

LES LEADERS
DU QUÉBEC
CONTEMPORAIN



LA CUM ET LA RÉGION MÉTROPOLITAINE

L'avenir d'une communauté

Sous la direction de
Yves Bélanger
Robert Comeau
François Desrochers
Céline Métivier



Presses
de l'Université
du Québec

LA CUM
et la région métropolitaine
L'avenir d'une communauté

Dans la même collection :

GEORGES-ÉMILE LAPALME

Sous la direction de *Jean-François Léonard*, 1988, 304 p.

JEAN LESAGE ET L'ÉVEIL D'UNE NATION

Sous la direction de *Robert Comeau*, 1989, 370 p.

ANDRÉ LAURENDEAU – Un intellectuel d'ici

Sous la direction de *Robert Comeau* et *Lucille Beaudry*, 1990, 310 p.

DANIEL JOHNSON – Rêve d'égalité et projet d'indépendance

Sous la direction de *Robert Comeau*, *Michel Lévesque* et *Yves Bélanger*, 1991, 452 p.

RENÉ LÉVESQUE – L'homme, la nation, la démocratie

Textes colligés par *Yves Bélanger* et *Michel Lévesque*, 1992, 496 p.

Avec la collaboration de *Richard Desrosiers* et *Lizette Jalbert*

THÉRÈSE CASGRAIN – Une femme tenace et engagée

Textes colligés par *Anita Çaron* et *Lorraine Archambault*, 1993, 394 p.

Avec la collaboration de *Évelyne Tardif* et *Robert Comeau*

HYDRO-QUÉBEC – Autres temps, autres défis

Sous la direction de *Yves Bélanger* et *Robert Corneau*, 1995, 352 p.

LE DEVOIR – Un journal indépendant (1910-1995)

Sous la direction de *Robert Comeau* et *Luc Desrochers*, 1996, 378 p.

DESJARDINS – Une entreprise et un mouvement ?

Sous la direction de *Benoît Lévesque* et al., 1997, 372 p.

La CSN – 75 ans d'action syndicale et sociale

Sous la direction de *Yves Bélanger* et *Robert Comeau*, 1998, 348 p.

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

2875, boul. Laurier, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M3

Téléphone : (418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096

Courriel : secretariat@puq.quebec.ca

Catalogue sur Internet : <http://www.quebec.ca/puq>

Distribution :

CANADA et autres pays

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas

(Québec) G7A 3S8

Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474

Télécopieur : (418) 831-4021

FRANCE

LIBRAIRIE DU QUÉBEC À PARIS

30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France

Téléphone : 33 1 43 54 49 02

Télécopieur : 33 1 43 54 39 15

BELGIQUE

S.A. DIFFUSION-PROMOTION- INFORMATION

Département la Nouvelle Diffusion

24, rue de Bosnie, 1060 Bruxelles, Belgique

Téléphone : 02 538 8846

Télécopieur : 02 538 8842

SUISSE

GM DIFFUSION SA

Rue d'Etraz 2, CH-1027 Lonay, Suisse

Téléphone : 021 803 26 26

Télécopieur : 021 803 26 29



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

LA CUM

et la région métropolitaine

L'avenir d'une communauté

Sous la direction de
Yves Bélanger, Robert Comeau,
François Desrochers et Céline Métivier

1998



Presses de l'université du Québec
2875, boul. Laurier, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M3

Données de catalogage avant publication (Canada)

Colloque La CUM et les nouveaux enjeux métropolitains
(1998 : Montréal, Québec)

La CUM et la région métropolitaine ; l'avenir d'une communauté :
actes du Colloque La CUM et les nouveaux enjeux métropolitains

(Les leaders du Québec contemporain)

Textes présentés lors du colloque tenu à Montréal en mars 1998.

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1021-2

1. Montréal, Agglomération de (Québec) – Administration – Congrès.
2. Aménagement du territoire – Québec (Province) – Montréal,
Agglomération de – Congrès. 3. Communauté urbaine de Montréal (Québec) – Histoire.
I. Bélanger, Yves, 1952- . II. Titre. III. Collection.

JS 1761.3.A2C64 1998

320.8'5'0971428

C98-941165-6

Les Presses de l'université du Québec remercient le Conseil des arts du Canada
et le Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition du Patrimoine canadien
pour l'aide accordée à leur programme de publication.

Révision linguistique : GISLAINE BARRETE

Mise en pages : MARIE-CLAUDE POULIN

Conception graphique de la couverture : CARON & GOSSELIN COMMUNICATION GRAPHIQUE

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ1998 9 8 7 6 5 4 3 2 1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 1998 Presses de l'université du Québec

Dépôt légal – 3^e trimestre 1998

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada

Imprimé au Canada

Préface

Paule Leduc

L'Université du Québec à Montréal tenait pour la onzième année consécutive son colloque intitulé «La CUM et les nouveaux enjeux contemporains». Ce colloque sur les leaders contemporains représente d'abord une activité de nature scientifique dont la responsabilité incombe à des professeurs et à leurs étudiants.

Le thème du colloque de cette année, tout en conservant un intérêt scientifique certain a été favorisé par la conjoncture politique. Les enjeux autour des regroupements municipaux et du rôle des villes-centres sont d'une brûlante actualité. La participation très large au colloque et la couverture de presse nous assurent que, en offrant un lieu de discussion plus objectif, de tels événements contribuent à la réflexion sur l'évolution des institutions et des acteurs politiques québécois. L'Université assure de cette façon la meilleure intégration dans le milieu.

À l'occasion de la publication des Actes du colloque, je tiens à remercier tous ceux qui ont contribué à son succès : organisateurs, participants, partenaires, et bien sûr, tous les commanditaires qui, concrètement, rendent possible la réalisation d'un événement aussi stimulant.

Remerciements

Pour leur contribution financière à la réalisation du colloque qui est à l'origine de ce livre, nous remercions le ministère de la Métropole, le ministère des Affaires municipales et l'Office des Congrès et du Tourisme du Grand Montréal. Ces remerciements s'adressent également aux personnels des différents services de l'UQAM qui ont contribué à la réalisation technique de l'événement.

Nous tenons tout particulièrement à souligner la contribution de M. Daniel Malo, directeur, Affaires corporatives de la CUM, de M. Stéphane Venne, directeur des communications à la CUM et de Mme Francine Jacques du Service des relations publiques de l'UQAM. Leur connaissance du milieu et leur soutien à l'organisation ont grandement contribué au succès du colloque *La CUM et les nouveaux enjeux métropolitains*.

Introduction

Yves Bélanger, Robert Comeau, François Desrochers et Céline Métivier

En mars 1998, dans le cadre de la série « Les leaders du Québec contemporain », se tenait à l'UQAM un colloque ayant pour thème « La CUM et les nouveaux enjeux métropolitains ». Plus d'une vingtaine de conférenciers et de conférencières – acteurs et analystes de la scène métropolitaine – ont fait le point sur cet organisme « supramunicipal » responsable de l'administration de différents services à la population.

Après bientôt près de trente ans d'existence, la CUM demeure largement méconnue des citoyens. C'est du moins ce que confirme un sondage réalisé pour le compte du journal *La Presse* et dont les résultats sont dévoilés dans ce livre. Le sondage révèle notamment que 40 % des gens ne connaissent même pas le nom du président ou de la présidente de la CUM, que près des trois quarts de la population éprouvent de la difficulté à nommer les responsabilités de l'organisme.

Il faut noter que, au-delà des contributions visant à mieux faire connaître l'évolution de la CUM, plusieurs des conférenciers et des conférencières invités ont cherché à mettre de l'avant une réflexion plus générale sur l'organisation de la région montréalaise. Comme l'ont fait remarquer plusieurs analystes, le modèle spatial de l'agglomération montréalaise que nous connaissons aujourd'hui a pris naissance dans une conjoncture économique, démographique, technologique et socioculturelle bien singulière, qui n'est plus celle d'aujourd'hui. Les institutions qui ont charge de régir ce modèle sont condamnées à s'adapter ; une adaptation non seulement commandée par le développement économique, mais également par les nouvelles dynamiques sociales et politiques.

Le système de représentation sur lequel repose la structure politique de la CUM est le point focal de plusieurs textes. Devant la profusion de propositions, le lecteur et la lectrice pourront constater que le dossier reste ouvert. La CUM a-t-elle un avenir ? Poser la question, c'est aussi s'interroger sur le devenir d'une collectivité qui, selon Marc Levine, peut encore « éviter ce type de développement régional à l'américaine où la ville centre décline à un point de non-retour ». Questionner le devenir de la CUM exige donc la recherche de solutions durables aux conflits qui menacent l'organisation spatiale, économique et sociale d'une région qui a toujours constitué le noyau de la société québécoise.

Partie I

**CUM : Des origines
à aujourd'hui**

Jean-Pierre COLLIN
Jean CORBEIL
Léa COUSINEAU
Andrew SANCTON

La création de la CUM en 1969 : circonstances et antécédents¹

Jean-Pierre Collin

Le 1^{er} janvier 1970, l'agglomération montréalaise était officiellement dotée d'une nouvelle institution régionale, la Communauté urbaine de Montréal, qui remplaçait la Corporation du Montréal métropolitain, dont la juridiction s'étendait sur la plus grande partie de l'est de l'île de Montréal, et le Conseil du comté de Jacques-Cartier, qui continuait à exercer quelques fonctions dans la partie ouest de l'île et sur l'île Bizard.

L'objectif principal de la Communauté urbaine est avant tout d'assurer une redistribution plus équitable des coûts des services municipaux (protection policière, transport en commun, assainissement de l'air, traitement des eaux usées, etc.) qui ont des incidences métropolitaines. L'élément déclencheur de la mise en place d'une telle communauté urbaine (sur le modèle français) a été la grève des

-
1. Ce texte présente une synthèse de travaux antérieurs réalisés depuis 1975. Des informations plus détaillées sur l'un ou l'autre des aspects exposés et les références aux sources d'information et aux écrits sur lesquels nous nous appuyons pourront être trouvées surtout dans Gérard Divay et Jean-Pierre Collin, *La communauté urbaine de Montréal : de la ville centrale à l'île centrale*, INRS-Urbanisation, «Rapports de recherche», no 4, 1978, Jean-Pierre Collin, *Pouvoir municipal et enjeux politiques locaux dans la Paroisse de Montréal, de 1871 à 1921*, mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, 1982; Jean-Pierre Collin, «Le partage fiscal banlieue-ville centrale : les Montréalais subventionnent-ils les banlieusards?», *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. XVII, no 1, 1984, p. 109-131; Jean-Pierre Collin, «La Cité sur mesure. Spécialisation sociale de l'espace et autonomie municipale dans la banlieue montréalaise, 1875-1920», *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, vol. XIII, no 1, juin 1984, p. 19-34; Jean-Pierre Collin, «Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine : le cas de la Ville de Montréal entre 1910 et 1965», *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, vol. XXIII, no 1, 1994, p. 19-31; Jean-Pierre Collin et Michèle Dagenais, «Évolution des enjeux politiques locaux et des pratiques municipales dans l'île de Montréal, 1840-1950», dans Denis Menjot et Jean-Luc Pinol (dir.), *Enjeux et expressions de la politique municipales (XIIe – XXIe siècles)*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 191-221; Jean-Pierre Collin, «City Management and the Emerging Welfare State : Evolution of City Budgets and Civic Responsibilities in Montreal, 1931-1951», *Journal of Policy History*, vol. 9, no 3, 1997; Jean-Pierre Collin, «La dynamique intramétropolitaine dans l'agglomération montréalaise», dans Horacio Capel et Paul-André Linteau (dir.), *El desarrollo urbano de Montréal y de Barcelona en la época contemporaneo : estudio comparativo*, Barcelone, Presses de l'université de Barcelone (à paraître).

policiers de Montréal, le 7 octobre 1969, qui rendit plus urgente la régionalisation du service de police de Montréal.

Mais cet événement ne suffit pas à expliquer, à lui seul, l'arrivée de la Communauté urbaine dans le paysage institutionnel montréalais. Un tel projet pour Montréal (et pour les autres grandes zones d'urbanisation au Québec) était déjà dans l'air. Ainsi, en juin 1969, le ministre des Affaires municipales du temps avait déposé à l'Assemblée nationale, sous forme d'un avant-projet de loi, une proposition de réforme beaucoup plus radicale. L'Île-de-Montréal aurait été dotée d'un véritable gouvernement régional relativement autonome par rapport aux municipalités, ne serait-ce que par l'élection de son président au suffrage universel et par l'octroi de champs de compétence exclusifs.

L'implantation d'une communauté urbaine trouve aussi ses origines et ses caractéristiques dans l'histoire de l'organisation municipale dans l'Île-de-Montréal et des recompositions institutionnelles qui l'ont marquée. C'est cette histoire que nous allons reprendre ici à grands traits. Nous proposons, plus précisément, un survol des diverses stratégies et formules par lesquelles a été abordée la question métropolitaine ou régionale dans l'Île-de-Montréal depuis l'incorporation d'un premier gouvernement municipal dans les années 1830 jusqu'à la création de la CUM.

La City absorbe ses faubourgs

Le régime municipal québécois, qui se met en place au terme d'une succession de lois adoptées entre 1840 et 1855 à la suite du rapport Durham, prévoit un redécoupage du territoire basé sur un principe de « dualité administrative », les municipalités locales étant chapeautées par des municipalités de comté dont le découpage correspond aux circonscriptions électorales provinciales. Bien qu'il n'y ait pas de lien hiérarchique entre les municipalités locales et le Conseil de comté, ce dernier peut assurer un certain degré de coordination des ressources et des interventions tout en se voyant accorder des fonctions précises.

À la fin de la mise en place du système, vers 1861, le portrait de l'Île-de-Montréal se présente ainsi : deux grandes municipalités de comté – Hochelaga à l'est et Jacques-Cartier à l'ouest – au sein desquelles se trouvent une quinzaine de municipalités rurales (dix paroisses et cinq villages). S'ajoute une municipalité urbaine, la Ville de Montréal, qui est régie par un système juridique particulier, à savoir une Charte dont les principes généraux s'apparentent néanmoins au régime municipal dans son ensemble.

Mais, dans le cas de l'Île-de-Montréal, dans un contexte de forte poussée de l'urbanisation à partir de Ville-Marie et des autres noyaux villageois, ce système à deux paliers perd rapidement de sa pertinence et de son efficacité. La

gestion et l'encadrement politique et administratif d'une grande agglomération urbaine requièrent d'autres solutions.

Déjà, la «question métropolitaine» s'est, d'une certaine manière, posée une première fois dès le moment où l'on a commencé à créer des institutions municipales dans l'île. Ainsi, la première Charte de Montréal, en 1832, permet-elle à la *City* d'absorber ses faubourgs. De fait, cette première cité de Montréal couvre un territoire qui comprend le noyau urbain et la zone d'expansion urbaine à l'ouest, au nord et à l'est des fortifications (qui viennent tout juste d'être éliminées).

Puis, dès les années 1860, on assiste à une fragmentation plus grande dans l'Île-de-Montréal. Ce redécoupage était en quelque sorte prévisible. En effet, les villages qui sont taillés dans les paroisses servent, pour l'essentiel, à distinguer les zones d'habitat groupé où la plus grande densité résidentielle, la plus grande diversité des professions et la présence des premières activités commerciales, manufacturières, etc., commandent une administration municipale plus active que dans les zones d'habitat dispersé.

Ces subdivisions sont particulièrement nombreuses à l'intérieur de la paroisse de Montréal qui est finalement complètement démembrée et remplacée par 12 municipalités de village entre 1862 et 1878. Plusieurs de ces nouveaux territoires municipaux sont subdivisés à leur tour et la fragmentation de ce qui avait été la paroisse de Montréal se poursuit jusque dans les années 1910. Le cas de la paroisse de Montréal est toutefois exceptionnel et toutes les autres paroisses dessinées en 1845 existent encore au tournant du XX^e siècle, bien qu'amputées de un ou de quelques villages.

Entre la fragmentation et l'annexion

À compter des années 1890, la fragmentation municipale prend une tout autre tournure. S'ouvre en fait une période de trente ans marquée par une forte instabilité de la cartographie municipale et, au terme de laquelle, il faut repenser les institutions régionales.

C'est, pour une large part, autour du contrôle de l'espace et du bâti que se joue le processus de fragmentation municipale qui caractérise cette époque. À ce chapitre, le pouvoir réglementaire des municipalités a une importance stratégique. Mais il y a bientôt d'autres types de considérations : il faut doter le territoire des infrastructures urbaines modernes. Le pouvoir d'emprunt de la municipalité devient aussi déterminant que sa capacité réglementaire. On s'empresse donc de modifier le statut juridique des municipalités. Les villages deviennent pour la plupart des villes ou des cités. Le titre de municipalité urbaine est convoité, car il s'accompagne, entre autres, d'un pouvoir d'emprunt plus considérable.

Un des effets de « l'urbanisation juridique » des municipalités est de rendre obsolète la structure de comté, dont l'aire de juridiction est réduite à une faible partie du territoire et de la population, et d'accentuer les problèmes de coordination intermunicipale. En outre, la course pour viabiliser les terrains entraîne un grand nombre de ces municipalités de ville dans un surendettement chronique. Les promoteurs de la fragmentation municipale puis du passage au titre de ville se tournent maintenant vers la ville centrale pour qu'elle absorbe la banlieue en même temps que ses dettes et ses besoins en infrastructures et en services publics. Plusieurs municipalités créées ou devenues juridiquement urbaines après 1890 n'ont d'ailleurs qu'une existence éphémère et sont rapidement annexées à la ville centrale.

Il faut dire que la stratégie annexionniste trouve régulièrement, à l'Hôtel de Ville de Montréal, des partisans qui vont tenter de régler la question de l'étalement urbain en annexant l'une après l'autre les municipalités périphériques. Ils cherchent à faire d'« une île, une ville ». En effet, tout au long des décennies 1890 et 1900, il existe un comité des annexions. Les travaux de ce comité se poursuivent sans relâche, indépendamment des changements à la mairie. De 1883 à 1910, pas moins de vingt municipalités ont été fusionnées au territoire montréalais. Certaines sont d'ailleurs essentiellement rurales et ne seront véritablement urbanisées qu'après la Deuxième Guerre mondiale.

Le mouvement des annexions s'est poursuivi après 1910 jusqu'en 1918 avec l'annexion de Maisonneuve (il ne reprendra, avec un succès très moyen, que dans les années 1960). Avec cette dernière annexion, la zone urbaine est à nouveau très largement réunifiée sous une même administration locale. Mais cela ne peut être que temporaire, car le développement urbain n'a pas de patrie. Il pousse constamment au-delà des limites de la ville centrale, aidé en cela par le développement du réseau de communication qui favorise un étalement de la localisation résidentielle. Germe donc l'idée d'imposer le navetteur.

Absorber la banlieue ou imposer le navetteur

Il faut dire que la stratégie annexionniste des années 1890 à 1910 s'avère désastreuse sur le plan budgétaire. Elle menace même l'équilibre financier de la métropole, car les municipalités annexées, en plus de l'offre de leurs déficits budgétaires, ont négocié la réalisation d'infrastructures coûteuses comme prix de leur intégration à la ville centrale. On commence donc à faire porter le débat sur les banlieusards plutôt que sur les banlieues. D'ailleurs, dès les premières phases de la « suburbanisation », dans les années 1880, les autorités montréalaises avaient adopté un comportement protectionniste à l'égard des banlieusards. Elles cherchaient à s'assurer que ceux qui occupaient les emplois disponibles sur son territoire n'allaient pas contribuer, par leurs taxes, à accroître le Trésor d'une autre municipalité.

Ce comportement est lié, entre autres, à l'argument selon lequel les résidents de la banlieue, plus particulièrement ceux qui viennent quotidiennement travailler dans les usines, les bureaux et les commerces du centre, profitent des services dispensés par la ville centrale sans en assumer les coûts de production.

Il n'y a pas que Montréal, d'ailleurs, qui prenne cette argumentation à son compte. Les villes de banlieue le font dans leurs règlements de subvention à l'établissement d'entreprises industrielles, lesquels forcent les travailleurs de ces usines à venir s'établir chez elles. Bref, il est de bon ton de penser que les navetteurs ont un effet néfaste sur la santé fiscale de la municipalité de leur destination.

Dans ce contexte, la ville centrale veut imposer directement les banlieusards, ces derniers s'établissant toujours plus loin du centre. C'est ainsi qu'après avoir été évoquée régulièrement à partir du début des années 1890, l'imposition d'une taxe sur les salaires des non-résidents dont le lieu d'emploi ou la « place d'affaires » sont à l'intérieur de la ville de Montréal fait l'objet, en 1907, d'un plan d'implantation autorisé par un amendement à sa charte. L'idée alimente l'actualité, au moins jusqu'en 1937-1938, lorsque Montréal tente à nouveau de convaincre le gouvernement provincial de lui accorder le droit d'imposer, comme ont commencé de le faire quelques grandes villes américaines, en particulier New York City, une taxe de 3 % sur le salaire des non-résidents. Mis à part une éphémère et peu rémunératrice « taxe des célibataires », entre 1918 et 1923, le projet reste cependant sans suites concrètes, d'autant plus qu'un autre type de solution reçoit à ce moment une adhésion beaucoup plus large.

Une confédération de bourgs pour l'Île-de-Montréal

En effet, à partir des années 1910, le thème de la restructuration des institutions locales dans la région de Montréal et plus particulièrement celui de la création d'un palier intermédiaire à l'échelle de la région urbaine, voire d'un gouvernement métropolitain occupe une place importante dans le débat politique municipal. Notamment, de nombreux politiciens locaux (de la ville centrale et de la banlieue), les cercles réformistes et la presse écrite souhaitent que la ville centrale et les municipalités de banlieues soient fédérées dans un organisme métropolitain qui prenne en charge certains services municipaux, qui assure le développement de l'agglomération et qui harmonise les relations intermunicipales.

D'autant plus qu'outre les impacts financiers déjà évoqués, la solution de l'annexion des nouveaux territoires urbains à la ville centrale se bute à quelques difficultés supplémentaires. Les élites des nouvelles banlieues bourgeoises du centre-ouest de l'île, bientôt suivies par celles des banlieues de classe moyenne, font preuve d'un attachement plus fort à l'autonomie municipale. Le pouvoir de réglementation municipale leur donne la possibilité de bâtir des cités sur mesure. L'autonomie municipale fournit une base concrète d'organisation pour faire

valoir localement certains intérêts et pour modeler des environnements particuliers. La cartographie municipale s'est stabilisée et n'évoluera plus que très lentement. Ainsi, au début des années 1920, le découpage municipal de l'Île-de-Montréal a plus ou moins la même configuration qu'on lui connaît encore maintenant.

De plus, il faut considérer que l'annexion n'est plus une solution aussi efficace de recomposition de l'agglomération urbaine depuis que l'amélioration des réseaux de communications sur l'île (trains de banlieues et routes) s'est traduit par l'émergence d'un développement suburbain discontinu et moins dépendant des infrastructures de l'aire urbaine initiale.

Deux circonstances exceptionnelles concurrentes donnent, cependant, l'occasion de faire émerger une première expérience de gestion métropolitaine. D'abord, en 1921, quatre municipalités de banlieue en faillite demandent leur annexion à la Ville de Montréal (sont en cause Montréal-Nord, Saint-Michel-de-Laval, Pointe-aux-Trembles et Laval-de-Montréal). Montréal, qui se relève à peine d'une importante crise budgétaire aggravée en partie par l'annexion – imposée par le gouvernement provincial – de Maisonneuve en 1918, refuse de donner suite à cette demande à moins que les banlieues riches du centre-ouest de l'île ne lui soient aussi fusionnées. Parallèlement, depuis mars 1920, le régime politique et administratif de la Ville de Montréal, qui est alors placée sous la tutelle de la Commission administrative, fait l'objet d'un examen en profondeur. Les membres de la Commission de la Charte y voient l'occasion, en plus de la réforme du mode de représentation et du mode d'administration de Montréal, de concevoir un nouveau mode de relation de la ville centrale avec les municipalités environnantes.

En 1921, donc, est créée la Commission métropolitaine de Montréal (CMM), ce qui permet de recréer un palier régional pour la partie centrale de l'Île – qui prend le nom de District métropolitain. Bien que certains noyaux d'urbanisation – la nouvelle génération de banlieues discontinues dans l'Île-de-Montréal et sur la Rive-Sud – lui échappent, la CMM permet donc de redonner une certaine unité institutionnelle à l'agglomération urbaine. Jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, son autorité s'étend, en effet, sur l'ensemble ou presque de la zone d'expansion urbaine.

La Commission n'obtient qu'un seul mandat : contrôler l'exercice du pouvoir d'emprunt des municipalités de la banlieue. Mais dans l'esprit de ses concepteurs, ce n'est que la première étape d'un projet beaucoup plus ambitieux : instituer à l'échelle de l'Île-de-Montréal une confédération de bourgs sur le modèle du London County Council et du Grand New York, alors en vogue dans toute l'Amérique du Nord. Dans plusieurs métropoles américaines, des projets de gouvernement métropolitain de ce type sont largement débattus et font même

l'objet de référendum (nous pensons, en particulier, à Cleveland, Milwaukee, Pittsburgh et Saint Louis).

Le succès de la proposition est largement attribuable au fait qu'elle rallie dans une coalition d'intérêts originale les réformistes de Montréal et les élites municipales de la banlieue (maires et administrateurs) qui y participent pleinement et s'en font même, pour plusieurs d'entre eux, les propagandistes.

Pour plusieurs maires de banlieue, la Commission métropolitaine de Montréal représente un rempart efficace contre l'annexion, d'autant qu'on ne peut plus laisser les promoteurs engouffrer les municipalités de banlieue une à une dans l'endettement. Sinon, le risque est grand que ne se concrétise l'idée d'un gouvernement unique pour l'Île-de-Montréal. En outre, la Commission métropolitaine de Montréal sert de tremplin à des projets qui s'inscrivent dans une possible émergence d'une solidarité banlieusarde. Tel est le cas du projet de construction d'une autoroute (le boulevard Métropolitain) qui traverserait l'île dans toute sa largeur, la desserte des extrémités ouest et est s'en trouvant considérablement améliorée. Le mandat de planifier et de réaliser un tel boulevard est d'ailleurs confié à la Commission métropolitaine de Montréal en 1929.

Pour leur part, les réformistes montréalais y voient plutôt le véhicule de leur programme axé sur la municipalisation des services publics et une meilleure planification régionale de ces équipements structurants. En particulier, depuis le début du siècle, les tenants de la dépolitisation de l'institution municipale et de la modernisation du gouvernement local selon les credos du *good government* adhèrent fortement à cette idée de confédération des municipalités. Ils voient dans la mise en place d'une structure de gestion de l'agglomération (qu'ils identifient invariablement à l'île) l'occasion d'améliorer la production des services publics locaux désormais offerts à la bonne échelle spatiale et en répondant à des pratiques de gestion calquées sur celles de l'entreprise privée plutôt qu'aux caprices des politiciens.

En 1927, l'ensemble des intervenants fait consensus autour d'une proposition concrète de réforme de la Commission pour en faire un véritable gouvernement métropolitain de type fédératif. Le débat sur cette proposition, qui s'est poursuivi jusqu'à la fin des années 1940, a donné lieu à un nombre imposant de projets. Au fil des ans, la plupart des groupes socio-économiques importants s'y sont en fait ralliés, comme l'indique la variété et le grand nombre de propositions avancées à l'occasion des travaux de la Commission chargée de mettre à l'étude un nouveau régime municipal pour l'Île-de-Montréal dans les années 1935-1936. À l'instar de leurs pendant états-uniens, les unions municipales (la Fédération canadienne des municipalités et l'Union des municipalités du Québec) adhèrent d'ailleurs au concept. La Cité de Westmount en fera même à nouveau la proposition en 1970. Toutefois, la transformation de l'Île-de-Montréal en confédération de bourgs n'a pas eu lieu.

Un premier facteur d'explication a été mis en évidence : le rôle du clivage linguistique de plus en plus prononcé entre la banlieue, où se réfugient les anglophones, et la ville centrale, dont la vie politique est indéniablement dominée par les politiciens francophones après la Première Guerre mondiale. Il n'est toutefois pas le seul facteur. En particulier, ce modèle fédératif exige un compromis fiscal difficile à réaliser. Mais cet obstacle n'est pas tout à fait insurmontable, comme le montre la période 1935-1940, marquée par les débuts d'une véritable fiscalité régionale à l'échelle de l'agglomération.

Dans les années 1930 : les débuts d'une véritable fiscalité régionale

Dans un effort pour redresser définitivement la situation budgétaire de la métropole, les autorités municipales négocient avec le gouvernement québécois une réforme de la fiscalité montréalaise qui innove à plus d'un titre. Cette réforme s'appuie notamment sur l'introduction de deux impôts nouveaux dont commencent à faire usage certaines grandes villes américaines à cette époque, en particulier New York City : l'impôt municipal sur le revenu et la taxe de vente.

Le « pacte fiscal » de 1935 marque un point tournant autant par sa portée budgétaire (c'est bientôt près de 10% du budget municipal qui est assuré par ces deux taxes combinées) que politique. Outre le fait qu'il introduit dans la fiscalité montréalaise une diversité peu commune et qu'il redéfinit la répartition du fardeau fiscal entre les catégories de contribuables (ne serait-ce que par le caractère progressif de l'impôt municipal sur le revenu), il interpelle l'organisation régionale sur l'Île-de-Montréal.

La nouvelle fiscalité montréalaise, en place de 1935 à 1940, se veut régionale. Pratiquement, la Ville de Montréal obtient l'autorisation de prélever les deux nouvelles taxes dans un territoire plus vaste qui comprend onze municipalités, soit environ 96% de la population de l'Île-de-Montréal. Une fois les frais d'administration et de perception déduits, les revenus nets sont redistribués entre les municipalités membres au prorata de leur importance démographique, par l'intermédiaire de la Commission métropolitaine de Montréal.

Dans un cas, la ville centrale « subventionne » la banlieue. Tout au long de la période, environ 10% du revenu de la taxe de vente perçue sur le territoire de la ville de Montréal va dans les coffres des 10 municipalités de banlieue participantes. Dans l'autre cas, elle retire de l'opération un surplus de niveau plus que comparable. En effet, la Ville de Montréal est la grande gagnante de la formule de répartition de l'impôt sur le revenu des résidents du District métropolitain. Elle n'est toutefois pas la seule bénéficiaire. C'est aussi le cas de Saint-Laurent, Montréal-Nord, Pointe-aux-Trembles, Montréal-Est, Saint-Michel et, tout particulièrement, Verdun. De fait, ce sont, finalement, les banlieues d'ouvriers et

d'employés qui, en proportion de la contribution de leurs résidents, retirent le plus grand bénéfice.

Sauf pour dénoncer quelques technicalités, les municipalités de banlieue ne semblent pas s'être objectées ni même opposées avec quelque vigueur que ce soit au rayonnement régional des nouvelles taxes montréalaises. Il faut dire que plusieurs d'entre elles y trouvent leur compte alors que d'autres y voient l'occasion d'assurer la desserte de certains services régionaux, notamment le transport en commun. De son côté, la Ville de Montréal délaisse ainsi pratiquement l'idée d'une taxation des salaires des non-résidents et s'engage sur la voie de la reconnaissance de la réalité métropolitaine.

De premières expériences de concertation régionale

En dotant la région d'un début de fiscalité régionale et surtout en accordant un rôle à la Commission métropolitaine de Montréal, la Ville de Montréal donne une crédibilité nouvelle au concept d'une fédération métropolitaine pour l'agglomération montréalaise. D'autant que cela survient au moment où les autorités montréalaises appuient la candidature de W.H. Biggar, qui fut de loin le président le plus dynamique et celui qui tenta d'élargir nettement à la fois l'influence et le mandat de la Commission.

C'est en effet sous sa présidence et avec le concours de représentants de la Ville de Montréal (fonctionnaires et politiciens) qu'est créé le Service d'urbanisme et de recherche de la CMM. Entre avril 1936 et novembre 1939, ce service a jeté les bases d'une planification régionale d'ensemble pour l'Île-de-Montréal. En 1937 et en 1938, son budget de fonctionnement dépasse même celui que consacre la ville centrale au chapitre de l'urbanisme.

Le Service d'urbanisme et de recherche de la CMM est, notamment, à l'origine de la création de groupes de travail ou comités de citoyens où se retrouvent les professionnels et les fonctionnaires municipaux les plus identifiés au mouvement réformiste, les représentants des principales organisations économiques et sociales et quelques politiciens tels que les maires de Montréal ou de certaines banlieues et des conseillers municipaux. Trois grands objectifs sont au programme : doter la région de Montréal d'un plan d'ensemble ; éliminer les taudis ; alléger le fardeau fiscal des propriétaires fonciers.

L'appui des autorités montréalaises à cette démarche de concertation se confirme quand, après l'abolition du Service d'urbanisme et de recherche, en novembre 1939, la Ville de Montréal prend seule le relais. Ce sont maintenant les fonctionnaires de l'Office d'initiative économique et touristique, plus rarement ceux du Service d'urbanisme, qui sont chargés de l'organisation matérielle et « programmatique » de ces opérations.

Ce travail d'animation conduit même, en avril 1942, à la mise en place d'un cadre permanent de concertation régionale, le Conseil économique du Grand Montréal. Cet organisme, qui réunit des dirigeants municipaux et civiques, a siégé régulièrement jusqu'en février 1958. D'autres grands projets sont alors soumis à un examen régional : la construction d'un métro, le plan de la circulation, la réalisation de projets structurants pour l'agglomération tels que la construction d'un centre des congrès, la construction d'une salle de spectacle et l'aménagement d'un marché central métropolitain.

Du Service d'urbanisme et de recherche au Conseil économique du Grand Montréal, cette démarche de concertation régionale alimente le débat sur la nécessité d'implanter un organisme capable de prendre en charge les nouveaux services municipaux à dimension métropolitaine. Le projet d'une confédération des bourgs pour l'Île-de-Montréal connaît donc une nouvelle vogue dans les années 1940. Cependant, les élites de la banlieue se font beaucoup plus discrètes qu'au cours de la période précédente. De son côté, forte de ses services métropolitains, la Ville de Montréal cherche plutôt à faire reconnaître sa spécificité par Québec. Car, depuis la fin des années 1930, la Ville de Montréal s'est effectivement mise à occuper tout le champ laissé libre par l'absence presque complète de structure régionale.

Vers la reconnaissance d'un statut particulier pour la métropole

C'est à cette époque que Montréal consolide son expérience et son expertise dans plusieurs domaines de l'activité municipale. La professionnalisation du Service des travaux publics, par exemple, est acquise à la faveur des grands travaux en infrastructures urbaines, en voirie et en transport en commun. Des missions municipales apparaissent, qui existent encore maintenant. De nouveaux services sont créés. La mise sur pied d'un Office d'initiative économique et touristique puis la naissance du Service de l'urbanisme et du Service du bien-être social ont lieu au tournant des années 1940. Le premier plan directeur d'urbanisme de la métropole (le « Plan Gréber ») est publié en 1944.

Au cours de la décennie suivante, la création d'un Service de la circulation (1955) donne plus de mordant au Plan de la circulation de 1949 et suit de près celle du Service des parcs (1954) qui s'occupe non seulement de l'aménagement et de l'entretien des parcs, mais gère aussi le jardin botanique et organise les activités récréatives jusque-là assurées par le seul bénévolat. Le secteur du logement social est aussi l'objet d'une première intervention d'envergure avec les Habitations Jeanne-Mance. Finalement, c'est en 1950 que la Ville de Montréal municipalise la Compagnie des Tramways.

Tous ces changements, et d'autres encore, sont autant d'initiatives qui contribuent à faire de Montréal le seul « joueur » métropolitain. D'ailleurs, deux

commissions d'enquête (la Commission [Paquette] d'étude des problèmes métropolitains de Montréal, 1952-1955, et la Commission [Blier] d'étude des problèmes intermunicipaux dans l'Île-de-Montréal, 1964) souligneront de manière tout à fait particulière la portée métropolitaine de plusieurs services et de nombreux équipements à la charge des seuls Montréalais.

Dans ce contexte, entre 1952 et 1965, la Ville de Montréal profite de toutes les tribunes pour réclamer des modifications à sa fiscalité, qui lui donneront les moyens de sa politique métropolitaine sans partenaires, qui, par certains aspects, rappelle la grande vague des annexions du tournant du siècle comme le montrera la réactualisation du slogan « Une île, une ville ».

La reconnaissance par le gouvernement provincial de cette mission métropolitaine devrait, aux yeux de la Ville, se traduire par l'obligation pour le premier d'assumer une part importante des besoins budgétaires de la seconde. Montréal compte maintenant moins sur les banlieusards que sur l'ensemble des Québécois (de la société québécoise).

Concrètement, l'administration municipale propose l'adoption de formules de partage d'assiettes fiscales ou *revenue sharing* (p. ex., la taxe sur l'essence) et des programmes de subventions inconditionnelles et conditionnelles. Prenant une autre fois exemple sur New York City, elle introduit surtout l'idée d'un subside annuel par habitant ou dotation générale de fonctionnement calibré selon la taille de la municipalité. Une solution qui fut d'ailleurs mise progressivement en pratique, au Québec, dans la deuxième moitié des années 1960.

Entre-temps, les travaux de la Commission Paquette auront mené à la transformation, en 1959, de la Commission métropolitaine de Montréal en Corporation du Montréal métropolitain. Cette dernière bénéficie, en théorie, de pouvoirs beaucoup plus étendus que la Commission métropolitaine. Mais, dans la pratique, le changement est au mieux cosmétique; il sert plus à réintroduire la « question métropolitaine » qu'à amorcer l'application d'une solution. Surtout, qu'en enfermant le débat métropolitain à l'intérieur du « District métropolitain », on oublie de considérer qu'à l'instar des autres métropoles nord-américaines, Montréal est entrée dans une phase sans précédent d'expansion urbaine.

Retour à l'idée d'un gouvernement métropolitain pour Montréal

C'est dans ce contexte qu'au milieu des années 1960, la question des relations intermunicipales connaît une certaine effervescence lorsque trois commissions d'enquête sont créées par Québec pour faire l'examen des problèmes intermunicipaux dans l'île de Montréal (Commission Blier), sur l'île Jésus (Commission Sylvestre) et sur la rive sud du Saint-Laurent (Commission Lemay); ce qui constitue en quelque sorte une reconnaissance du fait que, désormais, l'urbanisation s'étend résolument en dehors de l'île de Montréal. Les recommandations de ces

commissions d'enquête s'inscrivent largement dans l'esprit du mouvement de réforme qui se déploie alors dans l'ensemble de l'Amérique du Nord et qui est à l'origine du Twin Cities Metropolitan Council (1967) et de la première réforme du Metro Toronto (1967), de la consolidation des villes et des comtés de Jacksonville (1967) et d'Indianapolis (Unigov, 1969) ou de la création de la ville unifiée de Winnipeg (Unicity, 1970).

En effet, pendant les décennies 1950 et 1960, dans la littérature scientifique comme dans les milieux professionnels, la lutte aux disparités fiscales locales, la recherche d'économies d'échelle et d'une plus grande efficacité dans la fourniture des services municipaux, la planification et l'aménagement du territoire, tout semblait devoir trouver sa solution dans la création d'institutions d'agglomération.

Cependant, dans le cas de Montréal, les retombées sont plutôt modestes. À l'occasion de l'Exposition universelle de 1967, un plan d'ensemble est élaboré – Horizon 2000 – qui n'aura toutefois aucune conséquence pratique et ne sera pas traduit dans l'adoption de politiques métropolitaines. Par ailleurs, en 1969, le gouvernement provincial crée le Conseil régional de développement de Montréal (CRDM) avec le mandat de développer une véritable politique métropolitaine pour la grande région de Montréal. Cependant, ce conseil ne réussit à développer ni consensus ni plan d'action et disparaît sans faire de bruit au début des années 1970.

Une première réforme importante est tout de même menée à terme. En 1965, toutes les municipalités de l'île Jésus sont fusionnées en une seule : Laval. Quant à l'Île-de-Montréal, le projet d'en faire « une île, une ville », comme le souhaitent les dirigeants montréalais depuis le milieu des années 1950, fait long feu. Contrairement à ce qui s'est passé à Toronto avec la création de Metro Toronto et la réduction du nombre des municipalités locales, l'organisation municipale dans l'Île-de-Montréal en 1971 est à peu de choses près semblable à ce qu'elle était en 1951. Cela dit, l'idée d'un renouveau de la confédération des municipalités de l'Île-de-Montréal et de son élargissement à l'ensemble de l'île fait son chemin. Ce que concrétise d'une certaine manière la mise en place, en janvier 1970, de la Communauté urbaine de Montréal.

Reprenant le modèle fédéral quant à ses structures de représentation, la CUM est d'abord un organisme de services chargé de la protection policière, du transport en commun et de l'assainissement des eaux usées. Mais elle reçoit aussi certains mandats de planification régionale aux chapitres de l'aménagement du territoire et du développement économique. Dans le droit fil des solutions envisagées ou adoptées précédemment, il n'est pas question d'établir un niveau autonome de gouvernement régional. On semble toutefois être prêts à délimiter les compétences qu'elle pourra exercer à l'exclusion du niveau municipal, évitant ainsi la double juridiction dans une même sphère d'activité. La création de la

CUM permet donc en quelque sorte de renouer avec l'idée de la « dualité administrative » qui, on s'en rappellera, avait été au cœur du régime municipal mis en place au milieu du siècle dernier.

Par ailleurs, le territoire de l'Île-de-Montréal continue de servir de référence. Pourtant, l'agglomération avait dès cette époque pris une tout autre configuration. Autrement dit, cette réforme oublie de prendre en compte l'extension réelle de l'aire urbanisée et de la zone en voie d'urbanisation, comme le montre, par exemple, l'extension décisive de la région métropolitaine de recensement entre 1951 et 1971.

Conclusion

Comme on l'aura constaté, la création de la Communauté urbaine de Montréal, à la fin des années 1960, s'inscrit dans la suite d'une série d'événements et de stratégies qui, sur près d'un siècle et demi, ont ponctué l'histoire « métropolitaine » de l'agglomération montréalaise. Nous avons, plus particulièrement identifié huit moments qui se chevauchent les uns les autres plus qu'ils ne se succèdent.

Sensible à l'évolution des réalités politiques et urbanistiques, le débat sur les enjeux d'agglomération et les réponses proposées ont insisté, selon les époques, sur les dimensions administratives, sur les dimensions politiques ou sur les dimensions fiscales de la question métropolitaine. Mais, à chaque moment, avec des intensités différentes, toutes ces dimensions étaient présentes et la volonté d'améliorer la fourniture des services municipaux dans l'Île-de-Montréal s'est, en règle générale, accompagnée d'un souci de plus grande équité fiscale et d'une recherche d'une meilleure cohésion politique.

La CUM: l'histoire est-elle en train de se répéter ?

Jean Corbeil

Introduction

À la mi-décembre 1969, l'Assemblée nationale du Québec, dans la tourmente habituelle des ajournements de ses travaux pour la période des Fêtes, créait la Communauté urbaine de Montréal (CUM). En rétrospective, cette décision historique m'apparaît comme ayant été la résultante d'un compromis politico-financier circonstanciel intervenu entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec, dans lequel chacun des éléments suivants a été déterminant :

- la précarité persistante des finances de la Ville de Montréal ;
- la migration évidente, depuis le début des années 1950, de la population et des industries de la ville de Montréal vers les autres villes de l'île ;
- la création, en 1953, par le gouvernement ontarien, du Metro Toronto, la première structure canadienne de cette nature ;
- la démarche « une île, une ville » entreprise par la Ville de Montréal, au début des années 1960, par l'intégration successive du village de Saraguay et des villes de Saint-Michel et de Rivière-des-Prairies ;
- la grève des policiers de la Ville de Montréal, déclenchée le 7 octobre 1969 ;
- les échéances électorales respectives du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal, durant l'année 1970.

Il faut se rappeler, en effet, que la création d'une structure régionale d'administration municipale ne faisait pas l'objet, à l'époque, d'un débat public intensif sur le territoire de l'île de Montréal.

C'est plutôt la détermination avouée des élus de la Ville de Montréal et leurs efforts musclés en vue d'étendre les tentacules de la ville-centre sur l'ensemble du territoire insulaire qui hantaient les chaumières des villes de banlieue et les élus locaux, depuis quelques années.

À ce propos, les maires des banlieues concernées (une trentaine, à l'époque) s'étaient dotés, quelques années auparavant, d'un Conseil de coordination intermunicipale afin d'organiser leur résistance collective et de contrer les objectifs annexionnistes de leur ennemi commun : l'ogre montréalais.

La relation entre les éléments que je viens d'énumérer et l'avènement précipité de la CUM sur l'échiquier montréalais s'explique, *a fortiori*, par certaines concordances :

1. La situation quasi explosive causée par la grève illégale des policiers exigeait une solution rapide et péremptoire, car ses conséquences risquaient d'être extrêmement nuisibles aux intérêts supérieurs de Montréal et du Québec tout entier, alors que le climat général y était déjà vicié par des incidents d'une autre nature.
2. Le gouvernement du Québec ne pouvait probablement pas et ne souhaitait sûrement pas intervenir par l'adoption d'une loi de retour au travail, ni par le versement d'une contribution monétaire substantielle à la Ville de Montréal afin de permettre à cette dernière d'accorder les augmentations salariales requises pour mettre fin rapidement au conflit en cours.
3. L'état des finances de la Ville de Montréal lui interdisait même d'envisager un seul instant de satisfaire les exigences salariales de ses policiers (une augmentation de plus ou moins 15%). En effet, la pression fiscale résultante (compte tenu de l'effet domino à prévoir sur les autres catégories d'employés) contribuerait à accentuer l'émigration de sa population et de ses industries vers la proche banlieue, réduisant d'autant son assiette fiscale et aggravant l'état chambranlant de ses finances.
4. Il existait déjà, à Toronto, un modèle de gouvernement municipal régional qui semblait fonctionner dans une situation en apparence semblable à celle de l'Île-de-Montréal. Ce modèle du Metro Toronto, en existence depuis 16 ans (soit depuis 1953), permettait au gouvernement du Québec d'en transposer très rapidement l'application sur le territoire de l'île, tout en évitant les délais, les coûts et les inconvénients reliés à la rédaction, en catastrophe, d'un projet de loi d'inspiration locale qui aurait pu retarder son adoption accélérée que réclamait pourtant la situation.
5. L'implantation du concept inédit « une île, une ville » ne pouvait pas être réalistement envisagée comme piste de solution, compte tenu du délai très restreint dont disposaient les instances concernées afin de rétablir l'ordre, la paix et la sécurité sur le territoire de Montréal.

6. Comme on le sait, la *Loi des cités et villes* prévoit que le mandat des élus municipaux est d'une durée de quatre ans et que les élections municipales se tiennent toujours le premier dimanche de novembre. Le maire et les conseillers municipaux de Montréal élus ou réélus en novembre 1966 allaient donc devoir solliciter un renouvellement de leur mandat en novembre 1970.

Le gouvernement de l'Union nationale, élu par la peau des dents aux élections législatives de 1966, avait déjà enclenché les préparatifs préliminaires de sa campagne électorale, puisque les élections eurent lieu en mars 1970.

Sans oser prétendre que ce furent des facteurs prédominants parmi les préoccupations des décideurs de l'époque, il n'en demeure pas moins que la création de la Communauté urbaine de Montréal pouvait être politiquement rentable pour chacun de ces deux « conspirateurs ». Les contribuables de Montréal allaient donc bénéficier d'un allègement fiscal significatif, à un moment plutôt opportun ! Autant pour l'une que pour l'autre des entités politiques concernées, le nombre de sièges électoraux à conquérir sur le territoire montréalais était beaucoup plus élevé que dans la banlieue.

En conséquence, la solution « instantanée » retenue fut la suivante : 1) la Ville de Montréal concluerait, avec ses policiers, une entente qui permettrait à ceux-ci de mettre fin *ipso facto* au conflit en cours; et 2) le gouvernement du Québec adopterait, avant l'ajournement de la session, la loi constitutive d'un organisme métropolitain réunissant la ville de Montréal et toutes les banlieues de l'île, à l'intérieur duquel seraient fusionnés tous les corps de police existants, de façon à en répartir le coût global sur l'ensemble des contribuables (particuliers et corporatifs) du territoire en question.

Le 1^{er} janvier 1970 naissait donc la Communauté urbaine de Montréal.

Mais puisqu'on n'allait tout de même pas créer une structure de cette nature simplement pour gérer un corps de police élargi (fût-il composé de plus de 5 000 employés), les responsabilités relatives au transport en commun et à la prolongation du métro furent aussi transférées de Montréal à la CUM, de même que la préparation des rôles d'évaluation foncière, la conception d'un schéma d'aménagement, l'assainissement des eaux usées, le contrôle de la qualité de l'air, ainsi que d'autres responsabilités moins lourdes, afin que leurs charges fiscales soient aussi partagées désormais entre tous les contribuables de cette nouvelle entité administrative insulaire.

En somme, l'Assemblée nationale du Québec avait adopté, avec la diligence requise par les circonstances, la copie d'un modèle torontois, sans y avoir

apporté les modifications ou ajustements nécessaires pour refléter les particularités du contexte montréalais.

Hélas ! On ne peut que déplorer encore, 30 ans plus tard, que le gouvernement du Québec ne se soit pas soumis, avant de créer la CUM, à un exercice consultatif auprès des intervenants les plus directement concernés, soit les populations locales et leurs élus.

Puisque la création du Metro Toronto avait été précédée d'une commission d'enquête exhaustive constituée par le gouvernement ontarien quelques années auparavant, et que son fonctionnement s'était avéré généralement efficace et générateur d'un climat opérationnel plus serein, ne doit-on pas en conclure qu'un processus plus démocratique que celui emprunté pour créer notre « Métro Montréal » aurait sûrement permis d'éviter certaines lacunes structurelles de la CUM, dans sa version originale ?

Poser la question, c'est y répondre ! Depuis 10 ans, la Ville de Montréal proclamait ouvertement son intention d'annexer chacune de ses voisines afin de faire de l'Île-de-Montréal une entité municipale unique. Comme elle affichait déjà trois conquêtes à son tableau de chasse, la solution retenue ne pouvait qu'exacerber la hantise des villes de banlieue de se faire avaler en deux temps, trois mouvements.

Dans ce contexte, la structure décisionnelle de la CUM ne pouvait qu'accentuer la perception de la banlieue qui y voyait tout simplement une manœuvre dilatoire pour faciliter la réalisation des ambitions annexionnistes de la Ville de Montréal. En conséquence, pour la banlieue, la CUM n'était qu'un monstre montréalais qu'il fallait s'employer à faire disparaître afin de sauvegarder l'existence autonome de chacune des villes concernées. Les effets les plus bénéfiques de la solution retenue n'ont pu malheureusement se matérialiser que beaucoup plus tard, lorsque le partenariat initialement souhaité a finalement été rendu possible grâce aux amendements névralgiques apportés aux structures décisionnelles et opérationnelles de la CUM par le législateur québécois, en novembre 1982, au terme d'une démarche plus positive entreprise en 1977-1978 par la Conférence des maires de la banlieue de Montréal, assagie et consciente du caractère irréversible de cette institution.

Les enjeux en cause

Autant que je me souvienne, les enjeux en cause, à l'époque, avaient pour origine la même déficience fondamentale qui persiste encore aujourd'hui.

Les sources de financement des opérations de la seule ville du Canada abritant un million de personnes (jusqu'à la création récente de la mégaville de Toronto) sont absolument identiques, en vertu de la législation québécoise, à

celles dont disposent toutes les villes du Québec, incluant, par exemple, des entités municipales aussi minuscules et charmantes que la magnifique municipalité de Senneville, une composante de la CUM qui compte 973 habitants.

Aucun gouvernement du Québec, quelle que soit la couleur des partis qui en ont assumé successivement la direction au cours du siècle qui s'achève, n'a consenti à fournir à sa métropole le soutien financier particulier et permanent qu'exige l'unicité de sa taille, son rôle et sa diversité. Tout ce qu'on s'est contenté de faire, c'est d'inventer des structures bureaucratiques ou de transformer certains de ses ministres (aussi désargentés qu'elle) en tuteurs officieux.

Faut-il rappeler, en ce sens, qu'avant l'arrivée de M. Jean Drapeau à la mairie de Montréal, en 1954, le conseil municipal de Montréal se composait de 100 membres, dont le maire et 99 conseillers municipaux répartis en trois classes, à savoir 1) 33 de la classe A, élus par les propriétaires fonciers, 2) 33 de la classe B, élus par les locataires et 3) 33 de la classe C, nommés par les instances corporatives et communautaires (la Chambre de commerce, le *Board of Trade*, etc.)? Ce n'était pas particulièrement propice à une gestion prudente de la fragilité financière de Montréal.

Actuellement, plus de 325 élus municipaux sont impliqués dans l'administration des 28 villes de l'île dont la population totale n'excède pas 1 800 000 personnes. À mon humble avis, cela ne simplifie pas les choses.

Or, depuis le début des années 1950, Montréal subissait les conséquences néfastes, pour sa santé financière, d'un exode graduel et constant de sa population et de ses industries vers les proches banlieues. Cet important phénomène migratoire a entraîné une régression graduelle des recettes fiscales que la Ville de Montréal doit percevoir pour équilibrer son budget annuel, conformément aux exigences de la loi québécoise.

L'accroissement des revenus essentiels à l'équilibre budgétaire requis par la loi ne pouvait donc être réalisé que par une constante augmentation compensatoire des taxes municipales, stimulant ainsi davantage la mouvance des contribuables. D'où la naissance du concept « une île, une ville » auquel s'est substituée, aux mêmes fins, en vertu des circonstances que j'ai évoquées plus tôt, la structure plus insidieuse de la CUM, telle qu'originellement constituée. Je m'explique.

Précédemment, j'ai affirmé que la CUM n'était que la résultante d'un compromis politico-financier entre Québec et Montréal. Un compromis, selon *Le petit Robert*, c'est « un arrangement dans lequel on se fait des concessions mutuelles ».

Devant l'épineux problème que représentaient la grève illégale des policiers de Montréal et les conséquences négatives permanentes qu'elle était

susceptible d'entraîner, le gouvernement du Québec avait retenu la solution la moins exigeante politiquement.

Le gouvernement n'a pas officiellement participé au règlement expéditif de cette grève et, surtout, il n'a contracté aucun engagement financier temporaire ou permanent envers Montréal. Quant aux élus montréalais, ils ont officieusement sacrifié le concept « une île, une ville » à une structure aux apparences moins oligarchiques, à la seule fin de mettre un terme, sans délai, à la grève illégale des policiers. Ils pouvaient d'autant mieux pavoiser que ce règlement ultrarapide et coûteux n'allait pas alourdir le fardeau fiscal de leur électorat, mais plutôt l'alléger. En effet, à l'insu des autorités municipales des autres villes concernées, Montréal avait obtenu l'outil nécessaire pour faire participer leurs contribuables respectifs au financement annuel de ses services les plus coûteux.

Lorsque la loi constitutive de la CUM fut finalement déposée, pour adoption, à l'Assemblée nationale, les villes de banlieue constatèrent avec horreur que l'objectif ultime des autorités municipales montréalaises n'était pas vraiment écarté. Selon eux, cette nouvelle structure régionale semblait correspondre parfaitement aux objectifs vitaux de Montréal, sans retenir la solution radicale d'annexer les 28 villes de banlieue (incluant Pointe-aux-Trembles à l'époque), telle que la prônaient les promoteurs du concept « une île, une ville ».

En effet :

- l'allègement du fardeau fiscal des contribuables montréalais (que recherchait la Ville de Montréal afin de stopper la migration de sa population vers la banlieue) s'effectuerait plutôt en transférant la prestation des services les plus coûteux (police, transport en commun, etc.) de Montréal à la CUM ;
- le contrôle décisionnel et administratif absolu de la prestation de tous les services municipaux sur le territoire de l'île que recherchaient les élus montréalais serait théoriquement réduit par le transfert de certains services à la CUM ;
- par contre, les instances décisionnelles et administratives de la CUM seraient dominées par les élus montréalais :
 - le comité exécutif serait constitué de sept représentants de Montréal (parmi lesquels, le gouvernement du Québec choisirait le président, M. Lucien Saulnier) et cinq représentants des banlieues ;
 - le conseil serait constitué du maire et des 57 conseillers municipaux de Montréal ainsi que des maires de chacune des 28 villes de banlieue ;
 - le président du conseil serait le maire de Montréal ;

- l'instance administrative serait aussi dominée par Montréal, le transfert de la prestation des services de Montréal à la CUM comprenant (évidemment !) celui de toute la bureaucratie concernée. L'unique modification occasionnée par ce changement se manifesterait, en fin de compte, par l'apparition d'une signature différente sur le chèque de paie des employés.

La banlieue, confinée à un rôle minoritaire dans le fonctionnement de la CUM par de telles dispositions, allait rapidement s'engager dans une démarche d'affrontement qui n'allait guère s'atténuer au cours des douze années suivantes.

Le point de vue des partenaires

Dès les premières réunions de la Conférence des maires de la banlieue auxquelles j'ai participé après mon élection à la mairie d'Anjou, en novembre 1973, il m'a été possible de constater que l'esprit qui animait mes nouveaux collègues ne s'apparentait pas du tout à une démarche de partenariat constructif entre eux et Montréal. D'ailleurs, lors de ma première participation ultérieure à une séance du conseil de la CUM, j'ai partagé le ressentiment et la méfiance chronique de la banlieue envers cet organisme dont elle se sentait prisonnière, privée de toute influence véritable sur ses orientations et son fonctionnement. La CUM était vraiment un fief montréalais comme l'a démontré notre vaine détermination d'empêcher, à la fin des années 1970, l'adoption de son budget annuel.

Les représentants de la Ville de Montréal au sein du même conseil de la CUM semblaient, par contre, s'y complaire, leur point de vue collectif y prévalant en toutes circonstances.

En conséquence, mes collègues de banlieue entretenaient toujours l'espoir de faire disparaître cette verrue coûteuse et inutile (à leurs yeux) qui permettait aux autorités du nouveau grand service de police de la CUM de muter leurs expoliciers locaux (compétents et vaillants, évidemment !) dans des postes situés à Montréal, et de leur refiler en échange des officiers (incompétents et insensibles, évidemment !) pour répondre aux besoins de leurs populations respectives, en plus d'être invisibles aux yeux des citoyens et citoyennes. De plus, ce nouveau gouvernement supramunicipal leur coûtait deux ou trois fois plus cher qu'auparavant, se plaignaient-ils.

Quelque cinq années plus tôt, le Conseil de coordination intermunicipale (dont j'ai déjà mentionné l'existence) s'était constitué, de façon plutôt informelle, dans le double but de combattre les visées annexionnistes de Montréal et de se prémunir contre l'émergence d'une structure régionale.

En juin 1964, ce Conseil de coordination intermunicipal (CCI) avait soumis un mémoire à la Commission d'études sur les problèmes intermunicipaux dans

l'Île-de-Montréal. Certains paragraphes de ce document illustrent éloquemment l'obsession individuelle et collective de ses membres quant au maintien de l'autonomie de leurs villes respectives :

Le conseil de coordination internationale soumet respectueusement que la formule de coordination intermunicipale énoncée (dans le présent mémoire) stimulera un progrès sans précédent, tant au niveau municipal qu'au niveau intermunicipal dans les régions économiques du Québec en général et dans la région de Montréal en particulier.

[...] En recommandant la création des conseils d'arrondissements et d'un conseil intermunicipal régional, nous avons reconnu le besoin de coopération intermunicipale sans, toutefois, ignorer la faiblesse inhérente à des essais de gouvernement métropolitain à Montréal et ailleurs dans le monde.

[...] Le conseil de coordination intermunicipal recommande au gouvernement du Québec : la modification de la *Loi des cités et villes* et du *Code municipal*, afin de prévoir les dispositions permettant la création des arrondissements et des conseils régionaux dans toutes les régions de la province.

Le conseil de coordination intermunicipal recommande la création par la législature du Québec : d'une régie des relations intermunicipales, investie de pouvoirs quasi judiciaires.

Au moment de la création de la CUM, le CCI s'est transformé et est devenu la Conférence des maires de la banlieue de Montréal, sans toutefois modifier son *modus operandi*. C'est à notre ex-collègue et maire de Lachine, Guy Descary (qui nous a quittés depuis), que nous devons la transformation subséquente de la Conférence en un instrument efficace de représentation et de promotion des intérêts collectifs des villes de la banlieue.

Quelques semaines après son élection à la présidence de ce regroupement des maires, en 1974, Guy Descary proposait à ses collègues de procéder à l'incorporation de « la Conférence des maires de la banlieue de Montréal » afin de lui donner une existence légale, à titre de société sans but lucratif. Il soumettait parallèlement un plan d'affaires qui prévoyait doter la Conférence d'un secrétariat permanent muni des ressources humaines, monétaires et physiques requises pour effectuer les recherches et analyses nécessaires à la consolidation des dossiers pertinents, pour entretenir un dialogue constant avec les autorités gouvernementales appropriées et pour soutenir les membres dans l'orientation de leur positionnement collectif face aux enjeux métropolitains.

À compter de cette date, la Conférence des maires s'est graduellement acquise une crédibilité qui lui a permis, par la suite, d'être entendue et écoutée dans les matières relevant de sa compétence.

Au moment même où la CUM célébrait le septième anniversaire de sa création, en 1977, la Conférence des maires s'est rendue à l'évidence : la CUM était

là pour rester. Elle a donc modifié son attitude en conséquence, en la modelant sur un grand et célèbre principe philosophique : *If you can't beat them, join them*.

À l'automne 1977, la Conférence des maires s'est réjouie (sans en examiner les motifs) de ce que la Ville de Montréal convienne que M. Pierre Des Marais II (alors maire d'Outremont) accède, à compter du 1^{er} janvier 1978, à la présidence du comité exécutif de la CUM, consacrant ainsi par ce geste le principe (non écrit) d'une alternance (aux huit ans) entre un représentant de Montréal et un représentant de la banlieue à ce poste névralgique.

Il m'apparaît donc éminemment souhaitable que ce principe, qui a toujours été respecté depuis, ne soit pas violé, sa signification étant plus importante, à long terme, que les conflits de personnalité qui peuvent surgir en cours de route (à moins que la décision de ne pas respecter ce principe puisse être justifiée par la commission d'une faute lourde par celui ou celle qui occupe le fauteuil présidentiel).

Encouragée par le geste conciliateur de la Ville de Montréal, la Conférence des maires a alors déployé une somme incroyable d'efforts et de temps pour enfin obtenir, en novembre 1982, l'adoption d'une loi modifiant de façon très substantielle la structure décisionnelle de la CUM. Le climat des relations entre Montréal et la banlieue s'est par la suite grandement amélioré, au bénéfice des populations concernées.

Après cinq ans d'efforts soutenus, la loi a été modifiée dans le sens proposé par la Conférence des maires, sauf pour ce qui a trait à sa demande d'élire au suffrage universel la présidence du comité exécutif de la CUM.

L'évolution dans le temps

Selon mon interprétation des événements, la CUM a vécu, depuis sa création, deux cycles distincts, avant d'en débiter un troisième qui suscite, dans mon esprit, une très sérieuse interrogation.

Je situe le *premier cycle* entre le 1^{er} janvier 1970 et l'automne 1982.

À compter du 1^{er} janvier 1970, toutes les villes situées sur le territoire de l'île de Montréal ont été, en vertu de la loi adoptée par l'Assemblée nationale du Québec, réunies obligatoirement au sein d'un organisme supramunicipal, la Communauté urbaine de Montréal. Cette alliance ne s'est pas célébrée dans l'allégresse, c'est le moins qu'on puisse dire !

Deux factions aux objectifs diamétralement opposés s'affrontent alors à l'intérieur de cette nouvelle structure administrative.

Pendant les douze premières années qui suivent, la faction « Montréal » se réjouit des résultats qui en découlent. En effet, le fardeau fiscal que ses seuls

contribuables assumaient auparavant a régressé depuis que le coût global de certains services municipaux de type régional est réparti entre les contribuables de l'île. Montréal n'en aspire pas moins à éliminer éventuellement la faction « banlieue » qui s'y oppose farouchement.

La faction « banlieue », quant à elle, nourrit toujours l'espoir de se libérer de cette camisole de force, refusant que l'on vide ses poches pour acquitter les contributions « exagérées » que la CUM lui réclame, et ce, au grand dam des banlieusards qui subissent des augmentations de taxes substantielles.

C'est une période de chambardements, de récrimination, d'acclimatation et de rodage qui débouche finalement sur une note positive, porteuse d'améliorations potentielles.

Le *deuxième cycle* débute à l'automne 1982 et s'étend jusqu'à l'automne 1997.

Comme je l'ai déjà mentionné, la faction « banlieue » a modifié sa stratégie négative et hostile envers la CUM au cours de l'automne 1977. Prenant graduellement conscience que leur espoir de voir, un jour, un gouvernement québécois légiférer sur le démantèlement de la CUM est utopique, les maires de banlieue conviennent de réorienter leurs efforts vers une bonification, en leur faveur, des structures de cette instance décisionnelle.

Parallèlement, la faction « Montréal » a décidé de susciter un *time out* pacificateur en invitant un maire de banlieue à assumer la présidence du comité exécutif de la CUM, confirmant ainsi son accord pour instaurer un certain principe informel d'alternance.

Des modifications substantielles ayant été finalement apportées à la loi initiale de la CUM par le gouvernement du Québec, en novembre 1982, Montréal s'offusque de l'affaiblissement de son pouvoir dictatorial, mais se réconcilie finalement avec le principe plus logique et plus productif de partager, avec son partenaire, les pouvoirs décisionnels au sein de cette nouvelle instance régionale.

Les modifications apportées à la loi vont graduellement permettre aux deux factions de développer un sens plus aigu du partenariat et de travailler de façon plus harmonieuse et plus positive à l'épanouissement de la CUM.

Il s'ensuit une période d'accalmie plus propice aux réalisations fort importantes qui vont venir. La légitimité de la CUM n'est pratiquement plus contestée. Un deuxième représentant de la Conférence des maires de la banlieue de Montréal sera appelé à occuper le fauteuil du président du comité exécutif. L'événement est d'autant plus mémorable que c'est une femme qui assumera, pour la première fois dans l'histoire du Québec (et peut-être du Canada), des responsabilités publiques aussi importantes.

Mais ce deuxième cycle, dont les dominantes auront été le réalisme, la conciliation et la réalisation de nouveaux projets aussi importants que le système 9-1-1, le service de transport adapté, les parcs régionaux, la protection des boisés, le traitement des eaux usées, etc., tire à sa fin.

Les vieux démons de la Conférence des maires reviennent hanter les lieux de leur ancienne demeure. À l'encontre du célèbre dicton *if it ain't broken, don't fix it*, la CUM est soudainement remise en question alors que la détérioration graduelle de la santé économique de Montréal exige plutôt une unification de toutes les forces vives du milieu.

C'est la raison pour laquelle je situe le début du *troisième* cycle en novembre-décembre 1997, alors que le premier mandat de quatre ans de la présidente du comité exécutif de la CUM devait normalement être renouvelé de façon quasi automatique.

Je vous avoue franchement avoir brièvement songé, en rédigeant mon texte, à m'arrêter ici, afin de ne pas indisposer d'anciens collègues et amis, car je m'interroge sur la signification réelle de cette démarche qui suscite des interprétations d'autant moins nobles que la motivation par laquelle on tente de la justifier ne tient pas debout. Je me suis rapidement ravisé parce que nous ne devons pas honnêtement escamoter les discussions de demain sur des événements et des comportements qui confirment l'émergence, au sein de la CUM, d'une remise en question comparable à celle qui prévalait à l'époque du premier cycle de son existence.

Puisque la CUM a si longtemps souffert de n'avoir pas été précédée, pour les raisons que l'on connaît, d'une auscultation en profondeur des problèmes à résoudre, ni d'une analyse systématique des solutions les plus aptes à les régler, il me semble impératif que la même erreur ne soit pas répétée. La CUM ne doit pas être modifiée sans un débat ouvert, franc et transparent, accompagné d'un examen en profondeur de son statut, de son rôle et de son fonctionnement.

Des propositions radicales en ce sens ont commencé à circuler sur la place publique, lesquelles modifications, selon ce que j'en ai compris, relèvent davantage de la pensée magique que d'une recherche rigoureuse de solutions tangibles à des problèmes réels et sérieux.

Il n'en reste pas moins que ces initiatives révèlent l'existence de malaises troublants sur la scène municipale montréalaise, malaises dont personne ne peut espérer la disparition sans en analyser la justification, ni identifier, s'il y a lieu, les solutions afférentes.

Dans ce sens, le ministère des Affaires municipales pourrait créer rapidement un mécanisme apolitique et souple qui serait chargé de faire le bilan et

d'analyser la réalité municipale sur le territoire de l'île de Montréal, 30 ans (ou presque) après la création de la CUM.

Il serait en outre opportun de vérifier si les objectifs visés lors de la mise en place de cette institution ont été atteints. À la lumière de l'expérience que j'ai vécue, je suis d'avis que le bilan est très positif en ce qui concerne les compétences qui lui ont été assignées en 1970.

Je constate cependant que deux objectifs fondamentaux n'ont pas été atteints : 1) la santé financière de la Ville de Montréal semble avoir dé péri ; et 2) la population et les industries ne quittent plus Montréal pour aller s'installer dans les villes de sa proche banlieue : ils traversent plutôt les ponts pour émigrer vers les villes des couronnes nord et sud.

Je termine en me demandant jusqu'à quel niveau nous allons persister à créer des structures de plus en plus lourdes pour tenter de résoudre le problème central de la métropole du Québec, au lieu de l'aider directement et efficacement.

Si on poursuit l'illogisme actuel, on agrandira la CUM, dans un premier temps, afin d'y englober les rives nord et sud, est et ouest de l'île, pour y greffer ensuite les deuxièmes couronnes, les basses Laurentides et la Montérégie, et ainsi de suite jusqu'au moment où nos arrière-petits-enfants connaîtront la joie de vivre dans « une province, une ville » ou comme certains le souhaitent, dans « un pays, une ville », vers la fin du prochain siècle.

Pour relever avec succès le défi d'adapter la CUM aux nouvelles exigences de la réalité contemporaine, il faut d'abord faire preuve de réalisme, car, comme l'a déjà affirmé un vieux sage: « Avec les gens positifs, il n'y a jamais de problèmes ; avec les gens négatifs, il n'y a jamais de solutions. »

La CUM: des origines à aujourd'hui

Léa Cousineau

La naissance

Le 24 octobre 1969, Jean-Claude Leclerc signait, dans *Le Devoir*, un article intitulé : « Pour régler la crise de la police, Québec recourt au projet de communauté urbaine ». En effet, lorsque nous évoquons les origines de la Communauté urbaine de Montréal, nous établissons un lien direct avec la crise de la police de l'époque.

Il est vrai que le 1er janvier 1970, le Conseil de sécurité publique est créé par l'entrée en vigueur de la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal* qui avait été sanctionnée le 23 décembre précédent. Il est vrai que le mandat principal du Conseil de sécurité publique est alors d'étudier la faisabilité d'une intégration des 25 corps de police existant sur l'Île-de-Montréal. Ce n'est, cependant, que deux années plus tard que la *Loi de la Communauté...* est modifiée pour créer le Service de la police de la CUM : le 23 décembre 1971.

Même si la crise de la police a joué un rôle dans l'émergence de la CUM, il est important de se rappeler que dès sa première année d'existence, le portrait actuel de la CUM se dessinait déjà.

Les années 1970

En février 1970, le Bureau de transport métropolitain était créé ; en mars 1970, les bases du service d'évaluation étaient jetées ; en juin, c'est le service d'assainissement des eaux qui était créé ; en août, le service de la planification du territoire et en octobre, le service de l'assainissement de l'air. Finalement, en décembre 1971, s'ajoutaient le service de police, celui de l'inspection des aliments et l'Office d'expansion économique. Nous voyons donc que, bien au-delà du problème policier, la CUM a assumé plusieurs responsabilités régionales dès le tout début de son existence.

Ainsi, dès 1972, la Communauté comptait déjà 6739 employés. Aujourd'hui, 25 ans plus tard, il est intéressant de constater que nous retrouvons un peu moins d'employés à la CUM, soit environ 6 200 personnes.

Les années 1980

Il faudra attendre les années 1980 pour voir les responsabilités de la CUM s'élargir. En premier lieu, la Communauté s'est donné juridiction concernant l'établissement de parcs régionaux. Également en 1980, la responsabilité du Conseil des arts a été transférée de la Ville de Montréal à la CUM. En 1985, le centre d'urgence 9-1-1 est mis en place. En 1987, le Bureau du taxi voit le jour et, finalement, en 1988, la CUM dote l'Île-de-Montréal de son Bureau des mesures d'urgence.

Ces deux époques, que sont les années 1970 et les années 1980, correspondent également à deux grandes périodes de la vie de la Communauté.

Avant 1982 : une forte présence montréalaise

Jusqu'en 1982, la Ville de Montréal a disposé d'un pouvoir majoritaire au sein de la CUM. C'était l'époque où Montréal « contrôlait » l'instance régionale. D'ailleurs, en dehors de l'intégration des inspecteurs des aliments et des policiers des municipalités du territoire, les effectifs de la CUM provenaient essentiellement du transfert d'employés de la Ville de Montréal au Bureau du transport métropolitain, aux services d'évaluation, d'assainissement des eaux et d'assainissement de l'air. La loi constitutive et la majorité montréalaise poussaient dans le même sens et facilitaient d'autant la régionalisation de ses nombreuses responsabilités. N'eût été de ce contexte, la régionalisation aurait été beaucoup plus difficile à réaliser, voire impossible. Nous devrions nous en souvenir au moment d'aborder les nouveaux enjeux métropolitains.

Après 1982 : une CUM remaniée

Depuis les amendements de 1982 à la *Loi de la Communauté ...*, Montréal partage le pouvoir avec les villes de la banlieue. Les décisions se prennent à la double majorité. Nous sommes condamnés à nous entendre ou à ne rien faire. C'est ce qui faisait dire à certains que « la chose la plus facile à faire à la CUM, c'est de ne rien faire ! ».

La loi de 1982 apporte aussi deux changements importants : la création des commissions permanentes du conseil et du poste de directeur général.

Les années 1986-1990 : vers une vision régionale

En 1986, l'arrivée du RCM à l'Hôtel de Ville de Montréal rompait avec 16 ans de voisinage entre l'administration Drapeau et les villes de banlieue.

Trois changements méritent d'être signalés.

Premièrement, notre administration a choisi de faire confiance aux partenaires de la banlieue et de miser sur le potentiel de la Communauté. Nous avons, dès le départ, fait le pari de gérer de bonne foi en partenariat avec nos collègues de la banlieue. Cette attitude nouvelle de la part des élus de Montréal a été rapidement reconnue et il s'est établi un climat de travail positif. Nous étions disposés à apprendre à travailler ensemble et c'est dans cet esprit que nous avons décidé de maintenir M. Michel Hamelin au poste de président du comité exécutif même s'il avait été désigné par l'administration Drapeau.

Deuxièmement, pour la première fois, je crois, les représentants de Montréal au comité exécutif de la CUM n'étaient pas entièrement issus du comité exécutif de la Ville. La moitié des membres montréalais siégeant à l'exécutif de la CUM n'étaient pas membres du comité exécutif de la Ville. Cette nouvelle réalité reconnaissait une imputabilité propre à la Communauté, favorisait le développement d'une vision régionale et communautaire et exigeait la mise en place de mécanismes d'harmonisation. Dans les faits, des réunions conjointes des membres montréalais des deux exécutifs assuraient une coordination des orientations et des actions. Il s'établissait une dynamique d'harmonisation entre nos préoccupations strictement montréalaises et nos préoccupations insulaires ou communautaires.

Enfin, les commissions permanentes du conseil, créées en 1982, sont devenues plus actives dans l'étude et la préparation des dossiers pour le comité exécutif et le conseil. Ces lieux d'échanges et de discussions étaient tantôt plus informels avec nos partenaires de la banlieue dans le cadre de rencontres privées, tantôt plus formels avec les citoyens et les groupes dans le cadre des séances publiques.

Je considère qu'au cours de ce mandat, une vision régionale commune a commencé à se développer. La consolidation du soutien au Conseil des arts, la mise en œuvre d'un plan d'action dynamique pour l'acquisition et le développement des parcs régionaux, la création du Conseil métropolitain de transport en commun, la mise en place du Plan des mesures d'urgence en sont autant d'illustrations.

Les années 1990-1994 : un recul et un espoir

Lors du deuxième mandat du RCM, l'équilibre réalisé au sein du comité exécutif commence à se rompre. Les intérêts locaux reprennent progressivement le

dessus sur les intérêts communautaires. L'existence du Conseil des arts est remise en question, le plan d'acquisition et de développement des parcs régionaux est ralenti et même arrêté, l'implication de la Communauté dans le soutien au développement touristique est refusée, le niveau de responsabilité financière de la CUM dans le transport en commun fait l'objet de débats et les rôles d'évaluation sont attaqués par plusieurs élus. Bref, la communauté urbaine redevient pour plusieurs villes de la banlieue un mal pas si nécessaire.

Plusieurs facteurs ont sûrement joué dans ce virage moins communautaire. Le plus important est probablement la grogne qui s'est développée dans un certain nombre de villes de banlieue, généralement plus riches, autour des pressions antitaxes. Le rôle d'évaluation est largement contesté et plusieurs contribuables critiquent le niveau de dépenses. Ces pressions ont probablement ravivé la perception négative de la CUM chez plusieurs élus des villes de banlieue. Nous avons senti nettement qu'à partir de ce moment, le climat a changé. La Conférence des maires de banlieue a développé ses moyens d'action et il s'est établi une tension entre les maires réunis en conférence et leurs représentants au comité exécutif. L'arrimage était à certains moments très difficile à établir et la cohérence des actions difficile à maintenir. Il s'est introduit un biais dans le fonctionnement de la Communauté qui minait l'intégrité de l'institution. Comme tout le monde le sait peut-être, le mode de décision au conseil de la CUM est pondéré en fonction de la population représentée par l'élu. Or, la Conférence des maires de banlieue, elle, fonctionne sur le mode une personne, un vote. L'accroissement du pouvoir des villes plus petites, généralement moins préoccupées par le développement régional, au sein de la Conférence des maires a miné la capacité de la CUM de développer une réelle vision régionale : **un recul.**

Pourtant, en même temps, le Groupe de travail sur Montréal et sa région développait une vision et un plan d'action régional qui étaient porteurs d'espoir. Beaucoup d'énergies ont été investies dans la démarche du groupe Pichette : **un espoir.**

Cinq ans plus tard, la réalité me semble avoir bien peu changé.

Je suis convaincue qu'un virage important est nécessaire. Il faut oser discuter du territoire de la CUM, il faut oser revoir les responsabilités assumées par la CUM, il faut peut-être même oser considérer le déplacement d'une partie de la taxation foncière vers le palier régional et revoir en conséquence le mode de nomination des membres du conseil de la CUM. J'espère que nos échanges permettront d'envisager les virages nécessaires, forts des leçons du passé.

La CUM dans le contexte canadien

Andrew Sancton

La Communauté urbaine de Montréal (CUM) a été créée en 1969 pendant une période de crise. C'était une crise pour la Ville de Montréal, et non pas pour les municipalités de la banlieue. La Ville n'avait pas assez de ressources fiscales pour payer ses policiers au même niveau que ceux du Grand Toronto. Les policiers de Montréal ont alors fait une grève illégale. Pour régler le problème, le gouvernement Bertrand à Québec décida de forcer les municipalités de la banlieue à contribuer aux coûts de la police de Montréal. La CUM était le mécanisme pour accomplir cet objectif.

À l'époque, tout le monde était au courant de la vraie situation. Mais, pendant le débat sur le projet de loi et après l'établissement de la CUM, on parlait beaucoup de la CUM comme d'un nouveau gouvernement métropolitain multifonctionnel. Je veux restreindre mes commentaires à cette réalité historique : le fait que la CUM est surtout un mécanisme pour la péréquation entre la ville centrale et la banlieue.

Pendant les années 1970 et 1971, le service de police de chaque municipalité de la CUM est resté en place. Dans mon livre *Governing the Island of Montreal*, j'ai calculé que, pendant ces deux années, les municipalités de la banlieue ont contribué à 40 % du budget policier de la Ville de Montréal. C'est une contribution qui était obligatoire. Ce n'était pas le résultat d'une décision de la CUM, mais plutôt celle du gouvernement du Québec. La CUM était tout simplement une sorte de casier postal dans lequel les municipalités ont déposé leurs dépenses policières duquel elles ont reçu, dans la majorité des cas, une facture ou, dans le cas de la Ville de Montréal, une subvention.

À mon avis, comme gouvernement métropolitain multifonctionnel, la CUM n'est pas un grand succès. Mais comme mécanisme de péréquation, la CUM peut agir comme exemple pour toutes les grandes villes nord-américaines. Les maires des municipalités centrales dans les métropoles les plus importantes des États-Unis ont grand besoin de partager leurs coûts avec leurs voisins plus riches en banlieue. La CUM en est un modèle.

Dans le contexte canadien, nous savons que la municipalité du Grand Toronto (Métro) a été créée en 1953. Beaucoup de monde disent que c'était le premier gouvernement métropolitain au Canada. Peut-être parce que je suis un ancien Montréalais, je préfère dire que ce premier gouvernement métropolitain fut la Commission métropolitaine de l'Île-de-Montréal, créée en 1921. Quelques-unes des fonctions actuelles de la CUM trouvent d'ailleurs leurs origines dans cette commission. Surtout, cette commission était un mécanisme à l'usage de la Ville de Montréal pour financer la dette des municipalités de banlieue alors en faillite. Quelques années plus tard, la Commission métropolitaine a commencé la construction du boulevard Métropolitain, un projet qui n'allait pas s'avérer un bon exemple de la coopération intermunicipale.

En fait, c'est la municipalité du Grand Toronto (Métro), qui a obtenu certains succès dans la mise en place d'infrastructures municipales. La croissance dans les municipalités de la banlieue pendant les années 1940 et 1950 avait incité le gouvernement ontarien à créer un gouvernement métropolitain à Toronto. C'est la Ville de Toronto qui devait payer la plus grande portion des coûts des infrastructures nécessaires à cette croissance.

Ce fut la même chose pour la Corporation du Grand Winnipeg créée en 1960. La Corporation a construit beaucoup de routes artérielles et de ponts intermunicipaux. Mais, pour le gouvernement provincial néodémocrate, le problème le plus important, en 1970, demeurait l'inégalité des ressources entre les municipalités du Grand Winnipeg. La solution ? La création d'une seule ville de Winnipeg – Unicity. Vingt-cinq ans plus tard, on constate que ce sont les représentants des anciennes municipalités de la banlieue qui en contrôlent le conseil municipal. À mon avis, le centre-ville de Winnipeg serait en meilleure position aujourd'hui avec une formule de péréquation intermunicipale qu'avec la fusion complète.

Depuis le début de la présente année 1998, toutes les municipalités du Greater Toronto Area partagent les coûts municipaux pour l'assistance sociale. L'administration de l'aide sociale demeure sous la responsabilité des municipalités régionales. C'est un peu comme les coûts pour les services policiers de la CUM en 1970 et 1971. Rappelons qu'en 1972, on a créé un service intégré de la police pour tout le territoire de la CUM parce qu'il était impossible de contrôler les coûts sans une administration unifiée. Est-ce que ce sera la même chose pour l'aide sociale dans le Greater Toronto Area ? Je ne sais pas, mais je pense que les Torontois auraient intérêt à prendre en compte l'expérience de la CUM.

Certains Montréalais pensent que la CUM n'est pas un succès parce qu'on n'a pas réorganisé les limites municipales dans la CUM, comme on l'a fait à Toronto ou à Winnipeg. Pour moi, ce n'est pas un problème. On devrait au contraire se féliciter du fait que ce sont les gens qui demeurent dans une municipalité qui décident du futur de leur gouvernement local. On devrait également être

fier du fait que, dans la CUM, par contraste avec les villes américaines, les banlieusards ne peuvent pas s'isoler des problèmes et des coûts de la ville-centre.

Maintenant, à Montréal, la croissance urbaine la plus rapide se trouve en dehors des limites de la CUM ; c'est la même chose à Metro Toronto (maintenant la nouvelle ville de Toronto, la Megacity) et à Winnipeg avec la Unicity. Ces nouveaux banlieusards sont dispensés d'assumer les coûts des villes-centres (mais, comme je l'ai dit, à Toronto, ils doivent contribuer tout de même aux coûts municipaux de l'aide sociale pour toute la métropole). On peut, en théorie, régler ce problème en agrandissant les territoires des gouvernements touchés. Mais, comme nous l'avons vu avec le rapport Pichette sur Montréal et le rapport Golden sur Toronto, ces grands territoires ne sont pas optimaux pour la livraison de tous les services (comme les services policiers, par exemple) qui dépassent les limites d'une seule municipalité.

À mon avis, il n'est pas encore possible de créer un gouvernement métropolitain multifonctionnel pour tout le territoire d'une métropole. On doit plutôt envisager les choses sous l'angle d'une grande cohabitation de gouvernements locaux et de partenariats entre les municipalités, les autres niveaux de gouvernement et le secteur privé. Mais la péréquation reste un problème. Dans les faits, c'est la responsabilité d'un gouvernement central, comme le gouvernement du Québec ou les gouvernements des provinces canadiennes ou des États américains. Quand ces gouvernements assument leurs responsabilités, personne ne peut être exempté d'assumer les coûts des centres-villes et on n'a pas besoin de mécanisme métropolitain pour la péréquation. Dans une telle situation idéale, on n'aurait plus besoin d'une Communauté urbaine de Montréal comme niveau distinct de gouvernement local.

Partie **II**

Points de vue sur l'organisme et sa mission

Hubert SIMARD
Claude MASSON
Frank ZAMPINO
Jacques MONGEAU
Michel BOISVERT
Pierre HAMEL

La CUM : une communauté ?

Hubert Simard

Introduction

L'évolution récente de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) après 28 années d'existence pose avec acuité certaines questions fondamentales. Qu'est-ce qui tient ensemble les sociétaires de l'institution ? La contrainte législative ou la recherche de l'efficacité et de la justice distributive dans la gestion et le développement de services de portée régionale ? Au-delà des discours sur la solidarité régionale, nos représentants municipaux sont-ils mobilisés autour des enjeux régionaux à l'intérieur de la CUM ? Ou, au contraire, le pouvoir local de l'Île-de-Montréal est-il trop centré sur ses intérêts locaux ? Ou, encore, est-ce que la CUM est paralysée par l'incapacité du gouvernement à adopter des orientations claires et cohérentes de développement de la communauté régionale ?

C'est sous cet angle que je vous propose une lecture du bilan de la CUM et des leçons qui peuvent en être tirées en essayant d'évaluer le degré d'intégration des enjeux régionaux au sein de l'institution. C'est une lecture personnelle fondée sur une grille de valeurs visant à concilier les intérêts locaux et régionaux de la population du territoire, qui sont trop souvent dissociés à l'intérieur des structures.

1. Quelques éléments d'un bilan de la CUM

Les Montréalais se sont donné, collectivement, les moyens de développer et de gérer des services régionaux de qualité. C'est l'élément le plus important du bilan que je retiens à ce moment-ci. C'est une affirmation banale, mais fondamentale. Indépendamment des enjeux politiques, la CUM livre des services essentiels à notre qualité de vie. Son administration se situe dans la très bonne moyenne des administrations publiques. Son intégrité et le professionnalisme des services sont avantageusement reconnus même si la population connaît mal la CUM. L'institution s'est adaptée rapidement au contexte de rationalisation budgétaire. Elle a livré son lot de compressions avec un minimum d'impact sur les services. Si les faiblesses de la CUM sont institutionnelles, ses forces résident dans ses

6 500 employés et dans l'expérience acquise au fil des années dans la livraison de services.

1.1 L'intégration par les services

1.1.1 La police

Dans l'histoire de la CUM, le service de police est incontournable à tout point de vue. L'histoire veut que ce soit la grève des policiers de la Ville de Montréal en 1969 qui a été le déclencheur de la création de la CUM. À ce moment, les deux principes de base de l'intégration font partie de la dynamique. Il y a le souci d'efficacité, d'une part, et, d'autre part, le souci de justice distributive. La Ville de Montréal assumait les frais des enquêtes criminelles effectuées dans la plupart des municipalités de la région. Tous les services de police de l'île sont regroupés sous l'instance administrative régionale et les coûts des services sont répartis en fonction du potentiel fiscal de chaque municipalité.

La ville-centre est soulagée d'une responsabilité doublement inéquitable. Non seulement ses citoyens doivent contribuer par l'impôt sur le revenu à fournir des services de police spécialisés qui sont assumés ailleurs au Québec par la Sûreté du Québec, ils doivent également assurer le service sur le territoire métropolitain payé à même leurs taxes locales. Pour les municipalités de banlieue, c'est un triple choc.

Premièrement, elles perdent le contrôle sur le service local, et la perte est d'autant plus grande que les effectifs seront distribués, à l'avenir, en fonction de la carte de la criminalité et donc vers le centre plutôt qu'en fonction de la distribution de la population. Ces tensions sont encore actuelles, il suffit de suivre le débat sur la localisation du service de police du Mile End pour s'en convaincre, tout en soulignant le fait que, dans l'ensemble, la réforme de la police de quartier a été réalisée dans une rare harmonie.

Deuxièmement, la répartition des frais en fonction du potentiel fiscal exige une contribution beaucoup plus élevée de la part des banlieues où sont regroupés des propriétaires de maisons unifamiliales que de la part des banlieues qui répondent aux besoins des locataires. Par exemple, la contribution de la Ville de Westmount à la CUM avec ses 20 000 habitants est aussi élevée que celle de Montréal-Nord, la plus peuplée des banlieues de la CUM avec ses 86 000 habitants.

Le troisième choc était qu'à l'avenir les municipalités de l'île partageraient avec la Ville de Montréal l'injustice de payer pour les services spécialisés alors que leurs citoyens payent pour ces services ailleurs en province à travers l'impôt sur le revenu. Cette facture est évaluée à plus de 60 millions de dollars en 1998 pour l'ensemble de la CUM.

Vingt-huit ans plus tard, le choix institutionnel du gouvernement à l'origine de la CUM pèse encore lourd dans le développement du service de la police. La lecture du virage communautaire du service de police avec son programme de police de quartier, cependant, penche plutôt dans le sens d'une intégration réussie. Le passage d'une police axée sur la répression du crime organisé vers un service de police décentralisé, axé sur la prévention de la criminalité, répond aussi bien aux besoins des quartiers montréalais qu'à ceux des municipalités de banlieue qui cherchent à retrouver une qualité de service comparable à celle qu'elles obtenaient avec leurs propres services.

Par ailleurs, du point de vue de la redistribution des coûts, les maires de banlieue cherchent toujours à en minimiser les effets alors que la Ville de Montréal recherche une participation élargie aux frais des fonctions centrales. C'est le cas, notamment, par la tarification des services de sécurité associés aux événements qui ont tendance à se concentrer au centre.

On pourrait croire, dans ce contexte, que la stabilité des services policiers peut être assurée à long terme à l'intérieur de la structure de la CUM. Toutefois, l'éventuel règlement de la question des services spécialisés pourrait relancer le débat sur l'organisation des services policiers dans le sens d'une désintégration du service. Si les services spécialisés, qui sont au cœur de l'intégration des services de police à la CUM, sont tout simplement pris en charge par la Sûreté du Québec et qu'il ne reste que la police de quartier, pour quelle raison le service demeurerait-il intégré à la CUM ? Parce que le syndicat des policiers s'objecterait à la désintégration, pour des raisons d'économies d'échelle ou pour répondre à un objectif communautaire de redistribution associé à une plus grande concentration des problèmes de sécurité au centre ? Un tel débat mettrait certainement la CUM à l'épreuve.

Sur le plan administratif, l'intégration du service de police à la CUM demeure minimale. Le service s'organise pour maintenir son autonomie administrative. Dans un scénario de désintégration de la CUM, il serait très facile de donner sa pleine autonomie administrative au service. Pour les municipalités qui souhaitent se départir du carcan fiscal redistributif de la facturation par le potentiel fiscal, la dissociation du service de police de la CUM serait l'occasion de mettre sur le tapis la facturation en fonction des services rendus.

Globalement, la fonction sécurité accapare 36,2 % du budget de la CUM. Les 4 926 employés du service de la police représentent 75 % des employés de la CUM. L'équilibre budgétaire de la CUM passe forcément par le contrôle du nombre de policiers et de leur salaire. Contrairement aux autres fonctions de la CUM, la fonction sécurité est tellement centrale au quotidien de la qualité de vie locale que les moindres échos à son sujet attirent l'attention des élus. De ce point de vue, la relation avec la Commission de la sécurité publique est très serrée.

1.1.2 Le transport public

La contribution de la CUM au transport public est l'élément le plus important de son budget avec une portion de 37,4%. Par ailleurs, la présence de la question du transport public dans les affaires courantes de la CUM est une réalité qui est devenue virtuelle avec le temps. La contribution de la CUM a été réduite au rôle de collecteur de la participation des municipalités au déficit d'opération. À ce rôle de perceuteur est associée la responsabilité de fixation des tarifs et, incidemment, du niveau de contribution des municipalités. La CUM a joué un rôle beaucoup plus actif auparavant avec le service du Bureau de transport métropolitain dont l'existence ne tient plus qu'à ses trois employés en réaffectation au budget 1998. Ce service a été hérité de la Ville de Montréal qui avait amorcé en 1961 la réalisation du métro bien avant la création de la CUM. C'est ce même service qui a poursuivi la planification et la réalisation du réseau du métro au cours des années 1970 et 1980.

La Société de transport de la CUM (STCUM), société par ailleurs autonome sur le plan administratif et dirigée par des élus, a revendiqué la prise en charge de la planification et de la réalisation de ses infrastructures et a eu gain de cause au nom de l'efficacité des services. L'opérateur du métro voulait s'assurer d'une meilleure planification des coûts d'entretien du réseau à long terme. La CUM entretenait également une Commission de transport qui était chargée d'étudier les enjeux du transport. Cette commission faisait double emploi avec le conseil d'administration de la STCUM également formé d'élus. En 1990, l'intégration métropolitaine du transport public est amorcée avec la création du Conseil métropolitain de transport en commun. C'est à ce moment que la Commission de transport de la CUM est abolie.

Un enjeu institutionnel demeure, cependant, dans les limbes politiques. La vision du développement du réseau des infrastructures de transport public doit-elle être élaborée à l'intérieur d'une vision globale de la mise en valeur du territoire ou est-elle la responsabilité exclusive d'une agence de transport qui planifie son développement en fonction de ses priorités de transporteur? La question est d'actualité avec le projet de regroupement des transporteurs de la métropole. Il y a plusieurs années que le ministère des Transports a reconnu son incapacité à livrer un plan de transport de la région métropolitaine en l'absence d'une vision d'aménagement du territoire métropolitain.

Quel est le rôle de la division de l'aménagement du territoire, du schéma d'aménagement de la CUM et de la Commission de l'aménagement dans ce contexte? Chose certaine, le projet d'intégration des transporteurs à l'échelle métropolitaine relance la question de l'intégration de la planification du territoire à l'échelle métropolitaine. Le transporteur métropolitain, comme acteur du développement, doit-il suivre les tendances de développement, les influencer ou les corriger? Ces orientations doivent-elles être choisies en fonction des intérêts

du monopole métropolitain du transport public ou en fonction du développement métropolitain et d'un cocktail transport articulant les différents modes de transport ? Poser la question, c'est y répondre.

Le rapport du Groupe de travail sur Montréal et sa région propose de porter les compétences actuelles de la CUM dans les domaines de la planification de l'aménagement du territoire et des infrastructures de transport au niveau de la région métropolitaine. La loi créant la Commission de développement métropolitain mandate la Commission pour la réalisation du cadre d'aménagement, du plan de transport et du plan de développement. Cependant, la mise en place de cette commission est suspendue jusqu'à preuve du contraire. En attendant, ces fonctions stratégiques demeurent dans les limbes politiques.

La désintégration de la fonction transport public à l'intérieur de la CUM donne une bonne idée de l'impact de l'effritement de la mission de la CUM. Malgré les éclats du président de la STCUM, les deux derniers exercices budgétaires semblent s'être résumés à l'imposition de cibles budgétaires déterminées conjointement par la Ville de Montréal et la Conférence des maires de banlieue. Dans les faits saillants du budget 1998, on valorise la réduction de 15 millions de dollars de la contribution à la STCUM alors que la fonction sécurité publique est oxygénée par un ajout de 9,3 millions.

Après avoir géré le développement d'un programme d'infrastructures de plus de 1,2 milliard et après avoir joué un rôle de leadership dans la planification du transport, le rôle de la CUM se réduit au financement du déficit d'opération. L'intégration de ces fonctions à l'intérieur de la CUM contribuait à une forte présence des enjeux de transport public qui se traduisait par une plus grande sensibilité communautaire. Il est clair que, dans ce nouveau contexte, l'utilisateur est appelé à accroître sa contribution et que les membres du conseil d'administration de la Société de transport doivent en prendre acte et chercher des appuis financiers à d'autres niveaux par une diversification des sources de revenus.

Dans le portrait global, il ne faut pas perdre de vue que le gouvernement du Québec, qui était partenaire de la CUM dans le financement du déficit d'opération, a retiré sa contribution en 1992. Ce délestage, qualifié « d'assommant » par le président du comité exécutif de la CUM, a entraîné une hausse de 93 % de la contribution des municipalités, qui est passée en une seule année de 157,5 millions à 305,3 millions de dollars. Pour le monde municipal, ce délestage a créé la pire situation de crise de l'histoire de la CUM avec une augmentation globale du budget de 17,5% au cours de cette seule année. Cette hausse a été comblée par des augmentations de taxes foncières municipales qui ont mis les administrations municipales dans l'embarras, et plus particulièrement, la Ville de Montréal, qui a été la cible des réactions.

1.1.3 L'environnement

La fonction environnement est la troisième en importance financière avec 194,9 millions, soit 17,4% du budget. Essentiellement, le réseau des intercepteurs et l'usine d'épuration des eaux mobilisent 95 % de ces ressources. Contrairement aux deux fonctions précédentes, cet aspect ne fait pas partie de l'héritage des services locaux. Il s'agit plutôt d'un nouveau mandat imposé par le gouvernement en vertu de l'ordonnance 153 de la Régie des eaux du Québec qui ordonne à la CUM d'exécuter les travaux requis pour l'épuration des eaux usées de l'Île-de-Montréal. Avec des engagements de l'ordre de 1,4 milliard, le programme d'immobilisations pour le traitement des eaux usées est plus coûteux que le programme de prolongement du métro.

Ce programme est subventionné et le gouvernement du Québec assume 57 % des coûts de la fonction environnement, essentiellement, les frais de financement à long terme. Pour la CUM, cette fonction est une véritable boîte à surprises. Au départ, les frais de développement étaient capitalisés et subventionnés. Avec la mise en service, les coûts d'exploitation assumés par les municipalités ont grimpé en flèche. Ces coûts vont continuer d'augmenter jusqu'à ce que les coûts d'entretien à long terme soient intégrés. La contribution du gouvernement du Québec va s'éteindre avec les frais de financement de la construction de l'équipement.

L'usine d'épuration des eaux de la CUM a de la capacité à revendre, ayant été planifiée au début des années 1970 en fonction d'une population projetée de 3 millions d'habitants. Cette usine aurait pu répondre aux besoins de la ville de Laval à un coût de loin inférieur à celui de la construction d'une nouvelle usine sur son territoire. Deux gouvernements se sont penchés sur cette question et le gouvernement du Québec a choisi de payer une prime à l'autonomie de la Ville de Laval. Ce choix en dit long sur les capacités du gouvernement à favoriser l'intégration des enjeux métropolitains ne serait-ce que pour répondre aux besoins de rationalisation des dépenses gouvernementales. Il semble qu'il est moins difficile de transférer des dépenses aux municipalités que d'organiser des services intégrés dont les frais de financement sont assumés par le gouvernement.

En marge de l'usine d'épuration des eaux et des intercepteurs, la CUM gère trois programmes associés à la fonction « environnement ». Il s'agit du programme de l'assainissement de l'air, de l'inspection des aliments et du contrôle des déversements industriels. Dans ces domaines, les dépenses de l'ordre de 10 millions de dollars sont assumées à 44,5 % par les municipalités et à 55 % par le gouvernement. Ces mandats ont été hérités de la Ville de Montréal qui était la seule ville à maintenir un programme d'assainissement de l'air. Les inspecteurs des aliments des municipalités ont été intégrés au service.

Les mandats d'assainissement de l'air et de contrôle des déversements industriels, même s'ils ont un impact budgétaire marginal, ont une dimension stratégique par leur volet réglementaire.

Compte tenu de la concentration des impacts environnementaux sur la qualité de l'air et sur la qualité de l'eau sur le territoire de la CUM, il est normal que la réglementation et les contrôles soient plus sévères. Ces contraintes ont répondu aux besoins, compte tenu des effets sur l'amélioration de la qualité de la vie, jusqu'au moment où l'impact a commencé à se faire sentir sur la concurrence intrarégionale pour la localisation des entreprises. L'absence de réglementation régionale sur l'environnement est devenue un atout pour les municipalités de la périphérie en plus des taux de taxation inférieurs à ceux de la CUM. Dans ce contexte, le projet de redevances sur les déversements des entreprises dans le système d'épuration des eaux a dû être mis de côté.

Manifestement, les progrès à venir dans le domaine de l'environnement passent par l'intégration métropolitaine. Cette intégration est d'autant plus importante que la CUM et les MRC environnantes n'ont aucune vision de la gestion intégrée de la ressource « eau » des bassins environnants. Pour les administrations municipales, le cours d'eau sert traditionnellement à la prise d'eau en amont et au rejet des eaux usées en aval. Au cours des dernières années, l'environnement métropolitain a intégré les techniques de filtration et d'épuration des eaux usées mais a très peu changé sa façon de considérer le fleuve Saint-Laurent et la Rivière-des-Prairies.

Pour le Groupe de travail sur Montréal et sa région, les compétences de réglementation de l'environnement doivent être transférées à la Région métropolitaine de Montréal. Ce n'est donc pas stimulant d'entreprendre des démarches au nom de la CUM.

1.1.4 Les loisirs et la culture

Le programme des parcs régionaux de la CUM fait partie des responsabilités facultatives qui ont été prises en charge avec l'aide d'incitatifs du gouvernement du Québec. C'est en 1979 que le conseil de la CUM a adopté le règlement visant à établir et à gérer des parcs régionaux. Cette action découlait de l'initiative du gouvernement d'octroyer une subvention de 11,8 millions à cette fin. Le programme nage dans un flou institutionnel. C'est la Ville de Montréal qui gère des parcs régionaux tels que les parcs du Mont-Royal, Angrignon, Maisonneuve et les îles. Les banlieues, quant à elles, refusent d'y impliquer la CUM en avançant qu'elles n'ont pas été partie prenante à leur création. De son côté, le gouvernement investit dans des parcs régionaux en dehors de l'île de Montréal : îles de Boucherville, île Sainte-Thérèse, Mont Saint-Bruno, Oka. Au cours des années 1980, la CUM refuse de s'impliquer dans l'acquisition des espaces qui ont été identifiés au règlement de contrôle intérimaire du schéma d'aménagement.

Au début des années 1990, le marché immobilier fait monter la pression pour le développement des derniers boisés de la CUM et il devient difficile de maintenir le règlement de contrôle intérimaire et la zone agricole qui protègent ces espaces. Les citoyens se mobilisent et revendiquent la transformation de ces espaces en parcs régionaux. Dans un rare exemple de coopération intermunicipale entre la Ville de Montréal et la Conférence des maires de banlieue, le conseil adopte un règlement d'emprunt de 200 millions de dollars et procède à des acquisitions de quelque 500 hectares pour un montant de 100 millions de dollars. Cette fenêtre d'opportunité dure à peine trois années. Rationalisation des dépenses oblige, le Conseil vote un moratoire de trois ans sur les acquisitions en 1993 et le renouvelle en 1995. Cet épisode démontre la capacité de la CUM à réagir positivement aux demandes exprimées par les citoyens. Par contre, il démontre également une incapacité à planifier le développement. Le relevé et l'évaluation des boisés de la CUM ont été faits dès 1976. Un programme d'acquisition progressif aurait permis à la CUM d'économiser des dizaines de millions puisque ces acquisitions ont été faites au moment où les terrains avaient atteint leur plus haute valeur historique.

1.1.5 L'aménagement du territoire

Dès la création de la CUM en 1970, l'institution se dotait d'un service de la planification du territoire avec comme mandat de produire le schéma d'aménagement de la CUM. Aujourd'hui, le service est réduit à sa plus simple expression et reflète la tendance à éliminer toute démarche qui peut conduire à une vision communautaire de la mise en valeur du territoire. Le schéma actuel a été adopté en 1986. Douze années plus tard, il n'existe aucune volonté partagée de relancer le processus du schéma d'aménagement de deuxième génération, processus qui avait été suspendu à la suite de la mise sur pied du Groupe de travail sur Montréal et sa région en 1992. Aucun processus valable ne peut être mis en place en l'absence d'une volonté politique clairement exprimée de planifier l'organisation du territoire. En 1988, une étude comparative avait été réalisée sur la fonction planification du territoire. Il en ressortait que la CUM se situait parmi les bons derniers dans ce domaine. Un effort a été fait, à cette époque, pour doter le service de ressources afin de s'occuper des dossiers métropolitains. L'étude d'envergure sur l'autoroute métropolitaine, pilotée par le service, a été une source importante d'informations sur le développement de l'agglomération et sur le caractère stratégique de la principale artère de la métropole. Cette étude avait été financée par le gouvernement à la suite d'une revendication de la CUM dans le contexte du plan de transport présenté par le ministre Côté. On se souviendra que ce projet de plan de transport mettait la priorité sur les voies de contournement de l'agglomération. Dans un rare effort de développement d'une vision communautaire, les commissions de l'aménagement, du transport public et du développement économique avaient mis leurs ressources en commun pour contrer cette

vision de transport qui allait accélérer l'étalement urbain et laisser l'Île-de-Montréal sans solutions à ses problèmes de circulation. On doit constater, aujourd'hui, qu'il ne reste plus du service de la planification du territoire qu'une division de l'aménagement du territoire, à l'intérieur d'un vague regroupement de services désignés par l'appellation de « mise en valeur du territoire » et combinant l'Office d'expansion économique et la division des parcs-nature.

De toute manière, en aucun moment les conditions conduisant à un exercice valable de planification du développement métropolitain n'ont été réunies. Il y a bien eu un moment de grâce avec le zonage agricole, la priorité au transport en commun et l'option préférable d'aménagement du territoire. Mais le gouvernement du Québec n'est pas allé au bout de sa réforme, et ces orientations, au lieu d'être consolidées, se sont effritées avec le temps. Il faudra voir si les nouvelles orientations prises par le gouvernement ont des bases solides ou si elles ne sont que de vagues souhaits. C'est dans le cadre d'aménagement métropolitain que réside la clé de la planification de la consolidation du territoire et aucune structure n'est porteuse de ce projet à ce moment-ci.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit une échappatoire pour la Ville de Montréal. Celle-ci n'est pas tenue d'adopter un plan d'urbanisme conforme au schéma d'aménagement. Partant de ce principe, comment peut-on s'engager de bonne foi dans un consensus sur une vision de mise en valeur du territoire lorsque le principal partenaire n'est pas tenu de s'y conformer ? Dans ce contexte, il n'y a pas de quoi s'étonner que le seul schéma d'aménagement produit en 28 ans ait été un exercice pour la forme, pour répondre aux exigences de la loi sans plus. Il n'est pas surprenant, non plus, qu'il n'y ait eu aucun exercice de conciliation des schémas d'aménagement de la région métropolitaine.

La planification aurait pu être un facteur d'intégration, un instrument pour faciliter le développement équilibré du territoire. Après l'effondrement du marché immobilier au cours des dernières années et devant l'immense problème des transferts fiscaux du commercial vers le résidentiel et entre les différents secteurs du territoire, nous sommes loin du compte. Malgré des efforts sans précédent pour contenir les finances de l'État, rien ne permet de croire que la dimension de la consolidation du développement du territoire fasse partie de la stratégie gouvernementale. Le rôle de la CUM dans cet effort de planification demeure indéterminé, tout comme le choix gouvernemental dans la distribution des responsabilités.

1.1.6 L'Office d'expansion économique

La mission d'attirer les investisseurs étrangers sur le territoire de la CUM date des origines de la CUM. Le service a réalisé le travail traditionnel de production de documentation et de prospection auprès des investisseurs. Comme ce service occupe un champ de travail de nature métropolitaine, il est à l'étroit à l'intérieur

de la CUM entre la Ville de Montréal, qui lance ses propres projets, et certaines municipalités de banlieue, qui cherchent également à se positionner sur le marché international. Cette mission a été maintenue, mais elle est maintenant réduite à sa plus simple expression en marge de Montréal International, un nouvel organisme créé en dehors de la CUM et dédié à la promotion internationale de la région montréalaise.

1.1.7 Le Conseil des arts

Hérité de la Ville de Montréal qui avait créé cet organisme en 1956, le Conseil des arts distribue des subventions aux organismes culturels de l'Île-de-Montréal. L'organisme a réussi à maintenir sa mission malgré de nombreuses remises en question autour du thème de l'inégale distribution des subventions sur le territoire. La concentration des organismes culturels au centre de Montréal entraîne nécessairement une grande disparité. Des programmes ont été conçus pour donner accès à des programmes culturels aux municipalités. Entre 1986 et 1990, le budget du Conseil des arts est passé de 3 à 8 millions de dollars, exprimant ainsi une volonté communautaire de soutenir la vie culturelle. Le Conseil des arts a été épargné dans le processus de rationalisation budgétaire, ce qui démontre que l'intégration est relativement solide.

1.2 L'intégration par la fiscalité

La CUM a connu une longue période de croissance budgétaire et elle s'est imposée par une présence très lourde dans les finances municipales. En 1997, la contribution des municipalités au financement de la CUM représentait 25,7 % du budget de la Ville de Montréal alors que pour la moyenne des villes de banlieue il s'agissait de 34,0 % du budget municipal. Cette croissance budgétaire ne pouvait se poursuivre indéfiniment. Le programme de rationalisation budgétaire de 1993 à 1997 a réussi à diminuer la contribution des municipalités de 4,5% au cours de cette période. La recette est relativement simple. Il s'agit, dans un premier temps, de mettre au neutre tout projet qui pourrait entraîner des hausses dans les dépenses d'opérations. Dans un deuxième temps, les effectifs doivent être diminués puisque la masse salariale est le plus important poste budgétaire. La diminution des effectifs doit commencer par le service de la police qui représente 75% des employés de la CUM. La contribution du service de police a été de 8,3% de ses effectifs et, compte tenu du fait que la police de quartier est la priorité, les autres services de la CUM ont contribué à 12,2% de leurs effectifs. Les frais de financement, qui comptent pour 27,7%, sont incontournables et on se compte chanceux de pouvoir capitaliser sur les baisses des taux d'intérêt. Les contributions à la STCUM et à l'Agence métropolitaine de transport (AMT) sont réduites pour atteindre les cibles budgétaires. Finalement, toutes les dépenses en biens et services, qui ne représentent que 9,5 % du budget, sont réduites le plus

possible, sauf pour la station d'épuration, dont les dépenses augmentent de 10,6% au cours de la période pour répondre à la mise en opération des nouveaux équipements.

Pour assurer une certaine forme de justice distributive entre les municipalités, le législateur a imposé la facturation de la quote-part des municipalités en se basant sur le potentiel fiscal. Cette méthode entraîne une contribution plus importante de la part des municipalités dont la richesse foncière est plus élevée. Par ailleurs, elle crée une forme d'interdépendance entre les municipalités. Si une municipalité connaît une croissance rapide de sa base foncière, elle doit assumer une plus grande part des dépenses régionales. Inversement, une municipalité dont le développement est terminé ou qui connaît l'érosion de sa base fiscale voit son fardeau fiscal relatif diminuer. On a tendance à tenir pour acquis que la Ville de Montréal est l'unique bénéficiaire de cette forme de péréquation. C'est faux. Les villes de banlieue, à commencer par la plus importante, Montréal-Nord, bénéficient de cette redistribution. Les variations dans le temps de la quote-part ont également entraîné une redistribution du fardeau fiscal des banlieues vers la Ville de Montréal. On se serait attendu à ce que la part de Montréal diminue avec le temps à mesure que le développement des banlieues comme Saint-Laurent enrichit le potentiel fiscal global : ce n'est pas le cas. Au début de la CUM, la quote-part de la Ville de Montréal était de 56,69%, en 1972. Cette quote-part a diminué jusqu'à un bas niveau historique de 53,76%, en 1981, pour remonter rapidement jusqu'à un haut niveau historique de 57,12%, en 1985. La part de Montréal est actuellement de 55,35%, mais l'impact de la baisse des valeurs immobilières du centre-ville, avec des baisses allant jusqu'à 50% dans certaines catégories de bureaux, n'a pas encore été intégré.

En principe, la taxation à partir du potentiel fiscal devrait être un puissant incitatif dans le développement de la solidarité régionale. La tendance est plutôt de chercher à échapper aux impacts des variations du potentiel fiscal. Des mesures de report des impacts par étalement ou par désynchronisation sont mises en place. L'implantation de taux variables est la solution recherchée.

La fiscalité de la CUM est indirecte. Elle facture les municipalités qui doivent inscrire la contribution à la CUM dans leur budget et taxer leurs citoyens en conséquence. Ce sont donc les élus municipaux qui sont responsables devant la population. Ils doivent composer avec les besoins régionaux et les besoins locaux de leurs citoyens. Avec le temps, le financement de la CUM a pris progressivement plus de place dans le budget municipal : la CUM accapare de 21 à 53% du budget municipal, Montréal contribuant pour 26,13%. La CUM est partie prenante de la crise fiscale qui traverse le monde municipal. La chute inégale des valeurs des immeubles, au cours des années 1990, se traduit par des transferts fiscaux importants non seulement entre les catégories d'immeubles mais aussi entre les municipalités. Globalement, les municipalités des banlieues-

dortoirs ont une plus grande résistance à la baisse de leur rôle foncier alors que celles qui ont une proportion importante d'immeubles à bureaux et industriels connaissent des chutes importantes. C'est une situation lourde de conséquences et la désynchronisation du rôle d'évaluation en 1998 ne permet que de gagner du temps.

Tant que la tendance au délestage du gouvernement ne fera pas place à un pacte fiscal qui donnera de l'oxygène aux municipalités, la CUM devra partager avec les municipalités les frais d'une situation de crise. Au-delà des relations politiques, des services et des infrastructures, le partage fiscal des revenus de la taxe foncière est le facteur communautaire le plus déterminant de la Communauté urbaine de Montréal.

1.3 L'intégration politique

La CUM se définit par ses rapports entre la Ville de Montréal, les banlieues de l'île et les citoyens de l'Île-de-Montréal. La CUM a été créée pour soulager la Ville de Montréal de responsabilités qu'elle ne pouvait plus assumer seule.

Phase 1 (1970-1982). La domination de la Ville de Montréal sur les banlieues : une période d'affrontement

La première phase est caractérisée par les affrontements et par la résistance des villes de banlieue dans un contexte où la Ville de Montréal détient la majorité des voix au conseil et au comité exécutif. Le caractère communautaire n'existe que par la contrainte législative.

Phase 2 (1982-1990). Un rapport égalitaire par la règle de la double majorité : une période de concertation et de développement

Dans une deuxième phase, les banlieues obtiennent par la Loi 46, en 1982, une réforme qui impose la règle de la double majorité et qui donne, dans les faits, un droit de *veto* aux banlieues. La concertation devient obligatoire pour faire avancer les dossiers et prendre des décisions. La dimension communautaire devient une réalité avec la mise sur pied des commissions permanentes.

Phase 3 (1990-1998). Un rapport de forces des banlieues pour réduire la CUM au rang d'exécutant : une période d'instabilité

Dans une troisième phase qui accompagne le processus du GTMR (Groupe de travail sur Montréal et sa région), la Conférence des maires de banlieue entreprend une démarche pour réduire la CUM au niveau d'un organisme intermunicipal de services (OIS). Selon cette vision, les orientations politiques s'établissent entre le maire de Montréal et le président de la Conférence des maires de banlieue en dehors des structures de la CUM. La CUM est alors limitée à la dimension technique et administrative. La dimension communautaire d'échanges sur les enjeux stratégiques y est expressément exclue. L'institution est réduite au rôle d'exécutant.

Dans ce contexte, le rôle de la présidente du comité exécutif comme porte-parole des intérêts communautaires est remis en question. Pour affirmer son poids politique, la Conférence des maires de banlieue exige que le poste soit réduit à un rôle technique et qu'il soit occupé par un élu pour qui ce sera une tâche secondaire. Le maire de Montréal et le président de la Conférence des maires de banlieue seraient alors les porte-parole des intérêts régionaux qu'ils représentent sans médiation par la CUM.

Si la Conférence des maires de banlieue maintient ses positions, la dimension communautaire des échanges sur les enjeux stratégiques ne pourra s'exprimer à l'avenir que par la création d'un conseil métropolitain ou par une clarification par la voie législative du rôle de la présidence de la CUM.

Existe-t-il une démocratie régionale comme il existe une démocratie locale ? Comme personne n'est élu pour représenter la population à la CUM, il s'agit d'une démocratie indirecte. À l'origine, la CUM était un organisme très fermé. La Loi 46, en 1982, a intégré des processus de vie démocratique qui ont permis une ouverture aux représentations de la population. La mise en place de la période de questions au conseil de la CUM et la création des commissions permanentes sont les principaux acquis démocratiques avant même que l'administration de la Ville de Montréal n'intègre ces pratiques. L'obligation de tenir des consultations publiques sur le schéma d'aménagement s'ajoute à ces pratiques. Une étude détaillée de la participation publique démontrerait vraisemblablement que chaque commission a eu des temps forts et des moments d'inactivité dépendant des enjeux et de la volonté des élus de soutenir l'animation politique nécessaire à la valorisation du jeu démocratique.

2. Quelques leçons à tirer de l'expérience de la CUM

2.1. C'est la crise financière de la Ville de Montréal avec ses difficultés à assumer les responsabilités régionales qui est le déclencheur de la révision des structures métropolitaines.

Les intervenants locaux de la métropole sont en résistance active à l'égard de toute organisation métropolitaine qui entraîne une redistribution des responsabilités et des coûts des services. L'influence de la Ville de Montréal se réduit avec le développement des banlieues et elle n'a pas de position claire au sujet de l'évolution de la CUM. Le gouvernement du Québec n'entretient pas de vision du développement métropolitain et de ses structures. L'autonomie relative dont pouvait disposer la CUM est réduite à sa plus simple expression, la Ville de Montréal et la Conférence des maires de la banlieue de Montréal ayant convenu de réduire son rôle aux niveaux technique et administratif. Le seul moteur de changement est le même qu'à l'origine de la CUM : l'impasse financière dans laquelle se trouve la Ville de Montréal. Cette impasse peut être réglée de différentes façons.

D'un côté, les représentants du pouvoir local soutiennent que le problème doit être réglé par une entente particulière entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal, de l'autre, les partisans de l'approche métropolitaine, qui se sont exprimés par l'intermédiaire du Groupe de travail sur Montréal et sa région, revendiquent une solution globale aux enjeux métropolitains. Suivant l'évolution de la crise financière de la Ville de Montréal et de ses perspectives de règlement, le territoire de la CUM peut être élargi à l'échelle métropolitaine avec un mandat renouvelé, ou l'institution sera réduite à un organisme de services selon la volonté de la Conférence des maires de banlieue. Compte tenu de la règle de la double majorité, la CUM est le plus petit dénominateur commun entre les visions de la Ville de Montréal et celle des maires de banlieue.

2.2 La CUM n'aurait jamais existé si le gouvernement du Québec n'avait eu recours à son autorité de législateur pour l'imposer. Une situation de crise justifie des mesures extraordinaires.

En 1998, six années après le début des travaux du Groupe de travail sur Montréal et sa région et après la *Loi sur la Commission de développement de la métropole*, rien ne laisse croire que le travail de concertation des intervenants de la région va conduire à l'établissement de la Commission ou d'un autre type de structure sur une base consensuelle. Les limites du travail de concertation semblent avoir été atteintes. À l'évidence même, la Commission, telle qu'elle est constituée par la loi, ne réglera pas les problèmes structurels de la métropole.

La situation de crise a été invoquée par le ministre de la Métropole pour suspendre l'établissement de la Commission. Les raisons sont les suivantes : les tensions entre les syndicats, les administrations municipales et le gouvernement sur la récupération du 6 %, le refus de la Conférence des maires de banlieue de s'associer aux travaux de la Commission et la situation financière de la Ville de Montréal. Selon le ministre, des solutions durables doivent être trouvées, particulièrement sur le plan de la fiscalité avant de convoquer la Commission.

Rien n'indique que des transformations structurelles vont être engagées dans un avenir prévisible.

2.3 L'expérience de la CUM, sauf exception, démontre que les démarches de simplification des structures, de regroupement de services, de fusion de territoires, de justice distributive et de fiscalité ne se font pas par la libre concertation des représentants du pouvoir local.

La loi créant la CUM attribuait à cette dernière le mandat de présenter un projet de réaménagement des limites territoriales des municipalités dans les cinq années suivant sa mise en place. Les tentatives d'exercer ce mandat n'ont conduit nulle part. Rien ne laisse croire que les résistances du leadership local à toute tentative

de modification des territoires et de simplification des structures seraient atténuées en portant le débat à l'échelle métropolitaine. Bien au contraire, l'élargissement à l'ensemble de la région rend le mandat encore plus complexe.

Pour les municipalités de banlieue, le développement d'une institution régionale entraîne une perte d'autonomie, une augmentation du fardeau fiscal et un transfert de ressources du local vers le régional. Or, l'autonomie est la raison d'être d'une administration locale. La renonciation à cette autonomie sans avantages mesurables est contre nature. C'est à la suite de l'annonce de la création du GTMR (Groupe de travail sur Montréal et sa région) qu'a été créée la Table des préfets et maires de la grande région de Montréal, un exercice de solidarité régionale qui repose beaucoup plus sur la défense des intérêts locaux que sur la recherche de solutions aux problèmes structurels de la métropole.

En conséquence, le gouvernement doit assumer ses responsabilités à l'égard de ses créatures institutionnelles tout en préservant le plus possible le climat de coopération entre les intervenants.

2.4 La création de la CUM a été précédée de la fusion des municipalités de l'île Jésus pour créer la ville de Laval. Pour établir un équilibre régional, des fusions devraient être décrétées parmi les banlieues de la CUM et celles de la Rive-Sud.

Les disparités entre les municipalités exacerbent les enjeux de redistribution et nuisent à la concertation et au partenariat. Il est illusoire de vouloir créer une communauté avec des entités aussi différentes. La pratique courante veut qu'à l'intérieur des structures de représentation politique des banlieues (Conférence des maires de la banlieue de Montréal, la Table des préfets et maires), les processus décisionnels soient organisés sur la base d'un maire, un vote. Les intérêts de la population de la ville de Montréal, avec le tiers de la population, sont dévalués à l'intérieur de telles structures. Déjà, la règle de la double majorité à la CUM est une concession aux municipalités de banlieue.

Les fusions ont été très bénéfiques dans le cas de Laval, qui a un statut régional exceptionnel (ville, MRC, CRD, région administrative, région touristique, etc.). L'influence de Laval est supérieure à celle de la Conférence des maires de la banlieue de Montréal et à celle des représentants de la Rive-Sud, malgré le fait que cette dernière représente le double de la population.

2.5 La notion de communauté a changé.

En 1969, on cherchait un lieu pour gérer les débordements régionaux de la ville de Montréal et poursuivre le développement des infrastructures de transport en commun et d'assainissement des eaux. Après 28 années, la notion même de

communauté a changé. À l'heure de la mondialisation de l'économie et du rôle croissant des régions dans le développement, le territoire de l'île de Montréal est devenu trop étroit pour qu'on continue de s'y identifier comme porteur de l'identité régionale.

La région métropolitaine identifiée dans le rapport du GTMR correspond-elle à la nouvelle notion de communauté ou faut-il se rabattre, pour des raisons pragmatiques, sur le territoire urbanisé le plus immédiat? Chose certaine, les horizons doivent être élargis pour intégrer la nouvelle dynamique régionale et pouvoir gérer les interdépendances à l'intérieur de la métropole. Les attentes ont changé également. Considéré d'abord comme un développeur d'infrastructures et un gestionnaire de services régionaux, l'organisme régional central est maintenant vu comme le centre d'orientations stratégiques et le promoteur du développement métropolitain.

2.6 Le GTMR et la Loi sur la Commission de développement de la métropole ont changé l'environnement de la CUM et les sociétaires de la CUM doivent en prendre acte.

Lorsqu'on organise un exercice de l'ampleur du GTMR qui examine tous les aspects de l'organisation des structures métropolitaines et qu'on vote une loi créant une Commission de développement de la métropole, on ne peut pas s'attendre à ce que tout revienne à l'ordre antérieur et que les intervenants considèrent qu'il ne s'est rien passé. D'un point de vue de planification stratégique, l'environnement de la CUM a changé et cette situation a des impacts démobilisants sur la CUM. La CUM ne peut plus se considérer comme le lieu où se développe la vision d'avenir de la métropole. Les orientations métropolitaines et les priorités d'action en collaboration avec les ministères font partie de la mission de la Commission. Les responsabilités stratégiques en matière de développement économique, le cadre d'aménagement métropolitain et le plan intégré de transport des personnes et des marchandises font partie des champs de responsabilité de la Commission. À ces responsabilités s'ajoutent des mandats spéciaux concernant la plupart des enjeux stratégiques tels que la simplification des structures, les équipements métropolitains, l'environnement, le financement, etc. Dans ce contexte, la CUM est dans une situation d'incertitude et de transition, particulièrement en ce qui concerne les fonctions de nature politique.

L'intérêt des citoyens de l'Île-de-Montréal commande qu'un sérieux effort de planification stratégique et de révision de la mission soit entrepris. C'est à la CUM que se trouve l'expertise des enjeux régionaux du territoire de l'île de Montréal. La Conférence des maires de banlieue semble avoir déjà tiré des conclusions dans le sens de la limitation du rôle de la CUM au niveau technique et administratif d'un organisme intermunicipal de services. Cela donnera plus de visibilité aux représentants de la Conférence des maires de banlieue. Il n'est pas

évident, cependant, que ce soit dans le meilleur intérêt des citoyens de l'Île-de-Montréal.

2.7 La montée du pouvoir des banlieues change la nature du leadership régional.

Au début de la CUM, la ville de Montréal occupait entièrement le terrain régional et son maire dominait la scène. Avec le temps et le développement des banlieues, la ville de Montréal représente moins que le tiers de la population métropolitaine. La Conférence des maires de la banlieue de Montréal s'est donné des moyens pour représenter avec efficacité ses intérêts. Des nouveaux véhicules ont été créés tels que la Table des préfets et maires. Dans ce contexte, la ville-centre se trouve isolée.

2.8 Le pouvoir local ne supporte pas l'émergence d'un pouvoir régional.

Le contrôle exercé par la Conférence des maires de banlieue sur la présidence du comité exécutif démontre la volonté d'éliminer une forme de pouvoir supra-municipal. Les intérêts régionaux de la population sont-ils bien servis par une mainmise du pouvoir local sur les institutions régionales ? C'est à évaluer et, dans ce contexte, il faut considérer la possibilité d'élire des représentants régionaux.

2.9 Le financement des infrastructures est la pointe de l'iceberg.

La prise en charge des frais de financement d'infrastructures par le gouvernement semble avantageuse au départ. L'intégration des coûts récurrents d'opération est lourde de conséquence. La mise en opération d'une ligne de métro, d'un train de banlieue ou d'une usine d'épuration des eaux créent des pressions à la hausse sur le budget de la CUM. Quand vient le temps de prendre des décisions, la tentation est forte de minimiser les impacts budgétaires des coûts d'opération. Tous les scénarios de développement du métro et des trains de banlieue comportent des coûts d'exploitation excessifs. Ces projets doivent donc être analysés avec beaucoup de circonspection.

2.10 Le gouvernement n'est pas un partenaire fiable dans le financement des services.

L'évolution des finances publiques au cours des dernières années a conduit à l'appauvrissement des sources de financement des municipalités et au délestage de responsabilités. Les administrateurs des services régionaux doivent prendre en compte le risque que le gouvernement se retire des programmes à frais partagés. À la CUM, le budget de 1992, avec le retrait de la participation du gouvernement au financement du déficit d'opération, a laissé des traces.

2.11 Le système de financement de la CUM par une répartition basée sur le potentiel fiscal des municipalités est périodiquement en crise.

Dans les années 1980, les pressions à la hausse sur le marché immobilier ont entraîné des hausses de taxes élevées dans certains quartiers. Au cours des années 1990, la chute des valeurs immobilières menace de provoquer des transferts fiscaux importants entre les catégories d'immeubles et entre les secteurs de la CUM. Les finances des municipalités et, indirectement, celles de la CUM sont en situation de crise et la désynchronisation du rôle d'évaluation en 1998 ne fait que reporter l'échéance.

2.12 Le budget de la CUM se contrôle relativement facilement si on accepte de mettre l'institution au neutre.

Dans un contexte où les nouveaux projets d'infrastructure et de services peuvent être remis à plus tard de manière à éviter l'augmentation des coûts d'opération et où les taux d'intérêt sont plutôt à la baisse, il suffit de gérer les ressources humaines du service de police de manière à éviter l'augmentation de la masse salariale, de fixer les tarifs de la STCUM de manière à réduire la contribution des municipalités au déficit d'opérations et de contrôler les augmentations de dépenses dues à l'opération de l'usine d'épuration des eaux et le budget est passablement sous contrôle.

2.13 La péréquation par la taxation en fonction du potentiel fiscal contribue au maintien de municipalités qui auraient été fusionnées autrement.

Les municipalités dont la richesse foncière est faible ont une contribution à la CUM qui est inférieure à celles dont le potentiel fiscal est élevé. Une taxation selon les bénéfices reçus aurait un impact considérable sur les finances de ces municipalités.

Conclusion

La CUM est une institution vivante qui évolue avec sa mission. Elle livre des services essentiels à la vie quotidienne avec une qualité de gestion qui se situe dans la très bonne moyenne des administrations publiques. Ses origines relèvent d'un geste d'autorité gouvernementale qui a obligé les municipalités de banlieue à partager le fardeau des services régionaux au nom de principes d'efficacité et de justice distributive. Cette institution n'aurait jamais vu le jour par la voie de la concertation. Au cours des années, des services ont été bien intégrés et ont donné une véritable dimension communautaire à la CUM. D'autres services ont été retirés de la CUM et certains n'ont jamais été vraiment incorporés. En 1998, la CUM est dans une situation d'incertitude. Son territoire est trop étroit pour

assumer les fonctions stratégiques métropolitaines qui sont appelées à être intégrées à un autre niveau. Les orientations de la Conférence des maires de banlieue visant à réduire la CUM à un rôle purement technique constituent une menace objective pour l'institution qui risque d'éclater dans un avenir plus ou moins lointain en l'absence d'une dimension communautaire qui nécessite un investissement de la part des élus. Tant qu'un nouvel ordre régional ne sera pas bien établi, les citoyens de l'Île-de-Montréal seront affaiblis avec une CUM réduite à sa plus simple expression.

La CUM et l'opinion publique

Claude Masson

Préambule

En guise de préambule, j'aimerais raconter une histoire vraie. Reportons-nous au 9 ou 10 juin 1969. M. Lucien Saulnier, alors président du comité exécutif de la Ville de Montréal, rencontré fortuitement dans un corridor de l'hôtel de ville de Montréal, me glisse à l'oreille : « Québec s'apprête à annoncer un gros projet qui touchera toute l'Île-de-Montréal. » Sans plus. Ceux et celles qui ont une bonne mémoire parmi nous se souviendront de la discrétion presque... maladroite de l'administration Drapeau-Saulnier.

De quel projet pouvait-il bien être question ? De la création d'« une île, une ville », chère au maire Drapeau, d'annexion, de fusion, de regroupement de services, de nouveaux services municipaux ? De transport en commun ? D'aqueduc et d'égout ? Ou quoi encore ?

Je reviens à *La Presse* et communique avec le ministre des Affaires municipales du temps, le Dr Robert Lussier, du gouvernement de l'Union nationale. « Je vous téléphone au sujet du gros projet concernant toute l'Île-de-Montréal », lui dis-je. La réplique a été cinglante : « Vous ne pouvez absolument pas publier quoi que ce soit à ce sujet. Les droits de l'Assemblée nationale doivent être respectés et l'avant-projet de loi doit être soumis aux députés avant tout. »

J'avais déjà un élément important d'information : il y aura un avant-projet de loi. J'insiste auprès du ministre, toujours sans savoir de quoi il s'agissait : « Écoutez, j'ai à peu près tous les détails du projet, mais je ne voudrais pas faire d'erreurs en publiant des faussetés ou des inexactitudes. » « Attendez, je vous rappelle », de conclure le ministre.

Qui allait me téléphoner quelques minutes plus tard ? Le premier ministre Jean-Jacques Bertrand, évoquant à son tour les droits légitimes de l'Assemblée nationale et l'impossibilité de me fournir quelque détail que ce soit.

Je reprends mon « bluff » : « Écoutez, monsieur le premier ministre, j'ai à peu près tous les éléments, mais je ne voudrais pas faire d'erreurs. Je vais publier

ce que j'ai, mais l'article risque de comporter certaines inexactitudes.» À son tour, le PM me dit : « Je vous rappelle. »

Je ne sais toujours pas de quoi il s'agit ! Et qui allait rappeler ? Le ministre des Affaires municipales qui m'invitait, enfin, à aller chercher l'avant-projet de loi au *Motel Henri IV*, à Sainte-Foy, en soirée, la veille du dépôt, ce qui avait permis à *La Presse* d'annoncer le projet de création de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) le jour même du dépôt devant l'Assemblée nationale.

Tout ce préambule pour vous dire l'intérêt que j'ai toujours porté à l'évolution de la CUM au cours des 28 dernières années.

Sondage

Voici donc les faits saillants d'un sondage SOM/LA PRESSE effectué du 10 au 18 mars 1998 auprès de 500 adultes du territoire de la Communauté urbaine de Montréal. En fouillant dans les archives, je n'ai pas retrouvé un sondage Semblable qui aurait été réalisé sur la CUM dans un passé récent.

Ce sondage n'a pas été facile à réaliser. Alors qu'il faut habituellement 3 ou, au maximum, 4 jours aux sondeurs pour rejoindre 1 000 adultes de 18 ans et plus, il a fallu 8 jours à la maison de sondage pour atteindre à peine 500 personnes. Le taux de refus de répondre a été énorme. Pourquoi ?

En raison d'une méconnaissance profonde, de la part des citoyens, de ce qu'est la Communauté urbaine et des services qu'elle offre à la population. Il y a donc une réticence à répondre à des questions sur un sujet qu'on ne connaît pas. Il y a même, nous dit la maison de sondage, un désintéressement assez grand. Les contribuables ne se sentent pas concernés par cet organisme. D'ailleurs, les résultats du sondage reflètent très bien cette méconnaissance. Cinq questions ont été posées :

1. Connaissez-vous le nom du président ou de la présidente de la Communauté urbaine de Montréal ?

Et nous citons les noms de Pierre Bourque, Georges Bossé, Vera Danyluk, Peter Trent et Jacques Duchesneau. La réponse :

- 22,5 %, Mme Danyluk,
- 17,2 %, M. Duchesneau,
- 13,9 %, M. Bourque,
- 3,5 %, M. Bossé,
- 2,8 %, M. Trent.

Ce qui est plus surprenant, c'est que 40% des adultes de l'Île-de-Montréal ne connaissent même pas le nom du président de la CUM.

2. Selon vous, le président ou la présidente de la Communauté urbaine de Montréal devrait-il ou devrait-elle être :

- a) Une personne nommée par le gouvernement ?
- b) Une personne élue par les maires de la CUM ?
- c) Une personne élue par les citoyens de l'Île-de-Montréal ?
- d) Une personne élue par le conseil municipal de Montréal ?

La réponse :

- 52,9 % favorisent l'élection au suffrage universel ;
- 23,6 %, l'élection par le conseil municipal de Montréal ;
- 16,6 %, le choix par les maires de la CUM ;
- 2,8 %, la nomination par le gouvernement.

3. Selon vous, les services suivants relèvent-ils actuellement de la Communauté urbaine de Montréal ?

- a) Incendie : oui (74,5 %), non (22,2 %),
- b) Police : oui (91,1 %), non (6,9 %),
- c) Entretien des rues et trottoirs : oui (58,5 %), non (38,8 %),
- d) Transport en commun : oui (81,1 %), non (16 %),
- e) Évaluation des propriétés : oui (54,5 %), non (35,3 %),
- f) Aménagement du territoire : oui (58,7 %), non (30,2 %),
- g) Environnement : oui (57,3 %), non (34,9 %),
- h) Loisirs : oui (55,6 %), non (41,3 %) [parcs-nature],
- i) Bibliothèques : oui (58,7 %), non (40 %),
- j) Aqueduc-traitement des eaux : oui (66,1 %), non (30,2 %),
- k) Développement régional : oui (55,4 %), non (31,8 %).

4A. Quel est, selon vous, le pourcentage des taxes municipales perçues qui va à la Communauté urbaine de Montréal ?

- a) Moins de 10 % : 10,9 %,
- b) Entre 10 et 20 % : 18,1 %,
- c) Entre 20 et 30 % : 20,9 %,
- d) Entre 30 et 40 % : 10,8 %,
- e) Entre 40 et 50 % : 9,8 %,
- f) Entre 50 et 60 % : 3,8 %,
- g) Plus de 60 % : 8,8 %,
- h) Ne sait pas : 17 %.

- 4B. Selon votre perception, le budget de la CUM, qui est de un milliard, est-il tout à fait raisonnable, assez raisonnable, peu raisonnable, ou pas du tout raisonnable pour les services rendus par la CUM ?
- a) Tout à fait raisonnable : 8,8 %,
 - b) Assez raisonnable : 52,8 %... ensemble 61,6 %,
 - c) Peu raisonnable : 20,7 %,
 - d) Pas du tout raisonnable : 10,8 %... ensemble 31,5 %.
- 5A. Seriez-vous très favorable, plutôt favorable, plutôt défavorable ou très défavorable à ce que la Communauté urbaine de Montréal englobe Laval et la Rive-Sud ?
- a) Très favorable : 19,8 %,
 - b) Plutôt favorable : 36,4 %... ensemble 56,2 %,
 - c) Plutôt défavorable : 21,2 %,
 - d) Très défavorable : 18,1 %... ensemble 39,3 %.
- 5B. Seriez-vous très favorable, plutôt favorable, plutôt défavorable ou très défavorable à l'abolition de la Communauté urbaine de Montréal ?
- a) Très favorable : 12,1 %,
 - b) Plutôt favorable : 10,8 %... ensemble 22,9 %,
 - c) Plutôt défavorable : 33,8 %,
 - d) Très défavorable : 35,8 %... ensemble 69,6 %.

Quelques éléments, positifs et négatifs, ressortent de ce sondage d'opinion :

1. La Communauté urbaine est mal connue du public : on le voit par 40 % des gens qui ne connaissent même pas le nom du président ou de la présidente, par près de 75 % des adultes de l'île qui croient que les services d'incendie relèvent de la CUM, près de 60 % qui pensent qu'il en est de même pour l'entretien des rues et trottoirs. Ce sont là les exemples les plus frappants de cette méconnaissance.
2. Par contre, signes positifs, les gens favorisent le maintien de la CUM à 70% souhaiteraient même qu'elle englobe Laval et la Rive-Sud à plus de 56 % et trouvent raisonnable le budget de plus de un milliard dans une proportion dépassant les 60 %.

Conclusion

En conclusion, je me limiterai à lancer deux pistes de réflexion pour l'avenir de la Communauté urbaine de Montréal.

Première piste

Le président ou la présidente de la CUM doit être élu, à tout le moins choisi par ses pairs pour un mandat minimal de trois ans pour les raisons suivantes :

- a) Au chapitre du respect de la démocratie politique et de la représentativité de sa fonction, il est anormal et antidémocratique que la personne qui occupe pratiquement la plus importante fonction politique sur le territoire de l'île de Montréal ne soit pas élue ;

(Cette prise de position ne doit pas être interprétée comme une remise en cause du leadership exercé et du travail accompli par la présidente actuelle, **M^{re} Vera Danyluk**, au contraire. Cette femme a accompli, à mon point de vue, un travail exceptionnel, malgré les controverses, les dissensions, les affrontements qui existent à la direction politique de la CUM. Il faut lui être reconnaissant d'avoir évité plus d'une fois l'éclatement même de l'organisme.)

- b) En contrepartie, afin de limiter ses pouvoirs par rapport au gouvernement supérieur (les municipalités sont des créatures du gouvernement du Québec), l'élection de cette personne ne devrait pas se faire au suffrage universel, mais être limitée à une élection par les maires de l'île, par délégation de leur mandat d'élus municipaux, quitte à étendre ce vote à tous les élus, maires et conseillers municipaux y compris. Le recours au suffrage universel entraînerait une autre bagarre politique qui risquerait de faire plus de mal que de bien à la CUM et aux services qu'elle doit rendre à la population ;

- c) La durée du mandat devrait être au minimum de trois ans et au maximum de quatre ans, ne dépassant pas le mandat normal d'un élu local. La Communauté urbaine de Québec accorde un mandat de deux ans à la présidence, mais ce n'est pas suffisant : une année d'adaptation et une année de décisions politiques avant de quitter la fonction. Un mandat de trois ou quatre ans m'apparaît plus logique.

Deuxième piste

La CUM est-elle essentielle ? Doit-elle continuer d'exister ? Doit-elle être modifiée ? Doit-elle disparaître ?

Je me range à l'opinion de la majorité des citoyens selon laquelle la Communauté urbaine de Montréal est encore essentielle, aujourd'hui, mais les

élus doivent s'obliger à examiner, d'ici deux ans maximum, les avenues de solutions en ce qui a trait aux aspects suivants :

- a) les regroupements majeurs de services municipaux ;
- b) les fusions de municipalités tant à l'est, à l'ouest, au nord qu'au sud de l'île de Montréal ;
- c) le rôle futur à accorder à la CUM, soit son maintien actuel ou son extension à Laval et à la Rive-Sud.

(Pour la durée de cet exercice, M^{me} Véra Danyluk pourrait se voir confier le rôle de directrice générale de la CUM ou de responsable de la coordination de ce comité d'élus.)

Si les élus de la CUM ne sont pas à même d'accomplir cette tâche et d'arriver à des solutions concrètes et réalistes, et à soumettre ensuite leurs propositions aux citoyens au moyen d'une consultation populaire, le gouvernement du Québec aura alors toutes les bonnes raisons d'intervenir plus directement dans les solutions à adopter. C'est l'heure de la dernière chance pour les élus.

Tout en améliorant la vie des quartiers, à l'exemple de la police de quartier qui commence à apporter de bons résultats au regard de l'implication et de la prévention, il est possible de réduire le nombre de municipalités sur l'île de Montréal.

Les gens s'identifient de plus en plus à leur vie de quartier. *Small is beautiful* reprend sa place d'honneur. Mais l'allègement du nombre d'administrations municipales et de fonctionnaires municipaux entraînera justement cette obligatoire décentralisation des services vers les quartiers et, également, un allègement du fardeau fiscal des contribuables de l'Île-de-Montréal.

Inévitablement, si les élus locaux devaient refuser de remettre en question les structures municipales actuelles sur l'Île-de-Montréal, la CUM prendra alors de plus en plus d'importance et devra exercer de nouveaux pouvoirs et de nouvelles responsabilités et juridictions puisque les problèmes d'une région de l'étendue de l'île et même au-delà n'appellent plus des solutions à l'échelle municipale mais à l'échelle régionale.

Que préférez-vous, maires et conseillers municipaux ? Une CUM plus forte et des localités qui perdent leurs pouvoirs ou moins de municipalités mais plus fortes, accordant à la CUM un rôle limité de coordination ?

À chacune et à chacun des décideurs ici présents, je redis cette phrase du philosophe allemand Goethe que je tente de mettre en pratique: « Quoi que tu rêves d'entreprendre, commence-le. L'audace a du génie, du pouvoir, de la magie. »

La CUM: un rôle à évaluer

Frank Zampino

On me demande de faire un bilan de « l'institution » et de tirer de ce bilan les leçons appropriées pour l'avenir. De quel point de vue dois-je me placer ? Du point de vue du client et coactionnaire de l'entreprise intermunicipale de services qu'est la Communauté urbaine de Montréal (CUM) ? Dois-je évaluer la performance de l'entreprise ? Son efficacité ? Dois-je passer au peigne fin chacun des services et prononcer un diagnostic sur leurs bons et mauvais coups ?

Ou alors, on me demande de faire un bilan sur la structure politique qu'est la CUM : son mode de fonctionnement, ses instances décisionnelles et consultatives, la qualité des rapports avec nos partenaires que sont la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec. Et alors, je ferais une appréciation beaucoup plus subjective sur l'institution.

Le fait de soulever la question constitue en soi le premier point de mon bilan : la CUM souffre d'un mal chronique depuis sa création, soit une ambiguïté persistante quant à son statut et à son rôle. De façon cyclique, les universitaires, les différentes commissions d'étude, les éditorialistes et qui sais-je encore se questionnent sur la transformation de la CUM en un gouvernement régional, avec élection au suffrage universel, pouvoirs de taxation, etc. Et à répétition, on ironise notamment sur les maires de banlieue, qui osent traiter l'institution avec un grand « I » comme une simple « coop de services ».

Une fois pour toutes, tranchons le débat. ***La CUM n'a jamais été, n'est pas et ne doit jamais être un palier de gouvernement.*** Bien sûr, elle a été créée par une loi ; bien sûr, elle est mandataire du gouvernement pour certains champs de compétence; bien sûr, elle est dirigée par des élus. Et en effet, la CUM a développé des expertises et, en tant que mandataire d'une instance de gestion métropolitaine, elle pourrait offrir des services reliés à certains champs de compétences à un bassin plus large de municipalités. Mais la CUM est un organisme supra-municipal de coordination ou, comme le disait le Groupe de travail sur Montréal et sa région dans son rapport final, un OIS, soit un organisme intermunicipal de services, un point c'est tout.

Deuxième constat: la Communauté urbaine est impuissante à se donner une personnalité, parce qu'elle demeure abstraite et distante, voire inaccessible,

pour les citoyens. Et ce n'est pas par manque de transparence ou d'efforts consentis à rendre les dossiers CUM intéressants. Les assemblées du conseil et des commissions permanentes sont publiques, nous tenons des consultations, nous publions un rapport annuel, etc.

Un sondage SOM-*La Presse* publié le 21 mars 1998 (voir le texte de Claude Masson) révèle que malgré le fait que Montréal et la banlieue ont déjà célébré leurs noces d'argent, la CUM demeure encore très mal connue. On peut tout de même constater que 17% des répondants connaissent qui est le vrai président de la CUM: c'est Jacques Duchesneau. Ce qui n'est pas sans rappeler ce qui a provoqué la création de la CUM (la grève des policiers). Même si tout près de 80 % des répondants de ce sondage SOM-*La Presse* ignorent que Mme Danyluk préside le comité exécutif de la CUM, l'inquiétude réside plutôt dans la méconnaissance de la population des services qui relèvent de la CUM. Ainsi :

- 75 % pensent que les incendies relèvent de la CUM ;
- 59 % pensent que l'entretien des rues relève de la CUM ;
- 56 % pensent que les loisirs relèvent de la CUM ;
- 59 % pensent que les bibliothèques relèvent de la CUM.

La Communauté n'a pas de vie politique authentique, et la nature même de son statut de chambre de courtage des coûts n'a rien de trop palpitant et n'offre pas d'attrait par rapport aux préoccupations prioritaires et quotidiennes des citoyens. Donc, malheureusement, nous devons vivre avec cet inconvénient, inhérent à la mission d'entreprise intermunicipale de services qu'est la CUM. Et les citoyens doivent apprivoiser ces dossiers plus arides ou techniques, comme nous avons à le faire, nous, les élus municipaux, souvent, avouons-le, sans emballement. Mais nous faisons nos devoirs.

Le troisième commentaire que j'aimerais formuler concerne la composition et les règles de fonctionnement des instances décisionnelles de la CUM. Depuis 1982, et dans ce sens nous appuyons un constat que formulait la Commission Parizeau, la CUM constitue une structure équitable pour toutes les parties. La prise de décision au conseil à la double majorité des voix permet un réel partenariat, permet de trouver des solutions « gagnant-gagnant » pour chacun des partenaires et évite la domination de l'un sur l'autre. Au comité exécutif, même principe. Égalité du nombre de représentants disposant chacun d'une voix.

Cela étant dit, n'allez surtout pas conclure que tout est parfait dans le meilleur des mondes. Au contraire, depuis 1982, les instances décisionnelles et consultatives de la CUM n'ont pas été revues, réévaluées. Malgré l'évolution phénoménale qu'a connue notre territoire depuis le début des années 1980, la CUM ne s'est pas ajustée, ne s'est pas adaptée à ces nombreux changements et, conséquemment, a assez mal vieilli. Alors que la Communauté urbaine de Québec (CUQ), pour ne prendre qu'un exemple, a fait un examen périodique de

ses instances. En 1993, la CUQ s'est restructurée complètement pour simplifier les structures décisionnelles et les rapprocher des élus.

Tout ce que je peux dire à ce stade-ci, c'est qu'il nous faut revoir l'ensemble des instances, qu'il nous faut repenser le partage des rôles et des responsabilités et qu'il appartient aux coactionnaires de la CUM d'enclencher ce processus de révision.

Quatrième élément de mon bilan : la CUM n'est plus et n'a jamais été le lieu de résolution des enjeux métropolitains. L'environnement, le transport, l'aménagement et le développement économique sont des fonctions qui doivent être gérées à l'échelle de l'agglomération. Il en va du devenir de la métropole, de sa compétitivité et de sa survie de régler une fois pour toutes cette question. Qu'il me soit permis, en ce sens, de rappeler qu'après avoir réglé de façon durable les problèmes financiers de Montréal, qu'après s'être dotés d'une fiscalité métropolitaine appropriée, il nous faudra mettre en place une instance de gestion des fonctions métropolitaines, c'est indispensable. L'élargissement de la CUM n'est pas une solution ni même une option valable.

En 1992, dans le document de réflexion que la Conférence avait soumis au Groupe de travail sur Montréal et sa région, nous parlions du « cas » de la CUM. En effet, après avoir rencontré en audiences privées chacun des maires, qui au nom du conseil de sa municipalité est venu partager son point de vue, notamment sur la CUM, nous avons pris conscience de l'insatisfaction éprouvée par les municipalités à l'égard de l'entreprise et des services dispensés.

Mon cinquième point porte donc sur l'évaluation de la performance de la Communauté en tant qu'entreprise de services. Puisque 76 % du financement des activités de la CUM provient des quotes-parts payées par les municipalités, il nous apparaissait tout à fait légitime de procéder à cette évaluation.

C'est pourquoi nous avons mis en œuvre un plan de gestion de la CUM, qui porte déjà des fruits sur le plan sectoriel, et ce en collaboration autant avec la Ville de Montréal qu'avec chacun des services de la Communauté. Le Conseil des arts de la Communauté urbaine de Montréal, l'Office de développement économique, le service de police de la CUM, le développement des parcs régionaux, les activités internationales de la CUM sont autant de services ou d'activités qui ont été évalués et reciblés. En 1995, pour la première fois depuis son existence, les actionnaires de la CUM se sont donné des cibles budgétaires triennales, adoptées unanimement par résolution de conseil. Ces orientations visaient un gel des quotes-parts des municipalités membres. En tenant compte du budget 1998 amendé, les quotes-parts des municipalités auront diminué de près de 100 millions de dollars depuis quatre ans.

En général, cette volonté des élus de rationaliser et de contrôler les dépenses a été respectée et s'est traduite par un allègement du fardeau fiscal de

ses villes membres. À ce chapitre, nous éprouvons, par le fait même, plus de satisfaction aujourd'hui comme clients et comme coactionnaires de la CUM.

À ce stade-ci, permettez-moi de démystifier certains lieux communs, qui nous serviront sans doute de leçons pour l'avenir.

Leçon numéro 1 – La mise en place d'une structure n'est pas nécessairement une solution à un problème. La CUM n'a pas sauvé Montréal.

Leçon numéro 2 – L'intégration et la fusion de services n'engendrent pas automatiquement des économies d'échelle. Au contraire !

Leçon numéro 3 – Il est impérieux d'avoir une vision d'ensemble, un « plan de match » et des objectifs clairs avant de mettre en place une structure ou de la modifier. Si la création de la CUM avait été plus réfléchie, son rôle aurait été clairement défini.

Leçon numéro 4 – Si l'on associe différents partenaires à un projet, il faut leur assurer une représentation juste et équitable et des modalités de prises de décisions qui favorisent un partenariat gagnant-gagnant.

Leçon numéro 5 – Une entreprise ou une institution n'est jamais coulée dans le béton : elle évolue, de même que son environnement, et il faut donc périodiquement l'adapter à cette évolution.

En conclusion, le mariage forcé entre la Ville de Montréal et la banlieue sur l'île était, malgré tout, un mal nécessaire. Il faut maintenant contribuer, par notre leadership et nos actions, à l'adapter en s'inspirant des leçons tirées du passé et de notre vision de l'avenir.

Pour une inclusion de tous les citoyens et citoyennes de l'Île-de-Montréal

Jacques Mongeau

Comme vous le savez, l'organisation scolaire de l'Île-de-Montréal est unique au Québec. La création du Conseil scolaire de l'Île-de-Montréal, qui regroupe les commissions scolaires de l'Île, a constitué un point fort dans l'évolution de la société montréalaise. En égalisant l'effort fiscal des contribuables et en distribuant les revenus de façon équitable entre les commissions scolaires, le Conseil a permis d'atteindre une plus grande justice sociale. En coordonnant divers dossiers, il a amené le milieu montréalais à se prendre en charge ; il a suscité une véritable concertation dans l'action. Enfin, en assurant le financement des commissions scolaires et en leur permettant de mettre des services en commun, le Conseil a contribué à l'efficacité administrative du système scolaire et, partant, il a rendu possible d'importantes économies d'échelle.

Le Conseil scolaire, qui fête cette année ses 25 ans de réalisations au bénéfice de la société montréalaise, possède donc une longue expérience de la concertation et du financement d'un ensemble d'organismes largement autonomes à certains égards, mais fortement dépendants et interreliés à d'autres.

Même si la mission du Conseil a été limitée au champ scolaire, il n'en demeure pas moins que la problématique à laquelle il a dû s'attaquer lors de sa mise en place et le vécu qui a été le sien au cours des 25 dernières années s'apparentent, à une échelle réduite, à ce que la CUM a pu représenter dans le champ d'action municipal.

Si, dans le passé, les fonctions confiées au Conseil ont été bénéfiques aux élèves et aux contribuables de l'île, le Conseil croit que l'heure est arrivée de songer à une concertation élargie entre, d'une part, les actions des dirigeants scolaires de la grande région montréalaise et, d'autre part, entre ces derniers, le monde municipal et ceux de tous les autres secteurs d'activité qui ont un lien avec le champ scolaire.

Nous devons avoir à l'esprit que les enjeux considérables, auxquels fait face la population de l'Île dans les domaines fondamentaux de l'amélioration du niveau de vie, de la création d'emploi, de l'éducation, dépendent de nombreux secteurs d'activités (éducation, municipalités, affaires sociales, arts et culture,

travail, santé, environnement) et que la richesse de la diversité ne se retrouve pas uniquement dans la population, mais aussi dans les institutions qui sont à son service.

Les problématiques que vit l'Île-de-Montréal ont certes une acuité qui mérite une attention particulière. Un spécialiste¹ de ces questions a déjà souligné que les villes sont les formes par excellence d'organisation des sociétés et que la dynamique politique des villes repose sur des rapports différentiels et potentiellement conflictuels relativement à la mise en valeur, à la gestion et au partage des richesses.

L'Île-de-Montréal, comme toute métropole, est un lieu où l'espace se découpe en réalités teintées de conditions sociales, économiques, politiques et culturelles diverses. Comment harmoniser cet espace ? Comment y assurer des services de qualité basés sur l'efficacité, l'équité et un rapport qualité-coût optimal. Autant de questions qui demandent des réponses concrètes.

De nombreuses publications décrivent les caractéristiques de la vie en milieu urbain tant aux États-Unis, au Canada qu'au Québec. Certains chercheurs² ont d'ailleurs consacré des années à l'analyse des phénomènes propres aux grandes villes, conscients du fait que « des choses se passent là que l'on ne retrouve pas ailleurs ». En général, ces travaux soulignent le fait que l'on ne peut considérer de la même façon une métropole et les régions d'un État ou d'un pays, puisque les situations problématiques qui se vivent dans une métropole sont qualitativement et quantitativement différentes et peuvent être plus complexes que celles qui se vivent hors métropole.

À cet égard, l'Île-de-Montréal avec ses 1 775 846 habitants recensés en 1996, ses 5 futures commissions scolaires linguistiques regroupant près de 200 000 élèves, ses 29 municipalités, sa Communauté urbaine de Montréal et son Conseil scolaire de l'Île-de-Montréal constituent un milieu différent du reste du Québec.

-
1. Il s'agit de M. Gilles Lavigne, urbaniste, spécialiste de l'espace social.
 2. Parmi les auteurs les plus prolifiques en ce domaine, on retrouve Mme Jane Jacobs, auteure américaine installée à Toronto, Mme Annick Germain, de l'Institut national de la recherche scientifique (INRS), M. Jean Remy, de Belgique et M. Manuel Castells, des États-Unis. Quelques publications à retenir : Jane Jacobs, *Cities and the Wealth of Nations*, New York : Random House, 1984. Jane Jacobs, *The Economy of Cities*, New York : Random House, 1969. Annick Germain, *Cohabitation interethnique et vie de quartier*, Québec : Ministère des Affaires internationales, de l'immigration et des Communautés culturelles ; Montréal : INRS-Urbanisation, 1995. Jean Remy, *La ville et l'urbanisation : modalités d'analyse sociologique*, Gembloux : J. Duculot, 1974. Jean Remy, *La ville : phénomène économique*, Bruxelles : Vie ouvrière, 1966. Manuel Castells, *Monopolville*, Paris : Mouton, 1974. Manuel Castells, *La question urbaine*, Paris : Maspero, 1977.

La densité et la diversité de sa population, le nombre de langues parlées par ses citoyens, la multiplicité des religions, un enchevêtrement d'organismes et d'institutions publiques multiples et diversifiées, ses équipements culturels de qualité, des quartiers très riches et d'autres d'une grande pauvreté contribuent à sa spécificité. D'autres constats, portant sur les zones plus anciennes où les immigrants qui arrivent s'installent pour plusieurs années, les familles monoparentales en nombre croissant et un taux de criminalité plus élevé que dans les autres secteurs du Québec, s'imposent aussi. Nous ne pouvons non plus nous empêcher de noter le départ d'une partie de la population plus aisée vers les banlieues à l'extérieur de l'Île.

Nous connaissons tous ces réalités, mais j'ai parfois l'impression que, dans certaines tours d'ivoire, il est difficile d'admettre même les évidences les plus flagrantes.

Je souhaiterais, compte tenu des mandats assumés par le Conseil scolaire, attirer votre attention sur deux questions particulièrement lourdes de conséquences qui ont une spécificité fortement montréalaise, soit la diversité ethno-culturelle et l'évolution démographique de l'Île-de-Montréal et le phénomène de la « défavorisation ».

Le phénomène de la « défavorisation »

Le Conseil scolaire de l'Île-de-Montréal a consacré près de 125 millions à l'adaptation par les commissions scolaires d'activités éducatives destinées aux enfants vivant en milieux défavorisés. Ce dossier est prioritaire pour le Conseil scolaire et est au centre de ses préoccupations quotidiennes. En outre, le Conseil a distribué près de 30 millions aux commissions scolaires pour permettre l'atteinte des objectifs de sa politique alimentaire.

Bien avant le Sommet de Copenhague et les États généraux sur l'éducation, le Conseil scolaire de l'Île-de-Montréal, dès les années 1970, a mis en place sa politique en matière d'éducation en milieux défavorisés et établi ses stratégies d'intervention.

Éradiquer la pauvreté, c'est plus que nourrir et loger convenablement les laissés-pour-compte. C'est surtout promouvoir l'égalité des chances pour tous, c'est enlever aux moins nantis l'impression qu'ils ne pourront jamais sortir de leur condition de citoyens de deuxième classe. Évidemment, un tel effort d'intégration sociale commence à l'école, comme l'ont souligné les représentants des 184 pays présents au Sommet de Copenhague sur la pauvreté et, plus près de nous, aux États généraux de l'éducation.

Malgré les efforts constants du Conseil scolaire et de bien d'autres organismes et instances, la pauvreté sur l'Île-de-Montréal n'a cessé de croître au cours

de la dernière décennie, puisque près de 20 % de la population vit actuellement sous le seuil de la pauvreté. L'éclatement géographique de la pauvreté est évident puisque de plus en plus de quartiers vivent une concentration de la « défavorisation ». Elle touche plus particulièrement les familles monoparentales dirigées par une femme qui vivent sous le seuil de faible revenu³. La « défavorisation » grandissante des enfants qui fréquentent les écoles des commissions scolaires de l'Île-de-Montréal est la conséquence directe de la dégradation de la situation économique des familles. Les données tirées des recensements de Statistique Canada indiquent clairement que, d'une part, la région métropolitaine de Montréal est devenue le plus gros bassin de pauvreté au Canada et que, d'autre part, l'incidence de la pauvreté de 31,5% dans la ville de Montréal est deux fois plus élevée que l'incidence de 16,3% dans le reste de la région métropolitaine.

Le Conseil scolaire était à même de constater, dès 1991, que dans les 40 zones les plus défavorisées de l'Île-de-Montréal, plus de 50% des familles avec enfants vivaient sous le seuil de la pauvreté.

La pauvreté est plus qu'économique. Elle est aussi une véritable disqualification tant sur le plan social que sur celui du vécu quotidien. Selon Statistique Canada, les risques d'échec scolaire des enfants canadiens issus de familles à faible revenu sont presque deux fois supérieurs à ceux des autres enfants. En outre, une étude du Conseil scolaire a démontré que le taux d'abandon scolaire chez les 15- 17 ans s'amplifie avec l'augmentation du taux de « défavorisation ». En comparant les extrêmes, soit les plus défavorisés aux mieux nantis, on observe jusqu'à cinq fois plus de décrocheurs dans le premier cas. Les données statistiques révèlent aussi, avec constance, un rapport très net entre le niveau d'instruction et la pauvreté. Deux études du Conseil scolaire⁴, la première portant sur la sous-scolarisation des mères et la seconde, plus récente, sur la sous-scolarisation de la population de l'Île-de-Montréal, montre clairement que tant les mères que les autres personnes sous-scolarisées se retrouvent majoritairement dans les zones défavorisées de l'île. On retrouve en moyenne près de 25 % des mères sous-scolarisées dans les 40 zones les plus défavorisées du territoire. De plus, la carte des concentrations des populations sous-scolarisées coïncide presque parfaitement avec celle des concentrations de pauvreté des zones défavorisées.

-
3. En 1991, parmi les enfants vivant dans une famille biparentale, le taux de pauvreté se situait à 11,7%, ce qui contraste fortement avec celui des enfants vivant dans une famille monoparentale dirigée par une femme, soit 65,8 %. En d'autres mots, deux enfants sur trois habitant avec une mère célibataire vivaient sous le seuil de la pauvreté.
 4. Cartes et données relatives à divers indicateurs utilisés pour établir la carte de la défavorisation sur l'île-de-Montréal (1984) et Statistiques et cartes sur la situation de la sous-scolarisation sur le territoire du Conseil scolaire de l'île-de-Montréal (1990).

Pourtant, un certain nombre de nos concitoyens se cramponnent à l'idée tenace que notre société est éminemment mobile. Les choses ont considérablement changé depuis quelques décennies et les inégalités sont trop flagrantes pour qu'on puisse les ignorer. Malgré cet état de fait, et probablement en réaction contre le concept de l'État providence, plusieurs individus remettent en question le rôle des gouvernements en matière de justice sociale et s'interrogent sur la nécessité de promulguer et d'appliquer des mesures destinées à combler l'écart qui sépare les riches des pauvres, l'élément le plus vulnérable de toute société.

Un courant de pensée rend même les pauvres responsables de leurs échecs qui, selon certains, seraient dus à une pathologie particulière aux quartiers défavorisés et à une absence du sens des responsabilités et du désir de « s'en sortir ». Qui plus est, les tenants de cette idéologie prêchent une doctrine considérant l'inégalité comme une source de productivité et surtout, l'expression magique des années 1990, de « croissance économique ».

En réaction à de telles croyances, nous ne pouvons que répéter que pour assurer la qualité de vie des citoyens et la prospérité économique de l'Île-de-Montréal, les objectifs de développement doivent être axés sur des enjeux explicites et doivent assurer l'égalité des chances par *l'inégalité des ressources* en veillant à ce que l'utilisation des ressources profite aux plus démunis.

La priorité absolue doit être accordée aux plus démunis de notre société, à ces habitants de l'Île-de-Montréal qui vivent dans une constante précarité. Améliorer la qualité de vie des plus défavorisés sur le plan social, éducatif et économique est un devoir et une obligation, nous ne pouvons nous y soustraire.

Il nous semble important, devant l'étendue du phénomène de la « défavorisation » et devant la nécessité de mettre sur pied des mesures se situant dans une perspective à long terme, de circonscrire les points d'entrée qui peuvent assurer des retombées positives réelles.

Le Conseil scolaire a déjà affirmé qu'il « faut se servir de l'école pour lutter contre la pauvreté ». Mais l'école ne résoudra pas le problème de la pauvreté des familles sans l'appui d'une véritable concertation de tous les responsables sociaux. Voulu politiquement au plus haut niveau de la société, cette concertation devra mobiliser les ministères concernés, le monde municipal et scolaire, les organismes de santé et de services sociaux, les organismes syndicaux, les organismes communautaires et à vocation culturelle, et le monde des affaires. « Chacun sa part », tel devrait être le leitmotiv de tous ces intervenants pour lutter contre le cycle perpétuel de la pauvreté qui engendre la pauvreté. C'est dans un tel cadre que nous souhaitons voir la CUM jouer un rôle d'interface entre les différents partenaires préoccupés par l'amélioration des conditions de vie sur l'Île-de-Montréal.

La diversité ethnoculturelle et l'évolution démographique

Abordons maintenant la seconde problématique annoncée, soit la question de la diversité ethnoculturelle et l'évolution démographique de l'Île-de-Montréal.

Le Conseil scolaire souscrit à la croyance que l'une des plus grandes richesses de l'Île-de-Montréal réside dans la diversité ethnique et culturelle des femmes, des hommes et des jeunes qui y vivent et y travaillent à bâtir notre société.

L'un des chantres de la francophonie, M. Léopold Sédar Senghor, le poète et ancien président du Sénégal, membre de l'Académie française durant de nombreuses années, disait : « Depuis leur Renaissance, aux XVI^e et XVII^e siècles, les lettres et les arts français [...] ont reçu et digéré les valeurs des autres civilisations. Ce furent d'abord des apports asiatiques, arabes, iraniens et indiens, chinois et japonais, maintenant, des apports négro-africains. »

Il en est de même pour le Québec et, plus particulièrement pour l'Île-de-Montréal. Notre environnement culturel, social et économique a été modifié profondément et, depuis plusieurs décennies, par les apports des Québécois de souche plus récente. Nous connaissons l'apport qualitatif et la part qu'ont jouée et continuent de jouer, dans notre société, des personnes de différentes origines. Ils sont nombreux, de première, de deuxième, voire de troisième génération, à contribuer à la qualité de notre vie collective. Il est important de reconnaître ces apports substantiels au développement et à l'excellence de la société québécoise.

Un tel pluralisme provoque, cependant, l'apparition d'enjeux considérables.

La densité et la diversité de la population créent des problématiques d'une nature et d'une acuité particulières avec lesquelles l'école, les institutions et les organismes doivent vivre quotidiennement.

Société urbaine, centre industriel, commercial et culturel, l'Île-de-Montréal constitue, en raison de sa capacité médiatique et de l'importance de ses institutions, services et réseaux de communication, un pôle d'attraction considérable pour tout nouvel arrivé. Au cours de la décennie 1980, le nombre d'immigrants admis au Québec a atteint presque 264 000. Près de 80 % de ces personnes se sont installées dans l'Île-de-Montréal et les données disponibles depuis 1990 indiquent que cette tendance générale se maintient. La diversification des pays d'origine des nouveaux immigrants est tout aussi significative. D'ici dix ans, on prévoit qu'un résident de l'île sur cinq fera partie des minorités dites « visibles », c'est-à-dire qu'il sera d'ascendance asiatique, africaine, indienne, etc.

Mais alors que les apports de ces Québécois de souche récente sont de plus en plus reconnus, leur intégration à la communauté montréalaise devient plus difficile en raison du départ massif vers les banlieues hors île des classes moyennes

francophones. Le Groupe de travail sur Montréal et sa région, mis sur pied il y a quelques années par le gouvernement du Québec, a pu confirmer qu'entre 1970 et 1985, le pourcentage de francophones de la région métropolitaine qui gagnaient plus de 25 000 \$ par année en dollars de 1985 et qui vivaient à l'extérieur de l'Île-de-Montréal est passé de 26 à 56%. En outre, la proportion des francophones qui habite dans les municipalités ne faisant pas partie de la Communauté urbaine de Montréal est passée de 22 à 49 %.

Cet exode a placé l'école montréalaise dans une position particulièrement difficile. Alors que de plus en plus de praticiens s'entendent pour dire que l'école, en tant que lieu d'insertion sociale et lieu d'apprentissage de la culture du groupe d'accueil, ne peut que déterminer en grande partie le degré d'appartenance ressenti par les jeunes à l'égard de la société québécoise, nombre d'écoles françaises de l'Île-de-Montréal ont perdu une partie de leur capacité d'attraction.

Peut-on encore parler de capacité d'accueil et de disponibilité des services québécois lorsqu'on sait que les écoles des commissions scolaires de l'Île-de-Montréal accueillent, à elles seules, près des trois quarts des enfants allophones au Québec⁵ ? Ne devrait-on pas parler davantage de la capacité d'accueil de l'Île-de-Montréal et de la disponibilité des services sur ce territoire, particulièrement dans le domaine scolaire ?

À moyen terme, c'est toujours vers la région de Montréal et très majoritairement dans l'Île-de-Montréal, que viendront les nouveaux immigrants et ce sera toujours la même population et les mêmes institutions qui auront la responsabilité de franciser et d'intégrer les nouveaux arrivants. Cette responsabilité, le milieu montréalais n'a jamais refusé de l'assumer ; cependant, il aura besoin de sérieux appuis financiers supplémentaires pour suffire à la tâche.

Sur l'Île-de-Montréal, il faut que d'autres actions viennent se greffer à la mesure fondamentale que constitue une saine et efficace politique de soutien à l'intégration. Il faut, entre autres, encourager les familles à demeurer sur l'Île-de-Montréal. Cet encouragement à demeurer sur l'île ne peut venir que des institutions montréalaises qui, appuyées financièrement par le gouvernement du Québec, doivent améliorer et rendre attrayantes les conditions de vie urbaine pour les jeunes familles.

Pour faciliter l'intégration harmonieuse des Québécois de souche récente et, plus particulièrement, des jeunes fréquentant les écoles des commissions scolaires de l'Île-de-Montréal, tout en cherchant à atteindre les objectifs de redressement démographique et de pérennité du fait français mis de l'avant dans l'Énoncé de politique du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration en 1991, il faudra considérer l'Île-de-Montréal comme une zone

5. En 1993-1994, 31 écoles sur 430 ont plus de 50 % d'élèves nés à l'extérieur du Canada.

prioritaire où l'on devra mettre en place des services adaptés⁶. La CUM et les municipalités ont un rôle important à jouer en ce domaine. Leurs apports sont essentiels à la mise en place de mesures cohérentes et inclusives.

Conclusion

Nous venons d'examiner deux problématiques où la CUM pourrait contribuer à la mise en place d'une interface favorisant des mesures concrètes en partenariat. De nombreux autres champs d'action existent. J'espère, pour ma part, que nous pourrions amorcer des collaborations fructueuses et utiles aux citoyennes et aux citoyens de l'Île-de-Montréal. Cette obligation de résultats ne devrait jamais être oubliée dans le cadre de nos activités de concertation.

6. Exemples : Appui financier aux jeunes familles, francisation en milieu de travail, diminution de la norme maître-élève dans les écoles à forte concentration d'allophones.

CUM : 1970-2000, des enjeux nouveaux et des jeux renouvelés

Michel Boisvert et Pierre Hamel

La création de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) constituait un compromis entre les forces en présence. Elle apparaissait au gouvernement du Québec comme un nouvel outil de gestion plus performant et à la Ville de Montréal, comme un système de partage plus équitable des dépenses engendrées par le soutien public à la croissance de Montréal. Quant aux villes de la banlieue, elles y voyaient un mariage forcé. En même temps, la mise sur pied de la CUM s'inscrivait dans la foulée des changements institutionnels requis par le projet de « rattrapage » économique, social, culturel et politique de la Révolution tranquille. Dans ce contexte, la modernisation de la gestion locale apparaissait incontournable aux planificateurs de l'époque, en dépit des résistances exprimées à ce sujet par de nombreux élus, si ce n'est par le milieu municipal dans son ensemble.

Dans les analyses qui ont été effectuées de cette réforme institutionnelle, plusieurs chercheurs (Collectif, 1975) ont repris à leur compte les justifications fournies par le gouvernement provincial concernant la situation d'urgence créée par la crise de financement du service de police : la Ville de Montréal ne parvenant plus à payer le coût de ce service, la CUM allait permettre à la fois de maintenir des services spécialisés — substitués à ceux de la Sûreté du Québec — et d'élargir l'assiette fiscale mise à contribution pour ces dépenses.

Il n'y a pas de doute que la crise policière a constitué un élément déclencheur. Néanmoins, la solution d'un « gouvernement » métropolitain du type de celui de la CUM — c'est-à-dire une instance ayant un rôle administratif qui prime sur son rôle politique (Léveillé, 1986) — n'était alors possible qu'à un certain nombre de conditions, à savoir : 1) une histoire de coopération intermunicipale ; 2) un compromis ingénieux dans les relations entre la Ville de Montréal et les villes de la banlieue (p. ex., la règle de la double majorité) ; 3) une vision traditionnelle de la gestion locale.

Afin de mettre en perspective les enjeux institutionnels auxquels fait face la CUM, nous avons choisi de considérer les problèmes urbains d'un point de vue métropolitain. À cet égard, il apparaît que les enjeux institutionnels demeurent

influencés tant par le contexte que par la capacité des acteurs locaux et régionaux à établir des compromis sociopolitiques.

Revoir le cadre institutionnel et les représentations des instances métropolitaines

Les difficultés que nous rencontrons dans le contexte métropolitain actuel débordent la question d'un simple ajustement ou d'une réforme institutionnelle au sens traditionnel du terme, à savoir la mise en place d'un arrangement politico-administratif conforme au rapport de forces politiques qui prévaut à un moment donné. En même temps qu'elles résultent de choix locaux, ces difficultés renvoient aussi à des forces externes que les acteurs locaux ne maîtrisent que très peu.

À ce propos, on doit souligner que les enjeux du développement et de la gestion locale résultent de changements qui échappent en partie aux municipalités en même temps qu'elles sont invitées à jouer un rôle accru en matière d'entrepreneuriat et de développement local. Certains y ont vu un effet du virage postfordiste pris par l'économie mondiale dans les années 1980 et de ses conséquences politiques en matière de gestion urbaine (Mayer, 1989; Harvey, 1989). Il n'y a pas de doute que, depuis quelques années, au rôle traditionnel des municipalités en matière de gestion des services urbains et de contrôle de l'urbanisation tendent à s'ajouter de nouvelles fonctions reliées à la promotion du développement et à la mise en valeur de l'économie locale.

De plus, à ce sujet, la question des représentations apparaît incontournable. C'est souvent sur ce terrain que s'amorcent les processus de relance ou de reconversion. En effet, pour le développement urbain ou le développement local, les représentations ont souvent autant, sinon plus, de poids que la réalité elle-même (Beauregard, 1993). En outre, les représentations permettent de construire des lieux de reconnaissance sociale où s'expriment les identités et les sentiments d'appartenance et autour desquels peuvent se négocier les compromis. De ce point de vue, on peut dire que les représentations jouent un rôle important en matière de recomposition sociale et politique. C'est ce qu'on a pu constater, notamment, dans des agglomérations comme Sheffield (Lawless et Ramsden, 1990) et Pittsburgh (Weaver et Dennert, 1987). C'est aussi ce qui a pu être observé à New York, durant les années 1980, alors que l'administration municipale tentait de surmonter la crise fiscale qui la paralysait.

Comment se fait-il qu'à Montréal nous ayons tant de difficultés à construire une vision convaincante? Est-ce que cela tient à l'ampleur des problèmes structurels? Est-ce que cela s'explique par la faible créativité des élites? Est-ce qu'il faut, au contraire, mettre en cause le leadership politique? À regarder de près les initiatives prises au cours des dernières années à ce chapitre, force est de

reconnaître qu'elles n'ont pas été couronnées de succès. La dernière en date, mise de l'avant par la Ville de Montréal sous le thème « La fierté à une ville », n'a mobilisé personne, sans parler du gaspillage des ressources publiques. À qui cette campagne était-elle destinée au juste ? Quels étaient ses objectifs ?

Pourtant, un certain nombre d'éléments de bilan et d'actions en matière de développement semblent émerger sous forme consensuelle auxquels les élus municipaux auraient dû faire appel. Nous connaissons maintenant les forces et les faiblesses de Montréal. Par ailleurs, personne ne pense plus que l'on peut se contenter de miser sur les secteurs les plus dynamiques de l'économie, laissant à la dérive les travailleurs prétendument moins performants. Depuis le milieu des années 1980, les corporations de développement économique communautaire ont fait la preuve de l'importance d'intégrer les dimensions sociales et communautaires au développement économique. En outre, nous n'attendons plus notre salut d'investisseurs venant de l'extérieur. Car, ces dernières années, dans plusieurs secteurs, un nouveau dynamisme s'est exprimé. À ce sujet, on pourrait sans doute parler de créativité régionale renouvelée.

Comment se fait-il que la classe politique ait tant de difficultés à transposer ce dynamisme sur le plan des représentations et d'une vision d'avenir ? Pour identifier des causes, il faudrait d'abord regarder du côté du fractionnement du pouvoir local. Dans un deuxième temps, il conviendrait peut-être aussi de tenir compte des effets de la « crise nationale » sur la question métropolitaine.

Chose certaine, force est de constater, comme nous en ont fait la preuve tant le rapport du Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR) que le projet de la Commission de développement de la métropole, que les innovations ou les changements institutionnels interfèrent, même lorsque c'est par anticipation, avec des pratiques, des intérêts, des valeurs qui correspondent à un choix et à des compromis entre les individus et les collectivités. Il en résulte toujours des résistances que les réformateurs ont parfois tendance à sous-estimer. C'est pourquoi nous pensons que les innovations ou les réformes institutionnelles nous renvoient à des conflits, à des coalitions, à des arbitrages qui s'inscrivent à l'intérieur d'une conception du changement social qui va au-delà des conséquences reliées aux choix organisationnels.

Cette lecture des enjeux institutionnels découle d'une problématique qui se démarque des points de vue institutionnaliste et néo-institutionnaliste, dans la mesure où ceux-ci ont tendance à isoler les espaces institutionnels de leur contexte social. À ce titre, il nous apparaît important de considérer les relations qui prévalent entre les logiques institutionnelles et les groupes sociaux. Même s'il s'agit là de réalités indépendantes, elles demeurent interreliées. En ce sens, comme le soutient Colignon (1997), lorsque les contradictions institutionnelles sont fortes, elles peuvent tout de même être contenues, laissant place de ce fait à l'inertie, à moins que l'action sociale ne s'accroisse. Un exemple ? L'opposition

entre Montréal en tant que ville-centre et les MRC de la deuxième couronne nord. Depuis quelques années, nous assistons à l'agrandissement de l'écart des logiques institutionnelles telles qu'elles sont élaborées par ces deux catégories d'acteurs. En même temps, les choses demeurent figées parce que les conflits s'expriment avant tout sur un terrain institutionnel, avec un arrimage social qui s'avère, somme toute, très faible.

À l'inverse, lorsque les conflits entre les groupes sont intenses, ceux-ci ne conduisent pas nécessairement à des changements institutionnels, à moins que ne soient établies des relations avec les contradictions institutionnelles. Un exemple ? L'opposition entre les syndicats de la fonction publique municipale et les groupes de travailleurs du secteur privé de même qu'avec les générations de travailleurs plus jeunes. En effet, il n'est pas rare d'entendre des discours qui remettent en question les « privilèges » auxquels ont accès les travailleurs syndiqués du milieu municipal en regard de la précarité des conditions de travail du secteur privé. Au-delà d'une évaluation objective des situations d'injustice que certains associent aux acquis des travailleurs syndiqués du milieu municipal, il reste que l'évolution des relations de travail à la Ville de Montréal a conduit à une situation de blocage qui limite pour beaucoup l'introduction du principe de compétition à l'intérieur de la gestion publique, principe nécessaire pour maintenir un renouvellement de la qualité des services (Voytek, 1991). À cet égard, des compromis ne seront possibles qu'à la condition que les travailleurs des jeunes générations et les travailleurs du secteur privé parviennent à inscrire leurs revendications sur le terrain institutionnel, en fournissant, par exemple, des solutions de rechange à une gestion municipale traditionnelle, en faisant appel, entre autres, au partenariat¹.

Ainsi, notre analyse incite à considérer les innovations et les solutions institutionnelles sous l'angle du conflit et du compromis. De plus, pour nous, les enjeux institutionnels ne constituent pas uniquement un reflet des rapports de forces qui leur seraient antérieurs. Ils constituent avant tout un terrain propice à la construction d'un espace public essentiel au dynamisme de la société civile et de la démocratie locale. Autrement dit, les enjeux institutionnels ne sont pas uniquement le reflet de contradictions socio-économiques ou sociopolitiques, ils deviennent une occasion de revoir l'équilibre des forces en présence.

Dans le contexte du Montréal métropolitain actuel, tout nous porte à conclure à l'impasse, car les rapports de forces tendent à s'annuler. Cela dit, à l'instar d'une majorité d'acteurs locaux, nous reconnaissons l'importance d'une vision régionale, métropolitaine, afin de soutenir des stratégies plus conséquentes tant en matière de développement économique qu'en matière de protection

1. La loi spéciale qui a été votée à Québec pour « forcer la main » des syndicats n'est qu'un geste qui aura certes des répercussions dans l'isolement, mais laissera peu de traces dans la résolution des conflits en cours.

environnementale, tout en observant que personne ne semble prêt à faire des concessions.

Conclusion

Comment élaborer et mettre en place des institutions efficaces pour gérer des biens communs que sont les ressources collectives qui font les métropoles d'aujourd'hui ? Il n'y a pas d'autre avenue pour formuler des ajustements institutionnels que de prendre en compte, en premier lieu, les valeurs et le dynamisme de la société civile. C'est sur ce terrain que s'expriment d'abord les demandes sociales et les représentations qui permettent de les véhiculer. C'est aussi sur le terrain de la société civile que s'expriment souvent la forme et le contenu de l'innovation institutionnelle. Voilà pourquoi la présence de non-élus à une éventuelle Commission de développement de la métropole apparaît fondée.

Pour autant, la classe politique ne peut demeurer inactive parce qu'elle est responsable, en dernière instance, de la formulation de stratégies de recomposition. Si nous prenons acte des changements contextuels survenus au cours des dernières décennies, il y a lieu de revoir la configuration institutionnelle à partir de laquelle s'exprime en ce moment la réalité régionale, à commencer par la représentation dominante de l'agglomération, qui en est une de fragmentation. Les nouvelles règles que nous évoquons impliquent que la classe politique locale s'entende sur une vision commune à l'ensemble des municipalités régionales de comté (MRC) et de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) pour l'agglomération². Ces nouvelles règles exigent, cependant, que cet accord ne procède pas d'un exercice gratuit visant à proposer un consensus de façade, mais corresponde aux changements structurels des dernières années et converge avec les demandes sociales les plus pertinentes tant sur le plan du redéploiement économique que sur celui de la protection et de la mise en valeur de l'environnement. Soumettons, à cet égard, une suggestion, soit celle de retenir en priorité, d'une part, la planification des transports, en s'appuyant sur l'Agence métropolitaine de transport (AMT) et, d'autre part, la gestion des eaux de l'archipel.

Dans cette foulée, ne faut-il pas revoir le statut et le rôle de la CUM ? Est-ce que la CUM est toujours en mesure de jouer un rôle d'intégration — sur la base d'un milieu d'appartenance — du type de celui que jouent les MRC de la couronne nord et de la couronne sud de l'agglomération depuis quelques années ? En outre, la prise en compte des différences à l'échelle régionale est sans doute une condition à l'élaboration d'une représentation régionale commune. Toutefois, cela ne suffit pas. Il importe aussi de lui associer une démarche d'apprentissage

2. Manifestement, le maintien des limites géographiques des régions administratives québécoises, soit le fractionnement de la région de Montréal en cinq composantes, ne peut être attribué à la seule « insensibilité » du Conseil des ministres à Québec.

collectif comme celle qui a été entreprise à la Table des préfets et des maires. Celle-ci permettrait à la classe politique de formuler un compromis institutionnel qui tienne compte de la dimension régionale, réalité que la CUM n'a plus les moyens d'ignorer et ce, même si cela devait conduire à une réforme institutionnelle en profondeur, entraînant sa reconfiguration ou même sa disparition.

Une telle démarche ne peut cependant ignorer le fait que les cadres institutionnels nationaux de planification continuent de jouer un rôle important en matière de développement et continuent d'influencer les formes locales de participation (Barlow, 1995, p. 140). Pour le cas qui nous intéresse, cela entraîne la conséquence suivante : les représentations du développement de l'agglomération montréalaise ne peuvent prévaloir et être efficaces que si elles correspondent aux valeurs et aux attentes de la société civile locale et que si elles sont en relation avec le cadre national de planification. Un enjeu particulier qui engage à son tour, quoique sur un autre plan, des compromis institutionnels entre les principaux acteurs du développement local métropolitain, y inclus les représentants politiques des paliers provincial et fédéral.

Depuis la création de la CUM, les instances gouvernementales sont intervenues à plusieurs occasions dans le développement de la région montréalaise, jouant le rôle de partenaires du développement local (en particulier sur le plan du financement de projets privés et publics), confiant même aux instances locales une plus grande part de responsabilités (par exemple, l'autonomisation dans la gestion des grands équipements de transport tel Aéroports de Montréal). À d'autres occasions, toutefois, les gouvernements supérieurs ont imposé un choix stratégique en contradiction avec les orientations souhaitées à l'échelon local, comme la réforme Ryan sur le financement du transport collectif ou le refus d'un statut de zone franche à Mirabel ou ailleurs sur le territoire montréalais. La présente conjoncture nous invite à une réévaluation des forces en présence et commande de tenir compte des nouveaux enjeux du développement métropolitain. Les compromis possibles ne sont plus du côté du *statu quo*. Ils impliquent que la CUM s'engage à l'intérieur d'un jeu renouvelé, celui de redéfinir une région métropolitaine avec de nouveaux acteurs et avec de nouvelles règles de coopération.

Bibliographie

- BARLOW, J. (1995). «The Politics of Urban Growth : “Boosterism” and “Nimbyism” in European Boom Regions», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, no 1, p. 129-144.
- BEAUREGARD, R.A. (1993). *Voice of Decline. The Postwar Fate of U.S. Cities*, New York, Blackwell.
- COLIGNON, R.A. (1997). *Power Plays*, New York, State University of New York.
- COLLECTIF (1975). *Les Communautés urbaines de Montréal et de Québec, premier bilan*, Montréal, Presses de l'université de Montréal.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR MONTRÉAL ET SA RÉGION (1993). *Montréal, une ville-région*, rapport final.
- HARVEY, D. (1989). «From Managerialism to Entrepreneurialism : Transformation in Urban Governance in Late Capitalism», *Geografiska Annaler*, 71 B, p. 3-17.
- LAWLESS, P. et P. RAMSDEN (1990). “Sheffield in 1980s: From Radical Intervention to Partnership”, *Cities*, août, p. 202-210.
- LÉVEILLÉE, J. (1986). «Les institutions politiques et administratives des communautés urbaines du Québec : une illustration, la CUM», dans Bourassa, G. et J. Léveillé (dir.), *Le système politique de Montréal*, Montréal, Cahiers de l'ACFAS, no 43, p. 177-196.
- MAYER, M. (1989). «Local Politics : From Administration to Management», *Cardiff Symposium on Regulation, Innovation and Spatial Development*, septembre 13-15.
- VOYTEK, K.P. (1991). «Privatizing Government Service Delivery : Theory, Evidence and Implications», *Environnement and Planning C : Government and Policy*, vol. 9, p. 156-171.
- WEAVER, C. et M. DENNERT (1987). «Whither the Public-Private Partnership : A Critical Overview», *Urban Affairs Quarterly*, vol. 27, p. 109-127.

Partie **III**

Perspectives d'avenir

Jean-Claude MARSAN
Pierre PAQUETTE
Luc-Normand TELLIER
Marc V. LEVINE
Marc-André VAILLANCOURT
Louise QUESNEL
Jean-Robert SANSFAÇON
Jean DORÉ
Peter F. TRENT
Georges BOSSÉ
Rémy TRUDEL

Un facteur déterminant pour l'avenir de la CUM : l'évolution de la structure spatiale de l'agglomération

Jean-Claude Marsan

Il est bien connu que la création d'organismes gouvernementaux de gestion comme celui de la Communauté urbaine de Montréal ne précède pas les réalités mais vient en reconnaître l'existence lorsque celles-ci sont déjà bien établies. Au moment où nous nous interrogeons sur l'avenir de la CUM, il nous semble important de vérifier si les facteurs qui ont contribué après la Seconde Guerre mondiale à façonner l'organisation spatiale de l'agglomération montréalaise s'avèrent toujours opérants. Car si d'autres facteurs de changement sont maintenant à l'œuvre, il y aurait lieu de les identifier et d'en connaître les effets de façon à adapter cette structure administrative à la nouvelle organisation spatiale qui ne manquera pas d'émerger éventuellement.

Lorsque la CUM est créée en 1969, elle vient confirmer le fait que l'organisation spatiale de l'agglomération a complètement changé par rapport à celle qui prévalait durant la période industrielle, c'est-à-dire jusqu'en 1945 environ. Ce nouveau modèle spatial, que l'on peut qualifier de métropolitain, est le résultat de deux forces opposées, mais complémentaires de structuration spatiale. En premier lieu, une force centripète qui, vivifiée par les grands réseaux de transport interurbains par avions, navires, trains et véhicules à combustion interne et par les moyens de communication électroniques, favorise la concentration d'activités économiques dans les régions porteuses sur le plan géographique, dont évidemment celle de Montréal. En second lieu, une force centrifuge, de caractère intra-urbain et alimentée par le véhicule à combustion interne et par les moyens de communication électronique (téléphone, radio, télévision, etc.), laquelle disperse les activités et les populations sur un vaste territoire, sans trop d'éléments structurants visuellement identifiables à l'exception des autoroutes¹.

1. Hans Blumenfeld, *The Modern Metropolis: its Origins, Growth, Characteristics and Planning. Selected Essays*, Paul D. Spreiregen (éd.), Montréal, Harvest House, 1967, p. 61-78.

Les facteurs de changement

Ici comme ailleurs, des facteurs de changement ont contribué à développer et à mettre à profit ces forces de structuration spatiale après la Grande Dépression et le conflit mondial. Ils sont nombreux et complexes, mais peuvent se ramener aux quatre principaux suivants :

- Un boom économique : engendré principalement par la libération et l'accroissement considérable des marchés après la guerre, par le recours à de nouvelles techniques de production et le passage d'une économie de production de biens à une économie de services. Ce boom économique a eu des répercussions notamment sur la croissance et l'enrichissement de la classe moyenne, laquelle a contribué à l'essor de la banlieue.
- Un boom démographique : connu comme le phénomène des *baby-boomers*, il s'est répercuté sur la croissance rapide de l'agglomération, principalement à sa périphérie qui est devenue alors accessible à un grand nombre, tant sur le plan financier que physique.
- Un boom technologique : dû en grande partie aux progrès techniques accomplis durant la guerre, ses effets se sont fait sentir dans tous les domaines, économie, transports, communications, etc., et se sont concrétisés notamment dans l'étalement urbain.
- Une mutation du contexte socioculturel : si elle a touché la plupart des sociétés occidentales, cette mutation fut davantage ressentie au Québec à cause des retards accumulés, au point d'être qualifiée de « Révolution tranquille ». Dans le domaine qui nous occupe, elle s'est manifestée, entre autres, dans l'émergence de nouveaux modèles d'habitat en rupture avec les modèles traditionnels.

Après un demi-siècle d'évolution, qu'en est-il de ces facteurs de changement ? La technologie semble poursuivre sa lancée, notamment dans le domaine des transports et des communications. Pour les personnes qui peuvent se le permettre grâce à leur emploi et à leurs revenus, ces progrès constants devraient favoriser une plus grande dispersion encore sur le territoire de la région montréalaise, spécialement à la lointaine périphérie où se trouvent encore des endroits attirants. Pour ce qui est des autres facteurs, force est de reconnaître qu'ils ont beaucoup changé eux-mêmes et que leurs transformations devraient amener éventuellement des transformations parallèles de l'organisation spatiale de la région métropolitaine.

L'évolution économique

Les changements sur le plan économique par rapport à la situation prévalant dans les années 1950-1960 peuvent se ramener à deux principaux : la mondialisation de l'économie et un déclin économique relatif, notamment dans la capacité d'intervention des pouvoirs publics.

Dans l'ensemble, on peut affirmer que l'agglomération montréalaise performe bien pour le moment dans le domaine des nouvelles technologies de production et les quelque 9 % de la main-d'œuvre qui s'y trouve engagés devraient pouvoir conserver la possibilité de choisir leur lieu d'habitat et leur style de vie.

Par contre, on assiste, dans le cadre de la mondialisation de l'économie, à l'émergence d'une société à deux vitesses, phénomène qui n'est pas sans rappeler celui qui s'est manifesté au XIX^e siècle lors de l'industrialisation de la production. À Montréal, le nombre de personnes qui doivent se contenter d'emplois précaires ou qui font partie du contingent des travailleurs autonomes est plus élevé qu'ailleurs au Canada, à la fois pour des raisons de situation géographique de l'agglomération et, selon nous, de carences dans l'éducation.

Ces individus n'ont guère d'autre choix que de se rabattre sur les quartiers centraux qui leur sont accessibles financièrement et qui peuvent leur fournir un accès relativement aisé à toute la région, source potentielle d'emplois ou de contrats. Comme l'a indiqué l'urbaniste Hans Blumenfeld, ceux qui n'ont pas d'occupation permanente ont avantage à se placer au centre de la région pour pouvoir rayonner tout autour². Cette nécessité peut être renforcée dans le cas d'un ménage ou d'un couple dont les deux membres ont des emplois précaires. On entend par quartiers centraux, dans le présent cas, non pas uniquement ceux de la ville de Montréal même, mais ceux également d'autres municipalités telles que Verdun, Longueuil, etc., pourvu qu'ils présentent des caractéristiques de densité d'occupations et de variété d'activités propres aux quartiers dits « traditionnels ».

En parallèle à la baisse du pouvoir d'achat des classes populaire et moyenne, il faut ajouter l'impuissance croissante des corps publics à investir dans les infrastructures de transport. Il est déjà prévu de faire payer le consommateur selon la distance parcourue dans les transports en commun. Il ne faut pas exclure non plus le retour des autoroutes à péage, notamment avec la privatisation de ces infrastructures comme cela se passe maintenant dans plusieurs régions d'Amérique du Nord et d'Europe. Tous ces facteurs liés à l'économie actuelle devraient favoriser comme lieu d'habitat les quartiers centraux bien équipés où se trouvent des logements à prix abordables, à moins que le coût des taxes foncières dans ces secteurs ne soit trop élevé.

2. *Idem.*

Déclin démographique et transformation du contexte socioculturel

Il n'est pas nécessaire d'aligner beaucoup de chiffres pour prouver que la situation démographique actuelle ne pourra pas soutenir le développement de la banlieue au même rythme qu'elle l'a fait dans la région montréalaise. Une grande inconnue vient s'ajouter : Quel choix de lieu d'habitat feront les enfants des *baby-boomers* qui font actuellement leur entrée dans l'âge adulte ? Dénicheront-ils dans la banlieue les emplois dont ils ont besoin pour commencer à faire une vie autonome ? Trouveront-ils dans ce milieu les stimuli que recherchent habituellement les personnes de cet âge ? Posséderont-ils les moyens financiers de perpétuer un mode d'habitat engendré par une période plus prospère ? Auront-ils enfin le goût de consacrer leurs loisirs à l'entretien d'une résidence familiale, alors même que s'effritent les structures familiales qui ont encadré la vie de leurs parents ?

En réponse à toutes ces questions, on peut émettre l'hypothèse qu'il est probable que les enfants des *baby-boomers* choisiront les quartiers centraux comme lieu de vie, du moins dans un premier temps et cela pour des raisons assez évidentes. C'est du moins ce que prévoit le démographe David K. Foot dans un ouvrage récent qui a connu une audience certaine³.

Un dernier mot sur le sujet: les *baby-boomers* résidant en périphérie vieillissent, eux aussi, tout comme leur résidence. Dans le dernier quart de leur vie, après que leurs enfants auront été élevés, entreprendront-ils les travaux nécessaires à la rénovation de leur habitation sans savoir s'ils pourront récupérer leur investissement au moment de la vente en raison précisément de ce déclin démographique ? Comme pour plusieurs la résidence familiale représente une partie des investissements nécessaires à la retraite, seront-ils portés, face à cette conjoncture, à vendre avant qu'il ne soit trop tard ? Même si ces quelques indicateurs ne peuvent nous permettre de dégager une tendance, il appert néanmoins que de nombreux acquéreurs de « condos » dans les quartiers centraux sont d'anciens banlieusards ; ce fut le cas, entre autres, pour l'immeuble McGill dans le Vieux-Montréal⁴.

Quant au contexte socioculturel, il n'y a qu'à penser, par exemple, que la création du site de l'Exposition universelle de 1967 a donné lieu à un remblayage massif du fleuve sans soulever de questions sur l'impact écologique d'une telle opération, pour se rendre à l'évidence que les mentalités ont changé depuis trois décennies. Comme le contexte actuel témoigne de préoccupations pour l'écologie, le développement durable, la conservation des ressources et du patrimoine

3. David K. Foot et Daniel Stoffman, coll., *Entre le boom et l'écho. Comment mettre à profit la réalité démographique*, Montréal, Boréal, 1996, p. 49-50.

4. Confirmé à l'auteur par le gérant de l'immeuble.

naturel et construit, il ne devrait pas continuer à favoriser à long terme la poursuite de l'étalement urbain. De même, l'arrivée des femmes sur le marché du travail et le discours féministe ne devraient pas continuer à encourager le style de vie associé à la maison unifamiliale de banlieue.

Vers un nouveau modèle d'organisation spatiale

Compte tenu des changements importants intervenus depuis un demi-siècle dans les domaines de l'économie, de la démographie et du contexte socioculturel, on peut émettre l'opinion que ceux-ci devraient éventuellement se refléter dans le modèle d'organisation spatiale de la région métropolitaine. Les hypothèses que l'on peut mettre de l'avant concernant ces transformations spatiales à venir sont les suivantes:

1. Grâce aux progrès constants dans le domaine des communications électroniques, il est possible que l'on assiste à une plus grande dispersion de l'occupation résidentielle vers la lointaine périphérie. Celle-ci pourrait cependant s'avérer marginale, demeurant le fait de personnes assurées d'un emploi approprié, stable et rémunérateur.
2. Une « polynucléarisation » de la région semble probable (résultat d'une consolidation de l'occupation résidentielle et d'un regroupement des activités, des emplois, des services et des moyens de transport collectif dans des pôles tels que Montréal, Laval, Longueuil et autres centres en devenir). Cette restructuration devrait s'accompagner de l'affirmation d'un sentiment identitaire.
3. À l'instar de ce qui s'est passé dans les quartiers du Plateau Mont-Royal à Montréal, où un vaste secteur résidentiel a acquis auprès de la population une valeur patrimoniale, certains autres secteurs particuliers de l'agglomération pourraient profiter de cette tendance en faveur de la conservation et de la mise en valeur de l'environnement bâti. Des quartiers aujourd'hui délaissés, tels que ceux du Sud-Ouest à Montréal (Pointe-Saint-Charles, Saint-Henri, etc.), qui ont l'avantage d'être situés près du centre-ville tout en étant peu coûteux d'accès, pourraient être promis à une certaine renaissance grâce à leur tissu patrimonial et au meilleur équilibre potentiel avec la nature pouvant résulter du réaménagement des friches industrielles existantes (le réaménagement du canal Lachine constituant un premier pas dans cette direction).

En conclusion, il ne s'agit pas ici de retomber dans les pièges de la prospective telle qu'elle a été pratiquée dans les décennies antérieures, mais bien de reconnaître que si le modèle spatial de l'agglomération montréalaise que nous connaissons aujourd'hui a pris naissance grâce à une conjoncture économique, démographique, technologique et socioculturelle bien singulière, il est prévisible

que ce modèle se transformera sous l'effet même de l'évolution de cette conjoncture. Contrairement à Toronto qui a opté pour le modèle de la mégacité, il nous semble qu'une des voies à explorer pour adapter la structure de la CUM à cette évolution spatiale probable serait celle d'une fédération de noyaux urbains, l'Île-de-Montréal, celle de Laval, la ville de Longueuil et quelques autres centres de densification en devenir constituant ces noyaux en question. Pour bien opérer, cette fédération devrait respecter la personnalité des noyaux et permettre le partage des coûts reliés aux infrastructures et aux services selon une géométrie variable.

La Communauté urbaine de Montréal : défi social et enjeu démocratique

Pierre Paquette

L'intérêt de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et du Conseil central du Montréal métropolitain pour les questions urbaines et montréalaises ne date pas d'hier. Tout au long de son histoire, la CSN a fait partie de la vie montréalaise, y intervenant à plusieurs reprises sur les plans économique et social, mais aussi politique.

Pour aborder la question du social en lien avec la CUM, il faut revenir sur la notion de région métropolitaine et la réalité qu'elle recouvre.

Il n'est pas facile de définir de manière exhaustive cette notion. D'ailleurs, la littérature consultée n'offre pas une définition systématique de ce qu'est une région métropolitaine. Jean-Pierre Collin, chercheur à l'INRS-Urbanisation, considère que l'usage de cette notion est plutôt impressionniste¹. Du moins, par le recours à cette notion, cherche-t-on à prendre en compte la *complexité de la réalité urbaine, alors que la globalisation imprime plus que jamais sa marque dans l'espace des villes (le local) avec l'éclatement des anciennes enclaves industrielles, la révolution informationnelle et la multiplication des pôles de communication, les clivages sociaux produits par la reconfiguration du marché du travail, la mixité des cultures due à l'immigration, etc.*

Sans minimiser cette complexité, tentons, pour commencer, une première approximation : *une région métropolitaine se constitue dans une trame urbaine dont les activités de production et d'échange ont une incidence aux niveaux national et international et dont la dynamique de développement transgresse les découpages territoriaux existants et les structures qui leur correspondent*². Sur une carte géographique, ce serait en quelque sorte un espace urbain apparaissant en surimpression aux territoires municipaux et administratifs qu'il chevauche.

-
1. Jean-Pierre Collin, « La ville-région : une réalité en émergence et les mots pour le dire », ACFAS, *Les Cahiers scientifiques*, no 85, 1995, p. 189 à 199. Voir aussi, dans ce numéro, l'article de Charles Gachelin, « Une nouvelle géographie de développement », p. 15 à 33.
 2. François Lamarche, *La dynamique métropolitaine dans la grande région de Montréal*, Montréal, Service de la recherche CSN, novembre 1997.

Cette définition qui rejoint les critères institués dans plusieurs pays occidentaux dénote les liens d'interdépendance entre les différentes composantes du territoire métropolitain, que ce soit sur le plan économique ou social. Elle suppose également que le territoire métropolitain est une réalité évolutive qui ne se fixe pas à l'intérieur de frontières politiques ou administratives définies une fois pour toutes.

Cette notion de région métropolitaine s'apparente, au regard du contenu, à d'autres expressions utilisées ces dernières années. Par exemple, celle de « ville-région » mise de l'avant dans le rapport final du Groupe de travail sur Montréal et sa région (rapport Pichette).

La dynamique du développement urbain et régional est alimentée par trois phénomènes :

1. L'internationalisation des échanges

Pierre-Paul Proulx de l'université de Montréal a bien montré que ce sont moins les économies nationales qui sont en relation que des régions organisées autour d'une ville-centre. L'enjeu est alors de s'inscrire dans un réseau d'échange avec l'extérieur, réseau d'échange économique, bien sûr, mais aussi scientifique, culturel, etc.

2. Le polycentrisme des régions urbaines

Une région métropolitaine est un ensemble urbain constitué de plusieurs pôles d'attraction, décentralisés géographiquement mais interreliés. La notion de ville-dortoir pour désigner certaines banlieues est aujourd'hui dépassée. Il existe bien des pôles de vie économique, sociale et culturelle dans plusieurs villes de banlieue. L'enjeu, ici, c'est l'intégration cohérente de cet ensemble de pôles.

Le tandem centre urbain et périphérie participe à une même dynamique de développement économique et social. Les problèmes du centre, que ce soit sur le plan des rapports intercommunautaires, linguistiques ou d'exclusion sociale et de chômage, affaiblissent la périphérie. De la même manière que les lacunes, en services publics ou en logements sociaux, par exemple, de la périphérie ont des effets sur le centre.

C'est cette compréhension, pas toujours acquise au premier coup, qui doit être la base d'une solidarité sociale réelle et agissante à l'échelle métropolitaine. Nous sommes tous et toutes conjointement responsables de notre développement social commun. La prospérité des uns favorise la prospérité des autres. Une autre facette de l'existence de ce polycentrisme se répercute sur le tracé des frontières de la région métropolitaine. Celles-ci évoluent et ne peuvent pas être facilement contenues dans des découpages administratifs. Selon les missions mêmes, ces

frontières s'élargissent ou se rétrécissent. La mission « tourisme » n'a pas nécessairement le même espace que celle, par exemple, de gestion des déchets ou du transport en commun.

3. La dynamique de décentralisation des pouvoirs vers les régions

La dynamique de décentralisation pose des défis très importants à une région métropolitaine comme celle de Montréal. La décentralisation vise à permettre à une collectivité d'avoir le contrôle d'un certain nombre de leviers pour assurer son développement. Elle porte donc des objectifs de démocratisation et de participation.

Il est clair que la décentralisation des responsabilités doit s'accompagner des ressources nécessaires pour que la communauté puisse remplir ses obligations.

Si la cohérence nationale d'un certain nombre de politiques est un enjeu primordial (on peut penser à l'éducation, à la santé et aux services sociaux, à l'accès à la justice), la cohérence métropolitaine pose aussi un défi important. Par exemple, on sait que les déplacements sur le territoire métropolitain s'organisent autour de différents pôles d'activités principalement en fonction du lieu de résidence des personnes, quoique Montréal demeure dans tous les cas un pôle d'attraction important. Il y a régionalisation des activités en même temps qu'interrelations entre les pôles, en particulier, avec le centre de l'agglomération.

C'est pourquoi une politique de développement, y compris en matière d'emploi, exige une coordination des initiatives et une concertation en fonction de cette dynamique métropolitaine.

Comment concilier ce fait avec la mise en place des centres locaux de développement (CLD) et les centres locaux d'emploi (CLE) sur l'ensemble du territoire ? L'articulation entre les dimensions locales et régionales revêt donc une grande importance et requiert la mise en place de mécanismes qui ne sont peut-être pas nécessaires dans d'autres régions du Québec.

On peut donc conclure que la région métropolitaine de Montréal satisfait aux critères caractérisant une « aire de métropolisation ». Elle est polycentrique ; elle forme un ensemble intégré participant à une même dynamique de développement ; elle est un lieu important d'échanges avec l'extérieur ; elle transgresse les découpages territoriaux existants. Il y a lieu d'insister sur ce dernier point, car il est l'objet d'une controverse. On l'a vu, la notion de réalité métropolitaine n'est pas assimilable à une entité juridique ou à un territoire administratif. D'une certaine manière, elle opère un changement d'échelle, car elle se définit avant tout en fonction de sa dynamique économique et sociale « transfrontalière ». C'est

pourquoi ce serait en restreindre le sens que d'enclaver cette notion en fonction de la délimitation des régions administratives existantes ou encore de l'« institutionnaliser » *a priori* en la transformant en nouvelle région administrative.

Une chose est sûre toutefois. La réalité métropolitaine exige une concertation entre les partenaires socio-économiques, les instances municipales et régionales de l'Île-de-Montréal et des régions avoisinantes. C'est ce que voulait réaliser la nouvelle Commission de développement de la métropole. Comparée à d'autres grandes régions urbaines d'Amérique du Nord, en particulier Toronto, Montréal a pris du retard et il est urgent d'agir sur ce plan, particulièrement dans un contexte de restructuration économique, de chômage chronique et d'exclusion sociale. Mais la question est posée : Est-ce que la reconnaissance de la dynamique métropolitaine entraîne nécessairement des modifications à la délimitation des territoires et aux structures régionales et locales existantes ?

C'est en fait cette question qui est au centre des débats actuels. Il apparaît que la réponse doit s'ébaucher en deux temps. Dans un premier temps, la reconnaissance de la réalité métropolitaine n'entraîne pas obligatoirement des changements majeurs à la délimitation des territoires et aux structures existantes. Les territoires actuels, notamment au niveau des régions administratives, recouvrent des réalités qui leur sont particulières et qui peuvent justifier une telle délimitation. Autrement dit, dans ce premier temps, c'est la constitution de liens réels de coopération qui doit primer sur la refonte administrative ou politique des territoires et des structures existantes. D'ailleurs, c'est vraisemblablement la précipitation du Groupe de travail sur Montréal et sa région à procéder à une telle refonte qui a attisé l'opposition à la mise en application de ses recommandations.

Toutefois, il faut considérer qu'avec le temps, les structures locales et régionales ainsi que la délimitation des territoires qu'elles recouvrent doivent s'adapter aux changements économiques, sociaux et culturels ayant un impact sur les dynamiques ou les approches territoriales en matière de développement. C'est cette approche plus évolutive que semble avoir choisie le ministre de la Métropole, Robert Perreault.

Cela dit, il faut consolider ce qui existe et, au premier chef, la communauté urbaine.

C'est ainsi que je propose que les champs des pouvoirs de la CUM s'inspirent du principe de subsidiarité, c'est-à-dire que les pouvoirs exercés par la CUM sont ceux qui, selon les exigences du développement métropolitain, ne peuvent être exercés efficacement à l'échelle locale ou municipale. Parmi les critères à favoriser, l'efficacité et l'équité doivent être en haut de la liste. Dans ce cadre, on ne peut limiter la perspective à celle du contribuable, il faut la relier avec celle du citoyen, usager de services publics.

Sur les questions sociales, cela signifie que toute une série de sujets, sans être exhaustifs, devraient se retrouver gérés par la CUM :

- le développement économique et l'emploi ;
- la gestion de la main-d'œuvre en appui à Emploi-Québec, en particulier pour les stratégies touchant la rétention de la main-d'œuvre sur le territoire ;
- l'aménagement urbain et le développement du territoire, incluant le logement social ;
- le transport en commun et le transport routier ;
- les infrastructures sociales et patrimoniales ;
- l'éducation et la culture, en particulier les éléments visant à l'intégration de la diversité culturelle.

Déjà, la CUM a des responsabilités où les dimensions sociales sont présentes, mais à travers une vision de services et de leur mise en commun. Il faudrait l'enrichir d'une vision de solidarité régionale. Il faut donc aller plus loin et faire en sorte que la CUM devienne, sur ces sujets, *l'instance décisionnelle régionale*.

Il faut confirmer le rôle politique de la CUM. C'est une condition essentielle pour développer les embryons de responsabilités sociales qu'elle assume déjà pour aller plus loin.

Cela signifie, d'abord, que l'élection à la présidence de la CUM doit être démocratisée. Je suggère qu'elle se fasse par suffrage universel pour, à la fois, lui donner le poids politique et moral, et faire diminuer les intérêts de la région métropolitaine et, du même coup, provoquer des débats sur les enjeux plus larges posés au grand Montréal métropolitain.

Comme on peut le constater, cette idée est à l'opposé de la position de la Conférence des maires de la banlieue de Montréal qui prône une présidence à temps partiel, assumée par un élu en fonction avec un mandat de deux ans plutôt que de quatre ans.

Le deuxième élément, c'est la reconnaissance des partenaires socio-économiques et la mise en place de mécanismes de consultation. Cela pourrait se faire en consolidant les liens entre la CUM et le CRD.

Cette reconnaissance et la mise en place de tels mécanismes visent à appuyer la démocratie représentative par une dynamique de participation avant et après la décision de l'instance démocratique.

La troisième condition, c'est une réforme en profondeur de la fiscalité locale qui assure un partage équitable des coûts, non seulement entre les municipalités de la région métropolitaine, mais aussi entre les catégories de citoyens. L'impôt sur le revenu demeure l'outil à privilégier; mais si cela pose trop de difficultés, on pourrait revenir à l'utilisation d'une partie de la taxe de vente pour financer les responsabilités régionales.

À terme, c'est évident, la révision du territoire et du nombre de municipalités devra finaliser la refonte d'une nouvelle CUM, car l'éclatement actuel du territoire est un obstacle à notre développement économique et social.

En réalité, ce sera l'aboutissement logique de la coopération et la mise en commun des responsabilités entre les instances municipales et régionales. Celles-ci constituent un passage obligé pour stopper l'effritement du tissu social et redynamiser le développement de la région métropolitaine de Montréal. Il y a urgence d'agir à ce niveau. Il serait injustifiable qu'une obstination « localiste » ou la défense d'intérêts particuliers empêchent ces nouveaux déploiements.

L'agglomération montréalaise à la croisée des chemins : région en tutelle, « mégaville » ou Ville-État ?

Luc-Normand Tellier

L'observateur de la scène municipale montréalaise ne peut que s'inquiéter de l'évolution de Montréal au cours des 12 dernières années. Au moment où Toronto, sa grande rivale historique, se transforme en mégacité et prend ainsi les moyens pour que les disparités fiscales entre le centre et les banlieues s'estompent comme par enchantement, Montréal apparaît chaque jour un peu plus comme une ville en tutelle et l'agglomération montréalaise comme une entité incapable de trouver une solution aux problèmes criants de disparité entre le centre et la périphérie et de manque de leadership qui la rongent, pour ainsi dire, de l'intérieur.

Disons, d'entrée de jeu, que trois idées fondamentales marquent la présente réflexion :

1. L'étude de l'évolution de l'étalement urbain dans la grande région de Montréal au cours des dernières années fait ressortir l'urgence de **donner une voix politique** au cœur de l'agglomération montréalaise soit en rendant la présidence de la CUM électorale au suffrage universel, soit en réalisant la fusion des municipalités de la CUM.
2. En complément de la consolidation politique du centre, la possibilité de relancer le développement de l'agglomération montréalaise et plus particulièrement de son centre en **étendant le statut de « citoyen montréalais »** à tous ceux qui fréquentent régulièrement le centre de l'agglomération afin de rétablir un meilleur équilibre fiscal entre le centre et la banlieue grâce à la création d'un **fonds de relance** du centre alimenté, entre autres, par l'instauration du **péage urbain** sur les ponts donnant accès à l'île de Montréal, ce fonds étant sous la responsabilité d'un conseil où siègeraient 66 % d'élus de l'Île-de-Montréal et 33 % de représentants élus par les banlieusards payant au moins 200 \$ par an en droits de péage (ces derniers étant vus comme des **« citoyens-partenaires » de Montréal**).

3. La nécessité de faire face à la question de l'avenir du Québec tout en **réduisant les risques** de dérapage du **débat constitutionnel**, et ce :
- en tablant sur les Montréalais fédéralistes qui ont à cœur
 - de débloquent la situation constitutionnelle en remettant en question le *statu quo* ;
 - de promouvoir un partenariat étroit entre le Canada et le Québec advenant la souveraineté ;
 - en misant sur les Montréalais souverainistes qui ont à cœur
 - de promouvoir un statut particulier pour Montréal, et ce, dès maintenant ;
 - d'obtenir du gouvernement péquiste des garanties quant à l'avenir de Montréal et de la communauté anglophone, et quant à l'octroi d'un statut particulier à Montréal, advenant un Québec souverain ;
 - de promouvoir un partenariat étroit entre le Canada et le Québec advenant la souveraineté, partenariat aussi favorable à Montréal que possible ;
 - en encourageant de diverses façons les échanges entre groupes ethniques et linguistiques par divers programmes d'échanges dans les établissements de tous les ordres d'enseignement, de l'école primaire à l'université.

Le défi posé par l'étalement urbain

Au cours des dernières années, la grande agglomération de Montréal a connu une évolution marquée par :

1. une croissance de l'étalement urbain ;
2. une baisse importante du poids du centre et de l'Île-de-Montréal dans l'agglomération ;
3. l'apparition au centre de l'agglomération d'un phénomène de « trou de beigne » ;
4. une concentration du chômage au centre, le taux de chômage étant, en 1997, de 15,4% dans la ville de Montréal, de 12,4% pour l'Île-de-Montréal, de 10,9% pour la région métropolitaine de recensement de Montréal (RMR) et de 8,95% pour la RMR excluant la ville de Montréal ;

5. une fuite de la classe moyenne vers la périphérie accompagnée d'un appauvrissement marqué du centre; il ne faut pas oublier que :
 - le revenu moyen d'un ménage de la ville de Montréal était, en 1990, de 34 144\$ par année comparativement à 48 900\$ dans le reste de la région métropolitaine de recensement de Montréal ;
 - le revenu moyen au centre était, en 1990, égal à 69,8 % du revenu moyen en périphérie ; or, ce pourcentage était de 76,0 % en 1970 ;
 - en 1990, dans la ville de Montréal, la proportion des ménages qui avaient un revenu supérieur à 40 000\$ était de seulement 31,7%, alors que ce pourcentage était de 63,6% dans le reste de la région métropolitaine de recensement ;
 - en 1994-1995, 24% des ménages de la ville de Montréal vivaient de l'aide sociale, ce pourcentage n'étant que de 20% dans le reste de la région métropolitaine ;
 - enfin, environ un tiers de tous les ménages de la ville de Montréal vivent actuellement soit de l'aide sociale, soit de l'assurance-emploi ;
6. une perpétuation des disparités fiscales entre le centre et la périphérie (à valeur foncière égale, les taxes foncières et les taxes de services, en excluant les améliorations locales, étaient, en 1995, de 31,2 % supérieures dans la ville de Montréal que dans les autres municipalités de la région métropolitaine de recensement de Montréal, et cela quand il s'agit de résidences unifamiliales ou de « condos », et de 23,9 % supérieures, quand il s'agit de « plexes ») ;
7. une concentration de plus en plus marquée des besoins au centre et des ressources dans la périphérie, d'où un déséquilibre social de plus en plus criant.

Donner une voix politique à l'Île-de-Montréal

Les implications politiques de ces résultats sont considérables. Manifestement, les intérêts des représentants politiques des trois zones décrites (le « trou de beigne », le « beigne » et la zone « hors beigne ») sont différents et souvent antagonistes bien qu'il demeure vrai qu'objectivement des intérêts communs existent. Pour freiner l'étalement et limiter les dégâts humains, urbanistiques et financiers du phénomène de « trou de beigne », convient-il de regrouper des représentants locaux aux intérêts antagonistes au sein d'un organisme régional couvrant la très grande région de Montréal ou ne vaut-il pas mieux donner à la CUM, où se posent les problèmes les plus criants, la voix politique, l'autonomie

et les pouvoirs qui lui permettront de s'imposer à une périphérie qui la vide peu à peu ? C'est la question.

Personnellement, j'ai toujours pris nettement position en faveur de l'affirmation de la spécificité et de l'autonomie de l'Île-de-Montréal. La première raison de cette prise de position découle de l'analyse qui précède, analyse qui fait ressortir la diversité des intérêts des trois zones concentriques. Une stratégie basée sur la fusion bureaucratique de ces trois zones ou même seulement des deux premières (le « trou de beigne » et le « beigne ») nous semble exposée au blocage perpétuel et à l'immobilisme, ce qui est la chose dont Montréal a le moins besoin.

La seconde raison est aussi politique. La stratégie englobante tend à gommer les spécificités socio-politico-économiques du centre, alors qu'il y a de bonnes raisons de croire que ces spécificités sont un actif et qu'elles peuvent servir de base à une stratégie de relance. Il n'est pas indifférent de constater que l'Île-de-Montréal, comparée au reste de son agglomération, est significativement plus « bilingue et même multilingue », plus diversifiée ethniquement, plus « fédéraliste » (bien que les francophones y soient légèrement plus souverainistes que la moyenne des francophones du Québec), plus diversifiée économiquement, plus orientée vers l'extérieur, plus cosmopolite, plus « internationale », plus dynamique culturellement, plus soumise à la concurrence des autres grandes villes du continent et, malgré ou à cause de tout cela, plus dramatiquement affectée par le déclin relatif de Montréal et par l'étalement urbain.

La création d'un ministère de la Métropole et l'évocation pendant un certain temps de la mise sur pied d'une commission de développement de la métropole couvrant plus d'une centaine de municipalités de la région montréalaise rendent plus actuelle que jamais la question du poids politique du centre de l'agglomération par rapport à celui de la périphérie. La concertation pan-métropolitaine n'a vraisemblablement de chances d'être fructueuse que si un équilibre existe entre les poids politiques de l'un et de l'autre. Or, un tel équilibre poserait un défi particulier dans un contexte où les 29 municipalités de la CUM auraient devant elles presque trois fois plus de municipalités de la périphérie.

Il est devenu urgent de donner une voix politique plus grande au cœur de l'agglomération montréalaise soit en rendant la présidence de la CUM électorale au suffrage universel, soit en favorisant la fusion des municipalités de la CUM. Le but poursuivi consiste à créer un lieu de pouvoir au centre de l'agglomération montréalaise où Montréalais et Montréalaises débattront de leur avenir collectif dans un contexte municipal, mais aussi « supramunicipal » en ce sens que des questions liées au développement économique et à la vie socioculturelle pourront y être abordées et déborder les limites des services municipaux.

Un fonds de relance du centre

Donner au centre de l'agglomération montréalaise un poids politique accru ne suffit pas. Encore faut-il proposer une formule qui permette aux navetteurs qui fréquentent le centre tout en habitant la banlieue de contribuer, non seulement financièrement, mais aussi politiquement à la relance du centre. Nous mettons ici de l'avant une formule qui nous semble permettre cela par le biais de la création d'un fonds de relance du centre.

Les tendances associées au phénomène de trou de beigne sont des tendances lourdes qui laissent croire qu'au cours des années qui viennent, la mutation du centre et, plus particulièrement, de la zone immédiatement adjacente au centre des affaires va se poursuivre. Reste à savoir si cette mutation se fera dans le désordre et la spéculation, comme aujourd'hui, ou si elle donnera lieu à une renaissance ordonnée de cette zone. On peut douter de ce que la seconde hypothèse puisse se réaliser d'elle-même, dans le laisser-faire. Sa réalisation requiert un plan, une stratégie, de multiples projets et, conséquemment, de l'argent.

Il convient de prévoir une stratégie de financement. J'ai proposé (voir Tellier, 1993) à cette fin la création d'un fonds de relance destiné à financer les investissements à caractère urbanistique de notre ville.

Le fonds de relance proposé comporterait les caractéristiques suivantes :

1. Il serait alimenté essentiellement à partir du produit de la surtaxe sur les terrains vagues et du péage urbain, dont nous reparlerons.
2. Il serait utilisé pour réaliser des projets ponctuels de revitalisation du tissu urbain, projets pouvant donner lieu à l'aménagement de squares et de parcs de voisinage, à la restauration d'édifices, à certains achats de terrains ou d'édifices, à certaines expropriations, à certaines constructions, etc.
3. Les investissements réalisés grâce à ce fonds seraient récupérés, dans la mesure du possible, par la revente des immeubles construits ou restaurés ou par des revenus de location de telle façon que ce fonds augmente progressivement.
4. La Société administrant le fonds se verrait confier des pouvoirs spéciaux concernant les immeubles désaffectés afin de réduire au minimum les tracasseries administratives imposées aux propriétaires lorsqu'ils veulent restaurer leurs édifices.
5. La Société administrant le fonds exercerait un réel leadership pour toutes les questions liées à la revitalisation du tissu urbain montréalais,

cela en concertation avec le Service d'urbanisme et les autres services municipaux.

Cette proposition présente plusieurs avantages. Elle constitue un moyen efficace de lutter contre la détérioration du tissu urbain. À long terme, elle ne peut être que rentable pour la ville. En outre, elle est susceptible d'avoir un important effet multiplicateur sur les investissements immobiliers, l'aménagement d'un square, par exemple, pouvant susciter de nombreux investissements privés.

Cette solution originale mettrait Montréal à l'avant-garde dans le domaine de l'urbanisme. Elle permettrait de faire concrètement le lien entre la conception de projets, l'évaluation de projets, la consultation et la planification. En la mettant de l'avant, il s'agirait de promouvoir un urbanisme générateur de projets, plutôt que simplement générateur de réglementation.

Le fonds de relance fonctionnerait en parallèle avec la comptabilité courante de la Ville. Il pourrait devenir assez rapidement, dans le domaine du développement urbain montréalais, l'équivalent de la Caisse de dépôt et placement du Québec, c'est-à-dire un outil puissant d'intervention dans le développement économique et immobilier de notre ville.

Faire des banlieusards-navetteurs des « citoyens-partenaires » de Montréal

L'administration du fonds de relance relèverait d'un conseil d'administration où siègeraient 66 % d'élus de l'Île-de-Montréal et 33 % de représentants élus par les banlieusards payant au moins 200 \$ par an en droits de péage sur les ponts entourant l'île de Montréal. Ces banlieusards-navetteurs se verraient ainsi conférer un statut de « citoyens-partenaires » de Montréal, statut comportant à la fois une dimension politique, par le biais de l'élection de représentants au conseil d'administration, et une dimension pratique, la carte d'Accès-Montréal pouvant, par exemple, leur être attribuée à des conditions avantageuses.

Avec le temps, le statut de citoyen-partenaire de Montréal pourrait jouer un rôle grandissant dans l'établissement de liens harmonieux entre le centre et la périphérie. Une nouvelle dynamique pourrait s'instaurer à l'intérieur de l'agglomération montréalaise basée non plus uniquement sur un dialogue entre les élus, mais bien plutôt sur une implication directe de tous les citoyens fréquentant le centre de l'agglomération.

Recourir au péage urbain

Au cours des dernières années, il a été beaucoup question de « nouveau pacte fiscal » pour la ville de Montréal. L'administration Doré et l'administration Bourque en ont fait une priorité ; sans grand succès jusqu'ici, il faut bien l'avouer.

Le problème est le suivant. Les besoins financiers du centre de l'agglomération sont évidents ; or, le phénomène de trou de beigne ronge de plus en plus l'assiette fiscale de la ville centrale, réduisant les moyens financiers de la Ville au moment même où les besoins deviennent de plus en plus criants, ce qui accentue le déséquilibre fiscal qui existe entre la ville centrale et les villes de banlieue, ce qui, à son tour, accentue la dynamique du trou de beigne (notons, cependant, que cette vision n'est pas partagée par tous, comme en fait foi un texte de Danielle Pilette, 1997).

Pour sortir de ce cercle vicieux, où la ville centrale peut-elle trouver les ressources qui lui manquent ? Il y a, au fond, seulement trois réponses à cette question. Ces ressources peuvent provenir, premièrement, des gouvernements supérieurs, deuxièmement, des municipalités de la grande banlieue montréalaise ou, troisièmement, des banlieusards et des autres personnes de l'extérieur qui fréquentent le centre de l'agglomération.

Les principes financiers des gouvernements supérieurs sont suffisamment connus pour qu'il n'y ait pas lieu de faire de longues démonstrations pour comprendre que les ressources supplémentaires sont peu susceptibles de provenir de ces gouvernements.

La seconde hypothèse, consistant à amener les municipalités de banlieue à contribuer à la relance du centre de l'agglomération, est celle qui a été mise de l'avant au cours des dernières années par l'administration Doré, puis par le rapport Pichette (voir Groupe de travail sur Montréal et sa région, 1993) et, enfin, par l'administration Bourque. Elle peut prendre diverses formes : celle du *tax base sharing* (voir Beaudoin et Collin, 1997), celle de la péréquation régionale ou même celle d'une redevance de développement. Toutes ces approches amènent des administrations municipales en meilleure position à « subventionner » une ou des administrations municipales en plus mauvaise position.

Le problème, c'est que, dans la dynamique du trou de beigne, les municipalités subventionnaires sont celles qui tirent (ou du moins ont l'impression de tirer) le plus grand profit de la situation qui vide le centre subventionné de ses ressources et de ses payeurs de taxes. C'est souvent beaucoup leur demander que de payer pour enrayer le mécanisme qui leur amène l'eau au moulin. Aussi, nul ne peut s'étonner de leur peu d'enthousiasme et d'empressement quand vient le moment de discuter de ces choses.

Reste la troisième voie, celle de l'instauration d'un système électronique de péage urbain qui ne force pas à contribuer ceux qui n'utilisent pas les infrastructures du centre et qui amène à contribuer à la relance du centre ceux qui travaillent et s'amuse à Montréal tout en payant leurs taxes municipales dans les municipalités de la périphérie.

L'Île-de-Montréal ne peut plus attendre et ne peut se permettre de compter sur le bon vouloir des municipalités de la couronne montréalaise. Elle doit équilibrer le fardeau fiscal entre le centre et la périphérie de l'agglomération en associant, au centre, à la taxation « immobilière » une taxation de la « mobilité » au moyen du « péage urbain ».

Les avantages théoriques du péage urbain électronique sont multiples. Installé autour de l'Île-de-Montréal ou autour du centre-ville proprement dit, tout en permettant de financer la relance du centre (on parle alors de « péage de financement »), le péage urbain a normalement pour effet :

1. de réduire la congestion automobile (on parle alors de « péage de régulation » ; Duchêne (1994) souligne le fait que le péage de régulation suit une logique de court terme et recherche une optimisation interne au système de transport; c'est en vertu de la recherche de la régulation du trafic que les péages urbains sont le plus souvent modulés suivant les heures, le tarif le plus élevé s'appliquant aux heures de pointe ; à Hong-Kong, la modulation s'est aussi faite sur la base des lieux, l'accès à certaines zones coûtant plus cher que l'accès à d'autres zones) ;
2. de favoriser le covoiturage et le transport en commun (n'oublions pas qu'à Montréal, le transport en commun bat de l'aile et que la STCUM a transporté 15 millions de personnes de moins en 1995 qu'en 1986) ;
3. de lutter contre la pollution (on parle alors de « péage environnemental » et du principe du « pollueur-payeur » ; Duchêne (1994) souligne le fait que le péage environnemental suit une logique de long terme et prend en compte les interactions du système de transport avec le reste du monde économique ;
4. de favoriser une meilleure allocation des terrains au sein de l'agglomération en réduisant le déséquilibre fiscal entre le centre et la périphérie et en freinant l'étalement urbain et l'effet de trou de beigne (l'augmentation du coût d'accès au centre augmente la demande de logements au centre et réduit la demande en périphérie ; on estime, dans la région Île-de-France, qu'une augmentation du coût d'accès au centre de Paris équivalant à la valeur de 15 minutes du temps de l'utilisateur entraînerait une baisse de la demande de logement en périphérie qui se traduirait par une baisse d'au moins 14% du prix du logement en périphérie).

Les inconvénients du péage urbain se résument en bonne partie au fait qu'il constitue une taxe et que toute taxe ne peut être qu'impopulaire. De plus, les taxes sont généralement d'autant plus impopulaires qu'elles sont honnêtes, franches et non camouflées. Or, le péage urbain n'est pas camouflé et c'est son principal inconvénient par rapport aux formules de péréquation régionale, de *tax buse*

sharing et de toute autre formule impliquant des transferts entre municipalités. Par contre, c'est précisément parce qu'il est franchement affiché et publicisé que le péage urbain est susceptible d'avoir un impact réel sur l'étalement urbain et sur l'effet de « trou de beigne » puisqu'il entre clairement dans les calculs qui précèdent la prise de décision du consommateur quand celui-ci choisit de s'établir au centre ou à la périphérie. Par ailleurs, Duchêne (1994, p. 18) souligne que « des sondages d'opinion réalisés à l'étranger (en Norvège notamment) montrent de façon très nette que l'acceptabilité du péage change radicalement si l'on indique et garantit l'usage des fonds collectés ». Notons à ce sujet que l'économiste britannique Phil Goodwin a proposé la « règle des trois tiers » comme étant une règle optimale : une part pour l'amélioration du réseau routier ; une part pour les transports en commun ; une part pour le budget général de la collectivité. Nous proposons de modifier cette règle de la façon suivante : une part pour le transport en commun, une part pour améliorer le réseau de circulation du centre, une part majeure pour le fonds de relance du centre de Montréal.

Un autre inconvénient souligné en Norvège a trait à la préservation de la vie privée. Certains se sont inquiétés, surtout à Bergen, du fait que le péage urbain électronique permettait à l'État d'enregistrer les allées et venues des citoyens. Aussi proposons-nous de limiter l'application du péage à l'entrée sur l'île et aux heures où le flux de véhicules y entrant est à son maximum, aucun enregistrement des déplacements n'étant effectué en dehors de ces heures.

Enfin, en permettant à ceux qui paieront au moins 200 \$ par an en péage urbain d'avoir leurs propres représentants élus sur le comité de direction du fonds de relance alimenté en partie par le péage urbain, la formule proposée s'inspire du principe *no taxation without representation* et fait en sorte que ceux qui fréquentent régulièrement le centre de l'agglomération deviennent de véritables citoyens montréalais.

Minimiser les risques du débat constitutionnel

La question constitutionnelle est indissociable de la question montréalaise. Si les politiciens municipaux ont jusqu'ici choisi de ne pas l'aborder, cette question mérite malgré tout d'être traitée ouvertement, avec lucidité. Avant 1976 (année où le débat constitutionnel a pris un tournant important), le taux de chômage montréalais ne correspondait qu'à environ 76 % du taux de chômage de l'ensemble du Québec. Il était, par ailleurs, significativement inférieur à celui de la région de Québec et même à celui de la région d'Ottawa-Hull. Or, après 1977, nous assistons à un retournement complet (et tout à fait inhabituel, il faut le souligner) de la situation : le taux montréalais dépasse, depuis cette date, celui d'Ottawa-Hull (et ce, de façon de plus en plus marquée) et même, généralement, le taux de la région de Québec, l'écart entre les taux tendant à augmenter. La tentation est

grande de voir dans le débat constitutionnel un facteur plus que probable des déboires récents de Montréal.

D'un point de vue montréalais, ce qui frappe, c'est que, plus la souveraineté du Québec devient une hypothèse vraisemblable, plus le fédéral, le capital canadien et les anglophones se retirent de Montréal, alors que les victoires du « non » ont toujours été obtenues grâce à Montréal (singulièrement en 1995) et que ces fuites ne peuvent que favoriser encore plus le mouvement souverainiste. Ottawa gagne les référendums grâce à Montréal. Mais que fait Ottawa pour Montréal ?

Notons que la stratégie de la peur favorisée par certains stratèges fédéraux, si elle contribue au maintien du *statu quo*, rend, aussi, peu crédibles les démarches de ceux qui ont alimenté la peur, lorsque, au lendemain d'un « non », ceux-là cherchent à dissuader les gens et les capitaux de quitter Montréal. Alimenter la peur peut être politiquement efficace, mais cela peut parfois être apparenté à de l'irresponsabilité quand on songe aux conséquences, tant aux lendemains d'un « non » que d'un « oui ».

La position des Montréalais face à l'évolution constitutionnelle peut laisser perplexe. Tous conviennent que Montréal a été jusqu'ici la principale victime des mésententes entre Québec et Ottawa et, pourtant, a-t-on jamais vu les Montréalais protester collectivement face à cette situation. Le plus souvent, les Montréalais ont eu tendance à s'opposer les uns aux autres sur la base du clivage entre fédéralistes et souverainistes plutôt qu'à faire front commun face à une situation dont Montréal souffre plus que toute autre ville.

N'est-il pas symptomatique que des organismes comme la Chambre de commerce de Montréal ou des responsables comme le maire de Montréal ou le président de la Communauté urbaine de Montréal interviennent rarement, pour ne pas dire jamais, pour réduire les risques qui alimentent la peur des changements constitutionnels ou pour exiger des assurances quant à la préservation des droits acquis des uns et des autres advenant un changement dans le statut du Québec ?

Comment expliquer que, malgré l'ampleur des enjeux pour Montréal, les responsables montréalais n'aient jamais songé à mettre de l'avant des hypothèses de solution ? Ce faisant, ne seraient-ils pas en position de servir d'intermédiaires, de médiateurs, de modérateurs et même d'arbitres ? En se « positionnant » comme arbitre, Montréal pourrait enfin cesser d'être l'éternel « bouc émissaire ». Se rendra-t-on compte, un jour, à la lecture des résultats du dernier référendum, que, du point de vue strictement stratégique, Montréal détient en quelque sorte la « balance du pouvoir » dans les querelles canado-québécoises et que, par conséquent, elle a toutes les raisons d'être courtisée plutôt que d'être dépouillée et humiliée ?

Pour ce faire, les Montréalais doivent faire preuve de sagesse et tout faire pour « relativiser » le débat constitutionnel afin de le faire sortir de ses ornières

traditionnelles. Quel Montréalais sensé peut prétendre que tout changement constitutionnel est un drame ou encore que le choix n'existe qu'entre le *statu quo* et le chaos ? Si les Montréalais ont appris à vivre ensemble dans la plus grande diversité sur un territoire aussi étroit que l'île de Montréal, qui leur fera croire qu'il est impossible d'accommoder les uns et les autres dans un espace aussi vaste que celui de l'ensemble canadien ?

Une stratégie visant à faire jouer à Montréal un rôle de médiateur et, éventuellement, d'arbitre, devrait s'appuyer sur un certain nombre de positions nettement énoncées. Premièrement, l'idée même de la partition du Québec devrait être écartée, car, loin de favoriser le rapprochement des parties, elle ne peut qu'accentuer l'affrontement. Deuxièmement, l'existence d'un peuple du Québec ayant le droit d'être protégé devrait être affirmée, car elle constitue la base même de toute solution future. Troisièmement, la spécificité montréalaise devrait être reconnue comme un élément porteur d'équilibre et comme un ingrédient de base de toute nouvelle entente canado-québécoise.

Cette spécificité pourrait justifier un statut linguistique, scolaire et universitaire spécial pour l'Île-de-Montréal et ce, entre autres, afin de freiner les exodes et de relancer le centre de l'agglomération montréalaise qui en a grand besoin. Ne pourrait-on pas envisager la possibilité pour les résidents de l'Île-de-Montréal de passer deux années dans l'autre système scolaire dans le cadre d'échanges réciproques, ce qui ne coûterait rien et ne modifierait pas l'équilibre du nombre des élèves de part et d'autre ?

La spécificité montréalaise pourrait s'affirmer politiquement, « symboliquement » et même économiquement par l'instauration d'un droit d'entrée sur l'île de Montréal et par la constitution d'une zone franche. Elle pourrait s'appuyer sur la formation d'un mouvement montréalais visant à tirer le meilleur profit de la diversité montréalaise, diversité s'appuyant sur la « bipolarité » de l'ensemble canadien existant ou redéfini.

Une stratégie montréalaise bien pensée conduirait, en période référendaire, par exemple, à réduire les risques qui alimentent la peur, en ne prenant position ni pour le « oui » ni pour le « non », mais, au contraire, en définissant les conditions qui devront prévaloir, que le « oui » ou que le « non » l'emporte.

Ainsi, lors du dernier référendum, le maire de Montréal aurait pu faire campagne pour dire que, quelle que soit l'issue du référendum, les Montréalais n'accepteront jamais que soient remises en question les conditions qui permettent aux divers groupes culturels et linguistiques de vivre en harmonie à Montréal, ni celles qui permettent aux compagnies montréalaises de continuer à commercer et à opérer dans un contexte de libéralisme comportant un minimum de barrières de toutes sortes.

De même, le maire de Montréal aurait pu intervenir activement pour contrer la peur que le débat référendaire faisait naître, peur qui se révèle aussi dommageable au lendemain d'un « non » qu'au lendemain d'un « oui ». Le maire de Montréal aurait pu aussi dire que les Montréalais avaient des intérêts propres et qu'ils entendaient les défendre avec vigueur quelle que soit l'issue du débat. Enfin, sans déroger à ses devoirs, le maire de Montréal pourrait déplorer publiquement toutes les attitudes d'affrontement et tous les refus d'adapter les structures aux exigences de la réalité.

Il y a lieu de regrouper à la fois des souverainistes et des fédéralistes afin de faire prévaloir les intérêts de Montréal quoi qu'il advienne. Il s'agit de proposer des scénarios susceptibles de relancer le dialogue et de proposer des solutions. Dans une situation tendue, les Montréalais devraient être en mesure d'échapper à l'affrontement en ramenant toujours le débat sur un plan rationnel et dans le cadre de la recherche de solutions opérationnelles ; et ce, en situant les choses dans une large perspective historique et dans le contexte d'un large éventail de possibilités.

La défense des intérêts de Montréal exige que s'associent à la fois des partisans du « oui » et du « non ». La force de persuasion d'une semblable association proviendrait de sa diversité même. Pour être efficace, le message doit surprendre dans la bouche de celui qui le transmet. Se prononcer pour la protection de la diversité de Montréal est plus percutant venant d'un partisan du « oui » que du « non ». Favoriser la recherche de solutions originales étonne plus de la part d'un partisan du « non ». Dénoncer la thèse suivant laquelle la moindre concession au Québec ne peut conduire qu'à une surenchère est plus efficace venant de partisans à la fois du « oui » et du « non ».

Montréal a cessé d'être la capitale du Canada, en 1849, à partir du moment des affrontements entre anglophones et francophones. Montréal ne pourra s'épanouir qu'en se plaçant en situation d'arbitre et en tirant profit de sa position stratégique. La force de Montréal, c'est de pouvoir être un terrain d'entente plutôt qu'un terrain de combat. Et sa faiblesse sera toujours d'accepter d'être un terrain d'affrontement, alors qu'elle a tout pour constituer un terrain de compromis.

Dans les circonstances actuelles, les Montréalais doivent faire la preuve qu'ils peuvent, mieux que quiconque au Canada, faire preuve d'imagination, de calme, de détermination et de solidarité. Peut-être sont-ils les mieux placés pour faire débloquer une situation dont ils sont les premiers à souffrir.

Conclusion

Du fait que ses frontières sont celles de l'île de Montréal et du fait qu'elle existe depuis plusieurs années déjà, la CUM pourrait bien offrir les bases de l'affirmation de plus en plus nette d'une « montréalité » politique que la situation présente

exige. La fusion de toutes les municipalités de la CUM est une voie qui apparaît, de plus en plus à un grand nombre de personnes, un passage obligé vers un renouveau montréalais. L'audace récente du gouvernement ontarien dans le cas de Toronto remet en question la « frilosité » des solutions envisagées dans le cas de Montréal. Dans mon bien provocant *Vive Montréal libre!*, je ne me suis même pas avancé au point de reparler de la fusion de toutes les municipalités de l'Île-de-Montréal. L'heure serait-elle venue de le faire ? Il nous le semble bien.

Montréal doit se donner les moyens de refuser d'être transformée peu à peu en ville soumise au jour le jour à la tutelle de Québec. La voie de la création d'une mégaville à la torontoise couvrant un territoire débordant largement celui de l'île de Montréal nous semble irréaliste. L'idée de maire Drapeau d'« une île, une ville » mérite qu'on s'y attarde à nouveau. Celle de l'élection au suffrage universel du président de la CUM peut constituer un premier pas dans cette direction. Pour ce qui est du concept de « ville-État », au sens propre, il est excessif. Cependant, comme idéal et comme référence, il demeure porteur de réflexions utiles pour l'avenir d'une ville exceptionnelle qui se cherche.

Bibliographie

- BARLOW, Julie et Jean Benoît Nadeau (1996). « Péages: pour mieux (se faire) rouler ? », *L'actualité*, juillet, p. 58-61.
- BEAUDOIN, Chantal et Jean-Pierre Collin (1997). « Partage de la croissance de l'assiette fiscale municipale et dynamique d'agglomération », dans Tellier, Luc-Normand (dir.), *Les défis et les options de la relance de Montréal*, Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec, 196 pages.
- DUCHÊNE, Chantal (1994). *Péage urbain*, Paris, Centre d'études des transports urbains, 145 pages.
- FUJITA, Masahisa (1989). *Urban Economic Theory: Land Use and City Size*, Cambridge, Cambridge University Press, 366 pages.
- Groupe de travail sur Montréal et sa région (1993). *Montréal une ville-région* (rapport Pichette), décembre 1993, 147 pages.
- PILETTE, Danielle (1997). « Fiscalité et relance de Montréal », dans Tellier, Luc-Normand (dir.), *Les défis et les options de la relance de Montréal*, Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec, 196 pages.
- TELLIER, Luc-Normand (1993). *Vive Montréal Libre !* Montréal, Éditions du Boréal, 275 pages.
- TELLIER, Luc-Normand (1996). « “Trou de beigne” et étalement : prospective topodynamique de l'évolution de l'agglomération montréalaise », *Plan Canada*, vol. 36, no 3, mai.

Montréal et les nouveaux enjeux métropolitains

Marc V. Levine

« Imaginez Montréal en l’an 2025. » Ainsi commençait un article publié dans un journal montréalais à la veille des élections municipales il y a quatre ans. « Des bandes de voyous rôdant le long de la rue Sainte-Catherine devant des boutiques entourées de planches. Les sans-abri campent par groupes dans des appartements abandonnés. Le magasin Eaton [...] est parti [du centre-ville] pour la dynamique « banlieue » de Mascouche. Entre-temps, le Casino a dû être agrandi seize fois. Histoire à faire peur ? Si nos dirigeants municipaux ne s’occupent pas des enjeux à long terme qui modèleront l’avenir de Montréal, voilà certainement un scénario à envisager, selon des experts. »

Une exagération ? Une hyperbole ? Sans doute... quoiqu’une manchette récente de *La Presse* me porte à croire que l’an 2025 est arrivé plus tôt que prévu : « *Squeepees*, mendiants, *dealers* et prostitués feront encore partie du paysage montréalais. »

Mais même si certains scénarios peuvent paraître sensationnalistes, il semble bien qu’il y ait eu « américanisation » des modèles de développement urbain à Montréal au cours des 25 dernières années. S’il existe des différences importantes entre le modèle américain et le modèle montréalais – comme nous allons le voir un peu plus loin – les deux sont le fait d’une vision similaire, c’est-à-dire ce qu’Anthony Downs appelle un « étalement illimité et à faible densité ». Comme de nombreux experts l’ont relevé dans le présent ouvrage, et comme le décrit à fond le rapport Pichette de 1993, ces tendances socio-économiques constatées dans la grande région métropolitaine réduisent de plus en plus les possibilités de la CUM comme institution d’aménagement métropolitain, au détriment de la ville-centre de Montréal.

Aujourd’hui, par exemple, à peine 30 % de la population de la région habite la ville de Montréal et tout juste un peu plus de 50 % habite le territoire de la CUM. Il s’agit d’une chute vertigineuse par rapport au début des années 1970. Montréal et la CUM sont devenues, comme on l’entend dire souvent, le « trou du beigne ». En effet, 75 % des nouveaux quartiers résidentiels construits dans la région dans les années 1990 le sont hors de l’île de Montréal.

Si l'économie régionale est fortement concentrée sur l'île et, de fait, dans le centre-ville de Montréal, il y a eu aussi décentralisation de l'activité économique. Une étude des déplacements dans la région au cours des 20 dernières années révèle des reculs dans tous les domaines (travail, magasinage et loisirs) vers la CUM. Conclusion de l'étude: « La Communauté urbaine de Montréal subit une érosion relative de sa capacité de polarisation de la région métropolitaine [...] La situation de Montréal s'apparente donc à celle qui a été abondamment décrite pour nombre d'autres métropoles nord-américaines. »

Les coûts liés à ce modèle d'étalement illimité et à faible densité ont aussi été largement analysés, notamment :

- Fortes augmentations et concentrations du chômage et de la pauvreté dans le noyau urbain et difficultés financières qui en découlent. Au cours des 10 dernières années seulement, le nombre des résidents employés sur l'Île de Montréal a chuté de presque 14%. Le taux de chômage dans la CUM a dépassé les 10% pendant les années 1990.
- Augmentation de la circulation automobile et des problèmes environnementaux puisque la croissance suburbaine et exurbaine dépasse les capacités des infrastructures et de la planification.
- Déséquilibres financiers entre la ville et la banlieue, ce qui a comme effet dévastateur la détérioration des services municipaux et la hausse des taxes municipales, et, dans un cercle vicieux, entraîne une hausse des départs des résidents de classe moyenne vers l'extérieur de l'île.
- Et, dans le cas de sociétés comme le Québec, qui essaie de réduire les dépenses gouvernementales, l'étalement urbain a des conséquences néfastes sur les finances publiques. Depuis 1980, par exemple, 238 millions de dollars du Trésor public ont été dépensés pour la construction de 42 écoles dans les banlieues hors de l'île alors que 31 écoles ont été fermées sur l'Île-de-Montréal.

Il ne faudrait pas exagérer. Malgré le niveau inquiétant des taux de chômage et de pauvreté qu'elle connaît, la ville de Montréal est une ville très différente de la plupart des villes américaines de la *Frostbelt* qui, dans les mots de David Rusk, se sont détériorées à un point de non-retour, après quoi les villes-centres continuent leur chute inexorable sur les plans économique, social et financier. Près des deux tiers des navetteurs de la grande région de Montréal se rendent sur le territoire de la CUM pour leur travail; par contre, moins du tiers des navetteurs de régions comme Baltimore, Philadelphie ou Boston doivent se rendre dans la ville-centre pour leur travail. À Detroit, croyez-le ou non, seulement 10% des navetteurs de la région travaillent dans la ville-centre. Dans le cas de Montréal, le centre-ville reste un pôle beaucoup plus important pour le travail, les loisirs et l'habitation que dans toutes les villes de la *Frostbelt* américaine.

Étant donné ces atouts, Montréal devrait être une région idéale pour la formulation d'un autre type de modèle d'aménagement urbain, soit un modèle orienté vers la ville-centre. En effet, on semblait être en train de prendre conscience des problèmes liés au modèle d'étalement à faible densité, à preuve la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et l'option préférable d'aménagement dans les années 1970, le rapport Pichette en 1993 et, enfin, l'adoption, en 1997, des « grandes orientations » des ministres Ménard et Trudel qui laissent entendre que le gouvernement provincial aurait comme politique de décourager activement l'étalement urbain. Une Commission de développement de la métropole serait appelée à devenir l'agent principal pour mettre en œuvre cette nouvelle vision, coordonner l'aménagement du territoire, le développement économique et le transport de telle sorte que l'équité sociale, l'équilibre fiscal et le développement durable soient assurés.

Et pourtant, Montréal semble aujourd'hui bien loin de la réalisation de cette nouvelle vision d'aménagement métropolitain. Le lancement de la Commission a été ardu ; une fois créée par une loi en 1997, la Commission n'était plus qu'une version diluée de ce qui avait été proposé dans le rapport Pichette. En effet, l'opposition des banlieues hors de l'île de Montréal a été tellement vive face à tout ce qui pouvait ressembler à une vision nouvelle de l'aménagement métropolitain que le ministre Perreault a reconnu récemment que la Commission reposait désormais « au congélateur » et qu'elle ne ressusciterait probablement pas. D'autres scénarios « régionalistes » plus modérés, comme l'annexion de Laval ou de Longueuil à la CUM, n'ont pas réussi à plaire davantage.

Pourquoi en sommes-nous arrivés là? Pourquoi, et ce malgré les belles promesses et les propositions intéressantes, Montréal semble plus que jamais attachée au modèle de l'étalement urbain illimité et à faible densité? J'aimerais me pencher sur l'aspect *politique* du « métropolitainisme » et m'inspirer notamment de l'expérience américaine récente, où un mouvement de « néorégionalistes » n'a pas réussi non plus à vraiment contrer le modèle d'aménagement dominant et ce, malgré une couverture médiatique favorable. Je conclurai par quelques idées modestes sur des pistes à examiner pour faire progresser un nouveau modèle d'aménagement.

Aux États-Unis, les « apôtres du régionalisme », tels Anthony Downs, Neil Pierce, Myron Orfield et David Rusk, ont mis de l'avant diverses formes d'aménagement métropolitain pour remplacer le modèle de l'étalement à faible densité. Leur action a effectivement eu un certain effet : au-delà des modèles classiques de coopération régionale aux États-Unis comme à Portland, Minneapolis et Seattle, des métropoles comme Baltimore, Pittsburgh, Philadelphie et Milwaukee, souvent dirigées par des comités de gens d'affaires en vue, ont commencé à examiner des modèles régionaux. Les « néorégionalistes » font valoir

trois principaux arguments pour convaincre les banlieusards récalcitrants du bien-fondé du modèle régional, les voici :

- *Intérêt personnel* : Selon les néorégionalistes, la ville-centre en décrépitude fait baisser le revenu et le niveau de vie des banlieusards.
- *Efficacité* : Les services peuvent être dispensés plus efficacement sur une base régionale et des problèmes comme l'aménagement des réseaux de transport et la protection de l'environnement exigent que des plans régionaux soient mis en place.
- *Concurrence de l'économie mondiale* : Pour faire face à cette concurrence, la ville et la banlieue doivent travailler ensemble à une stratégie de développement économique régional. Selon les néorégionalistes, les « villes-États » sont les gagnantes dans l'économie mondiale.

Cependant, ces arguments sont trop abstraits et technocratiques – et, qui plus est, ils ne sont pas étayés par des preuves formelles – pour que le régionalisme fonctionne comme un concept mobilisateur. En outre, des personnes et des institutions influentes ont tout intérêt à poursuivre sur la lancée de l'aménagement illimité à faible densité. Les dirigeants locaux craignent que de grands changements de structure ne viennent réduire leur pouvoir. Les propriétaires de résidence en banlieue craignent, pour leur part, que tout changement ait pour effet une augmentation de leur compte de taxes, fasse chuter la valeur de leur propriété, les oblige à subventionner les pauvres en milieu urbain ou, pis encore, amènent des personnes indésirables dans leur quartier.

L'idée que l'économie de la ville et celle de la banlieue sont interdépendantes est complètement étrangère aux banlieusards américains. Comme l'a dit un représentant de la banlieue de Detroit : « On pourrait bien couper un morceau de Detroit et le laisser tomber dans la rivière. » Et, en effet, malgré l'écroulement total de la ville de Detroit en 1970, ses banlieues sont parmi les plus prospères aux États-Unis. Comme l'a indiqué Robert Reich, la suburbanisation représente, dans une certaine mesure, une « sécession » de la part des gens qui ont réussi et qui ont fui le déclin urbain. Il est très difficile de convaincre les personnes qui ont fui les problèmes urbains que a) leur fuite n'est pas seulement la conséquence, mais une cause importante de la dégradation des problèmes en milieu urbain et 2) que, sur le plan économique, le destin de la banlieue est lié à la bonne fortune de la ville-centre. Sur le plan politique, cet argument ne colle pas. Enfin, les promoteurs immobiliers, les propriétaires de banlieue et les représentants des autorités suburbaines ont tout intérêt, sur le plan strictement matériel, à s'opposer à des régimes de partage de l'assiette fiscale (*tax-base sharing*), de gestion de la croissance ou à d'autres protocoles de gouvernement régional.

Des versions de ces arguments peuvent être entendus à Montréal, à preuve, l'opposition farouche des dirigeants hors de l'île à la Commission de

développement de la métropole. Yvan Deschênes, le maire de Rosemère, s'est lancé dans une nouvelle carrière, c'est-à-dire la publication d'articles incendiaires dans des journaux locaux pour s'opposer aux plans de gestion de la croissance régionale. « C'est utopique, a-t-il dit, de penser qu'on va empêcher les gens de s'installer là où ils veulent. On risque de maintenir et d'attirer la pauvreté au cœur et d'étaler plus loin la richesse. » Considérons encore la critique calme et raisonnée du maire de Mirabel, Hubert Meilleur : « Si le ministre essaie de pénaliser les banlieusards, s'il essaie de nous enlever notre chemise – vous avez vu la révolution mohawk à Oka. Eh bien, attendez de voir la révolution suburbaine. Ce sera aussi simple que cela. » C'est ce genre d'opposition qui a fait échouer la Commission de développement de la métropole et qui révèle la quasi-impossibilité d'en arriver à un modèle régional strictement par des négociations entre la ville-centre, la banlieue de la CUM et la banlieue hors de l'île de Montréal. Je cite Jean-Robert Sansfaçon : « Entre la logique qui conduit des gens raisonnables à vouloir créer des institutions vouées au développement de leur région et les intérêts particuliers des citoyens de dizaines de localités champignons pour qui la réforme serait synonyme de hausse de taxes, le fossé est à ce point profond qu'il devient infranchissable. »

Alors, quoi faire ? Il me semble que nous pouvons tirer deux grandes leçons d'autres expériences américaines, à savoir :

1. *Le rôle central des paliers supérieurs de gouvernement (provinces ou États).* Le meilleur exemple de coopération métropolitaine aux États-Unis est celui de Portland, en Oregon. Même si le consensus sur l'opportunité d'un aménagement métropolitain s'est élargi là-bas depuis les années 1970, c'est l'État de l'Oregon qui a légiféré pour établir la frontière de croissance urbaine cruciale qui était au cœur de la gestion de la croissance et de l'aménagement régional orienté vers le centre. De même, l'État du Maryland a commencé il y a un an à mettre en œuvre un programme appelé Smart Growth en vertu duquel les dépenses de l'État seront engagées dans des « corridors de croissance » désignés et les deniers publics seront investis dans la reconstruction de centres urbains comme celui de Baltimore.

Le gouvernement du Québec semblait avoir adopté le modèle Smart Growth au début de 1997 avec les directives énoncées par les ministres Ménard et Trudel pour contrer l'étalement urbain. Ces directives prévoyaient d'encourager le développement du centre-ville de Montréal et des quartiers plus anciens de l'île et de limiter les subventions de la province aux « zones urbaines existantes », y compris les collectivités en périphérie qui sont déjà dotées de services de base comme les écoles, les autoroutes et les égouts.

Bien que prometteuses, ces directives ne seront probablement pas suffisantes comme stratégie de « gestion de la croissance ». La définition qu'on y donne de la « zone urbaine » est beaucoup trop large. En effet, même si elles excluent les terres agricoles, les directives n'en permettraient pas moins de subventionner la croissance des banlieues hors de l'Île. En refusant des subventions pour la construction de nouvelles écoles et d'autres éléments d'infrastructure au-delà de ces zones, le gouvernement tente d'empêcher le développement en périphérie de la région. Mais les directives permettent toujours aux banlieues hors de l'Île de continuer de croître au détriment du noyau urbain et de la CUM.

Quoi qu'il en soit, les directives pourraient tout de même constituer le cadre d'une nouvelle vision anti-étalement pour le Montréal métropolitain, cadre qui serait fondé sur une frontière de croissance urbaine et le principe du redéveloppement du noyau urbain. En dernière analyse, je suis d'accord avec M. Sansfaçon pour dire que: «Il n'y a donc que Québec qui soit en mesure d'agir, à court et à long terme; que ce soit par des moyens temporaires, tel le report de l'entrée en vigueur du prochain rôle d'évaluation, ou permanent, comme la fusion des municipalités de l'île, l'élargissement des frontières de la CUM ou la révision des responsabilités entre villes-centres et banlieues.»

2. *Il reste néanmoins que l'appui en faveur de la solidarité métropolitaine est indispensable pour un aménagement métropolitain efficace.* Les succès du « métropolitainisme » américain récent – comme à Portland, à Minneapolis et, dans une moindre mesure, à Seattle – nous portent à croire qu'un leadership est essentiel pour incliner l'opinion publique en faveur de la gestion de la croissance et de la solidarité régionale. Les dirigeants doivent, pour ce faire, sensibiliser les citoyens à la nature de la « crise latente » de l'étalement urbain et inspirer une nouvelle vision, même si cette vision suppose des sacrifices importants de la part de ce que Downs appelle la « majorité complaisante ». L'appui en faveur de la création d'un organisme d'aménagement régional, comme la Commission de développement de la métropole, ne pourra se réaliser que si l'on accepte largement une nouvelle vision de l'aménagement fondée sur la reconnaissance des lacunes de la croissance illimitée à faible densité.

Sur le plan politique, il me semble que les arguments technocratiques en faveur du régionalisme ne créeront pas cette nouvelle opinion publique. Il faut une vision plus large qui tienne compte de valeurs sociales et politiques. Comme Norton Long l'a fait remarquer voilà de cela de nombreuses années: « Les apôtres du métropolitainisme se rendent compte que la vision qu'ils recherchent dépasse largement la simple volonté de décongestionner la circulation

automobile, d'améliorer la plomberie ou d'accroître la position concurrentielle de l'économie locale. Il s'agit d'en arriver à offrir une vie meilleure au plus grand nombre. »

L'expérience de Montréal illustre les obstacles rencontrés pour en arriver à une telle vision. Malgré des lois et des directives contre l'étalement, malgré le rapport Pichette, exhaustif et judicieux, malgré les efforts pour mettre la Commission de développement de la métropole sur les rails et même élargir le territoire de la CUM, Montréal demeure, en 1998, solidement ancrée dans la vision « étalement » de la croissance métropolitaine. Aux États-Unis, cette vision a donné lieu à l'existence de régions à deux vitesses, comme à Philadelphie, à Cleveland, à Detroit et à Saint Louis, c'est-à-dire des « réserves » urbaines de pauvres et de groupes minoritaires entourées par des banlieues prospères dont les liens quotidiens avec le centre s'affaiblissent de jour en jour.

Il est encore temps pour Montréal d'éviter ce type de développement régional à l'américaine où la ville-centre décline à un « point de non-retour ». Mais il faudra que le gouvernement provincial s'engage sans équivoque en faveur d'une vision social-démocrate de l'aménagement métropolitain, qu'il établisse un cadre de gestion de la croissance et de la revitalisation urbaine qui reconnaisse que l'étalement urbain illimité et à faible densité est incompatible avec le maintien de la santé sociale et économique de la métropole de la province.

Les priorités pour le devenir de la CUM

Marc-André Vaillancourt

En 1992-1993, le Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR) a servi de catalyseur à la réflexion et a forcé tout le monde à faire ses devoirs. En 1996, la création de la Commission de développement de la métropole a fourni l'occasion de faire une mise à jour de cette réflexion. En 1998 donc, le contexte régional est loin d'être nouveau. La « métropolisation » des enjeux est un fait accompli, et tout le monde en est désormais conscient : les gouvernements, les acteurs municipaux, les partenaires socio-économiques et, de plus en plus, la population.

La seule chose qui change, cependant, et presque de jour en jour, ce sont les structures avec lesquelles on jongle allègrement. On crée la Commission de développement de la métropole, puis on la congèle. On crée l'Agence métropolitaine de transport, puis on songe à la faire disparaître. On met en place un Conseil régional de développement provisoire sur l'île, puis on institutionnalise son existence avec la Loi 171. On invente Montréal International, puis on implante des centres locaux de développement. En même temps que le gouvernement veut élargir la Communauté urbaine de Montréal (CUM), il veut fusionner les trois sociétés de transport. C'est à devenir fous ! En tout cas, dans tout ce tourbillon, moi, j'en perds mon latin.

Alors que nous connaissons tous l'ampleur des problèmes auxquels nous faisons face, alors que le diagnostic posé par le Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR), il y a plus de cinq ans, rappelons-le, est clair et largement accepté, alors que toutes les études sont complétées, qu'attendons-nous pour agir ?

L'urgence d'une fiscalité métropolitaine juste et équitable n'est plus à démontrer. La nécessité d'un nouveau pacte entre Québec et ses municipalités non plus. L'implantation d'une instance de gestion métropolitaine presse. Mais on n'avance plus, on régresse.

La création d'un ministère de la Métropole était encourageante, mais la prestation est plus que décevante.

Et cette pauvre CUM dans tout cela ? Elle attend, à la croisée des chemins, qu'on lui indique la direction à prendre. Parce que son devenir est modelé par les décisions qui seront prises et les actions qui seront entreprises.

Voilà le topo! Un cafouillis sans précédent où il est plus que temps de donner un sens, une direction, d'établir un ordre de priorités.

Premièrement, il faut régler la situation financière de la Ville de Montréal, de façon durable et définitive. Nous l'avons dit, la CUM n'a pas permis le sauvetage de Montréal et ce ne sont pas, non plus, les ventes de garage annuelles auxquelles on assiste depuis quelques années qui vont régler la situation. Les téléthons municipaux, il faut aussi oublier cela ! Ce ne sont ni les banlieues sur l'île, ni celles sur les rives nord et sud, qui vont contribuer de leurs poches et surtout de celles de leurs contribuables. Il appartient exclusivement au gouvernement du Québec de donner à la Ville de Montréal les outils et les leviers dont elle doit disposer pour redresser sa situation financière de façon permanente.

Deuxièmement, il faut adopter une vision, un plan de match, qui dictera à la fois les modalités d'une fiscalité métropolitaine, d'un nouveau pacte entre Québec et ses municipalités et d'une instance de gestion métropolitaine. Nous sommes encore une fois, comme en 1970 lors de la création de la CUM, dans un contexte d'urgence. Mais il ne faut pas paniquer et répéter les erreurs du passé. Nous l'avons dit, les diagnostics sont posés, les études sont complétées. Il ne suffit que de passer à l'action avec des orientations claires, des objectifs précis dans un plan d'action intégré et partagé par l'ensemble des acteurs. Il me semble que ce n'est ni chinois, ni compliqué.

Actuellement, les élus municipaux sont complètement étourdis et démobilisés par ce tourbillon gouvernemental complètement incohérent et, qui pis est, inutile. Peut-être que personne n'osera le dire haut et fort, mais c'est la réalité que nous pouvons observer quotidiennement.

Se doter d'une vision mobilisatrice qui nous permettrait de passer rapidement à l'action est impératif, d'autant que certains exercices qui s'amorcent, comme le pacte fiscal, ne peuvent se faire sans un cadre de référence clair.

Troisièmement, il faut inscrire dans la réflexion sur le nouveau pacte fiscal, la question de la fiscalité métropolitaine. La problématique de la métropole n'est pas la même que celle des villes-centres. Cessons à tout jamais cette confusion. La problématique de la métropole n'est pas non plus la même que celle des autres régions du Québec. Il est temps qu'on le reconnaisse et qu'on ôte à la métropole cette camisole de force qu'on tente de lui faire porter pour ne pas froisser les régions. C'est un faux problème et c'est un faux débat. L'époque des politiques mur à mur me semblait révolue, mais concrètement, à voir les politiques qu'adopte le gouvernement, je me permets d'en douter.

Quatrièmement, et seulement en quatrième lieu, nous pourrions songer à mettre en place une instance de gestion métropolitaine. Cette instance ne peut pas et ne doit pas être un gouvernement métropolitain. Pour les banlieues, c'est inacceptable, ce l'a été pour la CUM, ce le sera pour toute autre instance de ce type. Pour tout gouvernement du Québec, qu'il soit péquiste, libéral, bleu, blanc ou rouge, ce l'est aussi parce que compte tenu du poids de la métropole, ce serait un État dans l'État.

Les pourtours de cette instance sont relativement bien définis, bien que la Commission de développement de la métropole actuelle ne soit plus appropriée. Deux balises devraient nous guider lorsque nous serons rendus à cette étape :

- Premièrement, on ne peut rajouter une structure sans faire le ménage qui s'impose dans celles qui existent déjà. C'est notre dada, notre leitmotiv à la Conférence, basé sur le gros bon sens. Prenons les régions administratives, par exemple. Est-il souhaitable que l'on maintienne cinq régions administratives, cinq conseils régionaux de développement et ainsi de suite ? Comment avoir alors une vision cohérente, des objectifs communs, des actions concertées, des programmes gouvernementaux efficaces notamment en matière de développement économique ? Impossible. On saupoudre l'argent, on dilue les efforts. Il nous faut pour la métropole une seule région administrative et c'est pourquoi la suggestion des municipalités régionales de comté de Champlain, de Lajemmerais, de Roussillon et de la Vallée-du-Richelieu de constituer une nouvelle région administrative Rive-Sud, détachée de l'actuelle Montérégie, ne nous apparaît pas un pas dans la bonne direction.

Ce n'est pas que nous voulions nous ingérer dans la dynamique montréalaise, bien au contraire. Nous avons beaucoup d'empathie pour nos collègues de la Rive-Sud et comprenons leur inconfort. Cependant, si le gouvernement devait acquiescer à leur demande et instituer cette nouvelle région administrative, plutôt que d'intégrer la partie Rive-Sud de la Montérégie dans une grande région administrative métropolitaine, il commettrait encore une fois une erreur.

- Cela étant dit, la deuxième balise qui doit guider l'implantation d'une instance métropolitaine est que la pensée, la vision, doit dicter la structure et non l'inverse. Quand on dresse un organigramme dans une entreprise, on le fait en fonction de son plan d'affaires : qu'est-ce qu'on produit, comment, avec qui et ensuite on adapte les structures et l'organisation du travail en conséquence. Rappelons-le, la structure n'est jamais une solution, ce n'est qu'un outil permettant de mettre en œuvre une solution et un plan d'action.

En conclusion, qu'est-ce que tout cela change pour la CUM? Dans l'immédiat rien. Elle continue à dispenser des services intermunicipaux et à remplir sa mission de base. À moyen terme, suivant la résolution des enjeux que nous avons présentés, plusieurs scénarios sont possibles. Certaines des fonctions qu'elle assume actuellement pourraient être transférées, en tout ou en partie, dans une instance métropolitaine. Certains de ses services pourraient être intégrés à cette instance ou agir comme sous-traitants pour celle-ci ; aménagement du territoire, transport en commun, développement économique, environnement, par exemple.

Certains autres pourraient être dispensés à un bassin plus large de municipalités, sur une base volontaire : services spécialisés de police, mesures d'urgence, 9-1-1, par exemple. Et ce, compte tenu de l'expertise de la Communauté.

Certains **services administratifs**, comme ceux du personnel, pourraient être mis en commun avec la Ville de Montréal et les banlieues; ce projet est d'ailleurs actuellement à l'étude. Dans tous les cas, pour la Conférence des maires de la banlieue de Montréal (CMBM), ces projets de mises en commun ne prennent leur sens que s'il s'agit d'une opération gagnant-gagnant pour toutes les parties.

Finalement, certains services pourraient retourner aux municipalités, comme l'évaluation, par exemple.

Mais nous l'avons dit et nous le répétons, il paraît que c'est très pédagogique de répéter, pour le moment, il faut s'adresser aux autres priorités et le devenir de la CUM sera modelé par le grand plan de match. Il n'est pas du tout question de faire des changements en profondeur à la pièce.

Même si c'est agaçant, surtout pour l'entreprise et les gens qui y travaillent, le mot d'ordre est *business as usual*.

La métropole comme espace politique

Louise Quesnel

Nous avons coutume de nous situer au niveau des grands problèmes de société pour amorcer une réflexion sur les institutions, les processus et les médiations sociopolitiques. Le désengagement de l'État, la globalisation de l'économie, la restructuration horizontale et verticale sont des thèmes désormais incontournables pour encadrer les problématiques urbaines (Sassen, 1994; Gøtz et Clarke, 1993). Toutefois, notre point de départ se veut plus microsociologique, plus près de la région et du milieu de vie, voire de l'espace de la vie quotidienne (Smith et Blanc, 1997; Rémy, 1992). À cette fin, nous amorçons cette réflexion à partir des conditions locales propres aux grandes agglomérations nord-américaines, parmi lesquelles se situe celle de Montréal, en soulignant combien l'étalement urbain, la baisse de la qualité des services, la hausse des coûts, les taxes élevées, la décroissance des rentrées fiscales, la concentration des démunis dans les quartiers centraux, etc., constituent des phénomènes inquiétants. Ces conditions sont caractérisées par la disparité, l'inégalité et l'exclusion, qui représentent autant de réalités que nous souhaiterions écarter, pour faire en sorte que chacun puisse vivre dans des conditions acceptables et que les milieux urbains répondent aux attentes variées et multiples.

Nous sommes conviés à réfléchir sur une institution métropolitaine, la Communauté urbaine de Montréal, et sur un territoire, celui de la grande région de Montréal, auquel nous appliquons le constat qui vient d'être tracé. Animés par une commune volonté de trouver une solution aux problèmes de la métropole, nous ne pouvons ignorer les problèmes qui sont ceux de la métropole et de ses quartiers, de même que les tensions qui rendent difficiles les processus décisionnels qui pourraient y apporter des solutions. Ces tensions ébranlent la CUM aujourd'hui, alors qu'elle est critiquée pour son incapacité à construire un sentiment d'appartenance régional et à se faire valoir comme acteur stratégique de premier plan au niveau de la grande région. Les événements et le contexte actuel ont fait en sorte que la CUM est dépassée de toutes parts, alors que les pressions de gestion régionale se font plus pressantes.

Pendant les années d'après-guerre, et à la faveur de l'idéologie keynésienne qui a servi de base à une intervention étatique élargie, la régulation des inégalités et des contradictions urbaines a été assumée en grande partie par les instances

gouvernementales fédérales et provinciales. À cet égard, les projets actuels de décentralisation et de redéploiement des responsabilités entre les ordres de gouvernement pourraient avoir deux conséquences importantes pour les localités. D'une part, les municipalités seront appelées à prendre en charge des services qu'elles n'assumaient pas traditionnellement, comme les garderies et les services sociaux pour les personnes âgées et les démunis, et à être chargées d'une plus grande partie des coûts des services locaux. D'autre part, la réduction des interventions régulatrices à l'échelle provinciale concernant les services locaux (appelée la déréglementation et la fin du « mur à mur ») pourra donner lieu à de nouvelles façons de faire qui bouleverseront les dynamiques locales.

Comme le soutenait Frisken dès 1986, la tendance à la réduction de l'intervention provinciale dans la gestion des questions locales pourra signifier un abandon des objectifs d'égalisation des services et une interruption de l'aide financière aux municipalités. Nous constatons que cette prévision est en train d'être réalisée, enrobée dans un discours qui s'appuie sur l'autonomie locale, et dans une conjoncture où les ressources disponibles sont rares. Dans la même perspective, il est aussi prévu que, dans le contexte des municipalités canadiennes, une réduction de la réglementation provinciale pourra avoir pour effet d'augmenter l'assujettissement des autorités municipales aux forces politiques locales, notamment aux forces reliées aux intérêts d'affaires (Frisken, 1986, p. 174; Keating et Mehrhoff, 1992, p. 174). Ainsi, un type de gestion locale basé sur la cooptation et le corporatisme pourrait être mis en place, selon un modèle typiquement américain (Le Galés, 1996). Ce modèle interpelle ceux et celles qui se soucient de la qualité du contrôle démocratique et des modalités de prise en charge des responsabilités collectives dans la localité. Nos remarques se situent dans cette perspective, puisque nous allons considérer des critères administratifs et politiques pour évaluer les situations qui prévalent dans les deux principales métropoles canadiennes, Montréal et Toronto.

Dans ce chapitre, nous allons d'abord décrire la situation propre à la région montréalaise, pour ensuite jeter un regard du côté de Toronto, où des mesures draconiennes ont été récemment appliquées pour répondre, à leur manière, à une problématique régionale qui a plusieurs points en commun avec Montréal, tout en s'en éloignant par d'autres. Nous verrons comment cette expérience peut être utile pour comprendre ce qui se passe à Montréal.

La grande région de Montréal

La comparaison entre les villes de l'agglomération montréalaise montre une augmentation des écarts entre les niveaux de revenus des populations et d'importantes différences dans la composition sociale des populations de la ville de Montréal par rapport à celles de la périphérie immédiate et des municipalités plus éloignées. Des besoins croissants émergent dans des milieux où les ressources

sont rares, tandis que d'autres milieux jouissent de conditions beaucoup plus favorables.

La région de Montréal n'a pas le choix de s'inscrire dans la voie de la « gouvernance » avec ses partenaires, malgré tous les défis et les enjeux qu'un tel programme impose. Elle aurait pu s'y préparer en utilisant la CUM comme levier pour construire une solidarité régionale forte depuis 1970, mais cela n'a pas été fait. Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer cette situation : le poids du passé, avec le déficit actuariel important de la Ville de Montréal qui s'élève à plusieurs centaines de millions de dollars, la carence de la classe politique locale, la médiocrité de la gestion municipale, l'étranglement des municipalités par les règlements provinciaux, etc. Ces critiques soulignent avec justesse que le problème de Montréal n'est pas uniquement d'ordre fiscal : il est aussi d'ordre politique et institutionnel.

La scène politique locale dans la région de Montréal a été très marquée par la fragmentation institutionnelle, alors que les élus des 29 villes assistent impuissants au déploiement, aux frontières de la CUM, d'un espace urbanisé qui les interpelle au niveau des services et de la planification, mais qui leur échappe au niveau de la concertation. De plus, malgré qu'elle continue de représenter, à elle seule, 57% de la population de la CUM, la ville-centre n'a pas réussi à exercer un leadership fort au sein de la CUM, à cause de la faiblesse de la délégation montréalaise et des résistances des délégations des autres villes.

Une autre dimension des tensions qui secouent la grande région de Montréal se situe dans les rapports entre les municipalités de l'Île-de-Montréal et celles qui les entourent. Avec la logique de l'étalement urbain, les banlieues dites « périphériques » se sont développées au détriment des villes de l'Île-de-Montréal, alors qu'elles accueillent des ménages désireux de s'éloigner de la grande ville tout en continuant d'y travailler. Ces ménages ont trouvé des conditions d'implantation très favorables qu'ils ne sont pas prêts à sacrifier maintenant. Leurs élus municipaux se font donc les porte-parole de leurs intérêts, en même temps qu'ils sont eux-mêmes, en tant qu'élus, portés à maintenir leur position de pouvoir.

Les dissensions internes à la région sont aussi alimentées par les tensions entre anglophones et francophones qui, tout en n'étant pas directement reliées à la sphère municipale, y sont introduites par les stratégies des groupes « partisanistes » qui ont essayé d'utiliser les élus municipaux pour renforcer leur lutte d'ordre constitutionnel. Ces tensions ne sont cependant pas étrangères aux problèmes régionaux de Montréal, puisqu'elles visent et touchent directement le gouvernement provincial et, par ricochet, la politique de ce gouvernement à l'égard du dossier montréalais.

Ces difficultés internes ne seraient pas insurmontables pour un gouvernement provincial désireux d'apporter des modifications importantes aux structures municipales, comme l'expérience du gouvernement Harris, en Ontario, suffit à nous en convaincre. Nous reviendrons plus loin sur ce cas. Voyons d'abord pourquoi, à notre avis, le gouvernement du Québec se trouve dans une situation plus difficile.

Les autorités provinciales, tous partis politiques confondus, ont vainement cherché, au moins depuis les années 1960-1970, à se définir une politique en matière d'urbanisation et de développement, incluant une politique pour la région de la métropole. Les autorités provinciales ont été incapables d'en arriver à un consensus à leur niveau puisque les porteurs des dossiers de développement régional et de la question montréalaise au sein du cabinet provincial, qui étaient habituellement parmi les personnes fortes du parti, n'ont pas réussi à arrimer leurs projets. Les problèmes de transport en commun, d'étalement urbain, de financement des infrastructures de la ville-centre, de protection de l'environnement, etc., sont restés sans solution.

La démarche du Québec face aux problèmes de la région de Montréal dénote donc un manque de leadership politique. Pourquoi est-ce ainsi ? Plusieurs initiatives ont vu le jour au cours des dernières années, par exemple, la mise en place du Groupe de travail sur la grande région de Montréal (avril 1992), l'engagement électoral du Parti québécois en 1994 concernant une politique de renforcement de la métropole, puis la nomination d'un ministre responsable de la grande région de Montréal (janvier 1996), l'annonce de la création de la Commission de développement de la métropole ; tout cela, pour constater qu'aujourd'hui rien ne tient.

Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer cette incapacité d'en arriver à la mise en place de mesures appropriées et stables dans la région de Montréal. D'abord, des raisons de l'ordre de la fiscalité. Certains pourront mentionner la politique de réduction des déficits et le déterminisme fiscal, une politique à laquelle toutes les autres seraient soumises. À ce propos, ne devrions-nous pas souligner que s'il est un gouvernement sensible à cet argument, c'est bien celui de Mike Harris, qui n'en a pas moins décidé de fusionner, justement pour atteindre cet objectif, les sept gouvernements municipaux de la région de Toronto ?

Si le gouvernement du Québec n'arrive pas à se décider et à intervenir, c'est qu'il y a d'autres raisons. Certains y voient alors une manifestation de la « politique politicienne », c'est-à-dire la promotion des intérêts des élites politiques provinciales et de leurs organisations ; pour d'autres, c'est la question constitutionnelle qui rend extrêmement difficile, pour quelque parti que ce soit, toute décision qui aurait pour effet d'aliéner les électeurs francophones et anglophones de la région de Montréal, dont le poids politique est égal à presque la moitié de

l'ensemble des électeurs du Québec. D'autres soutiennent que ce sont des raisons d'ordre corporatiste qui poussent les ministres porteurs des dossiers du développement régional, des Affaires municipales, de la Métropole, et d'autres peut-être, à soutenir des points de vue opposés à propos des grandes politiques de développement.

Nous constatons que, pour un ensemble de circonstances, le contexte politique, économique et institutionnel dans la région de Montréal n'est pas apte à faciliter l'émergence de solutions aux problèmes de la métropole. La métropolisation pourrait se faire en empruntant plusieurs formules qui ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients : les communautés urbaines, les fusions, les districts spéciaux, les bureaux de services, etc. Le gouvernement ontarien a opté pour la fusion dans le cas de sa capitale. Voyons comment cela s'est fait.

Réflexion à partir de l'expérience de Toronto

Personne, ni de près ni de loin, n'aurait pu prévoir qu'un gouvernement provincial imposerait la fusion des villes de la région de sa capitale pour ainsi former une mégacité de 2,3 millions d'habitants. À plusieurs égards, la décision du gouvernement Harris sort des sentiers battus : 1) c'est une décision qui s'insère dans un réalignement substantiel de l'approche des services publics et de leur financement ; 2) c'est une décision dont le produit s'écarte du profil jusqu'ici typique des villes canadiennes dont la population ne dépassait pas le million. La mégacité comptera 27 000 employés et aura des dépenses annuelles de 6,5 milliards de dollars; 3) la décision est prise dans une atmosphère très conflictuelle, avec un affrontement direct entre les forces locales et les autorités provinciales.

Nous n'allons pas reprendre à notre compte les multiples critiques adressées au cours des derniers mois à l'égard du projet Harris. Avec cette expérience, qui permet de constater que le regroupement municipal continue de soulever des résistances très fortes tout en demeurant une formule possible, nous souhaitons saisir l'occasion pour reprendre la discussion sur la fusion comme moyen de renforcer une région.

L'histoire de la CUT est marquée par une série d'étapes où l'on voit une tendance constante au renforcement de l'institution supramunicipale depuis sa création par le gouvernement provincial en 1953 (tableau 1, page 129). Les changements ont touché l'organisation elle-même, avec l'augmentation de ses champs d'intervention, la réduction du nombre de municipalités de 13 à 6 et l'élection directe des conseillers, en même temps que ses activités en sont venues à dépasser considérablement celles des villes composantes si on en juge par les budgets et les investissements de part et d'autre. Les six villes n'en constituaient pas moins des instances politiques et administratives de première ligne chargées

de gérer des territoires contigus dépassés par l'urbanisation de la grande région torontoise.

Si le Bureau de la grande région de Toronto, mis en place en 1988, ne représentait pas une solution au problème du manque de concertation régionale, des tensions émergeaient aussi au sein de la CUT autour de la question du partage des coûts des services locaux et régionaux. Plusieurs référendums permirent aux populations locales de faire connaître leur mécontentement, soit à l'égard du projet de la CUT visant à uniformiser l'évaluation foncière (en 1991), soit à l'égard de l'existence de la CUT elle-même (en 1994¹) [Quesnel, 1996; Quesnel, 1998a]. S'il avait été possible de freiner ces projets pendant quelques années, la question de la grande région était tout de même sur la table de travail du Groupe présidé par l'économiste Anne Golden lorsqu'un gouvernement conservateur fut élu à la tête de la province en 1995. Les événements ont montré que, dès ce moment, le premier ministre Harris avait fait son lit pour ce qui est des villes de la CUT. En effet, il mit fin abruptement au mandat du Groupe Golden et déposa le projet de fusion en octobre 1996. Nous connaissons maintenant la suite, puisque la nouvelle ville est en opération depuis janvier 1998 et que le Bureau de services de la grande région de Toronto est en voie d'être mis en place. Ce bureau serait responsable de la coordination des travaux de planification, de la gestion du transport régional et même de la mise en commun des coûts reliés aux services sociaux.

Ces changements institutionnels d'envergure se produisent dans un contexte législatif et politique qui est marqué par le transfert de coûts du gouvernement provincial vers les villes, de sorte que les fortes réserves qui accompagnent ces réformes reposent surtout sur ce que certains qualifient de « pelletage » vers les municipalités. Ces arguments suffisent-ils pour effacer complètement les avantages d'un regroupement? En nous appuyant sur les principes retenus dans le projet de nouvelle ville, et non sur leur mise en application qui est encore trop récente, nous dégageons trois pistes d'analyse pour répondre à la question, soit celle de l'impact sur le processus d'élaboration des politiques, sur le plan administratif et au regard de la démocratie urbaine.

1. Les processus d'élaboration des politiques

Avec la disparition de six municipalités et de la CUT, il est évident que la nouvelle structure force la concertation, fait disparaître la concurrence entre les localités et favorise la coopération. Il y a donc une simplification des instances, mais aussi un élargissement de l'organisation qui aura à se préoccuper d'un nombre plus grand de

1. Cette proposition émanant du conseil municipal de Toronto visait à abolir la CUT pour renforcer les villes membres. Elle est bien différente de celle du gouvernement Harris qui abolit la CUT et les six villes membres, pour ainsi fusionner tout le territoire et créer une seule grande ville.

citoyens. Compte tenu du contexte dans lequel cette fusion est effectuée, il est possible que de nouvelles formes de gestion soient introduites, faisant une part importante à la sous-traitance, à la privatisation, à la création d'organismes parapublics, de régies ou de districts de services. Ces méthodes peuvent être contre-productives si elles réduisent la concertation en isolant les sphères de politiques les unes des autres et si elles éloignent la gestion du regard scrutateur des élus et des citoyens.

2. L'administration

Pour les spécialistes des administrations publiques, les regroupements sont vus comme des moyens de renforcer les administrations, de réduire la concurrence entre les municipalités et de favoriser la coordination et la coopération. L'argument des économies d'échelle est, quant à lui, plus aléatoire. Plusieurs de ces arguments sont repris par le Comité de transition de la nouvelle ville de Toronto², qui insiste sur le besoin de coordination et de mise en commun des coûts, bien qu'il soit fait mention que de tels objectifs n'ont jamais fait l'unanimité dans la grande région. Malgré la mise en place très récente de la mégacité, certains constats sont possibles : 1) ce sera la fin des chevauchements partiels entre les services des villes et ceux de la CUT, ce qui pourra permettre de réaliser quelques économies ; 2) mais les employés des six municipalités et de la CUT ont dû être replacés ou recevoir une prime de départ, ce qui contribue à réduire les économies envisagées ; 3) les regroupements ont pu entraîner une majoration des échelles salariales, notamment pour les cadres dont les responsabilités se sont accrues. Il s'agit donc d'une augmentation des coûts.

3. La démocratie urbaine

Sous ce titre, nous incluons tout ce qui touche les rapports entre les citoyens et les élus, soit la représentation et la participation politique. La loi créant la nouvelle ville a donné les grandes lignes des mécanismes institutionnels à mettre en place, comme l'élection du maire au suffrage universel et celle des 56 conseillers, en prévoyant deux par districts électoraux. La carte électorale utilisée pour les élections des premiers dirigeants, en novembre 1997, était la même que celle qui était déjà utilisée pour les élections des membres du conseil de la CUT. En respectant les frontières des anciennes municipalités, cette carte permettait aux électeurs de se retrouver sur un espace d'appartenance et de solidarité déjà familier. Cependant, si, comme le suggère le Comité de transition, cette carte devait être changée pour réduire les déséquilibres entre le nombre d'élus des secteurs de la nouvelle ville, les territoires politiques seraient reconfigurés. Les liens existants entre les élus et les élites communautaires seraient rompus dans plusieurs cas et une reconstruction s'imposerait.

2. Toronto Transition Team 1997, *New City Opportunities*, décembre 1997.

L'impact de la formation de la grande ville sur la participation politique peut suivre plusieurs directions. En raison de l'éloignement du lieu de pouvoir, il pourrait y avoir une réduction de l'intérêt des citoyens pour les affaires publiques, qui se traduirait par une réduction de la participation des citoyens aux élections et aux autres modalités de consultation. Par contre, de nouveaux espaces de mobilisation pourront être formés, si des groupes d'intérêt et même des partis politiques se constituent à l'échelle de la mégacité. Un bassin de recrutement plus large pourra faciliter l'émergence de candidats plus prometteurs et mieux préparés, entraînant ainsi un renouvellement des élites politiques et un renforcement des encadrements partisans.

Les citoyens de Toronto avaient aussi une tradition de forte mobilisation communautaire, tradition sur laquelle ils se sont largement appuyés pour s'opposer au projet de fusion qu'ils ont vu comme une menace à leurs acquis de solidarité. La véhémence avec laquelle ils ont lutté contre le projet a exercé une pression telle que le législateur a cru bon de prévoir la mise en place de conseils de quartier dans la nouvelle ville, pour permettre aux conseillers élus dans les districts d'une même ancienne ville de se réunir dans ce qu'il est maintenant convenu d'appeler un « quartier ». Cette formule, si elle est mise en application, pourrait être très intéressante comme moyen de maintenir une présence de l'administration locale à l'échelle du quartier et de permettre aux citoyens de communiquer directement, sur leur territoire, avec des responsables municipaux.

La loi qui a créé la nouvelle ville est muette sur la question de la consultation référendaire des citoyens par les élus et sur le droit d'initiative et de pétition (Quesnel, 1998b). Par ailleurs, dans le cadre d'une refonte substantielle de la législation provinciale s'appliquant aux municipalités, le gouvernement provincial propose, au printemps 1998, de remettre aux municipalités la responsabilité d'établir elles-mêmes les moyens qu'elles entendent utiliser pour permettre la consultation et la participation des citoyens. Si ce projet est adopté, ce sera donc le conseil municipal de la mégacité qui aura à définir les cadres de la consultation, incluant le droit à l'initiative, la pétition et le référendum, et à statuer sur le caractère obligatoire ou facultatif de la consultation de même que sur la portée exécutoire ou consultative des votes, le cas échéant. Il s'agit là d'enjeux fort importants qui vont probablement mobiliser les forces locales et les dirigeants de la nouvelle ville au cours des mois à venir.

Conclusion

En posant en parallèle la trajectoire de la région de Montréal et celle de la région de Toronto, nous sommes frappés par une différence majeure en ce qui concerne les changements institutionnels. En rétrospective, le chemin de la région montréalaise semble avoir été semé d'embûches insurmontables tandis que celui de la région torontoise a été ouvert à des ajustements structurels fondamentaux. En quoi l'expérience de Toronto est-elle utile pour comprendre la réalité montréalaise et aider à trouver une solution aux problèmes de la métropole ?

L'expérience torontoise incite à conclure que les deux composantes de base de la réalité métropolitaine sont indissociables. En effet, si la fusion est un moyen de renforcer la région, en reconnaissant l'interdépendance des localités qui la composent et en facilitant la concertation sur un espace élargi, elle est aussi l'occasion de construire un nouveau modèle de démocratie urbaine axé sur l'espace de la vie quotidienne. Cet espace est désormais à double niveau: au niveau régional, puisque la vie quotidienne implique, pour un grand nombre de gens, des déplacements quotidiens à l'intérieur de la grande région pour travailler ou pour accéder aux services, et au niveau du quartier de résidence, où les femmes, les hommes et les enfants vivent.

Cette réalité incite donc à concevoir un mode d'implication citoyenne à double niveau, où le quartier aura un rôle décisionnel d'importance, en concertation avec un milieu animé et mobilisé par des enjeux communautaires, et où la région sera vue comme un instrument de développement social et de participation politique, et non seulement comme un lieu de concertation pour la promotion industrielle. Le regroupement municipal prend son sens si le nouvel espace institutionnel demeure ancré dans la vie quotidienne.

TABLEAU 1

**Étapes importantes de l'évolution de la
Communauté urbaine de Toronto (CUT)**

1953	Création de la CUT.
1957 et 1963	Élargissement des responsabilités.
1967	Regroupement des 13 municipalités en 6 villes.
1988	Élection directe des conseillers régionaux à la CUT.
1988	Création du Bureau de la région du grand Toronto.
1994	Référendum Toronto : majorité (58 %) favorable à l'abolition de la CUT.
1995 (avril)	Mise en place par le gouvernement NPD du Groupe de travail sur la grande région de Toronto.
1995 (juin)	Élections du gouvernement conservateur de Mike Harris.
1996 (janvier)	Remise du rapport du Groupe de travail Golden après la compression du calendrier de travail par le gouvernement.
1996 (octobre)	Annonce de la fusion des six villes de la CUT (première lecture de la loi le 17 décembre 1996).
1997 (mars)	Référendum dans les six villes de la CUT : majorité opposée à la fusion.
1997 (avril)	Adoption de la Loi 103.
1998 (janvier)	Mise en place de la ville fusionnée.

Références

- BRENNAN, John (1997). « A Framework for Interpreting Metropolitan Government in the United States during the Twentieth Century », Communication présentée au congrès de l'Urban Affairs Association, Toronto, avril.
- FRISKEN, Francis (1986). « Canadian Cities and the American Example », *Canadian Public Administration*, vol. 29, p. 345-376.
- GÖTZ, Edward G. et Susan E. Clarke (dir.) [1993]. *The New Localism*, Newbury Park, Sage Publications.
- HAMEL, Pierre (1998a). « Urban Politics in the 1990s: The Difficult Renewal of Local Democracy », *International Political Science Review*, vol. 19, no 2, p. 173-186.
- HAMEL, Pierre (1998b). « Nouveaux dispositifs institutionnels et conflits locaux », Communication présentée au congrès mondial de l'Association internationale de science politique, Séoul, août 1997.
- KEATING, Micheal et A. Mehrhoff (1992). « Canadian Provincial and US State Roles in Urban Planning and Development: A Study of London, Ontario, and St Cloud, Minnesota », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 10, p. 173-187.
- LEFEBVRE, Christian (1992). « Le gouvernement des métropoles américaines: l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération 1960-1992 », *Politiques et management public*, vol 10, no 4, p. 27-53.
- LE GALÉS, Patrick (1996). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 46, no 1, p. 67-96.
- NORRIS, Donald F. (1997). « The Governance of British Conurbations or How British Authorities Manage the Metropolitan Territory in the Absence of Metropolitan Government », Communication présentée au congrès de l'Urban Affairs Association, Toronto, avril.
- QUESNEL, Louise (1998a). « La démocratie dans les grandes villes canadiennes », dans V. Hoffman-Martinot (sous la dir. de), *Démocraties urbaines*, Paris, Presses universitaires de France (à paraître).
- QUESNEL, Louise (1998b). *La consultation publique et la démocratie locale au Canada*, Toronto, Comité intergouvernemental de recherche urbaine et régionale (à paraître).
- QUESNEL, Louise (1996). « Media and Urban Politics: The 1991 Civic Elections in Toronto », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 5, no 2, p. 220-250.
- QUESNEL, Louise (1994). « La politique de partis dans la métropole: Montréal 1960-1990 », dans F. Frisken (sous la dir. de), *La métropole canadienne en mutation*, Toronto, Institut urbain du Canada, p. 635-669.

- RÉMY, Jean (1992). « La vie quotidienne et les transactions sociales : perspectives micro et macrosociologique », dans M. Blanc (sous la dir. de), *Pour une sociologie de la transaction sociale*, Paris, L'Harmattan, p. 83-111.
- SASSEN, Saskia (1994). «Le complexe urbain et la mondialisation de l'économie », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 139, p. 55-78.
- SMITH, David M. et Maurice Blanc (1997). «Grass-roots Democracy and Participation : A New Analytical and Practical Approach», *Environment and Planning D : Society and Space*, vol. 15, p. 281-303.
- WOOD, Robert C. (1958). « Metropolitan Government 1975 : An Extrapolation of Trends : The New Metropolis : Green Belts, Grass Roots or Gargantua? », *American Political Science Review*, vol. 52.

L'avenir de la CUM est une ville

Jean-Robert Sansfaçon

Je me rappelle avoir fait part, il n'y a pas si longtemps, quelques semaines à peine, de ma sympathie à l'idée d'un élargissement de la CUM aux villes de Laval et de Longueuil. Je crois même être revenu brièvement sur la question dans un éditorial commentant le projet de fusion des sociétés de transport en commun de la région métropolitaine. Puisqu'il n'est pas question d'une fusion des villes de l'île pour former une seule grande ville de Montréal, me suis-je dit, pourquoi alors ne pas considérer la possibilité d'intégrer les villes limitrophes importantes comme Laval et Longueuil à la communauté urbaine, dotant ainsi la région d'une structure de services qui correspond aux besoins géographiquement plus larges de la population ?

Quand le ministre Robert Perreault a lancé le projet de fusion des sociétés de transport, *Le Devoir* a donc bien accueilli l'idée. Cette vision du ministre qui procède d'une détermination à créer les conditions pratiques d'une plus grande collaboration sur le terrain entre des gens qui ont des intérêts en commun, nous y adhérons toujours.

De même, tout en regrettant l'échec du projet de regroupement régional conçu par le ministre précédent et la remise à plus tard d'une telle structure de consultation des représentants de la très grande région métropolitaine, nous comprenons que le temps n'était peut-être pas venu de franchir cette étape. Non seulement à cause des guerres de clochers, mais surtout à cause du trop peu de projets concrets réalisables dans un avenir raisonnable à l'échelle de cette très grande région métropolitaine.

En relisant le rapport Pichette, *Montréal: une ville-région*, il y a quelques jours, cette constatation m'est apparue avec encore plus d'évidence. Malgré une logique certaine de complémentarité ville-campagne, ville-centre et banlieue (nous sommes toujours le complément de quelqu'un ou de quelque chose!), il n'en reste pas moins que Blainville ou Repentigny ont peu en commun avec Montréal, sinon le fait qu'une partie de leur population vient y travailler tous les jours. Ces gens prennent le train de banlieue ou traversent un pont en voiture, mais au-delà de cette réalité à laquelle il faut répondre par une offre de services cohérents, pourquoi s'évertuer à imaginer quelque structure supramunicipale pour regrouper tout ce qui se fait partout à des kilomètres à la ronde sous deux ou

trois chapeaux qui seraient eux-mêmes recouverts d'un grand parapluie à longues baleines ?

Second constat, plus politique celui-là : à la lumière des récentes négociations qui ont opposé Québec et les municipalités, à la lumière aussi des problèmes financiers qui assaillent plus que jamais la Ville de Montréal et des tractations sans fin avec le gouvernement du Québec, je suis de plus en plus convaincu que les problèmes de Montréal ne se limitent pas à une question de leadership politique, non plus qu'à une crise financière passagère. Le problème est plus profond et il devient impossible d'imaginer qu'il disparaîtrait comme par enchantement au lendemain de l'élection d'un grand maire ou de la signature d'un hypothétique pacte fiscal. De toute façon, qui dit pacte fiscal dit nouvelle ronde de négociations entre Québec et tout le monde, y compris les électeurs des comtés de la couronne, ce qui ne pourra aboutir, comme on l'a vu récemment, qu'à des solutions de rafistolage frustrantes pour tous et qui ne résoudreont qu'une infime partie des problèmes de la région ou pis encore, qui les remettraient à plus tard, comme toujours.

Selon moi, un des problèmes chroniques de Montréal, c'est que cette ville est maintenant devenue trop petite pour présenter une masse critique et une force de frappe d'envergure nationale... encore moins d'envergure internationale. Je dis « devenue trop petite », car la métropole n'a pas suivi la croissance démographique du Québec et du Canada. Avec son nombre d'habitants n'atteignant pas le million, Montréal ne fait plus le poids dans la balance politique et le plus dramatique, c'est qu'elle a ainsi perdu son leadership non seulement au pays, mais aussi sur la région devenue deux fois plus peuplée que son centre. Il faut rétablir cet équilibre.

Sur la scène politique, autant sous le régime du maire Doré que sous celui du maire Bourque, Montréal a été considérée comme un canard boiteux... et le demeure. On a accusé le maire Doré de manquer de poids devant les ministres provinciaux et on accuse aujourd'hui le maire Bourque du même défaut. Je parierais que même la venue d'un autre maire Drapeau n'y changerait rien, le pouvoir politique de ce dernier étant à l'époque intimement relié au poids politique, démographique et économique de la ville qu'il représentait, une ville qui a fondu depuis.

Pendant ce temps, à la Communauté urbaine de Montréal, on s'interroge à savoir s'il ne faudrait pas restreindre les responsabilités de cette entité administrative au profit des 29 villes membres qui occupent le territoire de l'île. On se rappellera qu'au moment où on a créé la Communauté urbaine, il y a 28 ans, Montréal était le moteur du Québec. Montréal est toujours le moteur, mais il ne s'agit plus du même Montréal. Aujourd'hui, le moteur a pris du volume et s'étend bien au-delà des limites de la ville de Montréal, voire au-delà du territoire de la CUM. L'activité économique est florissante sur la Rive-Sud, dans les

Basses-Laurentides et ailleurs autour. Mais c'est toujours sur l'île qu'on retrouve la masse critique la plus significative.

C'est sur le territoire de la CUM que se déroule la majeure partie des activités économiques, culturelles et sociales de la région, et c'est encore sur le territoire de la CUM que la vie politique est la plus organisée sur une base régionale. La CUM a une histoire. Alors pourquoi tenter d'imaginer quelque autre structure à partir de rien ?

La CUM est donc cette structure la plus susceptible de représenter les intérêts de la vraie métropole et de tous ses habitants. Personne ne peut nier le succès de la CUM en matière d'offre de services publics. On n'imagine plus un retour à un service de police pour chacune des plus grandes municipalités de la CUM et autant de services de transport en commun.

Au contraire, on songe même à étendre la mise en commun aux villes de l'autre côté des ponts, un projet qui recueille de plus en plus d'appui. À première vue, cela paraît logique. Pourtant, et j'arrive ici au cœur de mon propos, je ne suis plus aussi convaincu que la métropole gagnerait à ce qu'on élargisse les prérogatives de la CUM aux villes de Laval et de Longueuil. La raison est simple : en libérant les municipalités de leurs responsabilités à rendre des services aussi essentiels que ceux qui sont offerts par la CUM, on les affaiblit. Quoi qu'on en dise, et malgré l'importance qu'a prise la CUM pour la région, son existence même constitue une des causes de l'affaiblissement du poids politique de la ville de Montréal au cours des dernières décennies. Et c'est ce qui attend Laval et Longueuil si Québec décide de les faire participer à la CUM.

Dans le cas de petites municipalités qui n'auraient pas autrement la possibilité d'offrir à leurs citoyens des services d'une aussi grande qualité que ceux qui sont assurés par des grands groupes comme le SPCUM et la STCUM, la perte de pouvoir est largement compensée par les gains quotidiens en services publics. Et cela est vrai même quand le métro ne passe pas au coin de la rue. Par contre, le raisonnement ne tient plus quand on parle de Montréal ou de Laval. Pour ces villes, la participation à une espèce de grosse coopérative de services, comme on a pris l'habitude de qualifier la CUM, constitue une ouverture du côté de la qualité et de l'étendue des services offerts, mais en même temps, une perte de responsabilité et de pouvoir d'influence sur la scène politique.

De là à conclure que Montréal devrait se retirer de la CUM pour offrir elle-même les services, il n'y a qu'un pas que je ne franchirai évidemment pas. Ce n'est pas en ramenant la ville à des proportions encore plus restreintes que nous en ferons une grande métropole financière et politique. Non, il faut plutôt regarder la question par l'autre bout de la lorgnette, celui qui permet de voir plus gros et plus loin. Car c'est bel et bien du côté de la CUM que réside peut-être une partie de la solution aux problèmes de Montréal ville-centre. Non pas la CUM

coop de services à laquelle certains maires voudraient la confiner, mais la CUM politique, la CUM devenue ville à la place des villes et dont les pouvoirs remplaceraient la plupart de ceux qui sont présentement détenus par les municipalités locales, y compris Montréal. En fait, il m'apparaît de plus en plus évident que la CUM est le seul espoir de Montréal ville-centre, de Montréal la métropole.

Il ne s'agit donc pas d'une CUM où siègeraient les élus municipaux des villes membres, comme c'est le cas présentement, mais d'une Communauté urbaine dans le plein sens de l'expression, où les membres et le président devenu maire de la métropole seraient élus au suffrage universel. Un conseiller pour chaque tranche de 50 000 habitants et voilà un conseil d'au plus 36 personnes, soit beaucoup moins que la conseil de Montréal et tellement moins que l'actuel conseil de la CUM. Une CUM qui aurait tous les pouvoirs de taxation et la responsabilité de la plupart des services publics. Une CUM qui ne serait plus le regroupement des villes membres, mais celui des citoyens et contribuables qui l'habitent. Une CUM qui deviendrait la première entité politique de la région et dont les élus pourraient parler au nom des 1,8 million d'habitants du territoire de l'île. Toutes proportions gardées, 1,8 million d'habitants, ce n'est pas beaucoup plus que le million d'habitants du temps du maire Drapeau alors que le Québec comptait un peu plus de cinq millions de citoyens.

On aura compris que ma vision de la CUM équivaut à peu de choses près au concept qui n'est ni nouveau ni original d'« une île, une ville », concept qui n'est jamais parvenu à séduire les autorités provinciales, encore moins celles de la banlieue de l'Île-de-Montréal, mais qui n'en demeure pas moins, selon moi, la seule avenue vraiment porteuse d'avenir.

La relecture du rapport Pichette et de ses propositions de superstructure régionale et de grosses entreprises sous-régionales de services, l'aventure avortée du ministre Serge Ménard, la confrontation continue et la paralysie relative observée au conseil de la CUM, et finalement, surtout, la faiblesse de plus en plus manifeste de celle qu'on s'entête à qualifier de ville-centre alors qu'elle n'est plus qu'un centre géographique porteur de souvenirs d'époque, tout cela m'amène à croire que l'avenir de Montréal, la métropole, autant que l'avenir des autres villes de l'île, tient au rétablissement d'un pouvoir politique et d'une masse critique d'intervention susceptibles de toucher un plus grand nombre d'individus sur le territoire, avec plus d'argent et plus de responsabilités politiques en matière de transport, d'aménagement, de sécurité, de promotion des investissements, de tourisme, etc.

Avec le rapatriement sur l'île du transport aérien international, le développement accéléré de certaines zones industrielles, la concentration d'activités de services aux entreprises, avec aussi un réseau de services de santé doublé d'un réseau d'éducation postsecondaire et de recherche complet, pour moi, Montréal, ce n'est plus la ville qui porte son nom, mais c'est aussi Dorval,

Saint-Laurent, Anjou, Outremont et Westmount. Les élus de ces villes l'admettent, mais ils refusent de considérer le concept d'un regroupement politique. C'est dommage.

Certains diront qu'on pourrait étendre le raisonnement aux villes des couronnes nord et sud. Je réponds catégoriquement que non : pas question de mégaville ou de superstructures connues pour plaire aux spécialistes des organigrammes, mais aussi pour être inefficace. Une ville de trois millions d'habitants, qu'on l'appelle du nom que l'on voudra, ce n'est plus une ville à taille humaine quand elle regroupe presque la moitié d'un peuple et qu'elle couvre un territoire aussi vaste que la région métropolitaine de recensement.

En revanche, l'île de Montréal constitue une entité géographique naturelle qui, malgré ou grâce à sa diversité, forme un tout auquel il ne manque plus qu'une reconnaissance formelle pour assurer toute la force et la fierté qui lui font tant défaut et qu'aucun politicien local, aussi brillant fût-il, ne pourra jamais lui offrir autrement que de façon symbolique.

Dans cette vision de l'avenir, dans ce projet qui, à mon humble avis, devient une urgence pour assurer la représentativité de Montréal au pays et dans le monde, je prends bien garde de parler de fusion pure et simple des 29 villes de la CUM, ce qui équivaldrait à étendre les frontières et l'hégémonie de Montréal à l'ensemble des autres villes de l'île. Je parle plutôt de renforcer les pouvoirs et le rôle démocratique de la CUM aux dépens, certes, des villes telles qu'elles existent à l'heure actuelle, mais sans accorder plus de poids au vote d'un Montréalais qu'à celui d'un citoyen de Dorval ou de Montréal-Nord.

La CUM aurait seule le pouvoir de prélever des taxes. Les villes actuelles deviendraient autant de quartiers à la différence près que chacune conserverait un conseil dont le nombre de membres, les responsabilités et le pouvoir de représentation seraient limités. La convivialité encourage la prise en charge de certaines questions, comme l'application des lois du zonage, par des gens qui restent proches des citoyens. Mais pour le reste, il n'y pas de raison qu'on soit incapable de planifier le travail sur un territoire aussi bien délimité que celui de l'île de Montréal avec une population aussi dense et ce, à partir de la vaste expérience déjà accumulée à la Communauté urbaine.

L'objectif d'un seul taux de taxation applicable à tous les habitants de l'île constituerait un des facteurs clés de l'unification des forces et de l'accroissement de la compétitivité de la métropole par rapport aux banlieues et, surtout, aux autres grandes villes du nord-est de l'Amérique du Nord. Quant aux villes de banlieue qui rêvent d'établir un réel rapport de force avec Québec, indépendamment de Montréal, d'établir une sorte de pouvoir parallèle à l'intérieur de la CUM, le souvenir encore frais de la dernière ronde de négociations avec Québec devrait leur faire réaliser qu'elles gagneraient à s'unir à Montréal en une même

entité politique, surtout une fois disparu l'avantage fiscal dont elle profite encore pour un temps mais qui ne devrait pas durer éternellement.

Le modèle rappellera peut-être Toronto? Possible. Mais aussi Laval dont aucune des municipalités fondatrices n'imaginerait redevenir indépendante.

Avec Toronto, il y a des différences, dont la taille de la nouvelle entité et la manière de faire les choses. Une ville de 1,8 million, cela me paraît fort raisonnable. Toronto atteint déjà 2,5 millions, soit un tiers plus peuplé, et au rythme où elle se développe, on peut facilement prévoir qu'elle croîtra plus vite que Montréal au cours des 10 ou 20 prochaines années. Où en serons-nous à ce moment-là à Montréal? Toujours à 29 conseils municipaux avec chacun leur taux de taxe différent et leurs ambitions concurrentes, une formule héritée du passé qui ne répond absolument plus aux besoins d'aujourd'hui, encore moins à ceux de demain.

Quant à la façon de procéder, tout reste à inventer, mais on imagine facilement que le gouvernement du Québec, qui prétend avoir à cœur le développement de Montréal au point de lui dédier un poste de ministre, saura trouver quelque incitation susceptible de rendre alléchante l'idée de créer une grande ville reine pour la province. Il y a la méthode Harris, mais il y a aussi la méthode Bouchard et peut-être même une méthode Charest, qui sait?

Sans un tel retournement de la situation, j'avoue que je garde peu d'espoir de voir la CUM évoluer autrement que vers le déchirement. À moins, bien sûr, que les défenseurs de l'orientation « grosse coop » l'emportent au cours des prochaines années et qu'on ajoute aux 29 villes actuelles deux autres grandes municipalités comme Longueuil et Laval. Dans ce cas, je ne donne pas cher de l'avenir de la CUM, encore moins de celui de Montréal qui ne pourra que perdre encore des plumes pendant que les baronnies se feront la guerre pour attirer sur leur territoire respectif, aux frontières d'une métropole ratatinée, les investissements, les emplois, les habitants et les taxes.

Les données des dernières années indiquent qu'on quitte le territoire de la CUM pour les banlieues situées de plus en plus loin du centre. En regroupant les forces sur le territoire de la CUM, on n'arrêtera peut-être pas complètement le mouvement, mais on pourrait certainement mettre en place quelques mesures à l'étendue de l'île qui transforme cet espace magnifique en une force d'attraction renouvelée, notamment grâce à des taux de taxation plus bas partout sur l'île et non plus seulement dans quelques fiefs protectionnistes. Rappelons-nous que si certaines fusions ont été si impopulaires par le passé, c'est qu'invariablement elles ont entraîné une hausse du taux de taxe pour la mise sur pied de services plus coûteux, une tendance qui n'était pas propre aux fusions elles-mêmes, mais à l'époque où elles ont eu lieu. Les choses ont changé et s'il est une promesse incontournable qui doit accompagner tout projet de création d'une vraie

Communauté urbaine de Montréal, c'est celle d'un allègement à terme du fardeau fiscal de tous les citoyens de l'île.

En terminant, permettez-moi de rêver d'une élection à la présidence de la CUM qui opposerait MM. Pierre Bourque, Peter Trent, Georges Bossé, Jean Doré, Yves Ryan et Mme Véra Danyluk. Comment se fait-il qu'une telle élection ne soit pas possible à l'heure actuelle alors que la métropole a tant besoin d'un leadership fort ? Serait-ce parce que Montréal ne serait plus une vraie grande ville ? Qu'elle serait plutôt devenue un gros quartier dans une ville plus grande, l'Île-de-Montréal ? Et qu'il n'y aurait personne pour en assumer le nom et la direction politique ?

Il y a certainement beaucoup de fierté à appartenir à une entité qui a vécu, et il doit aussi y en avoir à appartenir à un tout plus vaste au potentiel plus considérable. L'avenir de la ville, c'est la CUM, comme l'avenir de la CUM serait de devenir une grande ville unie et prospère.

De nouvelles règles du jeu pour Montréal

Jean Doré

À titre d'acteur privilégié pendant huit ans et d'observateur attentif depuis quatre ans de la scène montréalaise, j'en suis arrivé à la conclusion qu'aucun débat régional ne peut avoir lieu, aucune solution efficace, durable et équitable ne peut être mise en place sans un règlement de la crise budgétaire et fiscale de la Ville de Montréal.

Personne ne peut prétendre, de façon crédible, alléger le fardeau fiscal trop considérable des Montréalais, baisser les taxes à Montréal sans résoudre cette crise.

Les Montréalais n'en peuvent plus.

Ils paient trop cher pour des services qui ne correspondent pas aux besoins. D'où l'absolue nécessité de revoir de fond en comble l'organisation des services sous l'angle des coûts véritables, de la réduction de la taille de l'appareil municipal et ce, à la veille du dépôt d'un nouveau rôle d'évaluation alors que la richesse foncière diminue de 15%.

Il nous faut apprendre à vivre selon nos moyens.

Les municipalités de l'agglomération montréalaise aussi bien que le gouvernement du Québec n'accepteront pas de discuter de nouveaux partages de responsabilités ou de financement conjoint d'infrastructures ou de services régionaux s'ils ont la conviction de financer l'inefficacité montréalaise. L'incohérence et le manque de vision dans la gestion de Montréal sont les principaux obstacles à l'émergence d'une vraie coopération régionale. Il faut faire le ménage, vite, et faire de Montréal la ville la plus efficace et performante de la région. Cela, personne ne peut le faire à la place des Montréalais.

Par ailleurs, les Montréalais ne peuvent plus et n'accepteront plus de voir leur fardeau fiscal augmenter d'un cent. En cinq ans, les nouvelles factures de Québec totalisent plus de 125 millions de dollars sans compter le doublement de la taxe scolaire. Nous étouffons et c'est fini. Bien sûr, on a tenté de mettre en place quelques mesures d'atténuation. Mais cela demeure un cataplasme sur une jambe de bois. Pourquoi ?

Tout simplement parce qu'on n'a pas changé les règles du jeu fiscal à Montréal. Le débat régional amorcé par le Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR), dont j'avais demandé la création, aura permis de faire partager et d'accepter une réalité fondamentale : Montréal, à titre de ville-centre de l'agglomération, n'est pas une ville comme les autres. Elle assume des responsabilités et des défis particuliers au bénéfice de la région et du Québec.

Et c'est avec une rare unanimité que mes ex- et, espérons-le, futurs collègues de la région le reconnaissent maintenant clairement.

Cela dit, quand vient le temps d'en payer la facture, seuls les Montréalais passent à la caisse. Cela aussi, mes concitoyens et moi-même ne l'acceptons plus.

Est-il normal que la boîte à outils fiscaux de Montréal, avec un million d'habitants, soit exactement identique à celle de Senneville, ville de la Communauté urbaine de Montréal (CUM), qui a moins de 1000 habitants ? Poser la question, c'est y répondre. Cela ne fait évidemment aucun sens et cela doit changer, d'autant plus que cela fait près de 100 ans que l'on parle d'un pacte fiscal.

Dans une logique étroite et purement comptable, beaucoup de gestes de la Ville sont illogiques parce qu'ils ne sont pas payants (p. ex., festivals, maisons pour personnes atteintes du sida, logement social, grandes institutions d'enseignement).

Est-ce qu'il faut cesser pour autant d'assumer nos responsabilités de ville-centre ? Bien sûr que non, mais il faut agir et vite. Agir comment ? En changeant les règles du jeu fiscal de Montréal de façon à rendre payant l'animation urbaine et culturelle ainsi que le développement économique et social de notre ville au profit de la région et du Québec. Cela signifie en clair que le gouvernement du Québec doit consentir à ce que la Ville de Montréal reçoive une partie de la taxe de vente perçue sur son territoire.

En d'autres termes, il faut faire contribuer, sans douleur, aux dépenses de Montréal l'ensemble des personnes qui y travaillent, s'y récréent ou la visitent. Bref, les Montréalais veulent avoir un retour sur leur investissement.

Pendant que Montréal, en vue de la prochaine échéance électorale, aura à faire le ménage dans ses finances et à régler le pacte fiscal avec Québec, le reste de la région métropolitaine devra aussi être à l'action.

Doit-on procéder de façon urgente aux modifications que souhaiterait apporter la Conférence des maires de la banlieue de Montréal à la loi de la CUM ? Je ne le pense pas.

La CUM a bien servi les Montréalais depuis sa création. Avec le temps, elle est devenue un lieu important de concertation pour l'Île-de-Montréal et

particulièrement depuis l'imposition de la règle de la double majorité tout en maintenant le principe du partage des dépenses fondé sur le potentiel fiscal de chaque ville.

À court terme donc, la CUM ne peut pas et ne doit pas devenir un simple bureau de services communs dirigés par des fonctionnaires avec un maire à mi-temps, car, dans le contexte actuel, affaiblir la CUM, c'est aussi affaiblir Montréal. Or, Montréal doit retrouver sa voix et son leadership pour que la CUM retrouve sa force.

Par ailleurs, la région métropolitaine s'est profondément transformée depuis la création de la CUM. Même si Montréal et son centre-ville demeurent le plus gros atout de la région dans le contexte de la mondialisation des échanges, Montréal est aussi enrichie par l'émergence de pôles de développement cruciaux que sont Saint-Laurent, Anjou, Laval, Longueuil et la Rive-Sud.

Cette vision est de plus en plus partagée par les partenaires de la région. Montréal n'est pas en compétition avec la banlieue pas plus d'ailleurs que la région métropolitaine ne l'est avec les autres régions du Québec. Nous sommes en compétition avec le monde et nous devons nous organiser pour y faire face en nous dotant d'une vision et d'un plan stratégique communs. Il faut que le nouveau Montréal métropolitain assume un rôle politique conforme au poids démographique et économique qu'il représente. Le Québec n'a pas d'avenir si Montréal continue de s'affaiblir et entraîne la région avec elle.

Comment bâtir cette nouvelle métropole ? En s'imposant une démarche de mise en commun qui respecte certains principes qui, je pense, font consensus.

D'abord, une simplification des structures pour créer un lieu d'échange et de décision efficace. Vous comprendrez d'emblée que je partage le point de vue du ministre de la Métropole, M. Robert Perreault, de recommander à son gouvernement de ne pas mettre en place la future Commission de développement qui a déjà fait couler beaucoup d'encre. Je ne pense pas, en effet, qu'un mécanisme de concertation de la taille de l'Assemblée nationale et avec un territoire beaucoup trop vaste entre dans la catégorie des structures simples et efficaces.

Ensuite, je tiens aussi à rassurer les maires de Laval et de Longueuil. Le modèle de la CUM, telle qu'on le connaît, est un modèle « inexportable ». Pour moi, la nouvelle région métropolitaine et les efforts de mise en commun doivent être centrés autour de Laval, de l'Île-de-Montréal et des huit municipalités de la Rive-Sud. Toutefois, et toujours pour simplifier la concertation et les prises de décisions de la nouvelle région métropolitaine, il faut profiter de l'année qui vient pour amorcer les études coûts-bénéfices pour diminuer le nombre de municipalités aussi bien sur la Rive-Sud que sur l'Île-de-Montréal.

Parallèlement à ces études préalables à la fusion ou au regroupement des municipalités de la nouvelle région, il faut aussi amorcer les discussions pour la mise en commun de services ou fonctions qui transcendent les limites territoriales de chaque ville. On parle de quoi ?

De la promotion économique et touristique, du transport des personnes et des marchandises, de la culture et des équipements récréo-touristiques, de la sécurité publique, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et des parcs régionaux. Pour chacune de ces fonctions, on doit respecter les principes d'équité quant au financement, d'efficacité et du partage des coûts, quant au fonctionnement et à la gestion, de diversité des sources de financement, quant aux bénéfices reçus. Finalement, la structure souple à mettre en place doit respecter le principe de la légitimité démocratique, quant aux décisions budgétaires. Il revient aux élus de décider lorsqu'il s'agit de fonds publics, ce qui n'empêche pas d'associer des représentants des milieux socio-économiques à la formulation des politiques, des plans d'action et à la gestion.

C'est donc dans le cadre de la mise en place de ce nouvel instrument régional qu'on doit réexaminer l'organisation de la CUM et son fonctionnement.

La remise en ordre des finances de Montréal, le pacte fiscal, les études nécessaires aux regroupement municipaux et à la mise en place de la région métropolitaine devront être complétés pour que l'an 2000 soit l'année de la nouvelle métropole.

Mettons fin à 100 ans de palabres, donnons-nous les outils et la vision pour tirer profit de la nouvelle économie, mettre de l'avant nos nombreux atouts pour créer de l'emploi, relancer notre croissance et faire de notre ville-région un endroit qui fera l'envie de tous.

Passons à l'action. Cela presse si on ne veut pas prendre plus de recul ou que d'autres décident pour nous. C'était l'une de mes priorités à la fin de mon dernier mandat. Ce le sera encore au début du prochain mandat que je sollicite. Je suis plus déterminé que jamais à ce que cela se règle.

Un financement à repenser

Peter F. Trent

Témoigner de presque 30 ans d'histoire n'est pas une mince affaire et c'est pourquoi j'ai fait appel à la mémoire et à l'expérience des doyens, pour ne pas dire des patriarches de la Conférence des maires de la banlieue de Montréal (CMBM), pour préparer le témoignage que je vous livrerai dans ces pages.

La Communauté urbaine de Montréal (CUM) n'a pas été créée par l'Assemblée nationale le 23 décembre 1969, hors du temps, hors du contexte qui prévalait à la fin des années 1960. Un contexte de grande effervescence : l'Expo, l'ouverture sur le monde, la Révolution tranquille, l'importance et la présence de la jeunesse, les *baby-boomers*. Mais aussi une période de grande agitation sociale : le Front de libération du Québec, la contestation étudiante et les grèves, surtout la fameuse grève des policiers. Un contexte aussi imprégné d'espoir, de confiance, de croissance, de grands projets qui ne sera pas sans marquer les premières années de la Communauté. Évidemment, quand on compare à l'austérité des années 1990, à l'endettement des gouvernements, à l'ensemble des finances publiques qui sont aujourd'hui coincées, on croit rêver et on devient nostalgique.

Montréal, dès les années 1960, était déjà sur son déclin et cherchait pour consolider sa base fiscale à annexer ou à fusionner les banlieues sur l'île, alors pour la plupart jeunes et prospères. C'est pourquoi, en 1964, le maire Drapeau réclamait aux audiences publiques de la Commission Blier, « une île, une ville ».

La grève des policiers a fourni le prétexte, mais la réalité, c'est qu'on voulait forcer les banlieues à financer une partie de l'administration de Montréal, en partageant les coûts de certains services. Comme le disait le père de la CUM, le docteur Robert Lussier : « C'était la CUM ou bien, une île, une ville. »

Pour les maires de banlieue de l'époque, le coup de théâtre du docteur Lussier constituait ni plus ni moins qu'un *hold up* financier en faveur de Montréal.

La CUM est donc née dans un contexte de turbulence, mais aussi d'euphorie ; puisque les promoteurs du projet, et plus particulièrement le gouvernement du Québec, promettaient mer et monde. L'intégration des services devait même permettre, selon eux, une diminution de taxes.

Depuis sa création, la CUM souffre d'un problème d'identité. Est-elle (ou doit-elle devenir) un palier de gouvernement? Est-elle une entreprise de services? Est-elle un mécanisme de péréquation en faveur de la Ville de Montréal? Ou encore est-elle une combinaison des trois?

Québec nous a « donné » ce fardeau, pas pour créer un palier de gouvernement, ni même pour créer une entreprise essentiellement de services, mais plutôt pour tirer d'affaire la Ville de Montréal. Cette dernière raison est encore valide : les banlieues de l'île financent encore 45 % du coût d'exploitation de la CUM mais utilisent moins de 33 % de ses services. Montréal reçoit donc la rondelette somme de 150 millions de dollars par an. Nous, les banlieues, bien que nous n'ayons jamais été en faveur de l'idée de subventionner Montréal, l'avons quand même fait pour aider la ville-centre. Nous aimerions seulement que l'on reconnaisse notre générosité.

La CUM n'a jamais constitué et ne doit jamais constituer un palier de gouvernement, c'est-à-dire un organisme dont les membres sont élus par la population et qui prélève des impôts directs. Les trois paliers de gouvernement au Canada nous suffisent amplement.

Un grand nombre des changements que le gouvernement a apportés en 1982 visaient à régler le prétendu problème de l'« input » des citoyens. Il a donné à la CUM tous les signes extérieurs d'un grand gouvernement dont notamment cinq commissions publiques. Le résultat? La plupart des citoyens prêtent encore peu d'attention à la CUM. Peu de gens assistent aux débats des commissions et la presse en fait peu de cas. Les méthodes du conseil sont toujours aussi maladroites, rares y sont les discussions qui portent des fruits. Les changements ont donc tout simplement augmenté la bureaucratie de la CUM et lui ont ajouté des niveaux de direction.

Par conséquent, en dépit de tous les stratagèmes dont on a doté la CUM en 1982, la population continue de se tourner vers sa propre ville pour obtenir des résultats et sentir qu'elle fait partie d'une communauté. La CUM ne suscite toujours pas de sentiment d'appartenance collective, malgré les divers efforts pour la rendre plus ouverte, *et c'est comme cela que les choses doivent se passer*:

Le rapport Pichette a ensuite été déposé. Ce rapport intégrait la vision de la CMBM de la CUM en tant qu'entreprise de services. Il recommandait que la CUM devienne ce qu'elle est réellement, un organisme intermunicipal de services et qu'elle laisse la politique au nouveau conseil qui couvrirait le territoire véritablement métropolitain plutôt que seulement l'île. Et la CMBM a accepté cette vision régionale faisant ainsi mentir la caricature que l'on fait souvent des maires de banlieue comme ayant une mentalité de clocher et des vues étroites.

D'abord, la Communauté urbaine était bel et bien la propriété de Montréal, son outil, son jouet. Pendant les années cruciales du développement des services

à la Communauté, Montréal tenait les manettes, tirait les ficelles. On disait même à l'époque que Montréal contrôlait la CUM de façon outrancière. Elle détenait la majorité absolue au comité exécutif de la Communauté soit 7 membres sur 12 jusqu'en 1982. Mais à ses débuts, le maire Drapeau était aussi président du conseil et Lucien Saulnier, président du comité exécutif de la CUM. Comme si cela n'était pas assez, Montréal avait de plus placé aux postes de commandes des différents services ses fonctionnaires.

Le schéma d'aménagement? Bonne idée, mais il ne fut adopté qu'en 1987. Montréal n'y était pas soumise, par ailleurs, car elle n'avait pas et n'a toujours pas l'obligation de soumettre un plan d'urbanisme conforme.

Le Service de police de la CUM (SPCUM)? Le SPCUM était une réponse à la grève des policiers, une solution de dépannage pour Montréal. Sa mise en place ne visait pas l'amélioration de l'efficacité du service, ni la réalisation d'économies d'échelle comme le gouvernement du Québec l'avait laissé croire.

À cet égard, il est important de rappeler que jusqu'en 1982, le SPCUM relevait du Conseil de sécurité publique et non pas du comité exécutif de la CUM. Donc 75 % du budget de la CUM échappait au contrôle des élus. C'est le Conseil de sécurité publique qui avait entière juridiction sur le budget de la police. Et ce conseil était en partie nommé et dirigé par Québec.

Évidemment, l'effet négatif d'un tel système fut que l'existence même de la Communauté a souvent été remise en question, à cause principalement de la hausse des salaires des policiers, conjuguée avec la réduction en nombre des policiers et conséquemment la qualité des services donnés.

En 1980, M. Pierre Des Marais II, dans son bilan de l'expérience de la Communauté, affirmait « que la dernière convention de travail donnait aux policiers de la Communauté, des échelles de salaires et des conditions de travail supérieures à ceux de tous leurs collègues des grandes villes de l'Amérique du Nord ».

Et on pourrait continuer ainsi jusqu'à demain matin. À quoi bon ! Nous ne sommes pas amers, nous ne faisons que rendre compte de la réalité. Montréal n'est pas la seule en cause bien évidemment, parce que souvenons-nous que, dans ces années-là, *money was no object*. C'est pourquoi, aujourd'hui, la priorité numéro un des gouvernements est la lutte contre le déficit et que nous avons à gérer cet héritage dont on se serait bien passé.

Jamais Québec n'est intervenu, jamais Québec n'a discipliné Montréal, ne l'a soumise aux règles de tutelle administrative avec lesquelles ont appris à vivre les autres municipalités du Québec : l'obligation de référendum, par exemple.

Pendant ce temps, la Communauté a connu un développement effréné, elle était devenue un monstre bureaucratique qui subissait une escalade de coûts sans

précédent. Elle s'était dotée de services démesurés par rapport à la croissance réelle de l'agglomération. Par exemple, l'usine d'épuration a été conçue pour un bassin de population de trois millions de personnes ; elle en dessert la moitié.

Bien que l'assainissement des eaux et de l'air compte parmi les grandes réalisations de la Communauté, bien que le territoire de la Communauté bénéficie aujourd'hui de normes environnementales sévères qui étaient nécessaires pour assurer le développement durable de la métropole, nous sommes aujourd'hui pénalisés d'avoir pris nos responsabilités et d'en avoir payé le coût.

Nos efforts et nos investissements ont été compromis en matière environnementale par le laisser-aller de l'autre côté de la rivière des Prairies. À Laval, plus précisément, c'est aujourd'hui seulement qu'on construit une usine d'épuration. N'aurait-il pas été plus logique d'utiliser l'usine sur l'île de Montréal considérant sa capacité de production excédentaire ? Vous imaginez ? Où est l'équité ? Et cela, pas seulement en matière environnementale.

Pendant que l'on observait un exode important et inquiétant de la population vers des milieux moins écrasés par le fardeau fiscal, Québec a tout fait pour encourager l'étalement urbain. Le gouvernement a construit pas moins de 400 kilomètres d'autoroutes en 15 ans, a adopté plusieurs programmes d'accès à la propriété et a procédé, ces dernières années, au dézonage agricole.

Bien que nous ayons mis un frein à l'escalade des coûts de la Communauté, bien que nous ayons rationalisé les dépenses, reciblé les mandats des services et repris notre contrôle de gestion, un fait demeure : les problèmes de fond ne sont pas réglés. Mais, nous les banlieues sur l'île, n'acceptons plus de blâmes pour les situations qui pourrissent *parce que nous avons fait plus que notre part*.

Montréal est encore en difficulté ? Nous ne pouvons plus la sauver à nous seuls. Non seulement les poches de nos contribuables se vident, non seulement plus du tiers des banlieues sur l'île consacrent plus de 40% de leur budget (jusqu'à 56% de leur budget dans certains cas) pour payer leur quote-part à la Communauté, mais, de plus, nous avons contribué largement par nos investissements et nos efforts locaux à freiner l'exode vers les couronnes. C'est pourquoi nous sommes en mesure aujourd'hui d'offrir plus de 385 935 emplois sur notre territoire et d'y accueillir 29 569 entreprises.

Le financement des infrastructures et des équipements nécessaires au fonctionnement de l'agglomération est inadéquat et inéquitable. Bien sûr. Nous l'avons dit, les avantages et les bénéfices que procure le métro, par exemple, dépassent largement les frontières de la Communauté urbaine. Mais qui assume les coûts d'exploitation des réseaux de transport en commun ? Qui, depuis la réforme Ryan, en 1992, a pris le relais du gouvernement du Québec pour subventionner le transport scolaire et l'utilisation des services de la Société de transport de la CUM (STCUM) par des non-résidents ? Qui ? Nous, bien sûr, les

municipalités de l'île. Nous l'avons dit, la question reste entière, mais nous devons y répondre ensemble, le gouvernement du Québec et le milieu municipal métropolitain.

- Devons-nous mettre sur pied une fiscalité métropolitaine ?
- Un régime de péréquation métropolitain ?
- Ou créer un fonds régional voué au financement des activités de l'agglomération métropolitaine ?

Voilà, aujourd'hui, la priorité d'action : il faut donner à Montréal les outils et les leviers dont elle a besoin pour résoudre ses problèmes financiers. Il faut aussi définir une fiscalité métropolitaine appropriée.

En conclusion, que pouvons-nous et devons-nous retenir de l'histoire de la CUM, de sa création et de son évolution ?

Au fur et à mesure que nous sommes devenus des partenaires égaux avec Montréal, que nous avons pu assumer conjointement notre rôle de coactionnaires, que nous avons pu imprégner notre marque, transmettre nos besoins et contrôler le développement de l'entreprise, nous avons pu y tirer des bénéfices.

L'illustration la plus importante de cette évolution est le SPCUM qui, en prenant récemment le virage de la police de quartier, correspond beaucoup plus aux attentes de nos contribuables et aux investissements que ceux-ci consacrent au financement de ce service, par le biais des quotes-parts.

La CUM, à ses débuts, s'est développée en grosse organisation bureaucratique et dans des domaines d'activité que l'on peut remettre en question: la police, l'évaluation, ne sont pas par définition des fonctions supramunicipales, et Dieu sait si elles ont occupé une place importante dans les budgets et les discussions. La CUM non seulement a grandi comme organisation, mais ses coûts ont également grimpé de manière fulgurante.

On peut dire, sans se tromper, qu'avec la décennie 1990 et la conjoncture économique qui accompagne cette fin de siècle, la Communauté urbaine est maintenant dans une période de consolidation de ses activités et de rationalisation de ses dépenses.

Vers une meilleure entreprise de services

Georges Bossé

Il est sûr que l'avenir de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) est incertain, comme l'avenir de nos municipalités est incertain, ou celui des municipalités régionales de comté (MRC), des commissions scolaires. L'avenir de l'ensemble des institutions publiques au Québec est incertain. Ne nous laissons pas distraire par les faux débats, les faux problèmes, notamment les fusions. Depuis la disparition de l'État providence, depuis la crise des finances publiques, toutes les administrations publiques s'interrogent et sont remises en question, dans leur existence même.

Faute d'un *New Deal* des pouvoirs publics, d'un partage clair des rôles et des responsabilités, cette incertitude demeurera. Mais dans l'immédiat et à court terme, la CUM doit demeurer ce qu'elle est depuis sa création, soit un mécanisme de péréquation, une entreprise intermunicipale de services, desservant les 28 municipalités de l'Île-de-Montréal. Il ne saurait être question qu'elle devienne un gouvernement régional ou qu'elle élargisse sa prestation de services aux rives sud et nord de l'île, de gré ou de force.

J'aimerais insister sur cette perspective de la CUM élargie. Ce n'est pas que nous craignons la colère du maire Gladu ou du maire Vaillancourt, qui s'exprime allègrement dans les journaux ces jours-ci, mais élargir la CUM pour une deuxième opération de sauvetage de Montréal est *totalemment* exclue. Pas question d'un deuxième *hold up* financier. C'est le gouvernement du Québec qui doit donner à Montréal les outils et les leviers fiscaux dont elle a besoin pour redresser *définitivement* sa situation financière.

Les banlieues sur l'île ont fait leur part, surtout durant les 30 ans ou presque d'existence de la CUM. Nous n'acceptons plus de blâme, nous ne prendrons pas cette responsabilité ; pas plus que les banlieues des rives nord et sud. Nous réclamons plutôt l'équité, l'équité fiscale et l'adoption d'une fiscalité métropolitaine. C'est l'ensemble du Québec qui doit soutenir la métropole en reconnaissant, de ce fait, ses caractéristiques distinctives et l'importance de sa contribution et le gouvernement provincial, par la voix de ses ministres, doit avoir le courage de vendre la métropole à l'ensemble du Québec et non seulement en acheter ses actifs.

Les perspectives d'avenir de la CUM se dessinent plutôt sur trois plans :

1. Sur le plan de sa performance et de son efficacité : les coactionnaires de l'entreprise poursuivent un exercice de rationalisation des dépenses et d'ajustement des services dispensés qui garantit le contrôle de l'appareil et l'amélioration de la performance. La CUM, rappelons-le, n'est pas à une étape de développement, mais plutôt de consolidation de ses activités surtout dans le contexte actuel de rareté des fonds publics. Bref, l'escalade des coûts, c'est bel et bien terminé. La bureaucratisation de l'organisation aussi. La CUM doit cibler sa prestation de services en tenant compte des besoins prioritaires de la population que nous représentons et se centrer sur l'essentiel. L'époque des années 1960 est révolue ; finie la croissance démesurée, finis les grands projets sans les partager dès l'étape de la conception et de l'élaboration.
2. Sur le plan du fonctionnement des différentes instances décisionnelles et consultatives de la CUM (conseil, comité exécutif, commissions, direction générale) : une réforme s'impose. Il appartient, encore là, aux actionnaires de mener à bien cette réforme et de proposer au gouvernement du Québec les modifications législatives requises à la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal* pour que cette réforme se concrétise comme cela s'est fait dans le passé et comme l'ont réalisé les élus des autres communautés urbaines du Québec.
3. Quant à la contribution de la Communauté à la gestion des fonctions métropolitaines, il est prématuré d'en discuter. Il nous faut d'abord et avant tout :
 - Régler la situation financière de la Ville de Montréal, de façon durable et définitive sans que cela se fasse au détriment des banlieues.
 - Répondre à un certain nombre de questions sur le devenir de la métropole, sur les conditions nécessaires à sa croissance et à son développement, sur les objectifs concrets à viser, sur les outils dont la métropole a besoin. Le milieu métropolitain et le gouvernement du Québec doivent définir ensemble ce plan de match qui dictera à la fois les modalités d'une fiscalité métropolitaine, d'un nouveau pacte entre Québec et ses municipalités et d'une « instance métropolitaine de décision ».
 - Lorsque le gouvernement du Québec et le milieu municipal métropolitain auront disposé des questions fiscales et ce, à la satisfaction des parties, il sera alors possible d'implanter une instance métropolitaine dont la mission, le rôle et les responsabilités détermineront les changements à apporter à la Communauté urbaine pour que

celle-ci s'inscrit dans la nouvelle dynamique créée ainsi que dans la nouvelle organisation des structures sur le territoire de la métropole.

Afin que cette suggestion ne demeure pas un vœu pieux, j'aimerais annoncer que la Ville de Montréal et la Conférence des maires de la banlieue de Montréal (CMBM) ont convenu d'enclencher une démarche conjointe de réflexion sur le devenir de la métropole. Il nous apparaît important que les élus municipaux prennent l'initiative de définir une vision qui soit mobilisatrice. Cette vision devra guider les décisions et les actions à qui assureront le développement durable de la métropole.

Dans une première étape, chacune des parties mandatera une équipe de travail qui définira les paramètres qui baliseront cette réflexion. Par la suite, les élus municipaux de Montréal et de la CMBM préciseront leurs attentes quant à l'avenir de l'ensemble métropolitain. Finalement, ils mettront en commun le produit de leur réflexion et conviendront d'une vision partagée de l'avenir de l'agglomération montréalaise.

Les élus de l'île prévoient avoir complété cet exercice commun dans les premiers mois de 1999. Cette démarche que nous avons décidé d'entreprendre rejoint le sens des propos tenus par M. Claude Masson dans le présent ouvrage.

En conclusion, j'aimerais rappeler :

- Que la mise en place de la Communauté se voulait avant tout une opération de sauvetage de Montréal.
- Que malgré le mariage forcé qui nous a été imposé, à nous, les banlieues sur l'île, nous avons fait et faisons toujours plus que notre part pour contribuer au renforcement de la ville-centre de l'agglomération métropolitaine et pour freiner l'exode des populations vers les couronnes, notamment en investissant et en soutenant le développement économique local.

Cependant, malgré les efforts consentis, la situation financière de Montréal s'aggrave, d'une part, et, d'autre part, la problématique propre à l'agglomération métropolitaine nécessite rapidement des interventions concertées et musclées pour assurer le développement durable de la métropole, donc, du cœur et du moteur du Québec tout entier. La ville-centre doit accepter d'être membre à part entière dans la confection d'un schéma d'aménagement. Sans être alarmiste, il faut que le gouvernement du Québec et le milieu métropolitain unissent leurs efforts pour trouver des solutions durables.

- La CUM a à son crédit plusieurs réalisations importantes parmi lesquelles domine indéniablement la formule de double majorité depuis 1982. La CUM se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. Le vrai

défi se profile. La direction qu'elle prendra en ce qui concerne les services, les activités et le fonctionnement de l'entreprise, sera déterminée à l'interne par les coactionnaires, mais son positionnement dans un environnement métropolitain en mutation pourra être défini seulement lorsque certaines étapes cruciales auront été franchies et certaines réponses trouvées, notamment en matière de fiscalité. Et ce positionnement devra être déterminé par les élus du territoire métropolitain et ne saurait leur être imposé.

La CUM : des moyens d'agir à la mesure de ses défis

Rémy Trudel

Le contexte entourant la présente réflexion tombe à point nommé. De nombreux intervenants du milieu municipal s'interrogent déjà sur plusieurs aspects touchant le rôle actuel et futur de la Communauté urbaine de Montréal (CUM). Des propositions de changement, d'aucunes mineures, d'autres substantielles, sont discutées sur la place publique et rendent compte de diverses visions sur cette structure supramunicipale.

Ces attentes et ces interrogations apparaissent des plus légitimes. Depuis sa création, en 1969, la CUM dessert le même territoire, d'une superficie de 500 kilomètres carrés, et compte présentement 29 municipalités. Aussi, ses responsabilités et son mode de fonctionnement sont demeurés presque inchangés au fil des ans. Cependant, entre 1971 et 1996, son poids démographique relatif a diminué de 18% par rapport à la région métropolitaine de Montréal. Au cours de la même période, son budget s'est accru, entre autres, pour financer la construction d'infrastructures en matière d'assainissement des eaux et le prolongement du métro. À l'heure actuelle, les 29 municipalités membres de la CUM consacrent en moyenne plus du quart de leur budget annuel en quotes-parts pour son fonctionnement.

Il faut de plus prendre en considération les profondes transformations de l'environnement socio-économique de la région métropolitaine de Montréal qui placent la CUM dans une dynamique nouvelle pour relever les défis auxquels elle fait face. Quels sont ces défis ?

Les défis des années 2000

Parmi les principaux défis, on compte entre autres l'aménagement du territoire, le transport, la fiscalité, l'habitation et le développement économique.

L'aménagement du territoire

Selon Statistique Canada, entre 1991 et 2011, l'accroissement de la population dans la région métropolitaine de Montréal sera de 672 000 habitants. Toutefois,

seulement 17% de cette croissance sera enregistrée sur le territoire de la CUM, contre 32% dans la couronne sud et 51% dans la couronne nord. Point besoin d'insister, les prévisions parlent d'elles-mêmes.

À cet égard, jamais depuis l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en 1979, la région métropolitaine de Montréal n'a été dotée d'un véritable cadre d'aménagement qui soit un instrument dynamique de développement et non un frein à la croissance de l'«urbanité» montréalaise. Voilà pourquoi l'un des premiers défis, sinon le premier, que toute CUM renouvelée ou non devra contribuer à relever réside du côté de l'adoption, dans les meilleurs délais, d'un véritable cadre d'aménagement pour la région métropolitaine de Montréal. Le gouvernement du Québec a déjà, quant à lui, fait part de sa stratégie lorsqu'il annonçait, en février 1997, les trois grandes orientations qui guideront ses propres actions sur ce territoire. Il s'agit en l'occurrence de :

1. privilégier la consolidation des zones urbaines existantes et limiter l'urbanisation en périphérie de ces zones aux secteurs qui disposent déjà des infrastructures et services de base ;
2. renforcer les pôles d'activités existants, revitaliser les centres-villes et les quartiers anciens et améliorer la qualité de vie au centre des agglomérations ;
3. maintenir et améliorer les équipements, les infrastructures et les services collectifs existants et mieux contrôler les investissements publics dans les secteurs non desservis en périphérie de la zone urbaine et dans les secteurs en périphérie de la région métropolitaine de recensement.

Le gouvernement a donc ainsi fixé sa position pour la planification de ses propres actions, lesquelles sont déterminantes dans l'ensemble métropolitain montréalais. Relever ce premier défi de l'aménagement du territoire appartient désormais aux élus locaux de la région urbaine de Montréal. Est-ce réaliste de penser que nous allons enfin le relever ? Le gouvernement ayant la responsabilité d'approuver le nouveau schéma d'aménagement de chacune des municipalités régionales de comté (MRC) de la région et un premier pour la CUM au cours des prochains mois, il devra pouvoir compter sur ses partenaires.

Le transport

Le deuxième défi, et le plus important après l'aménagement du territoire, concerne le transport. Le succès des grands ensembles urbains dans le monde se mesure souvent à l'aune de la réussite de leur plan de transport.

Meilleure est la fluidité de la circulation des personnes et des marchandises, meilleur est le coefficient de réussite du développement intégral du territoire métropolitain concerné. L'«urbanité» montréalaise n'échappe pas à cette règle.

La construction du métro comme épine dorsale de cette fluidité sur l'île et entre l'île et la Rive-Sud de Montréal constitue un élément clé de ce succès. À cet égard, la problématique propre aux liens avec la Rive-Nord demeure à résoudre. La réussite de la formule des trains de banlieue témoigne de la nécessité d'une forte concertation pour en arriver à définir un plan de transport qui rejoigne des objectifs métropolitains. La circulation des marchandises constitue aussi tout un défi pour le Québec et l'«urbanité» montréalaise.

De nouveau ici, le gouvernement du Québec entend assumer ses responsabilités et il compte poursuivre intensément ses travaux devant doter la région de Montréal d'un plan de gestion des déplacements. Les élus locaux seront appelés à y adhérer et la réussite de ce plan sera en partie liée à ce degré d'adhésion.

La fiscalité

Le troisième défi, et pour d'aucuns le véritable grand défi, concerne la fiscalité locale et métropolitaine. Il faut être clair au départ. À mon avis, toute réforme de la fiscalité basée sur le principe du pique-assiette est condamnée à l'échec au même titre que le serait une réforme visant à refiler une facture additionnelle aux contribuables de Laval et de Longueuil. Le principe de base qui doit présider à toute éventuelle réforme est celui de la mise en commun de services pour faire en sorte que tous les contribuables concernés puissent être gagnants. Cette formule est sans appel.

Le défi consiste à assurer une réduction des coûts de production des services locaux pour garantir aux contribuables qu'ils n'assument pas des charges fiscales trop élevées et contre-productives en raison de leur choix de vivre dans l'agglomération urbaine de Montréal. L'écheveau n'est pas facile à démêler. D'un côté, les Montréalais affirment qu'ils assument seuls la charge financière pour l'offre de services de nature régionale, de l'autre, les «navetteurs», des rives nord et sud, affirment contribuer de manière significative au développement économique de Montréal.

Une conclusion s'impose. Il est urgent que s'ouvre le débat de la fiscalité métropolitaine avec les élus locaux. Toute réforme de la fiscalité et de la CUM doit s'inscrire dans cette dynamique. Dans cette perspective, nous sommes tous appelés à une réflexion audacieuse.

L'habitation

Le quatrième défi à relever est celui de l'habitation. La «réurbanisation» sur l'Île-de-Montréal et aussi sur la Rive-Nord et la Rive-Sud exige des interventions massives dans nos vieux quartiers. L'appui du gouvernement est déjà assuré à cet égard, comme en témoignent les programmes de la Société d'habitation du

Québec. On n'a qu'à penser au programme « Revitalisation des vieux quartiers » et au programme « AccèsLogis », lequel est exclusivement basé sur le recyclage et la rénovation par des organismes à but non lucratif et des coopératives d'édifices laissés à l'abandon.

La « réurbanisation » sur l'Île-de-Montréal en particulier nécessite un plan d'intervention particulier pour inverser la dynamique de la détérioration du bâti de certains quartiers et la perception négative qui s'en dégage. Cette perception négative mine les perspectives de retour d'un bon nombre de familles au cœur de nos petites patries. Les efforts et les succès obtenus par l'organisme Alerte Centre-Sud et par le Collectif en aménagement urbain d'Hochelaga-Maisonneuve nous indiquent bien la voie à suivre. Encore ici, saurons-nous relever le défi avec de nouvelles formules qui seront empreintes du génie québécois ?

Le développement économique

Le développement économique constitue le cinquième défi de la région métropolitaine de Montréal. La valeur des rôles d'évaluation foncière représente un enjeu fondamental pour Montréal. Une baisse de la valeur de ces rôles dans les secteurs résidentiels et non résidentiels pourrait provoquer un important transfert fiscal dans les municipalités de la CUM. Il est évident pour le gouvernement qu'une réforme de la fiscalité municipale ne doit pas se faire au détriment des petits propriétaires qui sont déjà lourdement taxés. C'est pourquoi, l'an dernier, j'ai accepté de désynchroniser les rôles d'évaluation à la CUM, reportant ainsi dans un an le dépôt du rôle d'évaluation foncière de Montréal et de 18 autres municipalités de l'île. À la demande de la CUM, j'ai accepté de former un comité de travail afin d'étudier cette question. J'ai d'ores et déjà assuré la présidente de la CUM, Mme Vera Danyluk, que nous prendrons nos décisions à ce sujet.

Depuis plusieurs mois, nous observons également une reprise fort marquée de la nouvelle économie de la région métropolitaine. L'environnement fiscal québécois semble définitivement stimuler les promoteurs et attirer les investisseurs. La moitié du talent, de l'innovation et du dynamisme québécois se retrouve actuellement dans la grande région métropolitaine. Cette créativité et cette Capacité de travail est en train de donner à la région métropolitaine de Montréal une réputation internationale fort enviable en matière de produits multimédias, de haute technologie médicale et aérospatiale ainsi que dans le domaine des télécommunications. Les récentes propositions pour créer à Montréal une cité du multimédia dans le secteur du Faubourg des Récollections à la suite des investissements énormes de Discreet Logic et d'Ubisoft reflètent l'audace de nos nouveaux entrepreneurs et augurent de bien meilleurs jours pour l'économie de la région de Montréal. À ce seul chapitre, la cohésion métropolitaine pose un défi colossal. Comme partie prenante de ce défi, le gouvernement du Québec a créé le ministère

de la Métropole, dirigé par mon collègue Robert Perreault, afin de donner un signal clair de sa volonté.

Un dialogue audacieux entre les partenaires pour revoir le rôle de la CUM

Conscient qu'il faut entreprendre d'autres actions afin de trouver les solutions les plus viables pour l'avenir de la CUM, le gouvernement poursuivra et intensifiera ses discussions avec ses partenaires municipaux et le milieu socio-économique de la région.

Eu égard aux défis dont je viens de faire état, il est approprié de s'interroger sur la formule qui serait la mieux adaptée à la dynamique propre à la CUM.

Plusieurs ont déjà fait connaître leur choix. L'éventail des formules compte notamment le *statu quo*, une CUM qui joue exclusivement un rôle de coopérative de services et une CUM renouvelée avec un territoire et des pouvoirs accrus.

On peut, entre autres, s'interroger à savoir si les activités administrées par la CUM doivent être assujetties à un mode de fonctionnement unique. La grande région de Vancouver s'est accommodée d'une structure souple à géométrie variable. Le nombre de municipalités participantes de même que le mode de fonctionnement varient selon l'activité à offrir. En Ontario, le ministre des Affaires municipales a récemment rendu public un projet de loi visant à créer la Commission des services du Grand Toronto afin de coordonner et d'intégrer des services à l'échelle métropolitaine.

Ce mécanisme offre aux municipalités de la région du Grand Toronto un forum pour discuter notamment des coûts reliés à l'exploitation des trains de banlieue ou des façons de coordonner le développement économique et la répartition des coûts des programmes sociaux. Peut-on y trouver une source d'inspiration qui permettrait de moderniser la CUM ?

Le gouvernement est à l'écoute des propositions formulées par le milieu municipal et ses partenaires socio-économiques. Cette approche visant à associer directement le milieu concerné au développement de l'économie a fait ses preuves en Europe. Des collectivités entières se sont donné une vision commune et ont créé des réseaux formés de gens d'affaires, d'universitaires et d'élus. Le gouvernement a agi comme accompagnateur dans leur démarche. Elles ont ainsi relancé l'économie locale et contribué à la création de la richesse collective. C'est le cas de Lyon et de certaines villes du nord de l'Italie.

Le débat autour de la CUM ne saurait s'amorcer sans la participation de l'ensemble des forces dynamiques de la région métropolitaine de Montréal. À cet égard, l'invitation lancée par le président de la Conférence des maires de la Rivière-Nord, M. Gilles Vaillancourt, dans sa lettre adressée au premier ministre, le

26 février dernier, mérite d'être prise en considération puisqu'elle va dans le sens de la concertation recherchée par le gouvernement. La volonté exprimée dans le même sens par le maire de Longueuil, M. Claude Gladu, dans une lettre qu'il adressait au premier ministre le 6 mars dernier, accroît les chances de succès d'une telle démarche.

Dans tous les cas, la CUM doit poursuivre les objectifs suivants :

- une plus grande efficacité dans l'offre des services ;
- une répartition équitable des coûts ;
- une meilleure adaptation à la concurrence internationale ;
- l'utilisation optimale du territoire ;
- l'assurance d'un lien permanent avec les citoyens.

La recherche d'une formule conforme aux impératifs économiques, sociaux et culturels des années 2000 est au centre des préoccupations du gouvernement. Le Québec en sortira gagnant si le choix est aussi établi en tenant compte de la perspective globale de la concurrence des grandes villes nord-américaines.

Partie **IV**

Mot de la fin

Vera DANYLUK

Les iniquités fiscales sur l'Île-de-Montréal, un problème fondamentalement politique

Vera Danyluk

Notre problème numéro un sur l'île, le fardeau fiscal des Montréalais et de l'Île-de-Montréal dans son ensemble, qui ralentit notre développement à tous égards, au détriment de tout le Québec, n'est un problème budgétaire qu'en apparence. Fondamentalement, notre problème fiscal est un problème politique. Politique par ses causes et politique par ses conséquences.

La principale cause de notre problème fiscal réside dans notre difficulté depuis toujours à bien saisir la nature particulière et les rouages d'une métropole, notamment sur le plan fiscal, et surtout à intégrer la notion de métropole dans le système de valeurs et dans les politiques de l'État. L'État doit changer ses valeurs. Et changer les valeurs, c'est politique.

Quant aux conséquences de notre problème fiscal sur l'île, elles sont également politiques. Car si rien ne se règle, et si l'appauvrissement de Montréal s'aggrave, les coûts de fonctionnement de cette métropole, et notamment les services de la Communauté urbaine de Montréal (CUM), basculeront encore davantage vers les autres villes du territoire, créant un mouvement irréversible d'irritation au sein de la population, accentuant l'exode, et causant l'éclatement politique de l'Île-de-Montréal, précipitant son déclin et entraînant le Québec dans sa chute.

Et le Québec, dans l'ensemble nord-américain avec ses nombreux pôles métropolitains, ou dans l'ensemble mondial, a-t-il le moyen de laisser chuter sa métropole, la seule qu'il a ? Et c'est très certainement pour cela que le ministre Trudel a récemment lancé une invitation urgente, en s'écriant : « Tout le monde à table ! »

Tout le monde, monsieur le ministre, cela peut faire beaucoup de monde. Mais espérons que, cette fois-ci, ce sera le bon monde : les élus, avec une idée claire de quelle population ils représentent.

Mon petit doigt me dit que le maire de Laval, une fois à table, aura une idée très précise de la population qu'il aura, quant à lui, mission de représenter. Il a même parlé d'en appeler formellement à elle par référendum. Et quant à la Rive-Sud, la perspective envisagée récemment par le maire de Longueuil de souscrire

à la fusion des quatre MRC riveraines procède du même désir d'homogénéité sur le plan d'une politique régionale.

Notre défi à nous, les élus de l'Île – et on me permettra de m'identifier aux élus – consistera à arriver à cette table avec les idées aussi claires que nos interlocuteurs. Qui sommes-nous ? Au nom de qui parlons-nous ? D'où tiendrons-nous notre force ? Notre tâche, avant même de passer à table, consiste donc à élaborer une stratégie politique commune, à partir d'une vision collective convenue par toutes les municipalités de l'île, en association avec leur population, et nous permettant de parler d'une seule voix. Il faut non pas 29 visions, ni même deux, ni trois, mais une seule, métropolitaine. Chaque fois que les élus de la région montréalaise ont omis de se mettre d'accord sur une vision et sur une stratégie communes, ils se sont exposés à ce que le gouvernement soit tenté d'imposer d'autorité sa propre vision, souvent avec des compromis d'où nous sommes exclus. Pour que les élus de l'île conçoivent une vision régionale commune et posent des gestes à l'unisson en accord avec cette vision, ils doivent s'appuyer sur une chose : la conscience collective régionale de la population de l'île. Cette *vox populi*, c'est la clé. Et on n'en parle pas assez. Pourtant, les élus sont tellement plus à l'aise lorsqu'ils se sentent en accord avec la population.

Or, la conscience collective, ce n'est pas une abstraction. C'est une réalité, qui provient d'une expérience, qui dicte un comportement et qui se nourrit au sentiment d'appartenance. À quoi les résidents des 29 villes de la CUM ont-ils conscience d'appartenir, comme citoyens ? D'abord et avant tout, comme tous les citoyens du monde, à leur ville. Mais de plus, pour ce qui est de la population de l'Île-de-Montréal, et en raison même de sa particularité géographique qui entraîne des effets certains sur la vie quotidienne, les gens – c'est du moins mon expérience – ressentent également une appartenance réelle envers l'île. On remarque d'ailleurs le même phénomène sur la Rive-Sud. Qu'ils habitent n'importe où le long du fleuve, les gens s'identifient volontiers comme habitant sur la Rive-Sud.

Bref, il existe bel et bien chez les citoyens de l'île une conscience collective locale et une autre qui est régionale. Le défi des élus de l'île est de refléter ces deux niveaux de conscience et d'y trouver l'inspiration pour effectuer leurs choix stratégiques. Ce qui m'amène à la délicate question des structures régionales sur l'île et dans la grande région.

À ce stade-ci, ce qui m'intéresse avant tout, ce n'est pas tant l'aspect technique des structures, mais plutôt le processus qui doit présider à l'évolution ou à la création des dites structures, et c'est de trouver les fondements qui rendront ces structures légitimes, donc politiquement et opérationnellement efficaces. Comme on est en face de plusieurs modèles avec une myriade de variantes, et comme il s'agit d'un choix de société pour le Québec, je ne vais certainement pas fixer mon

choix aujourd'hui. Mais je peux vous livrer les principes qui guideront mon choix et mon action.

J'ai d'abord la conviction que toute structure politique, ou même administrative, qui contrevient au sentiment d'appartenance des gens à leur ville, et à l'ensemble géographique plus vaste, mais quand même cohérent où leur ville se trouve, est vouée à tourner à vide. Les gens ne se reconnaissent pas dans un modèle qui ne reflète pas leur milieu de vie réel et ne voudront pas y contribuer ni par leurs taxes ni autrement, et bien des élus sont sensibles à cela.

Chaque fois qu'on a parlé de fusionner des entités municipales ayant jusque-là leur identité propre et parfois même leur histoire, ou chaque fois qu'on a parlé de subdiviser un ensemble jusque-là cohérent – comme certains l'ont souhaité pour la ville de Montréal –, bref, chaque fois qu'on est allé à contresens de la géographie, de l'histoire, chaque fois qu'on a voulu court-circuiter cette réalité humaine qu'est le sentiment d'appartenance, on s'est heurté soit à l'indifférence, soit à l'obstruction, soit au dysfonctionnement.

Il faut évoluer, créer – sans doute parfois regrouper – mais il faut le faire démocratiquement, sans succomber à l'attrait de solutions théoriques en discontinuité avec nos réalités humaines, historiques, géographiques, sociales, économiques et autres. Dans cette logique, on me pardonnera certainement de considérer que la Communauté urbaine de Montréal, pour ce qui touche les intérêts de l'île en matière de services et sous réserve d'améliorations ou d'une meilleure idée, me semble une structure saine, et logique, principalement parce qu'elle respecte la réalité des villes tout en tablant sur la réalité de l'île.

Premièrement, la population a une prise directe sur ses élus dans chacune de nos 29 villes, ce qui est le support essentiel à tout lien de confiance. Et ces élus ont eux-mêmes une prise directe sur la CUM, sans intermédiaire pour rompre le lien de confiance, donc sans possibilité de se soustraire aux règles et devoirs de l'imputabilité personnelle à l'égard des populations locales.

Deuxièmement, nos gens, dans chaque ville, ont le sentiment que c'est bel et bien l'île dans son ensemble, par un mécanisme de coopération communautaire, qui leur fournit certains services importants comme le Centre d'urgence 9-1-1, la police, le transport en commun, l'épuration des eaux, et bien d'autres. Certains pensent même, instinctivement, que le service des incendies est assuré par la CUM.

Bien sûr, notre système de péréquation fait parfois grincer des dents. Car une ville qui ne pollue pas paie quand même pour la dépollution métropolitaine. Une ville tranquille paie quand même pour la police métropolitaine. Alors quand le citoyen met quatre « trente sous » dans la cagnotte de la CUM, il n'a pas toujours l'impression de recevoir un dollar de services. Mais notre courte histoire démontre qu'en dépit des sautes d'humeur, le citoyen – et même le citoyen-maire

– comprend que ses quatre « trente sous » de quote-part à la CUM font tourner la mécanique métropolitaine qui, globalement, est la base de la qualité de vie locale partout sur l'île. Cette perception communautaire, même floue, même inégalement ressentie, constitue par conséquent pour l'île un possible instrument politique, que ce soit par le biais de la CUM ou autrement. Trop souvent, nous avons collectivement payé cher de ne pas l'avoir compris, de nous êtres divisés.

Considérons ces trois exemples. Y a-t-il quelqu'un qui puisse prétendre que le point de vue des élus de l'île a été sérieusement pris en compte lors de la conception de la Commission – heureusement défunte – sur le développement de la métropole? Y a-t-il quelqu'un qui puisse prétendre que les municipalités de l'île, face aux visées de la réforme Trudel, ont bien tiré leur épingle du jeu? Y a-t-il quelqu'un qui puisse prétendre que nous sommes plus proches aujourd'hui qu'hier d'une correction radicale des iniquités fiscales qui affligent l'île? Certainement pas moi.

Et qu'est-ce que ces trois exemples ont en commun ?

Dans les trois cas, nous, les élus de l'île, nous nous sommes présentés devant le gouvernement et les autres villes du Québec non pas en suivant une stratégie politique communautaire, mais au contraire en rangs dispersés, à deux, sinon à trois, avec autant de stratégies et de plans d'action. Ce n'est pas ainsi que nous arriverons à régler le problème des iniquités fiscales à Montréal et sur l'île.

Car c'est collectivement, à l'échelle de l'Île-de-Montréal, que l'effort fiscal est le plus élevé de toutes les municipalités régionales de comté (MRC) de la grande région. Selon les indices utilisés en cette matière, et considérant que l'indice d'effort fiscal moyen au Québec est de 100, le nôtre, sur l'île, est de 135. C'est collectivement, à l'échelle de l'Île-de-Montréal, que nos dépenses par habitant sont les plus élevées de la région, avec un indice de 211 par rapport à la moyenne québécoise de 100. C'est collectivement, à l'échelle de l'Île-de-Montréal, que nous stagnons depuis 10 ans au chapitre de l'évolution démographique, au bénéfice des couronnes, dans une hémorragie dont l'État a constamment été le complice par sa participation au financement des infrastructures et des services dans les banlieues éloignées. Enfin, c'est collectivement, à l'échelle de l'Île-de-Montréal, qu'il nous incombe malgré tout, presque à nous seuls, de maintenir financièrement la métropole en état de marche, sans l'aide suffisante de l'État, et surtout sans l'aide des régions voisines, qui non seulement en profitent, mais qui se développent à nos dépens, sans avoir à faire l'effort fiscal correspondant.

C'est une aberration, et c'est un scandale. Le débat politique que ce scandale doit provoquer avec Québec et le reste de la grande région ne sera profitable que si nous nous y présentons en rangs serrés, toute l'Île ensemble. C'est ensemble que nous formons sur l'île une métropole. C'est ensemble, et parlant

d'une seule voix, que nous aurons le poids politique nécessaire pour mener à terme le débat. Séparément, nous nous heurtons toujours soit au mur des préjugés, soit aux mirages des expédients.

Imaginons un instant que des représentations concernant les iniquités fiscales soient faites par toutes les villes de l'île sauf Montréal. Tout de suite, elles se buteront à la perception si répandue au Québec voulant que les banlieues de l'île sont riches, qu'elles peuvent payer la facture, tout cela parce que certaines d'entre elles abritent effectivement des gens plus fortunés, même s'ils paient déjà plus de taxes que leurs semblables partout au pays.

Et si, à l'inverse, Montréal fait des représentations en solo, que se passe-t-il ? Comme le passé récent le démontre soit qu'on la rétrograde au rang de ville-centre (à l'égalité de Sherbrooke et de Chicoutimi), alors qu'elle est le moteur de la région métropolitaine, soit qu'on lui offre des expédients que la gravité de son état la force à accepter en espérant que les choses s'arrangeront toutes seules par la suite.

Mais les choses ne vont pas s'arranger toutes seules. Car si la situation perdure, si le débat promis par le ministre n'engendre ni la péréquation requise dans la grande région ni les changements de valeurs et de politiques au sein de l'État, les couronnes nord et sud vont continuer de détenir des avantages concurrentiels fiscaux indus, qui ne vont pas s'estomper.

Et les entreprises, effrayées par la fiscalité montante sur l'Île-de-Montréal, vont continuer de la désertir, faisant chuter l'évaluation de la valeur foncière dans les secteurs industriel et commercial et produisant soit une pression à la hausse sur notre taxation résidentielle, soit une baisse catastrophique de la qualité de nos services, ce qui fera fuir davantage nos résidents les plus actifs, et la spirale descendante continuera.

Et l'Île-de-Montréal, pendant ce temps, au sein de chaque municipalité comme au sein de la CUM, va continuer de faire face à des coûts de complexité inhérents à la gestion des grands centres, coûts qui dépassent les gains d'efficacité normalement dus aux économies d'échelle.

C'est aberrant de prétendre que l'écart immense de 111% de nos dépenses municipales par habitant par rapport à la moyenne québécoise s'explique par la mauvaise gestion, ou par un choix municipal somptuaire. Laisser entendre que toutes les administrations frugales et tous les bons gestionnaires se retrouvent partout sauf sur l'Île est un argument démagogique. La vérité, c'est qu'une métropole coûte inévitablement plus cher que tout autre ensemble urbain. Commençons par les facteurs les plus évidents, ceux qu'on appelle « les effets métropolitains ».

Un territoire métropolitain, qui reçoit presque 350 000 personnes de l'extérieur par jour, doit maintenir, même en week-end, un système de transport en commun sans commune mesure avec les petits organismes régionaux de transport qui suffisent en banlieue.

Un territoire métropolitain, avec ses gratte-ciel, ses quartiers denses, son mobilier urbain disparate et parfois ancien, doit maintenir un système de protection contre les incendies autrement plus complexe et coûteux que dans toute autre ville.

Un territoire métropolitain, soumis à la croissance géométrique de la criminalité par rapport à la population, soumis aux tensions engendrées par la promiscuité, par le mode de vie, par la composition sociologique et par les disparités économiques, sans compter la prédilection du crime organisé pour les grands centres, doit non seulement se munir d'une force policière plus importante, mais aussi plus spécialisée, donc plus coûteuse.

Et n'est-ce pas évident qu'un territoire métropolitain, en concurrence avec toutes les métropoles du monde, doit maintenir des équipements culturels de haut niveau ? Et probablement aussi des institutions sportives ? Et très certainement des organismes de prospection internationale d'investissements ?

N'est-ce pas aussi évident qu'une métropole, en raison des concentrations polluantes de toutes sortes, dans l'air comme dans l'eau, doit déployer des efforts de surveillance et de dépollution supérieurs à ce qui se fait ailleurs ? Et surveiller de plus près les produits servis dans ses restaurants ?

C'est bête à dire, mais n'est-ce pas également évident qu'une métropole doit dépenser plus d'argent en déneigement par kilomètre linéaire qu'une ville de province ? Faute de quoi l'encombrement des rues immobilisera la mécanique métropolitaine.

Et n'est-ce pas également évident qu'une métropole, qui se veut une destination touristique, doit nettoyer la rue Sainte-Catherine plus assidûment qu'une rue commerciale dans une ville de province ?

Bref, **l'Île-de-Montréal**, dans son ensemble, est une métropole, et chacune des 29 villes de l'île est un rouage, à des degrés divers, de cette métropole. Il reste à nous comporter politiquement comme une métropole. Notre seule solution est dans la cohésion stratégique, d'abord sur le territoire et, ensuite, nécessairement avec les régions voisines. Il faut que le concept une île, une métropole soit assumé d'abord par les élus de l'île avant d'être assumé ailleurs, dans le cadre d'une nouvelle péréquation, d'une nouvelle solidarité.

Soyons réalistes. L'argent qui nous manque viendra inévitablement d'ailleurs, quels que soient les mécanismes, les passerelles qu'on choisira, que l'on commence par un plan global d'aménagement ou par le transport, ou par n'importe

quoi d'autres. Le nouvel argent nous viendra au terme de négociations musclées, dans une confrontation où les thèses et les idées même les plus sensées, mêmes les plus logiques, même les mieux fondées au plan des chiffres, et même les plus nobles devront, pour l'emporter, s'appuyer sur un rapport de forces bien établi. C'est la vie !

Mon message de fond est le suivant : bâtissons notre stratégie politique et notre plan d'action sur nos forces. J'en vois trois. La première de ces forces est la réalité tangible, objective, de notre état de métropole. Le Québec a objectivement besoin de sa métropole, et la grande région de Montréal tout autant. C'est pour nous un levier politique puissant. Nous avons non seulement le poids du nombre, qui constitue un levier politique évident, mais surtout des alliés naturels chez les décideurs de haut niveau dans tous les domaines névralgiques.

La deuxième de nos forces réside dans une variable intangible. Il s'agit de la perception des citoyens, dans chaque ville de l'île, de former collectivement, sur l'île, un ensemble. J'ajoute au passage que cette perception d'avoir un destin commun est nulle part plus aiguë que dans le contexte des services que cette population se rend à elle-même, collectivement, par le moyen d'un outil commun, la CUM. Ce sentiment communautaire, particulièrement s'il s'accompagne d'une perception claire que les iniquités fiscales sont un problème commun, peut devenir un puissant moyen de pression politique.

La troisième de nos forces est notre expérience, vieille de près de 30 ans, sur l'île, à fonctionner en commun au sein de la CUM. Cette riche expérience, avec la notion de partage qui constitue son âme et avec la tradition du respect des composantes municipales, peut envoyer un signal, une main tendue vers les régions voisines, un message politique crédible et généreux qui dirait ceci : « L'esprit que nous avons développé sur l'Île entre nous inspirera nos rapports avec vous. »

Je dis bien « l'esprit », ce qui ne veut pas nécessairement dire l'outil particulier qu'est la CUM dans son état actuel. La CUM comme structure n'est pas un enjeu. C'est un outil. Ne nous « enfargeons » pas dans des querelles sur l'accès qui masquent les vrais enjeux.

Avec ces trois forces que sont notre réalité de métropole, notre conscience collective régionale et notre expérience commune au sein de la CUM, nous disposons d'une énorme énergie politique. Mais il faut d'abord trouver moyen de l'harnacher au service d'une stratégie commune.

Mais comment ? La réponse à cette question relève des élus qui siègent au conseil de la CUM et des populations qu'ils représentent.

Je souhaite pour ma part – c'est d'ailleurs l'engagement que j'ai pris devant mes collègues – que se tienne entre nous, au sein de la CUM, un débat ouvert,

serein, au terme duquel se dégageront, à partir d'une vision commune de notre identité métropolitaine et des forces qui en découlent, les conditions d'un pacte avec le reste du Québec, un pacte où toutes les parties, à terme, trouveront leur compte.

Déjà, le débat que je souhaite a pris son élan, éclairant mieux certaines pistes et dévoilant certaines difficultés. Dans un an, peut-être plus, peut-être moins, je souhaite qu'on puisse dire que nous avons bel et bien, ensemble, fait face aux nouveaux défis métropolitains, et que nous les avons bel et bien relevés, ensemble, et pour longtemps.

**COLLABORATRICES
ET COLLABORATEURS**

Michel Boisvert

Michel Boisvert est économiste, diplômé en science régionale. Il enseigne depuis près de 20 ans à l'Institut d'urbanisme de l'université de Montréal. Il a un intérêt soutenu pour l'aménagement du territoire et le développement régional, et ses domaines de recherche sont la gestion de l'eau en milieu métropolitain et l'urbanisme commercial.

Georges Bossé

Maire de Verdun depuis 1993, Georges Bossé est notamment membre de la Chambre de commerce du sud-ouest de l'île de Montréal et du Club Richelieu de Verdun, impliqué au sein du Forum économique de Verdun. Vice-président, en 1997, de l'Union des municipalités du Québec, il fut par ailleurs membre du conseil de l'organisme de 1995 à 1997. Président de la Conférence des maires de la banlieue de Montréal depuis février 1998, M. Bossé est également président du conseil de la Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'île de Montréal, depuis 1995, et vice-président du conseil de la Communauté urbaine de Montréal, depuis février 1998.

Jean-Pierre Collin

Jean-Pierre Collin est professeur agrégé à l'INRS-Urbanisation et membre de l'Assemblée des gouverneurs de l'université du Québec. Il est titulaire d'une maîtrise en sciences politiques (1978-1982) et d'un doctorat en histoire obtenu à l'université du Québec à Montréal. Ses intérêts de recherche portent sur les restructurations urbaines et la gestion métropolitaine. Il s'intéresse en outre au dossier de la fiscalité municipale. M. Collin est reconnu comme un spécialiste des structures municipales et communautaires.

Jean Corbeil

Maire d'Anjou de 1973 à 1988, Jean Corbeil a été président de la Conférence des maires de la banlieue (1977-1982), président du Conseil de sécurité de la CUM (1979-1984), vice-président du comité exécutif de la CUM (1982-1988) et vice-président de la Commission d'aménagement de la CUM (1984-1988). Il a également occupé la présidence de l'Union des municipalités du Québec (1985-1986) et celle de la Fédération canadienne des municipalités (1987). Élu député de la circonscription d'Anjou-Rivière-des-Prairies à la Chambre des communes du Canada en 1988, il fut ministre du Travail (1989-1991), ministre d'État aux Transports (1990-1991), puis ministre des Transports (1991-1993).

Léa Cousineau

Élue sous la bannière du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM) en 1986, membre du comité exécutif de la Ville de Montréal pendant huit ans, Mme Cousineau a occupé la présidence de l'exécutif de la Ville de 1990 à 1994 et la vice-présidence du comité exécutif de la CUM pendant trois ans.

Mme Cousineau est présentement sous-ministre associée au Secrétariat à la Condition féminine au gouvernement du Québec.

Véra Danyluk

Depuis le 15 décembre 1993, Véra Danyluk est présidente du comité exécutif de la Communauté urbaine de Montréal. À ce titre, elle est membre de plusieurs conseils d'administration, dont ceux de la Société de transport de la Communauté (STCUM), du Conseil régional de développement de l'Île-de-Montréal, de la Corporation d'urgences-santé de la région de Montréal, etc. Elle a occupé le poste de conseillère de Mont-Royal de 1983 à 1987 pour, par la suite, y être élue mairesse jusqu'en 1993. En plus de cette tâche, elle a été présidente de la Conférence des maires de la banlieue de Montréal de juin 1992 à janvier 1994. Mme Danyluk est détentrice d'un baccalauréat en sciences de l'éducation de l'université McGill et a complété une maîtrise en philosophie de l'éducation morale et religieuse à la même institution.

Jean Doré

Jean Doré a étudié en sciences politiques à l'université McGill et a obtenu sa licence en droit à l'université de Montréal. Au cours de sa carrière, il a été journaliste au service des nouvelles télévisées de Radio-Canada, attaché de presse de René Lévesque en 1970-1971, puis directeur général de la Fédération des Associations coopératives d'économie familiale (ACEF) et membre actif à la Ligue des droits et libertés. Il a également animé une série d'émissions à Radio-Québec portant sur la consommation et la publicité. Comme avocat spécialisé en droit du travail, il a été membre du contentieux de la Confédération des syndicats nationaux avant de poursuivre sa carrière comme associé d'une étude privée. Membre fondateur du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal en 1974, M. Doré a été élu maire en 1986 et a assumé cette fonction jusqu'en 1994. Il est depuis directeur du consortium OMNIPUCE.

Pierre Hamel

Titulaire d'un doctorat en aménagement de l'université de Montréal, Pierre Hamel est professeur agrégé de cette institution depuis 1985. Il a été professeur invité de la New School for Social Research de New York en 1986 et de l'université de Kent en 1993. Membre de plusieurs associations scientifiques, il fut directeur de la Revue internationale d'action communautaire de 1984 à 1989. Il a publié de nombreux articles et fut éditeur ou coéditeur de quelques ouvrages collectifs. Il est l'auteur du livre *Action collective et démocratie locale*, édité en 1991.

Marc V. Levine

Spécialiste en études québécoises, Marc V. Levine est professeur d'histoire et d'études urbaines à l'université du Wisconsin, à Milwaukee, où il dirige également le Centre pour le développement économique. Il est notamment coauteur

d'un ouvrage intitulé *The State and Democracy : Revitalizing America's Government* et auteur de *La Reconquête de Montréal* (1997).

Jean-Claude Marsan

Jean-Claude Marsan est architecte, titulaire d'un doctorat en urbanisme, membre de la Société royale du Canada et plusieurs fois lauréat du prix Paul-Henri-Lapointe de l'Ordre des architectes du Québec. Doyen pendant plusieurs années de la Faculté de l'aménagement de l'université de Montréal, il a notamment publié deux ouvrages sur l'architecture montréalaise, *Montréal en évolution* (1974) et *Montréal, une esquisse du futur* (1983). Collaborateur à plusieurs revues et publications spécialisées, M. Marsan a notamment été chroniqueur régulier au journal *Le Devoir*. Il a signé plus de deux cents articles dont certains sont repris dans son livre *Sauver Montréal* (1990).

Claude Masson

Claude Masson a débuté à *La Presse* comme journaliste dans les années 1960 avec le mandat de couvrir la politique municipale, et c'est à ce titre qu'il a assisté à la naissance de la CUM. Au cours de sa carrière, il a été président et éditeur du journal *Le Nouvelliste*. Il fut aussi rédacteur en chef au journal *Le Soleil*. M. Masson est depuis 10 ans vice-président et éditeur adjoint au journal *La Presse*.

Jacques Mongeau

Avocat de formation, admis au Barreau en 1957, Jacques Mongeau a complété ses études à l'université de Montréal. Depuis 1973, il est président-fondateur du Conseil scolaire de l'Île-de-Montréal. Il siège à plusieurs conseils d'administration dont notamment celui du Théâtre Denise-Pelletier. Il fut président de la Fédération des commissions scolaires de 1979 à 1981. Trésorier du Conseil régional de développement de l'Île-de-Montréal, il fut, de 1993 à 1997, président de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre de Montréal.

Pierre Paquette

Diplômé en sciences économiques de l'université de Montréal, Pierre Paquette a enseigné au cégep Maisonneuve de 1978 à 1985. De cette date à 1990, il a été président du Conseil central du Montréal métropolitain (CSN). Il a ensuite assumé les fonctions de secrétaire général de la CSN jusqu'en juillet 1998. Il siège aussi aux conseils d'administration de divers organismes dont celui du Conseil économique du Canada, celui d'Oxfam-Québec/OCSD et celui de Fondation. M. Paquette est l'auteur d'un ouvrage sur l'emploi intitulé *Un Québec pour l'emploi*.

Louise Quesnel

Louise Quesnel est politologue, professeure titulaire au Département de science politique et associée au Centre de recherche en aménagement et en

développement, à l'université Laval, à Québec. Elle dirige des travaux de recherche sur la politique urbaine, l'aménagement et le gouvernement local. Après avoir réalisé plusieurs études sur la démocratie locale et sur les politiques urbaines au Canada, elle travaille sur les partis municipaux comme modèles d'organisation et d'articulation des intérêts.

Andrew Sancton

Andrew Sancton a étudié à l'université Bishop de Lennoxville et à l'université d'Oxford en Angleterre. Il est rattaché au Département de science politique de l'université Western en Ontario. De 1986 à 1992, il fut directeur du programme «Local Government». Il est coauteur de *City Politics in Canada* et auteur de *Governing the Island of Montreal: Language Differences and Metropolitan Politics* et de *Local Government Reorganization in Canada since 1975*. M. Sancton est membre du comité éditorial de la revue *Canadian Public Administration*.

Jean-Robert Sansfaçon

Économiste de formation, Jean-Robert Sansfaçon a, pendant plusieurs années, enseigné au collégial. Lauréat du prix Robert-Cliche, en 1986, pour son roman *Loft Story*, il a depuis publié deux autres romans tout en cumulant les collaborations à certaines revues et publications spécialisées. Collaborateur et chroniqueur au *Devoir* depuis plus de dix ans, M. Sansfaçon y occupe, depuis 1993, la fonction d'éditorialiste et de rédacteur en chef adjoint.

Hubert Simard

Diplômé en sciences économiques et en architecture, Hubert Simard détient en outre une maîtrise en urbanisme. Élu conseiller municipal en 1982, sous les couleurs du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal, M. Simard est réélu en 1986 et 1990. Président, de 1986 à 1994, de la Commission de l'aménagement, il fut membre du comité exécutif de la CUM pendant la même période. M. Simard est aujourd'hui président d'Internautica, une firme spécialisée dans la conception et la formation en communications électroniques.

Luc-Normand Tellier

Détenteur d'un doctorat en science régionale de l'université de Pennsylvanie, Luc-Normand Tellier est directeur du Département d'études urbaines et touristiques de l'université du Québec à Montréal. Spécialisé en économie spatiale, il a publié plusieurs articles dans le *Journal of Regional Science, Environnement and Planning A, Geographical Analysis* et d'autres grandes revues internationales. Il est notamment l'auteur de l'ouvrage *Vive Montréal libre!* paru en 1993.

Peter F. Trent

Né en Angleterre, Peter F. Trent s'est établi au Québec en 1968. Cofondateur, président et chef de direction de PBI/Plastibéton inc., une compagnie créée en 1971, il fut élu successivement conseiller à la Ville de Westmount, en 1983, et maire, en

1991. En tant que maire, il a été membre de la Commission de l'environnement de la Communauté urbaine de 1991 à 1994 avant de devenir vice-président et membre du comité exécutif du même organisme de 1994 à 1998. Pendant la même période, soit de janvier 1994 à janvier 1998, il fut président de la Conférence des maires de la banlieue de Montréal. Depuis février, il siège au conseil d'administration de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal.

Rémy Trudel

Originaire de la Mauricie, Rémy Trudel détient un baccalauréat en pédagogie, option histoire, de l'université Laval (1969), un baccalauréat spécialisé en sciences de l'éducation de l'université du Québec à Trois-Rivières (1972) et une maîtrise en sciences de l'éducation (1974). Il a obtenu un doctorat en éducation (administration scolaire) de l'université d'Ottawa en 1979. De 1974 à 1979, il a été professeur en administration publique et directeur de département à l'université du Québec, en Abitibi-Témiscamingue. Après avoir été directeur général de ce même établissement, de 1981 à 1983, il a été nommé recteur fondateur de l'université du Québec en Abitibi-Témiscamingue de 1983 à 1988. Élu député de la circonscription de Rouyn-Noranda-Témiscamingue aux élections générales de 1989, il est devenu le porte-parole de l'opposition officielle en matière de santé et des services sociaux. Réélu en 1994, M. Trudel a été nommé délégué régional de l'Abitibi-Témiscamingue et adjoint parlementaire du premier ministre. Le 29 janvier 1996, il a été nommé ministre des Affaires municipales et ministre responsable de la région de l'Abitibi-Témiscamingue dans le cabinet Bouchard.

Marc-André Vaillancourt

Conseiller en gestion urbaine depuis près de 20 ans, Marc-André Vaillancourt est vice-président exécutif et directeur général de la Conférence des maires de la banlieue de Montréal depuis 1992. Avant de se joindre à la Conférence des maires, M. Vaillancourt occupait le poste de vice-président au développement organisationnel chez Municonsult et Daniel Arbour et associés.

Frank Zampino

Frank Zampino a poursuivi des études en administration à l'université Concordia et a complété une maîtrise en comptabilité. En 1982, il a été reçu comptable agréé par l'Institut canadien des comptables agréés. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec et de l'Institut canadien des comptables agréés depuis 1982. Élu conseiller municipal de Saint-Léonard en 1986, il occupe le poste de maire depuis 1990. Très impliqué à la Communauté urbaine de Montréal, il est notamment vice-président du comité exécutif et président de la Commission de l'administration et des finances. De plus, M. Zampino siège au comité exécutif de la Conférence des maires de la banlieue de Montréal (CMBM) et occupe le poste de vice-président du comité exécutif de la Régie intermunicipale de gestion des déchets sur l'île de Montréal (RIGDIM). Il est également membre du conseil d'administration du Conseil régional de développement de l'Île-de-Montréal (CRD).

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
---------------------------	---

PARTIE I

CUM : DES ORIGINES À AUJOURD’HUI

La création de la CUM en 1969 : circonstances et antécédents <i>Jean-Pierre Collin</i>	5
La CUM : l’histoire est-elle en train de se répéter ? <i>Jean Corbeil</i>	18
La CUM : des origines à aujourd’hui <i>Léa Cousineau</i>	30
La CUM dans le contexte canadien <i>Andrew Sancton</i>	34

PARTIE II

POINTS DE VUE SUR L’ORGANISME ET SA MISSION

La CUM : une communauté ? <i>Hubert Simard</i>	39
La CUM et l’opinion publique <i>Claude Masson</i>	58
La CUM : un rôle à évaluer <i>Frank Zampino</i>	64
Pour une inclusion de tous les citoyens et citoyennes de l’Île-de-Montréal <i>Jacques Mongeau</i>	68
CUM : 1970-2000, des enjeux nouveaux et des jeux renouvelés <i>Michel Boisvert et Pierre Hamel</i>	76

PARTIE III

PERSPECTIVES D’AVENIR

Un facteur déterminant pour l’avenir de la CUM : l’évolution de la structure spatiale de l’agglomération <i>Jean-Claude Marsan</i>	85
--	----

La Communauté urbaine de Montréal : défi social et enjeu démocratique <i>Pierre Paquette</i>	91
L'agglomération montréalaise à la croisée des chemins : région en tutelle, « mégaville » ou Ville-État? <i>Luc-Normand Tellier</i>	97
Montréal et les nouveaux enjeux métropolitains <i>Marc V. Levine</i>	110
Les priorités pour le devenir de la CUM <i>Marc-André Vaillancourt</i>	117
La métropole comme espace politique <i>Louise Quesnel</i>	121
L'avenir de la CUM est une ville <i>Jean-Robert Sansfaçon</i>	132
De nouvelles règles du jeu pour Montréal <i>Jean Doré</i>	139
Un financement à repenser <i>Peter E. Trent</i>	143
Vers une meilleure entreprise de services <i>Georges Bossé</i>	148
La CUM : des moyens d'agir à la mesure de ses défis <i>Rémy Trudel</i>	152
 PARTIE IV	
MOT DE LA FIN	
Les iniquités fiscales sur l'Île-de-Montréal, un problème fondamentalement politique <i>Vera Danyluk</i>	161
Collaboratrices et collaborateurs	169