

REGROUPEMENTS MUNICIPAUX DANS LA RÉGION
MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

RECOMMANDATIONS DU MANDATAIRE

Montréal, le 11 octobre 2000

CONTEXTE

Le plan d'action gouvernemental sur la réorganisation municipale, rendu public au printemps 2000, prévoyait la nomination, dans chacune des trois principales régions métropolitaines, d'un comité d'élus assisté par un mandataire gouvernemental.

Ce comité se voyait confier divers mandats, dont celui d'évaluer et de faire des propositions à l'égard des possibles regroupements municipaux. À défaut, le mandataire devait faire ses propres recommandations de regroupements souhaitables.

Les diverses hypothèses de regroupements municipaux n'ayant pas été discutées comme telles au sein du comité des élus de la région métropolitaine de Montréal, celui-ci, ainsi qu'il le mentionnait dans son rapport final daté du 30 septembre, n'a pas été en mesure de faire des propositions à ce sujet, laissant ainsi au mandataire le soin de faire ses propres recommandations.

INTRODUCTION

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), créée par une loi de l'Assemblée nationale en juin dernier, est maintenant prête à commencer ses activités le 1^{er} janvier prochain, comme prévu. Déjà, les membres de son conseil ont été nommés par les instances habilitées à le faire, et la première réunion du conseil pourra vraisemblablement se tenir au cours du mois d'octobre. Ce qu'on pourrait appeler "le Grand Montréal" existe donc désormais au plan de la gouvernance métropolitaine.

De la performance économique de ce Grand Montréal dépend l'avenir de tout le Québec. Car, en ce début de 21^e siècle caractérisé par l'économie du savoir et la mondialisation des échanges, la présence d'une métropole dynamique, capable de rassembler les compétences et les savoir-faire, est une condition essentielle de succès. Le Québec ne pourra tenir sa place au Canada et dans le monde qu'en autant que le Grand Montréal saura concurrencer Toronto, Calgary, Vancouver, Philadelphie, Atlanta, Boston, sans parler des mégapoles que sont New-York, Londres, Paris et les autres. Nous devons faire aussi bien et même mieux que nos concurrents. Et nous devons mettre toutes les chances de notre côté.

Ce Grand Montréal d'aujourd'hui n'est plus constitué d'un centre et d'une périphérie, sur le modèle des métropoles d'il y a une ou deux générations. Au contraire, comme beaucoup de métropoles modernes, il s'agit d'une agglomération polycentrique où coexistent désormais trois grands pôles de développement: un *pôle central* constitué de l'île de Montréal, un *pôle nord* formé de l'île Jésus et de la Couronne nord, et un *pôle sud* comprenant l'ensemble de la Couronne sud. Ce polycentrisme se reflète d'ailleurs dans la composition du conseil de la CMM qui est formé de quatorze représentants de l'île de Montréal et de quatorze représentants provenant de l'extérieur de l'île, dont sept de la Couronne sud et sept autres de Laval et de la Couronne nord.

Chacun de ces pôles a ses propres forces et contribue à la performance de l'ensemble. Et, si on veut faciliter le développement du Grand Montréal, il importe que chaque pôle soit en mesure de se développer au maximum de ses capacités. Or, à l'heure actuelle, cela ne semble malheureusement pas être le cas.

C'est la composante nord de l'agglomération 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, comprenant environ 350 000 habitants, présentement la deuxième ville en importance au Québec. Cette ville a vu le jour il y a trente-cinq ans, fruit du regroupement des quatorze municipalités de l'île Jésus, et occupe depuis ce jour la totalité de son territoire naturel.

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.

Or, chacune de ces deux dernières composantes souffre d'une fragmentation politique qui, à mon avis, nuit à son développement, une part importante des efforts des uns se trouvant annulés par les efforts des autres, sans qu'une coordination d'ensemble puisse s'exercer sur des territoires naturels. Sans être le seul ou même le principal facteur explicatif du développement d'un milieu urbain, la gouvernance locale n'en est pas moins un élément essentiel de la bonne marche de l'ensemble. C'est pourquoi, dans le temps limité qui m'était imparti, j'ai choisi de donner priorité à ces deux composantes de l'agglomération dans la définition des regroupements municipaux souhaitables sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal.

2) LA RIVE SUD

Un ensemble urbain

En examinant la composition de la Rive sud, il est assez facile de distinguer une première couronne, reliée directement au centre-ville de Montréal, et une deuxième couronne entourant la première. Cette première couronne est structurée autour des grands axes routiers que constituent les autoroutes 20, 30, 10, 132 et 112-116. Elle comprend huit villes: Boucherville, Longueuil, St-Hubert, St-Bruno-de-Montarville, Greenfield Park, LeMoyne, St-Lambert et Brossard. On peut très bien visualiser l'ensemble urbain continu que forme cette première couronne si on l'observe du haut des airs ou si on se réfère à une carte géographique.

Un ensemble fragmenté

Sur le plan politique, cependant, cette première couronne forme un ensemble fragmenté et disparate.

Non seulement est-elle formée de huit municipalités distinctes, mais celles-ci font partie de trois MRC différentes: Champlain, Lajemmerais et Vallée-du-Richelieu.

De plus, ces villes sont d'inégale importance et d'inégale richesse. La plus peuplée (Longueuil) a vingt-cinq fois plus de citoyens que la plus petite (LeMoyne). Par ailleurs, l'évaluation imposable per capita de la plus riche (Boucherville) est presque deux fois et demie plus élevée que celle de la plus pauvre (LeMoyne). Cette inégalité tient pour beaucoup à la concentration dans certaines villes des immeubles industriels et commerciaux les plus importants ainsi que des résidences les plus cossues.

Une telle disparité pénalise le progrès de l'ensemble urbain en empêchant la mise en commun des efforts qui seraient nécessaires au développement de certaines infrastructures importantes (par exemple, la zone aéroportuaire de St-Hubert) qui sont malheureusement situées dans des villes qui sont incapables de les développer en raison de leur richesse foncière trop basse et de leur fiscalité trop élevée.

Des relations multiples mais conflictuelles

Ces huit villes se sont déjà donné plusieurs services en commun.

Par exemple, la STRSM assure le transport en commun par autobus sur la presque totalité du territoire (compte tenu qu'une partie de St-Bruno est également desservie). Une entente intermunicipale sur l'eau potable couvre également l'ensemble du territoire et une entente sur l'assainissement des eaux s'applique à toutes les villes, à la seule exception de

St-Bruno. Et de multiples ententes de services ont été conclues entre certaines de ces huit villes et leurs voisines.

Par contre, plusieurs de ces ententes intermunicipales ont mené à des conflits, notamment en ce qui concerne le partage des coûts de l'assainissement des eaux, du transport en commun, de la production d'eau potable. De plus, certaines questions comme la construction et l'entretien du réseau pluvial (par exemple, le cas du ruisseau Daignault entre St-Hubert et Brossard) ont alimenté la querelle entre municipalités voisines et constitué un obstacle sérieux au développement, entraînant des retards et des coûts juridiques importants.

En somme, il y a eu, au fil des ans, une volonté réelle de faire plusieurs choses en commun, mais les moyens pour le faire se sont avérés jusqu'à présent lourds et inadéquats.

La solution recommandée

Comment peut-on améliorer les choses?

À la suite des discussions que j'ai eues avec les dirigeants politiques de ces huit villes, il est apparu que plusieurs hypothèses de regroupement étaient envisagées depuis longtemps. J'en suis cependant venu à la conclusion qu'il serait malheureusement très difficile aux principaux intéressés de réussir à s'entendre sur une nouvelle structure qui pourrait leur être communément acceptable. Chacun préconise sa solution idéale et aucune de ces solutions ne rallie les autres.

Devant cette impasse, j'ai suggéré une démarche, étalée sur cinq ans, qui aurait mené progressivement à une ville unifiée suivant des modalités définies par les villes elles-mêmes. Mais même cette solution étapiste n'a pas fait consensus.

C'est pourquoi, à titre de mandataire, je recommande au gouvernement de créer, sur la Rive sud de Montréal, la **ville de Champlain**, ville nouvelle regroupant les municipalités actuelles de Boucherville, Longueuil, St-Hubert, St-Bruno-de-Montarville, Greenfield Park, LeMoyne, St-Lambert et Brossard, formant ainsi un ensemble d'environ 380 000 habitants.

Je recommande que cette nouvelle ville soit créée par législation spéciale adoptée d'ici la fin de la présente année, de façon à ce qu'elle puisse entrer en opération le 1^{er} janvier 2002, après des élections générales tenues en novembre 2001. À cette fin, je recommande que la mise en place de la nouvelle ville soit confiée à un conseil de transition, sur le modèle décrit dans la section suivante de ce rapport.

Je recommande enfin que la Ville de Champlain soit expressément autorisée, par sa loi constitutive, à créer des conseils de quartiers auxquels elle pourra déléguer, si elle le désire, certains de ses pouvoirs.

Les avantages souhaités

La création de la Ville de Champlain entraînerait plusieurs avantages.

On bénéficierait d'abord d'un allègement de la structure politique et administrative: un seul maire au lieu de huit, une vingtaine de conseillers au lieu de soixante-dix-sept, un seul directeur général, une réduction substantielle des chefs de services et de l'encadrement administratif, etc.

On peut également envisager, à terme, un bon nombre de rationalisations administratives en ce qui concerne les systèmes informatiques, les espaces de bureaux, les ateliers et garages municipaux, le parc automobile, les services professionnels, les services de soutien, les réseaux de communication, les politiques d'approvisionnement, etc.

De plus, la mise en commun des ressources consacrées au développement économique permettrait à cette nouvelle ville d'accélérer son rythme de croissance et de créer davantage de richesse collective. La Ville de Champlain aurait la maîtrise de huit parcs industriels. Elle pourrait donc se doter d'une politique de développement qui, tout en s'appuyant sur les forces existantes, fixerait des priorités et des pôles de développement, et maximiserait l'exploitation des infrastructures existantes.

Au lieu de se concurrencer, les diverses parties de la nouvelle Ville auraient dorénavant intérêt à s'entraider. Quel que soit le lieu où une nouvelle industrie choisirait de s'implanter, tous les citoyens de la Ville en bénéficieraient. Le développement d'une partie aiderait au développement de l'autre, créant des synergies qui s'avèrent impossibles dans la situation actuelle de concurrence intermunicipale. La concurrence est bonne en soi, mais en autant qu'elle puisse s'exercer à partir de territoires naturels, qui ne sont pas artificiellement fragmentés.

À cet égard, on ne saurait trop insister sur l'importance de la zone aéroportuaire de St-Hubert, qui est située en plein centre de la nouvelle ville et dont la mise en valeur bénéficierait à tous. À l'heure actuelle, cet aéroport continue de dépendre directement de Transport Canada; la création de la Ville de Champlain permettrait de négocier la gestion locale de cet équipement crucial pour mettre en valeur tout le potentiel de la Rive sud.

Car il ne faut pas oublier qu'une croissance rapide, si elle engendre certains coûts immédiats, a des effets bénéfiques qui sont largement distribués: les nouveaux emplois augmentent la demande pour de nouveaux logements, qui à leur tour génèrent de nouveaux revenus fiscaux, finançant de meilleurs services municipaux. Sans parler de l'effet positif sur les valeurs foncières des immeubles déjà construits. La croissance crée la richesse.

Enfin, la nouvelle Ville de Champlain bénéficierait d'un poids politique beaucoup plus important, figurant d'emblée parmi les toutes premières villes en importance au Québec. Elle pourrait faire sentir sa présence au sein de la nouvelle Communauté métropolitaine

de Montréal. Elle pourrait également mieux défendre ses intérêts (et ceux de toute la Rive sud) auprès des gouvernements supérieurs.

Le redécoupage des MRC sur la Couronne sud

La création de la nouvelle ville de Champlain aurait pour effet de modifier le territoire d'une MRC (l'actuelle MRC Champlain, qui serait agrandie du territoire des villes de Boucherville et de St-Bruno-de-Montarville) et, par voie de conséquence, d'empiéter sur le territoire des MRC Lajemmerais et Vallée-du-Richelieu (dont font partie respectivement Boucherville et St-Bruno). En conséquence de ces modifications territoriales, je recommande de regrouper les territoires restants des MRC Lajemmerais et Vallée-du-Richelieu en une seule MRC. La Ville de Champlain elle-même aurait le statut de MRC, comme c'est le cas pour les villes de Laval et de Mirabel.

De plus, je recommande qu'on procède à une révision en profondeur de la carte des MRC de l'ensemble de la Couronne sud, une fois que sera terminée la restructuration municipale de cette région, comme je le propose dans ce rapport. Cette révision devrait avoir pour objectif de diminuer le nombre de MRC sur la Rive sud de Montréal, et de s'assurer que le territoire complet de ces MRC soit inclus dans celui de la CMM, facilitant d'autant la planification territoriale et le développement d'un sentiment d'appartenance métropolitain. Il va sans dire que la même recommandation vaut pour les MRC de la Couronne nord.

3) LE PROCESSUS DE MISE EN PLACE

Un conseil de transition

Le mécanisme qui assurera la mise en place ordonnée de ces nouvelles villes est d'une importance capitale. Il faut, pour cela, pouvoir compter sur un mécanisme efficace, qui permette d'atteindre les objectifs visés dans un délai minimum, tout en respectant les différentes contraintes qui se posent aux administrations publiques.

Le gouvernement a récemment modifié la *Loi sur l'organisation territoriale des municipalités* pour prévoir, à l'article 125.12, que des comités de transition, composés des maires et des directeurs généraux des municipalités qui sont appelées à se regrouper, puissent se mettre en place pour gérer la transition. Ce régime comporte plusieurs avantages, au nombre desquels on retrouve le fait qu'il est facilement applicable dans le cas de regroupements de petites municipalités, ou encore d'un petit nombre de municipalités de moyenne dimension.

Cependant, un tel régime devient vite inapplicable dans les situations comme celles envisagées pour l'île de Montréal ou la Rive sud, où je recommande de regrouper plusieurs municipalités importantes dans un délai restreint. À mon sens, il ne serait pas réaliste de demander aux dirigeants municipaux actuels, à la fois, de mettre en œuvre la nouvelle Communauté métropolitaine, de continuer à administrer leur ville et de mettre en place, dans un délai très court, les nouvelles structures municipales. De plus, les édiles municipaux voudront sans doute consacrer du temps à préparer la poursuite de leur carrière politique dans le cadre nouveau et la mise sur pied des nouveaux partis politiques qui verront probablement le jour.

C'est pourquoi je recommande, pour la restructuration municipale sur l'île de Montréal et pour la création de la Ville de Champlain, la mise sur pied de conseils de transition formés de personnes nommées par le gouvernement, indépendantes et non-élues, sur le modèle de ce qui a été fait en Ontario, pour la mise sur pied des nouvelles villes d'Ottawa, de Hamilton, de Sudbury et de Norfolk.

Je recommande que ces conseils soient formés d'au moins cinq et d'au plus sept personnes, reconnues dans leur communauté, et qui s'engagent à ne pas être personnellement impliquées dans la nouvelle ville soit à titre d' élu, soit comme employé. Le mandat de ces conseils devrait commencer aussitôt que possible après l'adoption de la loi de réorganisation et se terminer au début de 2002, peu après l'entrée en fonction du conseil municipal qui aura été élu en novembre 2001.

Je recommande également que chaque conseil de transition soit assisté d'un comité formé d'élus municipaux, agissant à titre consultatif.

Le mandat de ces conseils de transition devrait inclure les pouvoirs suivants:

- partage des actifs, des dettes et des surplus (après avis du comité consultatif et sur approbation du gouvernement);
- production d'un organigramme pour la nouvelle ville (et pour les nouveaux arrondissements issus de l'actuelle Ville de Montréal);
- embauche du personnel cadre requis;
- élaboration des systèmes administratifs requis;
- mise en place d'un programme de communications afin de bien informer les citoyens sur la restructuration municipale;
- gestion des relations avec les employés des diverses villes (service d'aide au reclassement);
- préparation des premières élections;
- préparation et adoption du premier budget de la nouvelle ville et des arrondissements (2002) et préparation des grands paramètres des deux budgets suivants (2003 et 2004), après avis du comité consultatif et approbation du gouvernement.

Chacun des deux conseils de transition devrait disposer d'un pouvoir de contrôle et de surveillance sur les dépenses des municipalités affectées, afin de s'assurer que celles-ci sont compatibles avec la mise en place de la nouvelle ville et ne sont pas de nature à l'affecter financièrement ou à rendre plus difficiles ses opérations. Au besoin, ce pouvoir pourrait s'appliquer rétroactivement à la date du dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale.

Les coûts de la réorganisation

Une telle réorganisation des structures municipales engendrera inévitablement des coûts.

À cet égard, il faut faire une distinction claire entre le *niveau global* des dépenses avant et après la réforme, et la *distribution du fardeau* de ces dépenses entre les différents contribuables, particuliers ou entreprises. On doit évidemment viser à ce que le niveau global des dépenses soit, après une période de transition normale, plus bas après qu'avant la réforme. À cet égard, chaque conseil de transition devrait faire de cet objectif une priorité tout au long de son mandat. Quant à la répartition du fardeau entre les contribuables, c'est plutôt une question d'équité fiscale, équité que la réforme cherche précisément à améliorer.

Pour ce qui est des coûts de transition proprement dits, je recommande au gouvernement d'assumer ceux qui sont relatifs aux frais de fonctionnement des deux conseils de transition (salaires, consultants, locaux, systèmes, information des citoyens, etc.) à même les fonds qui ont été réservés, dans le nouveau pacte fiscal, pour la mise en œuvre de la réforme.

Quant aux autres coûts de transition (frais de déplacement et de reclassement du personnel, frais reliés aux nouvelles dénominations, à la signalisation, à l'affichage, etc.), je recommande qu'ils soient défrayés par les nouvelles villes à même les économies qui seront générées par la simplification de leurs structures administratives et les revenus qui proviendront du nouveau pacte fiscal au cours des prochaines années. À cet égard, il est bon de rappeler qu'en vertu de ce nouveau pacte fiscal, la nouvelle ville de Montréal devrait pouvoir compter sur des revenus additionnels de 56 M \$ en 2002, de 61 M \$ en 2003, de 75 M \$ en 2004 et de 88 M \$ à compter de 2005. En ce qui concerne la nouvelle ville de Champlain, les revenus additionnels découlant du pacte fiscal se chiffraient à 6,5 M \$ en 2002, à 6,8 M \$ en 2003, à 8,5 M \$ en 2004 et à 10,5 M \$ à compter de 2005.

Je recommande également que les édiles municipaux dont les mandats seraient écourtés par la tenue des élections en novembre 2001, reçoivent le salaire qui leur aurait été autrement versé s'ils ne sont pas réélus lors de cette élection.

Au besoin, les coûts de transition à la charge des municipalités pourraient être financés temporairement par le gouvernement à l'aide d'un prêt sans intérêt, remboursable sur un certain nombre d'années, compte tenu que les économies attendues peuvent venir plus tard que les dépenses encourues.

De cette façon, on pourrait s'assurer que la transformation des structures municipales, comme telle, n'ait aucun impact négatif sur les comptes de taxes des contribuables et que si ceux-ci sont affectés à la hausse ou à la baisse, ce serait uniquement en fonction de l'établissement d'une meilleure équité fiscale entre les contribuables.

4) LES AUTRES REGROUPEMENTS SOUHAITABLES

Les regroupements que je recommande sur l'île de Montréal et la Rive sud ne sont pas les seuls qui soient souhaitables sur le territoire de la CMM, bien au contraire. Plusieurs autres regroupements semblent s'imposer; d'ailleurs, plusieurs projets sont dans l'air, aussi bien dans la Couronne nord que dans la Couronne sud.

À mon avis, il serait malheureux que soit perdu le momentum qui a commencé à se manifester à l'occasion des travaux du comité que j'ai présidé. Car de tels regroupements contribueraient positivement au bon fonctionnement de la CMM tout autant qu'au progrès de tout le Grand Montréal. Le travail doit donc se poursuivre. Heureusement, les nouvelles dispositions incluses à la *Loi sur l'organisation territoriale des municipalités*, adoptées le printemps dernier (P.L. 124), donnent au gouvernement les moyens de compléter le dossier des regroupements dans la région métropolitaine de Montréal.

C'est pourquoi je recommande à la Ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole de donner une priorité dans son programme de regroupements à la région métropolitaine de Montréal, afin que tous les regroupements qui sont souhaitables dans cette région puissent être engagés dès les tout prochains mois.

Cette priorité se trouve justifiée par la présence, phénomène unique au Québec, d'une communauté métropolitaine dont les mandats sont déjà nombreux, dont les interventions seront structurantes, et dont le budget d'opération sera important dès sa mise en opération dans les prochains mois. À mon sens, il faut s'assurer que des entités solides, d'une certaine taille et dont les capacités administratives sont manifestes, puissent faire entendre leur voix au conseil de la CMM et puissent contribuer positivement à la naissance d'une réalité métropolitaine vigoureuse.

CONCLUSION

La réorganisation municipale que je propose sur l'île de Montréal et sur la Rive sud de Montréal a pour objectif principal de favoriser la mise en commun des forces du milieu et de mettre fin aux querelles stériles qui caractérisent la fragmentation actuelle des pouvoirs politiques municipaux. Elle vise à créer un leadership politique plus fort et des organismes municipaux plus performants. Elle vise à dynamiser le Grand Montréal.

Cette réorganisation cherche également à atteindre une plus grande équité fiscale entre tous les contribuables des villes regroupées.

Elle vise enfin à préserver la diversité des milieux de vie et à renforcer la démocratie locale en donnant à tous les citoyens la possibilité de contrôler leur environnement immédiat et leurs services de proximité et ce, même à l'intérieur de la nouvelle grande ville de Montréal qui sera créée.

À titre de mandataire, j'espère enfin que les recommandations contenues dans le présent rapport seront de nature à favoriser l'émergence d'une culture métropolitaine forte et dynamique, tout en maintenant ou en augmentant la capacité des municipalités d'assurer la prestation de services locaux de qualité et de soutenir efficacement le développement économique.

Le Grand Montréal constitue à n'en pas douter une agglomération de classe mondiale. Son développement futur, mieux planifié et davantage concerté, engendrera des effets bénéfiques pour tout le Québec.

2000-10-10