ou d'obstruer les processus décisionnels de l'agglomération plutôt que de les influencer.

## **2. Attribution d'un pouvoir habilitant fiscal et administratif**

Ces profondes réserves étant exprimées, la Chambre tient toutefois à saluer l'ouverture à une plus grande autonomie de l'administration municipale montréalaise que comporte le projet de loi 22 à travers l'octroi à la Ville de Montréal d'un pouvoir général de taxation. L'enjeu du financement municipal est éminemment complexe, et dans ce contexte, la Chambre considère le pouvoir général de taxation comme un geste positif... qui devrait cependant aller plus loin. Ainsi, afin d'en comprendre réellement la portée et, surtout, de démontrer que des actions supplémentaires demeurent nécessaires, la Chambre juge opportun de faire les précisions suivantes.

### ***Un appui fort en faveur d'une plus grande autonomie pour Montréal***

Pour la Chambre, il ne fait aucun doute que la Ville de Montréal possède la maturité nécessaire pour avoir la capacité de décider, d'elle-même, quelles mesures elle devrait prendre à l'égard de ses citoyens. En fait, la taille de l'administration municipale montréalaise, les 1,1 millions d'électeurs à qui elle est redevable et l'attention importante dont elle fait l'objet dans les médias assurent aux Montréalais un environnement démocratique tout à fait adéquat pour que la Ville puisse exercer davantage d'autonomie.

À cet égard, le pouvoir général de taxation prévu dans le projet de loi 22 pour la Ville apparaît à la Chambre comme étant une évolution positive vers une plus grande concordance entre les pouvoirs de la Ville et la teneur des responsabilités qu'elle assume. En d'autres termes, pour la Chambre, il est tout à

---

<sup>1</sup> À cet égard, la question posée au moment des référendums – « Êtes-vous favorable au démembrement de la ville de Montréal et à la constitution, pour le secteur de (...), d'une entité municipale conformément à la Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités ? » – était, en ce sens, clairement liée aux conditions énoncées dans la Loi, lesquelles n'incluaient pas l'existence d'un Secrétariat d'agglomération pour les municipalités reconstituées.

fait approprié que la Ville obtienne un pouvoir lui conférant davantage de liberté et d'autonomie sur les plans fiscal et administratif.

### ***... mais une réticence à voir s'alourdir le fardeau fiscal des Montréalais***

Cela étant dit, la Chambre considère néanmoins que le fardeau fiscal des contribuables montréalais est passablement important et qu'il serait déplorable que l'exercice, par la Ville, de ce nouveau pouvoir de taxation se traduise par une augmentation de ce fardeau. En effet, pour la Chambre, la seule utilisation souhaitable de ce nouveau pouvoir par la Ville serait de permettre une diversification des sources de revenus pour la Ville par une nouvelle répartition des charges fiscales – par opposition à une augmentation nette de celles-ci.

Toutefois, même si elle entretient des préoccupations bien réelles quant à la manière dont sera employé le pouvoir général de taxation par la Ville, la Chambre croit fermement qu'il appartient aux Montréalais de faire ces débats. Aussi, il nous apparaît largement préférable que le gouvernement du Québec reconnaisse à l'administration montréalaise une autonomie cohérente avec son statut de métropole plutôt qu'il n'impose des décisions aux citoyens montréalais en limitant indûment les pouvoirs. Aussi, au même titre que la Chambre peut participer activement aux débats et consultations menés par l'Assemblée nationale sur des sujets d'intérêt pour Montréal, la Chambre est persuadée que l'environnement démocratique montréalais lui permettra d'être consultée et entendue sur les sujets qui lui sont importants, à commencer par la répartition des charges fiscales.

### ***Un pouvoir habilitant administratif***

En vertu de cette conviction que la Ville de Montréal devrait disposer d'une autonomie qui reflète davantage l'étendue de ses responsabilités, la Chambre considère que le pouvoir général de taxation inclus dans le projet de loi 22 devrait être beaucoup plus vaste et que sur le plan administratif, un pouvoir habilitant plus large devrait aussi lui être accordé.

C'est le cas par exemple en matière de relations de travail et de négociations de conventions collectives. Les pouvoirs de l'administration municipale sont beaucoup plus limités que ceux du gouvernement du Québec, notamment parce que la Ville ne peut mettre fin à des négociations infructueuses en imposant un règlement – comme l'a fait d'ailleurs le gouvernement du Québec l'année dernière. Aussi, si nous souscrivons à une plus grande capacité de la Ville de percevoir des revenus, nous croyons qu'il est incontournable que la Ville dispose également des outils lui permettant de pleinement contrôler ses dépenses.

Il existe en outre une foule de domaines – de la réduction des limites de vitesse à la signature d'ententes à long terme – où la Ville ne peut intervenir directement sans avoir, au préalable, obtenu une autorisation du gouvernement du Québec. L'idée d'un pouvoir habilitant administratif – où la Ville peut tout faire, sauf ce qui lui est explicitement interdit – permettrait donc de limiter ces instances et d'ajouter à la capacité d'action de la Ville. Et là encore, la Chambre croit que l'environnement démocratique montréalais devrait être en mesure de maintenir l'utilisation de ces nouveaux pouvoirs dans le domaine du raisonnable.

### ***Une diversification qui reste à améliorer***

Plus spécifiquement, en ce qui concerne l'octroi dans le projet de loi 22 d'un pouvoir général de taxation à la Ville de Montréal, la Chambre tient à souligner que dans sa forme actuelle, ce pouvoir demeure insuffisant pour répondre aux besoins de Montréal en matière de diversification de sources de revenus. En effet, les balises imposées à ce pouvoir général de taxation – et tout particulièrement l'exclusion du recours à une taxe générale à l'égard d'un bien ou d'un service – font en sorte que la Ville de Montréal peut difficilement diversifier ses revenus – et encore moins les accroître – sans créer d'importantes distorsions dans l'économie montréalaise.

En effet, aux yeux de la Chambre, il serait périlleux de recourir à des taxes touchant un secteur précis – qu’il s’agisse, comme il est prévu dans le projet de loi, d’une taxe sur un repas ou une boisson ou le droit d’entrée à un lieu de divertissement – pour diversifier une assiette fiscale qui dépend à l’heure actuelle presque totalement du domaine foncier. Afin de ne pas nuire à la compétitivité de l’économie montréalaise, le recours à des taxes très ciblées doit se faire à petite échelle – ce qui rend ces dernières tout à fait insuffisantes pour répondre aux besoins financiers de la Ville. Cela est d’autant plus vrai que de nouvelles taxes touchant la restauration et le divertissement pourraient nuire à la compétitivité du centre-ville de Montréal par rapport à une périphérie où les charges fiscales sont généralement moins imposantes.

En réalité, aux yeux de la Chambre, l’attrait des taxes ciblées est principalement de pouvoir s’en servir dans le but de « décourager » certains comportements et d’encourager les changements positifs. Dans cette optique, il serait pertinent que la Ville dispose de beaucoup plus de latitude en ce qui a trait aux biens et services pouvant être taxés. L’idée serait de donner à la Ville de plus grandes possibilités d’influencer fiscalement les comportements dans ses domaines de compétence.

Par exemple, il nous apparaîtrait cohérent que la Ville, en tant que première responsable du transport en commun sur son territoire, puisse avoir recours à une source de revenus liée à l’utilisation de la voiture (taxe sur l’essence, péage ou autre) afin qu’elle puisse financer et indirectement encourager l’utilisation du transport en commun.

### ***L’implication des gouvernements supérieurs demeure nécessaire***

Par ailleurs, une autre limite inhérente à une taxation ciblée est qu’elle ne répond pas au besoin de la Ville de Montréal d’avoir accès à des revenus qui suivent et reflètent la croissance économique générée sur son territoire. Par définition, une taxe sur le divertissement ou la restauration ne serait que le reflet de la vitalité de ce secteur. Ainsi, le pouvoir général de taxation du projet de loi 22 ne permet toujours pas à la Ville d’arrimer davantage ses revenus à l’évolution de son économie.

Dans ce contexte, la Chambre est d’avis que l’octroi du pouvoir général de taxation dans la forme proposée dans le projet de loi 22 ne permettra pas l’amélioration de la situation financière en faveur de laquelle la Chambre milite depuis plusieurs années. Ainsi, l’implication des niveaux de gouvernements supérieurs demeure toujours aussi incontournable.

À cet égard, la Chambre tient à réitérer au gouvernement du Québec sa proposition de partager avec les municipalités l’équivalent d’un point de pourcentage des revenus provenant de la taxe de vente du Québec (TVQ). Les revenus totaux de la TVQ étant estimés à 9,7 milliards de dollars pour l’année 2005-2006, la valeur d’un point de pourcentage représenterait une somme d’environ 1,3 milliard de dollars. Parce que la répartition des recettes de la TVQ est inégale sur le territoire québécois, il est difficile pour la Chambre d’estimer avec exactitude la valeur des transferts aux principales villes de la région métropolitaine de Montréal. Néanmoins, suivant l’hypothèse que la distribution de la TVQ corresponde sensiblement à celle du PIB, nous pouvons considérer que les municipalités de l’agglomération urbaine de Montréal (dans ce cas-ci, la région métropolitaine de recensement ou RMR) auraient à se partager environ 50 % du total, soit 650 millions de dollars annuellement. La Ville de Montréal, quant à elle, évalue que le montant à recevoir pourrait représenter environ 235 millions de dollars.

Cela étant dit, dans la mesure où le gouvernement dispose d’une marge de manoeuvre limitée et que la Chambre n’est pas favorable à une augmentation du fardeau fiscal global des contribuables, une première étape pourrait être franchie en arrimant l’évolution annuelle des transferts et subventions actuellement versés à la Ville de Montréal par le gouvernement à l’évolution des recettes gouvernementales obtenues de la TVQ. Cette mesure assurerait ainsi à Montréal une forme de croissance

de ses revenus à moyen terme; une croissance qui serait le reflet de l'activité économique générée sur son territoire.

Une autre possibilité serait de récupérer l'espace fiscal qui sera libéré avec la diminution à 5 % de la TPS à partir du premier janvier prochain. L'utilisation de l'espace fiscal libéré par la baisse de la TPS serait d'autant plus souhaitable que la réduction du pourcentage des revenus gouvernementaux provenant des taxes sur la valeur ajoutée n'est pas la manière la plus efficace de réduire le fardeau fiscal.

## **Conclusion**

En conclusion, la Chambre est d'avis que le projet de loi 22 nécessite des ajustements fondamentaux pour constituer une contribution positive au développement de Montréal. De l'avis de la Chambre, les modifications au fonctionnement du conseil d'agglomération de l'île de Montréal demeurent contraires aux engagements pris précédemment par le gouvernement dans le cadre de la consultation publique sur la réorganisation municipale et contraires aux intérêts de l'agglomération montréalaise.

Sur le plan du pouvoir général de taxation, il s'agit d'une avancée importante pour ce qui est de la reconnaissance à la Ville de Montréal d'une autonomie accrue. La Chambre appuie cette reconnaissance même s'il est clair que la Ville de Montréal devra utiliser ce pouvoir avec le plus grand discernement. Cela étant dit, l'octroi d'un pouvoir général de taxation, comme prévu dans le projet de loi 22, ne constitue pas la solution aux difficultés financières auxquelles la Ville de Montréal fait face ni ne répond à ses besoins en matière d'autonomie administrative. Aussi, il est clair pour la Chambre que les niveaux de gouvernements supérieurs ont encore la responsabilité d'appuyer la Ville de Montréal dans la diversification de ses sources de revenus et dans l'obtention de revenus liés à la croissance économique. Pour la Chambre, cela doit passer par un réel pouvoir habilitant, lequel devrait s'appliquer tant aux sphères fiscale, qu'administrative.