

Examens territoriaux de l'OCDE

Montréal, Canada



© OCDE, 2004.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

EXAMENS TERRITORIAUX DE L'OCDE

Montréal, Canada



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

OECD Territorial Reviews
MONTREAL, CANADA

© OCDE 2004

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

La mondialisation des échanges et de l'activité économique met de plus en plus à l'épreuve la capacité des économies régionales à s'adapter et à exploiter ou simplement conserver leur avantage concurrentiel. Les disparités en matière de performances économiques tendent à persister. En revanche, l'évolution technologique rapide, l'élargissement des marchés et une demande accrue de savoir offrent de nouvelles opportunités de développement local et régional qui supposent toutefois un investissement accru de la part des entreprises, une réorganisation du travail et de la production, une valorisation des compétences et une amélioration de l'environnement local.

Toutes ces tendances conduisent les autorités à repenser leurs stratégies. Le rôle des politiques vise de plus en plus à améliorer la compétitivité des régions en promouvant les ressources endogènes et en captant de nouveaux échanges et de nouvelles activités économiques. Dans le même temps, les administrations centrales ne sont plus les seuls prestataires de la politique territoriale. Il faut réévaluer la répartition verticale du pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement mais aussi la décentralisation des ressources budgétaires pour mieux répondre aux attentes du public et accroître l'efficacité des politiques.

Le Comité des politiques de développement territorial (TDPC) a été créé au début de l'année 1999 pour offrir aux gouvernements un forum de discussion. A l'intérieur de ce cadre, le TDPC a adopté un programme de travail essentiellement axé sur l'évaluation des politiques territoriales des pays Membres et l'analyse de leur impact. Les objectifs de ces examens sont : a) d'établir la nature et l'ampleur des défis territoriaux au moyen d'un cadre d'analyse commun ; b) d'aider les gouvernements à évaluer leurs politiques territoriales et à les améliorer ; c) d'évaluer la répartition des compétences et des ressources entre les différents niveaux de gouvernement ; et d) d'identifier et de diffuser l'information sur les pratiques exemplaires en matière de politique territoriale et de gouvernance.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	3
REMERCIEMENTS	11
EVALUATION ET RECOMMANDATIONS	13
CHAPITRE 1 MONTREAL ET LES REGIONS METROPOLITAINES DE L'OCDE	29
Qu'est-ce que la région métropolitaine de Montréal ?.....	30
Évaluation de la compétitivité de Montréal	38
Pourquoi une faible productivité.....	46
Le taux d'activité demeurera-t-il élevé?	54
Un marché du travail en restructuration.....	60
Renforcer les avantages comparatifs pour être compétitif dans une économie mondiale fondée sur le savoir	64
Une croissance durable sur les marchés extérieurs	64
S'appuyer sur les grappes d'entreprises novatrices.....	68
Attirer les investissements et les « talents »	71
limiter les disparités sociales et spatiales	78
Pourquoi davantage de pauvreté à Montréal ?	79
limiter la polarisation spatiale.....	81
Conclusion	82
NOTES	84
CHAPITRE 2 POUR UNE GOUVERNANCE EFFICACE	91
Principaux défis pour une gouvernance métropolitaine à Montréal	92
La nouvelle architecture institutionnelle : une réforme inachevée?	97
Bâtir sur la nouvelle « autorité métropolitaine »	103
Compétences et responsabilités.....	104
Mécanismes de financement	106
Légitimité et représentation.....	106
Au-delà de la fusion.....	110
Effets potentiels de la fusion	110
Repenser le rôle des arrondissements.....	112
Défusions ?.....	113
Les ressources municipales et métropolitaines	115

Décentralisation et structure fiscale municipale.....	116
Diversification de la structure fiscale ?.....	119
Disparités fiscales.....	127
Collaboration verticale.....	132
Des partenariats.....	132
... aux contrats.....	133
Impliquer la société civile et le secteur privé.....	137
Conclusion : quel modèle métropolitain pour Montréal ?.....	138
NOTES.....	140
CHAPITRE 3 RENFORCER LA COMPETITIVITE ECONOMIQUE	
METROPOLITAINE.....	145
Principaux organismes de développement économique.....	145
La dimension verticale — Favoriser le développement des secteurs	
et des grappes d'entreprises.....	149
Grappes existantes.....	150
Grappe émergente.....	152
Avantages et obstacles d'une politique de grappes d'entreprises.....	153
La dimension horizontale — Facteurs de production.....	157
Développement du capital humain.....	158
Stimuler l'entrepreneuriat.....	161
Accès au capital.....	162
Stratégie d'image de marque et de communication de la région.....	162
Gouvernance et compétitivité économique.....	163
Mise en œuvre des stratégies.....	168
Établir des liens entre stratégie d'image de marque et industries/atouts	
culturels.....	168
Ressources humaines et TIC.....	170
Biotechnologies/sciences de la vie et industries financières.....	171
Conclusion.....	173
NOTES.....	175
APPENDICE I IDENTIFIER LES DÉTERMINANTS DES	
PERFORMANCES RÉGIONALES.....	177
Décomposition de l'écart de productivité.....	177
Décomposition de l'écart des taux d'activités.....	178
BIBLIOGRAPHIE.....	179

Tableaux

Tableau 1.1. Classement de compétitivité d'un certain nombre de régions métropolitaines de l'OCDE, 2000.....	39
Tableau 1.2. Comparaison des régions métropolitaines des pays de l'OCDE en fonction de la productivité moyenne de la main-d'oeuvre	42
Tableau 1.3. Comparaison des régions métropolitaines des pays de l'OCDE en fonction du taux d'emploi	43
Tableau 1.4. Comparaison des régions métropolitaines des pays de l'OCDE en fonction de la proportion d'actifs	44
Tableau 1.5. Facteurs à l'origine des différences régionales de PIB par habitant, 2000	45
Tableau 1.6. Facteurs à l'origine des différences régionales de productivité, 2000.....	47
Tableau 1.7. Répartition du PIB et des emplois par types d'industrie dans la RMR de Montréal, 2001	49
Tableau 1.8. Population en 2000 et accroissement depuis 1990 dans les régions métropolitaines des pays de l'OCDE	55
Tableau 1.9. Niveau d'instruction des immigrants (arrivés en 2000).....	59
Tableau 1.10. Salaire annuel moyen dans les principales régions métropolitaines d'Amérique du Nord, 2003	63
Tableau 1.11. Index du coût d'implantation et d'exploitation des entreprises.....	73
Tableau 1.12. Taux de pauvreté dans les dix plus grandes RMR, 1990-1995	80
Tableau 1.13. Seuils de faible revenu (après impôt) dans la région métropolitaine de Montréal, 2002	80
Tableau 1.14. Mesure du panier de consommation (MPC) dans les neuf plus grandes RMR canadienne.....	81
Tableau 2.1. Exemple de partage des champs de compétence municipales entre les différents acteurs sur le territoire de la RMR de Montréal	100
Tableau 3.1. Acteurs en matière de développement économique	147
Tableau 3.2. Menu des mesures à envisager dans des stratégies de concentration d'activités.....	156

Figures

Graphique 1.1. Localisation d'une sélection de grappes d'entreprises : entreprises manufacturières.....	31
Graphique 1.2. Localisation d'une sélection de grappes d'entreprises : industries du matériel et du transport	32
Graphique 1.3. Localisation d'une sélection de grappes d'entreprises : industries des produits électriques et électroniques.....	33

Graphique 1.4. Localisation d'une selection de grappes d'entreprises : industries du textile et de l'habillement.....	34
Graphique 1.5. Localisation d'une selection de grappes d'entreprises : services du divertissement et de loisirs	35
Graphique 1.6. Carte de la région métropolitaine de Montréal, 2002.....	37
Graphique 1.7. Évolution du PIB et du PIB par habitant dans la RMR de Montréal	38
Graphique 1.8. Productivité et niveaux de scolarité, 2001.....	50
Graphique 1.9. Part de la population âgée de plus de 15 ans ayant un niveau universitaire, 1971-2001.....	51
Graphique 1.10. Pourcentage de population ayant un haut d'éducation, 2001	52
Graphique 1.11. Prévisions de population par groupe d'âge pour la RMR de Montréal, 2001-2021	57
Graphique 1.12. Évolution de l'immigration nette dans la RMR de Montréal, 1991-2002.....	58
Graphique 1.13. Évolution de l'emploi dans la RMR de Montréal, 1991-2001 ..	61
Graphique 1.14. Croissance de l'emploi par secteur, 1991-2001.....	62
Graphique 1.15. Echanges internationaux et interprovinciaux de biens et de services dans la province de Québec, 1991-2001	65
Graphique 1.16. Destination des exportations du Québec, 2001	66
Graphique 1.17. Importations des États-Unis provenant des pays de l'OCDE et exportations du Québec vers les États-Unis, 2001	67
Graphique 1.18. Salaire annuel moyen sur dix ans et coûts salariaux, 2002	75
Graphique 1.19. Indice du coût de la vie, 2002.....	78
Graphique 2.1. Évolution de l'ensemble des revenus pour les trois niveaux de gouvernement au Canada.....	117
Graphique 2.2. Structure des taxes locales dans des pays fédéraux, 1999.....	120
Graphique 2.3. Variation annuelle du PIB et des taxes foncières au Québec ..	121
Graphique 2.4. Moyenne des taux d'imposition foncière des municipalités pour chacune des MRC de la CMM (2003)	128
Graphique 2.5. Moyenne de la richesse foncière per capita des municipalités pour chacune des MRC de la CMM.....	129

Encadrés

Encadré 1.1.	Définition d'une région métropolitaine fonctionnelle	30
Encadré 1.2.	L'immigration à Helsinki	59
Encadré 1.3.	Principales grappes d'entreprises de la région métropolitaine de Montréal.....	70
Encadré 2.1.	Evolution historique de la réflexion stratégique sur Montréal ..	94
Encadré 2.2.	Principales évolutions de la gouvernance métropolitaine dans les pays de l'OCDE	95
Encadré 2.3.	Instances métropolitaines : l'Association régionale de Stuttgart et la Greater London Authority.....	107
Encadré 2.4.	La société civile et le secteur privé dans la gouvernance métropolitaine.....	109
Encadré 2.5.	Problèmes d'attribution des prérogatives fiscales au niveau infranational dans les pays de l'OCDE	122
Encadré 2.6.	La proposition de « Nouveau Pacte » de la ville de Winnipeg.	126
Encadré 2.7.	Programme de partage de l'assiette fiscale à Pittsburgh et dans la région métropolitaine de Minneapolis St. Paul aux Etats-Unis	130
Encadré 2.8.	Les contrats d'agglomération en France.....	136
Encadré 3.1.	Enseignement supérieur et grappes d'entreprises dans la région d'Öresund.....	159
Encadré 3.2.	Exemples de partenariats stratégiques de développement économique	165

REMERCIEMENTS

Cet Examen a été réalisé par le Division des Examens territoriaux et de la Gouvernance de l'OCDE. Il a été co-financé par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), Développement Économique Canada (DEC) sous la coordination de la Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain (CCMM).

Nous tenons à remercier tout particulièrement Mr Massimo Iezzoni, Directeur de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), Mr Benoit Labonté, Président de la Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain (CCMM) et Mr Jacques Langelier, Mr Michel Lapointe et Mme Josée Normandin de Développement Économique Canada (DEC).

L'OCDE tient également à remercier le Gouvernement du Québec pour sa collaboration et son soutien, et plus particulièrement le Ministère des Affaires municipales, du Sport et des Loisirs (MAMSL) et le Ministère des Relations extérieures (MRI).

Les informations socio-économiques, analyses et statistiques ont été tirées d'un rapport général préparé par la CMM (Caroline Chapain et François Desrochers). L'OCDE remercie également toutes les personnes et institutions au Canada qui ont participé aux entretiens et/ou fourni des informations pertinentes, notamment Mr Jean-Pierre Collin (Professeur INRS), Mr Arnold Beaudin (Montréal International), Mr Yves Lafortune (MAMSL) et Mr Mario Lefebvre (Conference Board of Canada).

Cet Examen a été co-ordonné et réalisé par Mme Lamia Kamal-Chaoui, Administrateur, sous la direction de Mr Mario Pezzini, Chef de la Division des Examens territoriaux et de la Gouvernance de l'OCDE.

Des contributions spécifiques ont été fournies par Mr Hansjörg Blöchliger, Mr Andrew Davies, Mme Soo-Jin Kim, Mme Lina Kee, Mr Mathieu Rivard et Mr Vincenzo Spiezia. Des analyses politiques complémentaires ont été produites par des experts internationaux: Howard Allen Chernick, Professeur d'économie, Hunter College, Université de New York (Etats-Unis); et Professeur C. Benner, Département de Géographie, Université de l'Etat de Pennsylvanie (Etats-Unis). Doris Grimm et Georgina Regnier ont aidé à la publication de cet examen.

EVALUATION ET RECOMMANDATIONS

Montréal contribue pour une part importante à l'économie canadienne...

Avec une population de 3.43 millions d'habitants, la région métropolitaine de Montréal (Montréal métropolitain) est la deuxième région la plus peuplée du Canada (après Toronto) et la quinzième agglomération urbaine du Canada et des Etats-Unis réunis. En dépit des difficultés économiques qu'elle a connues au début des années 1990, Montréal contribue toujours pour une part importante au PIB du Canada (9.8% en 2002). Au cours de la période 1997-2002, le PIB de Montréal a progressé à un rythme annuel moyen de 3.8%. Dans un contexte d'intégration internationale croissante, notamment depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), la région métropolitaine de Montréal a renforcé sa position dans des secteurs clés de l'économie fondée sur le savoir et a su tirer parti du développement des échanges et de l'investissement. Ces bonnes performances lui ont permis d'améliorer sensiblement le niveau de l'emploi. C'est ainsi qu'après avoir chuté à son niveau le plus bas en 1993 (55.1%), son taux d'emploi n'a cessé d'augmenter pour atteindre 61.7% en 2002.

...mais en termes de compétitivité, son classement au niveau international reste peu satisfaisant

L'économie de Montréal semble emprunter une trajectoire ascendante de croissance. Toutefois, des progrès restent encore nécessaires pour faire reculer le chômage (8.4% en 2002 contre 7.4% à Toronto) et la pauvreté, qui atteignent tous deux des taux supérieurs à la moyenne canadienne (7.7% pour le taux de chômage). Par ailleurs, les performances économiques de Montréal restent insuffisantes par rapport à celles d'autres grandes régions métropolitaines internationales. Comparée à une sélection de 65 régions métropolitaines de l'OCDE de plus de deux millions d'habitants, la région métropolitaine de Montréal n'occupe en effet que la 44^{ème} place en fonction du PIB réel par habitant en 2001. En moyenne, l'écart entre Montréal et les autres régions sélectionnées s'explique à 62% par une productivité moyenne plus faible, à 37% par un taux d'activité plus élevé et à 1% par un taux d'emploi inférieur. En fait, le principal avantage comparatif de Montréal réside dans son fort taux d'activité,

tandis que sa principale faiblesse est son faible niveau de productivité.

Montréal pourrait accroître sa compétitivité internationale en rehaussant le niveau des qualifications et en augmentant ses investissements en R-D...

Le faible niveau de productivité de Montréal est principalement dû à un stock de capital relativement limité (humain, physique, etc.): celui-ci explique 98% de l'écart de productivité observé avec les autres régions métropolitaines de l'OCDE sélectionnées. A cet égard, le niveau d'éducation semble revêtir une importance capitale puisque le pourcentage de la population ayant suivi des études supérieures n'atteint que 21% à Montréal, alors qu'il s'élève à 33% à Boston, 27 % à Minneapolis St. Paul et 24% à Stuttgart et Philadelphie. A l'instar d'autres régions métropolitaines du Canada, Montréal a rattrapé le retard qu'elle avait pris sur les Etats-Unis depuis les années 1960. Sur le plan national, ses performances restent pourtant en deçà de celles de Toronto (24%) et de Vancouver (23%), et cet écart n'a pas encore commencé à se réduire. Enfin, la faiblesse de la productivité à Montréal est également liée à une insuffisance de l'investissement en équipements et en R-D, notamment au sein des PME qui représentent une part importante du tissu industriel de la région.

... neutralisant ainsi les effets du vieillissement de sa population...

Un facteur de compétitivité essentiel pour Montréal est son fort taux d'activité. Il faut cependant s'attendre à une augmentation considérable du pourcentage de personnes âgées au cours des prochaines décennies, ce qui fera régresser la proportion d'actifs. Compte tenu du degré d'éducation relativement moins élevé de la population et de son vieillissement, une solution qui permettrait à Montréal de conserver une proportion importante d'actifs serait d'accroître les flux migratoires. Actuellement, l'immigration internationale représente plus de la moitié de l'augmentation de la population dans la région, mais ne représente que 18% de la population totale de la région contre 42% à Toronto et 35% à Vancouver. Le pourcentage d'immigrants titulaires d'un diplôme universitaire (33%) demeure sensiblement plus faible à Montréal qu'à Toronto (49%) ou Vancouver (47%). Afin de contribuer à rehausser le niveau de qualification de la population active, donc à augmenter la productivité, il conviendrait d'attirer des immigrants hautement qualifiés.

...et en tirant un meilleur parti de l'accès aux marchés internationaux

Au cours des dix dernières années, l'économie de Montréal a bénéficié d'une croissance considérable des exportations internationales. Trois objectifs devraient être pris en compte pour renforcer ce potentiel. Le premier objectif consiste à exploiter davantage le marché des Etats-Unis auquel Montréal a déjà largement accès, en ciblant de nouveaux créneaux d'exportation dans les domaines où la demande des Etats-Unis est relativement forte et où les avantages de Montréal sont les plus importants (matériel aéronautique et aérospatial, matériel ferroviaire, biens d'équipement et matériel de télécommunications). En second lieu, Montréal devrait diversifier ses marchés à l'exportation en augmentant ses échanges internationaux avec d'autres pays que les Etats-Unis (qui sont actuellement la destination de 84.8 % des exportations internationales du Québec). Enfin, Montréal devrait renforcer sa position à l'exportation sur les marchés de produits de haute technologie à forte valeur ajoutée. Dans une certaine mesure, l'évolution du taux de change a favorisé la compétitivité de Montréal à l'exportation, mais quelque peu occulté son déficit en termes de productivité.

Montréal a reformé en profondeur son cadre de gouvernance métropolitaine

Le cadre de gouvernance constitue un élément primordial pour la compétitivité économique des régions métropolitaines. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les régions métropolitaines sont fragmentées en de multiples unités territoriales qui ne coïncident pas avec leurs zones fonctionnelles respectives (à savoir l'extension du marché du travail et des zones de trajets domicile-travail au-delà des frontières de la ville, ainsi que le dynamisme des relations économiques entre les entreprises dispersées dans la région mais appartenant à la même grappe d'entreprises). Si l'inadéquation entre zone fonctionnelle et instance de décision politique ne constitue pas une nouveauté en soi, elle a pris de l'importance dans le contexte de la mondialisation et de la décentralisation. En effet, la fragmentation territoriale et l'absence de coordination régionale sont au cœur de certains problèmes métropolitains, tels que la faible croissance économique, les problèmes de finances locales, les disparités fiscales, l'étalement urbain, l'inadaptation des services publics, et de manière plus générale, la difficulté de parvenir à un consensus à l'échelle de la zone entière sur des objectifs à moyen et long terme. C'est dans ce contexte que la province du Québec a entrepris une des plus audacieuses réformes

institutionnelles parmi les pays de l'OCDE. Cette réforme s'appuie sur deux piliers principaux : (i) la création en 2000 d'une nouvelle autorité métropolitaine, qui couvre la zone fonctionnelle de Montréal y compris la périphérie urbaine : la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM); et (ii) la réorganisation municipale de la région métropolitaine en 2002 avec la fusion de vingt-huit municipalités à Montréal et celle de sept municipalités à Longueuil.

Avec la création de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), un acteur d'envergure métropolitaine a fait son apparition

La création de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a apporté l'une des premières réponses au phénomène d'extension de la zone fonctionnelle au-delà des frontières administratives. A la différence des municipalités ou organismes provinciaux qui sont dotés de pouvoirs de décision, la CMM est un organisme de coordination, de planification et de financement doté de fonctions stratégiques, telles que l'aménagement du territoire, le développement économique, le logement social, le transport en commun et les infrastructures, l'environnement et la culture. Sa dimension métropolitaine assure la cohérence entre les mesures dont le champ d'application dépasse la limite des municipalités, et favorise une orientation des investissements vers les domaines jugés les plus utiles pour la région dans son ensemble. Elle perçoit des revenus sous forme de contributions versées par les municipalités et de subventions provinciales, mais n'est pas habilitée à lever d'impôts. La CMM offre un exemple intéressant d'organisme métropolitain qui tente de surmonter la fragmentation et d'harmoniser les zones fonctionnelle et administrative. Contrairement à une agence métropolitaine à mandat unique, la CMM a la possibilité de poursuivre une stratégie intégrée et multisectorielle à l'échelle de la région métropolitaine tout entière.

La zone fonctionnelle couverte par la CMM reste une mosaïque institutionnelle complexe ...

A court et moyen terme, la priorité majeure des autorités publiques devrait consister à consolider le nouvel organisme métropolitain en lui donnant les moyens de remplir son mandat. L'une des conditions fondamentales pour atteindre cet objectif est de simplifier la structure institutionnelle de la région métropolitaine. Actuellement, le territoire de la CMM couvre, partiellement ou entièrement, cinq régions administratives. Trois d'entre elles relèvent de la responsabilité du ministère du Développement économique et régional (MDER) alors que les deux autres dépendent du ministère des

Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL). La question essentielle que soulève le maintien des délimitations actuelles des régions administratives réside dans la mise en œuvre des politiques du gouvernement provincial, qui ne prend pas nécessairement en considération la réalité de la région fonctionnelle de Montréal. Pour assurer la cohérence des politiques mises en œuvre et éviter les conflits entre les ministères compétents et entre les juridictions infra-nationales, il serait judicieux de créer une région administrative unique qui couvre le territoire de la CMM et qui relève alors d'un seul ministère. Une complication institutionnelle similaire concerne les municipalités régionales de comté (MRC). Il s'agit de quatorze structures supra-municipales qui font partie, entièrement ou partiellement, du territoire de la CMM. Lorsqu'elles ne sont que partiellement englobées dans le territoire de la CMM, il devient alors difficile d'arrimer leurs compétences avec celles de la CMM.

... à laquelle il conviendrait d'attribuer des responsabilités plus étendues de fourniture de services à l'échelle métropolitaine et des mécanismes d'incitation permettant de faciliter la coordination des politiques de développement local

En second lieu, si l'on souhaite établir un échelon institutionnel métropolitain solide et rationnel, il convient de concentrer les fonctions métropolitaines au sein d'une structure unique et globale. Actuellement, la gestion des transports en commun demeure sous la responsabilité de l'Agence métropolitaine de transports (AMT) du gouvernement provincial, alors même qu'il s'agit d'une responsabilité de la CMM. C'est pourquoi il serait plus efficace de confier à une seule entité métropolitaine la responsabilité de la planification et de la coordination des transports publics. Par ailleurs, il appartient à la CMM d'élaborer une stratégie de développement économique pour toute la région métropolitaine. Or, celle-ci rencontre des difficultés pour garantir la cohérence de l'action menée et la coordination avec les autres entités infranationales, qui sont de leur côté chargées de définir une stratégie de développement économique pour leur territoire respectif. L'enjeu consiste donc à trouver un juste équilibre, en attribuant la fonction de coordination et de planification à la structure métropolitaine sans pour autant empêcher les autorités locales de participer à la conception de la stratégie. La simplification des structures institutionnelles infra-métropolitaines et la clarification des compétences contribueraient certes à relever ce défi. D'autre part, la coordination avec les autorités locales pourrait être facilitée par le recours à des mécanismes appropriés d'incitation et de

sanction. Le Fonds de développement métropolitain, qui finance actuellement des projets de développement tels que celui de la mise en valeur des espaces bleus, pourrait être élargi à cet effet grâce à des mécanismes conditionnels et fondés sur les performances.

Le renforcement et l'extension des responsabilités de la CMM nécessitent des ressources financières supplémentaires ...

En troisième lieu, la question des ressources fiscales de la CMM doit être analysée en tenant compte de ses responsabilités croissantes. Le programme de partage de la croissance de l'assiette foncière qui a été adopté permettra de consolider ses ressources financières à l'avenir, puisque les municipalités ont approuvé la mise en place d'un mécanisme qui prend en compte une fraction spécifique à la fois de la croissance de l'assiette de l'impôt foncier et du patrimoine foncier de chaque municipalité. Dans le cas où la CMM absorberait l'AMT, il serait également pertinent de lui transférer les recettes supplémentaires de la taxe provinciale sur l'essence, versée actuellement à l'AMT pour financer les transports publics, et d'augmenter les revenus provenant des recettes des transports publics. Si le rôle de la CMM en tant qu'organisme de financement des infrastructures métropolitaines est renforcé, il sera alors approprié de recourir à de nouvelles ressources fiscales. A plus long terme, si la CMM venait à s'établir comme un organisme prestataire de services régional, il faudrait alors réexaminer son mode de financement, avec notamment la possibilité d'instaurer un impôt métropolitain.

... et une forme de représentation plus directe de la population

Enfin, un enjeu majeur pour la CMM consiste à renforcer sa légitimité vis-à-vis de la population de la région métropolitaine. Si des responsabilités plus étendues devaient lui être attribuées en matière de financement, ou si elle est appelée à devenir un prestataire de services régional, il faudra alors réviser les modes de représentation de la population. Actuellement, le Conseil de la CMM est composé de maires et de conseillers municipaux. Afin d'accroître la responsabilité de la CMM devant la population, une option serait d'organiser l'élection directe d'une ou plusieurs instances de direction de la CMM (le président, le comité exécutif, le conseil). Développer une stratégie de communication métropolitaine s'avère également indispensable pour renforcer la nouvelle autorité métropolitaine. La CMM devrait donc établir une stratégie de sensibilisation et de mobilisation vis-à-vis des

citoyens, qui pourra ensuite être disséminée par des relais locaux au niveau de la municipalité ou de l'arrondissement. Elle pourrait aussi pallier le déficit d'identité métropolitaine en développant une politique de communication plus agressive, et en trouvant des moyens originaux pour informer et impliquer les citoyens. La participation mutuelle aux organes respectifs pourrait aussi permettre de développer une collaboration plus étroite entre les acteurs du secteur non public et la CMM.

Le succès de la fusion dépend de l'efficacité de la nouvelle administration locale

Le second pilier de la réforme, à savoir les fusions des municipalités qui ont conduit à la création des nouvelles villes de Montréal et de Longueuil, a été mené sur la base de trois arguments majeurs. Premièrement, la réorganisation des services publics et l'exploitation d'économies d'échelle sont censées réduire les dépenses publiques par habitant. L'effet réel sur les coûts va dépendre de l'efficacité de la nouvelle administration. Ensuite, la fusion devrait réduire à la fois le fardeau fiscal de l'ancienne ville de Montréal et les disparités fiscales entre les municipalités. A ce propos, on peut s'attendre à ce que l'équité fiscale s'accroisse avec un budget à l'échelle de la nouvelle ville au fur et à mesure que les taux d'imposition convergent vers un même niveau au sein des municipalités fusionnées. Enfin, la fusion doit favoriser une plus grande coordination des politiques au sein des espaces urbains de Montréal et de Longueuil. Cet avantage devrait cependant rester limité dans le cas de Montréal, puisque plusieurs services avaient déjà fait l'objet d'une gestion au niveau de l'Ile de Montréal depuis les années 1970.

La décentralisation au niveau des arrondissements doit être poursuivie

Les fusions ont transformé les anciennes municipalités en de simples unités administratives appelées arrondissements, dont les responsabilités demeurent limitées. En raison de leur rôle purement exécutif, certains citoyens ont soulevé la question du coût démocratique de la fusion du fait de l'éloignement de l'instance de décision. Les arrondissements détiennent cependant une responsabilité budgétaire et une certaine autonomie. En effet, la *loi 170* qui a créé les arrondissements leur attribue la compétence de décider du niveau des services assurés tout en respectant une norme minimale. Toutefois, pour que la mise en œuvre de ces dispositions soit efficace, il est nécessaire de poursuivre la réforme de l'administration locale.

Les mesures de défusion nécessitent une réflexion approfondie sur des mécanismes de péréquation adaptés sans conduire à la mise en place d'une nouvelle structure institutionnelle

Il est possible que d'éventuelles "défusions" actuellement à l'ordre du jour modifient à nouveau le cadre actuel. Dans l'hypothèse où les anciennes municipalités retrouveraient certaines de leurs prérogatives antérieures, essentiellement en matière fiscale, on risquerait de subir une situation de concurrence fiscale dommageable et une accentuation des disparités fiscales. Le projet initial de la *loi 9* en faveur du projet de défusions prévoyait des mesures de péréquation. Il est important de maintenir de telles mesures dont l'étendue devrait être analysée au regard des disparités fiscales qui existent entre les différents secteurs des villes fusionnées. La *loi 9* ordonne également que certaines compétences continuent d'être administrées au niveau des villes fusionnées. Ceci étant, il reste à préciser quel organe détiendrait la responsabilité des services communs et de la péréquation. Une éventuelle création de nouvelles structures supra-municipales ne viendrait que compliquer la mosaïque institutionnelle qui caractérise la région métropolitaine de Montréal. En revanche, il serait possible de confier certaines responsabilités au niveau métropolitain existant, ce qui présenterait en outre l'avantage de réduire les disparités fiscales et les externalités fiscales, non seulement entre les municipalités regroupées mais aussi entre toutes les municipalités de la région métropolitaine.

Les contraintes budgétaires pourraient avoir une incidence négative sur les perspectives de développement des villes

Si la réforme a permis d'assurer une répartition plus égale des ressources financières au sein de la région métropolitaine, elle n'a en revanche apporté aucune réponse quant aux questions de la « soutenabilité » fiscale à long terme au niveau local, de l'efficacité des services publics et de leur impact sur l'économie métropolitaine. Comme la plupart des autres municipalités du Québec, Montréal est confrontée à la nécessité de fonctionner dans un contexte fiscal contraignant. La part des dépenses publiques des municipalités québécoises (13.7%) est plus faible que la moyenne canadienne (17.3%) et tend à diminuer. De même, les transferts intergouvernementaux aussi bien provinciaux que fédéraux ont été réduits au cours des dernières années. Il faut toutefois tenir compte du fait que les ressources limitées affectées aux municipalités s'inscrivent dans un cadre où la province prend en charge la plupart des responsabilités importantes sur le plan financier telles que l'éducation, la santé et la protection sociale. Cependant, les municipalités ne perçoivent que l'impôt foncier, ce qui rend plus difficile la compensation d'un

manque à gagner. Si des accords tels que le « pacte fiscal » ou les « contrats de ville » ont permis dans une certaine mesure de rationaliser les relations entre les provinces et les municipalités, ils n'ont toutefois guère allégé les contraintes financières qui pèsent sur les autorités locales. L'existence d'un écart fiscal structurel à long terme et de mandats non financés auxquels feraient face les municipalités québécoises fait l'objet de débats animés. Quoi qu'il en soit, un tarissement prolongé des recettes fiscales au niveau local pourrait avoir une incidence négative sur les investissements municipaux et laisserait entrevoir des perspectives moroses pour le développement urbain.

Une diversification des sources de revenus permettrait de consolider l'assiette fiscale et de récompenser les efforts de développement au niveau local

La forte dépendance des recettes locales vis-à-vis de l'impôt foncier (76 % du total) a souvent été citée comme étant la principale cause de l'incapacité fiscale des municipalités québécoises à répondre aux besoins accrus auxquels elles doivent faire face. L'impôt foncier présente des avantages majeurs en tant qu'impôt infranational, puisqu'il est immobile et cycliquement stable. Ceci étant, une pénurie de recettes peut entraîner un sous-investissement dans les infrastructures municipales. C'est encore plus vrai dans le cas d'une grande région métropolitaine comme Montréal, où la transition vers une économie fondée sur le savoir et le vieillissement de la population risquent d'avoir un impact sur les marchés de l'immobilier résidentiel et non résidentiel. Une combinaison de plusieurs taxes permettrait donc de se prémunir contre les chocs cycliques tout en disposant d'un dispositif plus réactif et permettant de mieux récompenser les efforts des décideurs locaux dans le domaine du développement économique local. Toute réaffectation en matière d'impôt local devra toutefois tenir compte des évolutions récentes en matière de responsabilités municipales et être étroitement liée au projet actuel sur la décentralisation.

La collaboration entre la province et les municipalités se limite à des accords sectoriels et ne s'appuie pas

Les relations entre les niveaux de gouvernement municipal, supra-municipal et supérieur doivent évoluer pour prendre en considération les nouveaux acteurs issus de la récente réforme institutionnelle. A l'instar d'autres villes canadiennes, il existe de nombreux accords sectoriels entre le gouvernement provincial et les municipalités dans les domaines de l'environnement, du tourisme ou du développement économique. Bien que relevant d'un cadre

sur une vision globale pour la région métropolitaine

juridique particulier au Québec, différents partenariats ont également été conclus entre les gouvernements fédéral et municipal. Les divers projets et accords sectoriels se sont souvent avérés utiles et souples, mais ils prennent rarement en compte les aspects multisectoriels et omettent souvent d'intégrer une vision coordonnée des problèmes urbains et métropolitains à long terme.

Le "contrat de ville" de Montréal constitue un premier pas vers des partenariats plus formalisés entre niveaux de gouvernement...

Les relations plus formalisées comme les contrats intergouvernementaux ont pour effet de renforcer l'implication des acteurs et l'intégration des projets. A cet égard, le « contrat de ville » signé par le gouvernement du Québec et la ville de Montréal au début de 2003 constitue une première mesure prometteuse. Il représente pour Montréal un soutien financier dans des domaines comme le logement social, la culture et les transports en commun. Il s'agit d'une enveloppe unique de 1.4 milliard CAD accordée pour une période de cinq ans. Une fois les objectifs généraux définis par les deux parties, la ville dispose d'une certaine autonomie pour les mettre en œuvre sur le plan opérationnel et financier. Le contrat présenterait un intérêt encore plus grand s'il définissait des objectifs précis ainsi que des indicateurs de résultats. Par ailleurs, des mesures de sanction, financières et autres, pourraient obliger les administrations provinciales et locales à remplir leurs obligations contractuelles.

...qui pourraient être également conclus à l'échelon métropolitain

Compte tenu de l'impact de nombreuses politiques au niveau métropolitain, un contrat de ville qui serait étendu à la région métropolitaine permettrait d'encourager la cohérence des politiques mises en œuvre et l'efficacité des services publics, non seulement pour la ville de Montréal mais aussi pour toute la zone fonctionnelle de la région métropolitaine de Montréal. Dans cette perspective, l'accord tripartite mis en œuvre dans plusieurs villes de l'ouest du Canada pourrait servir de modèle de base à ce contrat métropolitain, qui toutefois tiendrait compte des particularités du Québec. Tout contrat de ce type, qu'il soit municipal ou métropolitain, doit être assorti d'un financement adéquat et avoir un caractère contraignant (également applicable aux nouveaux élus). De même, il serait souhaitable que de tels contrats prévoient une participation de la société civile et du secteur privé. Enfin, les partenariats public-privé pourraient être mieux exploités à l'échelle métropolitaine. Des accords sectoriels ou un

partenariat intégré pourraient être mis en place de façon à impliquer davantage des représentants de la société civile aux décisions prises au niveau métropolitain.

Une approche plus stratégique du développement économique à l'échelle métropolitaine pourrait engendrer des résultats positifs...

Outre les chambres de commerce et les organisations non gouvernementales, de nombreux organismes fédéraux, provinciaux, métropolitains et municipaux contribuent actuellement au développement économique de la région métropolitaine de Montréal. Certains de ces acteurs interviennent dans des secteurs particuliers, tandis que d'autres traitent de questions intersectorielles. Alors que certains ont par définition un rôle stratégique, d'autres contribuent plutôt à la mise en œuvre de programmes. Si certains agissent dans la région métropolitaine comme la CMM et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, d'autres couvrent des espaces géographiques différents. Malgré tout, Montréal n'exploite pas encore pleinement ses avantages compétitifs à cause d'une fragmentation des procédures de décision, d'un manque d'intégration entre les acteurs clés de l'économie régionale et d'une redondance des efforts déployés. Le défi consiste donc à savoir comment coordonner les efforts des différentes institutions. Deux dimensions de l'économie doivent alors être prises en considération : d'une part, les forces et faiblesses verticales/sectorielles, et d'autre part, les forces et faiblesses horizontales ou liées aux facteurs de production.

...dans le sens d'une amélioration des dimensions verticales (grappes d'entreprises régionales) ...

Sur le plan vertical, l'économie de Montréal repose sur une forte spécialisation dans différentes grappes d'entreprises qui génèrent d'importantes économies externes pour les entreprises locales. L'évaluation comparative de la situation des différentes grappes d'entreprises permet de les classer en trois grandes catégories : les grappes compétitives bien établies (aérospatiale et biotechnologies), les grappes émergentes (industries culturelles ou mode) et des grappes plus diffuses (industries des TI). A l'avenir, le développement de ces grappes d'entreprises va surtout dépendre de la qualité des relations entre les entreprises, du soutien à l'innovation et de la disponibilité de travailleurs hautement qualifiés. Actuellement, il existe un certain nombre d'actions isolées en faveur des grappes d'entreprises dans la région métropolitaine de Montréal, accompagnées le plus souvent d'incitations et d'aides financières spécifiques destinées à une zone ou des

entreprises spécifiques. Au fur et à mesure que Montréal s'oriente vers la définition d'une stratégie métropolitaine, il sera impératif d'identifier les grappes d'entreprises, de fixer des priorités et de renforcer les activités de réseau.

... et des dimensions horizontales (intrants) de l'économie

Les mesures liées aux grappes d'entreprises ne suffisent cependant pas à elles seules. En effet, une compétitivité régionale durable repose sur différents facteurs horizontaux qui recoupent de nombreux secteurs. Montréal dispose d'importants atouts en termes de capital humain et d'infrastructures de recherche et d'éducation, mais le cadre institutionnel destiné à mettre en valeur ces atouts de manière permanente et à établir des liens étroits entre la « production » de savoir et les entreprises qui en bénéficient manque parfois de cohérence. Quatre domaines peuvent illustrer ces carences ou l'absence de cohérence des politiques : (i) le rôle du système éducatif pour assurer le lien entre producteurs et utilisateurs de savoir, (ii) l'entreprenariat et la création d'entreprises dans le but de préserver le dynamisme de l'économie, (iii) l'accès au financement permettant de commercialiser l'innovation et (iv) un message clair et harmonisé pour promouvoir la région métropolitaine comme site d'investissements de qualité.

Il faut renforcer les liens entre les universités et les entreprises locales...

(i) Dans le domaine de l'éducation, différents programmes mis en œuvre dans les universités encouragent les liens soit entre les entreprises et les initiatives de recherche, soit entre les étudiants et les entreprises (le programme de formation COOP, par exemple). En même temps, le réseau des CEGEP (collèges d'enseignement général et professionnel) ne semble pas exploiter toutes les possibilités pour nouer des relations étroites avec les entreprises locales, notamment les PME, comme le font aux États-Unis les collèges communautaires (*community college*). Ces derniers, qui sont devenus des acteurs importants du développement économique local aux États-Unis, pourraient servir de modèle pour orienter l'évolution des CEGEP.

... de même que les mesures destinées à favoriser l'entrepreneuriat dans les principales grappes d'entreprises verticales.

(ii) De nombreux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux participent à la mise en œuvre de mesures visant à encourager l'entrepreneuriat, ce qui pose parfois d'importantes difficultés de coordination. Dans le cas de Montréal, un problème particulièrement important concerne l'absence de mesures vigoureuses visant à développer l'entrepreneuriat dans les principales grappes d'entreprises, qui sont le moteur de l'économie et où les compétences spécialisées, donc les capacités d'innovation, sont les plus abondantes. Par exemple, les TIC et la biotechnologie sont deux secteurs où les entreprises représentent une source importante d'idées ou de techniques nouvelles. Il serait judicieux d'offrir aux éventuels créateurs d'entreprise des services collectifs ciblés, spécifiques à un secteur ou à une technologie, afin de créer des conditions plus propices pour les nouvelles entreprises.

Les financements du secteur public doivent accorder une plus grande importance à la mise en place de réseaux de coopération

(iii) L'accès à un financement approprié, notamment au capital-risque, a été identifié comme un obstacle au développement économique de la région. Cette pénurie de capitaux privés est compensée en partie par un ensemble de capitaux publics, principalement à travers des subventions aux capitaux privés. A cet égard, il devient crucial d'évaluer si le rôle assumé par le secteur public à travers ses financements n'évince pas le capital-risque du secteur privé. Le soutien du gouvernement provincial devrait s'étendre à la commercialisation de la recherche et la production de nouveaux produits et services. De manière générale, l'action du gouvernement reste très axée sur les subventions fiscales et accorde peu d'importance à la mise en place de réseaux de collaboration ou à l'établissement de relations sectorielles susceptibles de promouvoir le développement de l'innovation et de l'apprentissage mutuel.

Il manque encore à la région une image de marque métropolitaine

(iv) Il est bénéfique pour tous les secteurs d'être associés à une région dotée d'une image positive, c'est-à-dire une région qui possède l'ensemble des caractéristiques attrayantes et/ou nécessaires aux investisseurs et aux travailleurs qualifiés. Cet attrait tient en partie à la capacité à rassembler les atouts pour créer une identité ou une image de marque, reconnue et commercialisable, qui sera dans le cas présent la région métropolitaine de Montréal. Or, au lieu de promouvoir des atouts régionaux, les campagnes de communication et de

promotion des investissements dans la région métropolitaine restent municipales et/ou sectorielles. Une stratégie orientée vers les grappes d'entreprises devrait donc s'efforcer de présenter ces grappes comme des atouts régionaux bénéficiant d'un contexte régional privilégié, au lieu de préciser qu'elles sont situées dans telle ou telle ville ou localité.

Un comité de coordination métropolitain servirait de cadre aux différents acteurs tout en créant des synergies entre les dimensions verticales et horizontales de l'économie

La mise en œuvre d'une stratégie précise et cohérente de développement régional s'appliquant à toute la région métropolitaine exige la création d'un cadre de coopération. La mise en réseau des secteurs clés est essentielle à la formation et à la consolidation des relations qui constituent l'avantage comparatif des grappes d'entreprises. En parallèle, développer de manière plus générale la mise en réseau au sein du système d'innovation pris au sens large pourrait consolider les grappes existantes, tout en soutenant les nombreuses grappes émergentes et les grappes plus diffuses au sein de l'économie montréalaise. Un comité de coordination à l'échelle de la région métropolitaine pourrait jouer un rôle crucial pour faciliter les procédures interactives dans des domaines divers. Cet organisme pourrait aussi être le vecteur d'une vision intégrée du type « région intelligente » qui combinerait tout l'éventail des mesures pour les domaines « horizontaux », en particulier ceux qui touchent au système régional de savoir et d'innovation. Ce comité devrait être capable de créer des synergies parmi le potentiel des différents secteurs et d'améliorer les intrants, par exemple l'entrepreneuriat, l'éducation, la recherche, l'accès au financement et le marketing. On pourrait par exemple y inclure :

- l'élaboration d'une stratégie unique de communication en faveur d'une grappe émergente d'activités culturelles, ce qui permettrait en même temps d'explorer les possibilités économiques qu'offre ce secteur et d'encourager une participation active pour créer une identité régionale et ouvrir ainsi la voie à une plus grande participation de manière générale ;
- l'amélioration de l'éducation et de la formation dans le secteur diffus des TIC afin de mieux cerner les possibilités et les besoins de ce secteur et, en même temps, améliorer la collaboration

orientée vers un objectif spécifique entre différentes institutions du secteur de l'éducation, ce qui favoriserait à nouveau une plus grande coordination en général ;

- le développement des possibilités de financement en faveur de la grappe d'entreprises dans le domaine des sciences de la vie ou des biotechnologies pour accroître la sensibilisation à la question de l'accès au financement et attirer l'attention sur ses incidences sur les résultats dans un domaine précis de l'économie régionale.
- Dans chacun de ces cas, un forum institutionnel s'avère nécessaire pour prendre l'initiative, mais aussi pour intégrer les progrès réalisés dans d'autres secteurs et introduire de nouveaux acteurs.

En résumé: les problèmes de gouvernance devraient être résolus aussi rapidement que possible pour permettre la mise en œuvre d'une politique stratégique de développement économique

Montréal se trouve dans une situation paradoxale. Dotée de faibles coûts, d'une grande qualité de vie et de nombreux points forts dans le domaine industriel, culturel, éducatif et social, Montréal dispose d'une économie trépidante et dynamique que lui envient des régions moins bien loties. Or, ce sont justement cette diversité et cette complexité qui nuisent au dynamisme économique de la région lorsqu'elles ouvrent la voie à l'isolement institutionnel et à la fragmentation des décisions. Si Montréal veut poursuivre son expansion sur les marchés extérieurs et continuer à générer une croissance économique et des créations d'emplois, elle doit accroître sa productivité, et renforcer les grappes d'entreprises régionales existantes en prenant des mesures qui soutiennent l'innovation et attirent des travailleurs hautement qualifiés. En d'autres termes, elle doit aujourd'hui se concentrer sur une croissance qualitative plutôt que quantitative. La mise en œuvre d'un plan économique coordonné pour toute la région métropolitaine sera primordiale pour l'amélioration de la compétitivité. Les réformes institutionnelles récentes, qu'il s'agisse des fusions à Montréal et à Longueuil ou de la création d'une Communauté métropolitaine, ont apporté une première réponse aux problèmes d'étalement urbain, de disparités fiscales, du manque de services publics adéquats ou de coordination régionale. La consolidation de la gouvernance locale et

métropolitaine doit constituer une priorité à très court terme car les incertitudes liées au cadre actuel finiront par ébranler la confiance des entreprises. La rationalisation des structures institutionnelles et des ressources fiscales n'est cependant pas suffisante. Le plus grand défi pour Montréal dans les prochaines années sera de mettre en place, et pas seulement de concevoir, une stratégie économique pour l'ensemble de la région métropolitaine.

CHAPITRE 1

MONTREAL ET LES REGIONS METROPOLITAINES DE L'OCDE

Avec une population de 3.43 millions d'habitants, la région métropolitaine de Montréal constitue la deuxième zone la plus peuplée du Canada (après celle de Toronto) et se situe au quinzième rang des agglomérations urbaines au Canada et aux États-Unis confondus. Actuellement, elle se classe au deuxième rang des régions métropolitaines canadiennes pour sa contribution au PIB national. Elle a réalisé de bonnes performances économiques ces dernières années, renouant avec une croissance économique constante après la crise de la première moitié des années 1990. L'analyse de la croissance (en PIB par habitant) depuis 1991 montre que récemment, la région métropolitaine de Montréal est parvenue à améliorer de manière considérable la situation sur le marché du travail, aussi bien du point de vue du taux d'activité que du taux d'emploi. En outre, dans le contexte de l'intégration économique internationale, en particulier dans le cadre de l'espace économique nord-américain avec l'entrée en vigueur en 1994 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), la région métropolitaine de Montréal a renforcé sa position dans les secteurs clés fondés sur le savoir et a tiré parti de l'intensification des échanges et de l'investissement étranger.

Qu'en est-il toutefois de la compétitivité de Montréal dans un contexte international ? Si Montréal a souvent été comparée à des régions métropolitaines des États-Unis, ce chapitre se propose d'analyser la compétitivité de Montréal dans une perspective plus large parmi une sélection de 65 régions métropolitaines de l'OCDE. La conclusion est que, malgré des progrès significatifs, Montréal est assez mal classée au plan international du point de vue de la compétitivité, en raison notamment de la faible productivité de sa main-d'œuvre, due pour une large part à un niveau d'éducation insuffisant. A présent, Montréal doit maintenir sa compétitivité sur les marchés extérieurs, poursuivre le développement de grappes d'entreprises novatrices et continuer à attirer des capitaux et des travailleurs qualifiés. Pour relever ces défis, il sera crucial de mettre au point une stratégie cohérente et « intégrative » à l'échelle de la région métropolitaine.

Qu'est-ce que la région métropolitaine de Montréal ?

La région métropolitaine de Montréal, c'est-à-dire la RMR (région métropolitaine de recensement) selon Statistique Canada, a été définie comme la zone qui s'étend autour du centre urbain de la municipalité de Montréal et inclut 65 municipalités. Cette définition est fondée essentiellement sur des critères de trajets journaliers entre le domicile et le lieu de travail, concept le plus couramment utilisé dans les pays de l'OCDE pour délimiter une zone fonctionnelle (Encadré 1.1). Les mouvements de main-d'œuvre dans la région métropolitaine reflètent en effet l'évolution de la localisation des activités économiques. Celles-ci se sont développées autour de grappes d'entreprises dispersées dans toute la région, bien que fortement concentrées dans l'Île de Montréal, à Laval et à Longueuil¹ (Graphiques 1.1 à 1.5). Les infrastructures de transport reflètent également ce schéma, ce qui signifie que le réseau de transport métropolitain (autoroutes, routes et transports en commun) s'est développé autour du centre ville pour desservir les autres zones de la région².

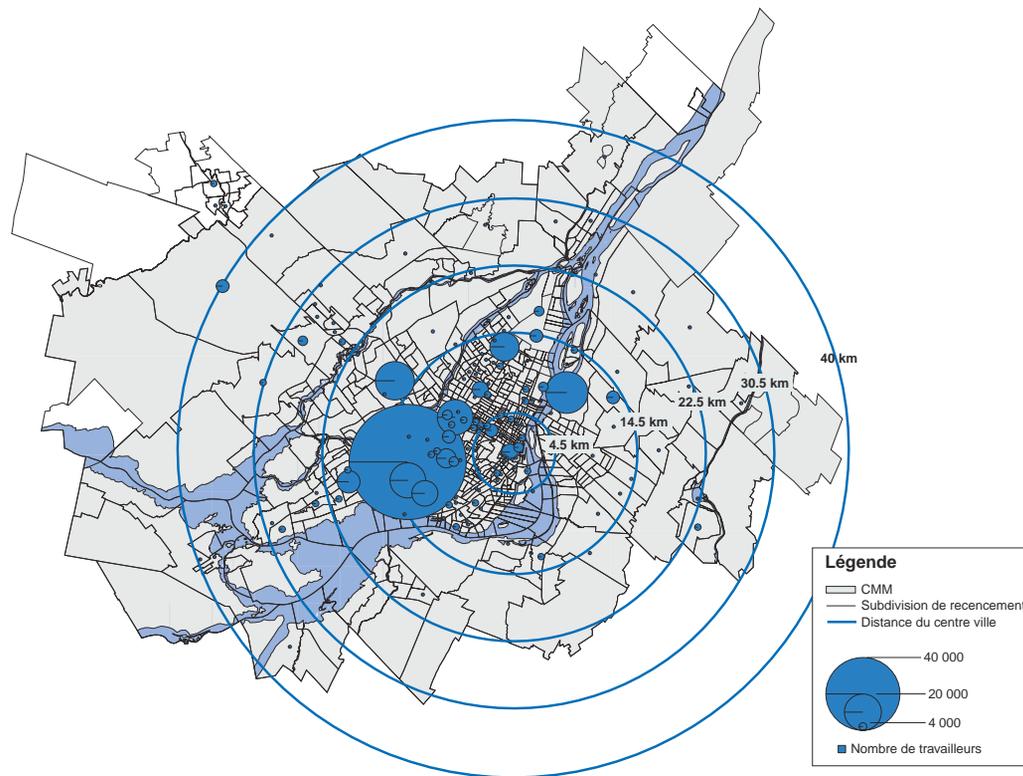
Encadré 1.1. Définition d'une région métropolitaine fonctionnelle

Le choix de l'unité territoriale d'analyse revêt une importance primordiale. Cette unité territoriale devrait correspondre à une zone fonctionnelle, ce qui signifie qu'elle devrait refléter l'organisation des relations sociales et économiques dans l'espace. Dans les pays de l'OCDE, le concept le plus couramment utilisé pour définir une région fonctionnelle est celui de marché du travail. En conséquence, les régions fonctionnelles sont délimitées selon les caractéristiques communes de trajet du domicile au lieu de travail. Bien qu'il existe de légères différences de définition, en ce sens que les paramètres appliqués aux navetteurs peuvent varier d'un pays à l'autre et/ou que le critère de trajet domicile-travail peut être combiné à d'autres critères tels que la distance des trajets quotidiens ou la coopération inter-villes, le principe sur lequel repose la délimitation de ces régions reste néanmoins le même, à savoir les conditions de trajet entre le domicile et le lieu de travail (OCDE, 2002d). Bien que la mobilité de la main-d'œuvre soit le critère le plus communément utilisé, il pourrait également exister d'autres critères pour délimiter une zone fonctionnelle, comme les infrastructures de transport ou le développement industriel, c'est-à-dire le développement des grappes d'entreprises et les relations inter-entreprises.

En ce qui concerne les régions métropolitaines du Canada, Statistique Canada utilise une méthode qui combine les critères aussi bien fonctionnels (trajets vers et depuis le centre urbain) que morphologiques (centre urbain à population dense) (Mendelson et Lefebvre, 2003) pour définir l'unité d'analyse socio-économique (c'est-à-dire la région métropolitaine de recensement – RMR). Une RMR commence par un centre urbain (au moins 100 000 résidents) auquel sont ajoutées les municipalités voisines en fonction de leurs schémas de trajets domicile-travail. Le critère fonctionnel délimite les municipalités à inclure dans la RMR. Celles-ci doivent répondre à certaines conditions de trajet aller ou retour : dans le premier cas, un minimum de 100 navetteurs et au moins 50% de la main-d'œuvre de la municipalité travaillant dans le centre urbain, et dans le second cas, un minimum de 100 navetteurs et au moins 15% de la main-d'œuvre (travaillant dans la subdivision de recensement) habitant au centre urbain (Mendelson et Lefebvre, 2003).

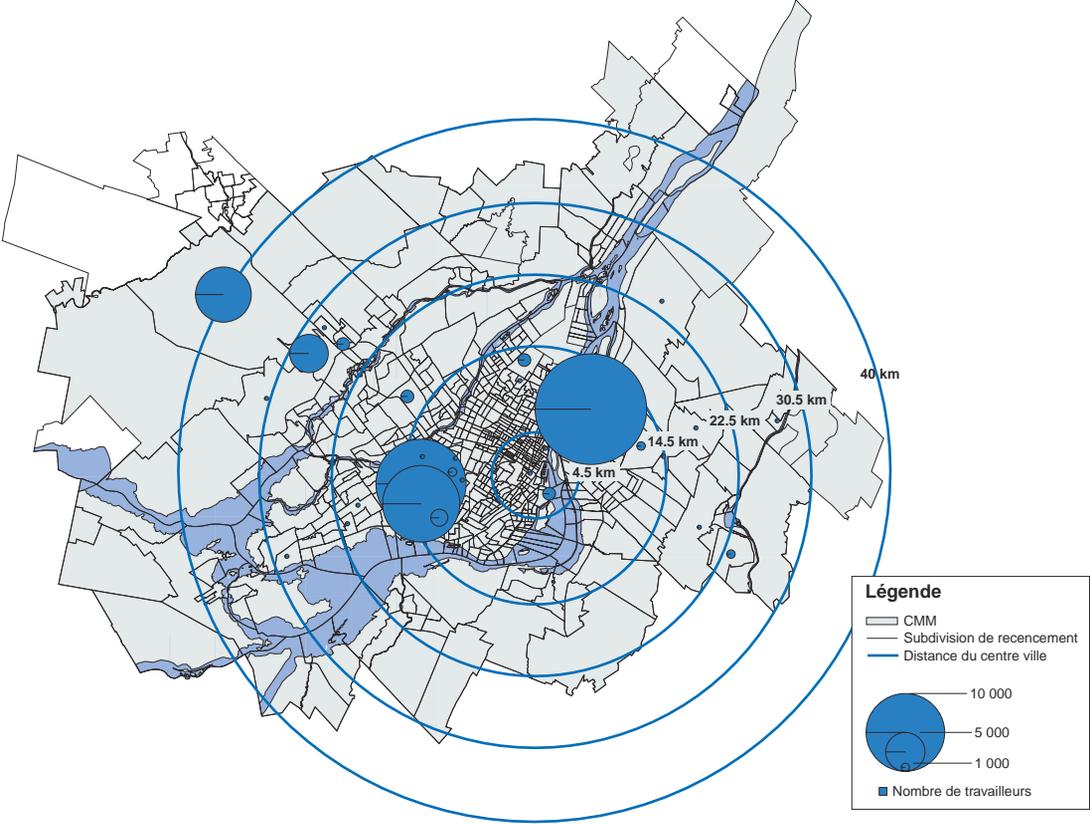
Source : OCDE 2002d.

Graphique 1.1. Localisation d'une selection de grappes d'entreprises : entreprises manufacturières



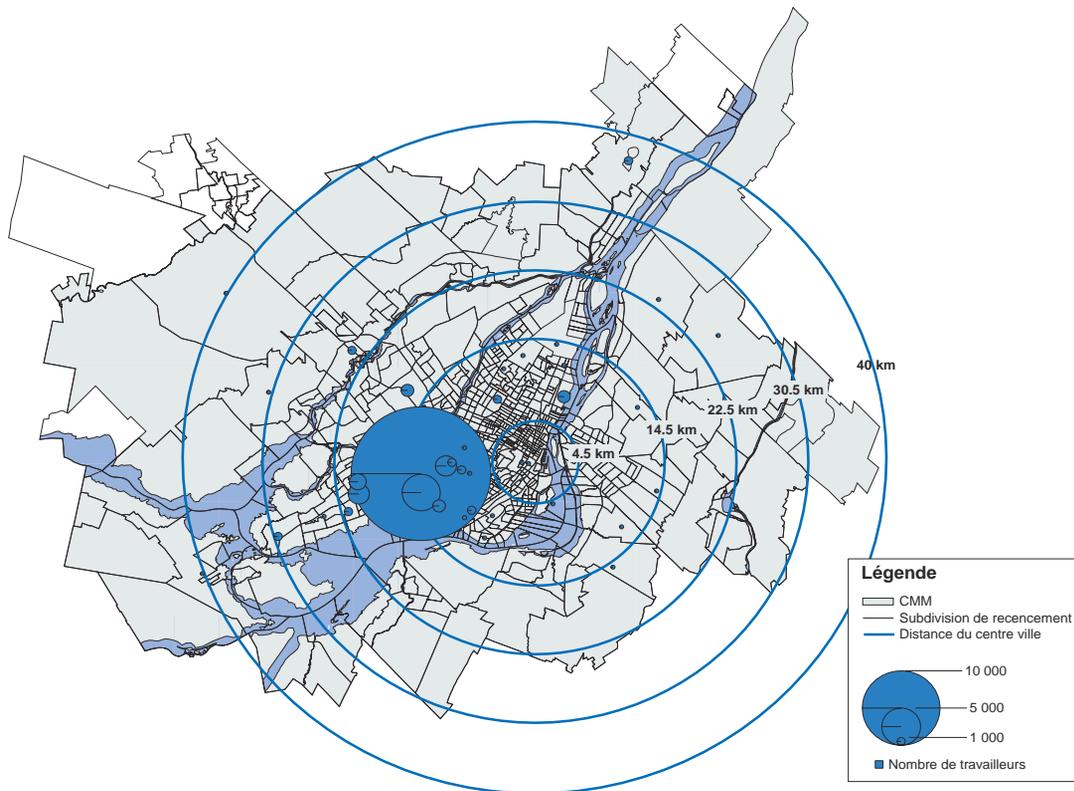
Source : Communauté Métropolitaine de Montréal

Graphique 1.2. Localisation d'une sélection de grappes d'entreprises : industries du matériel et du transport

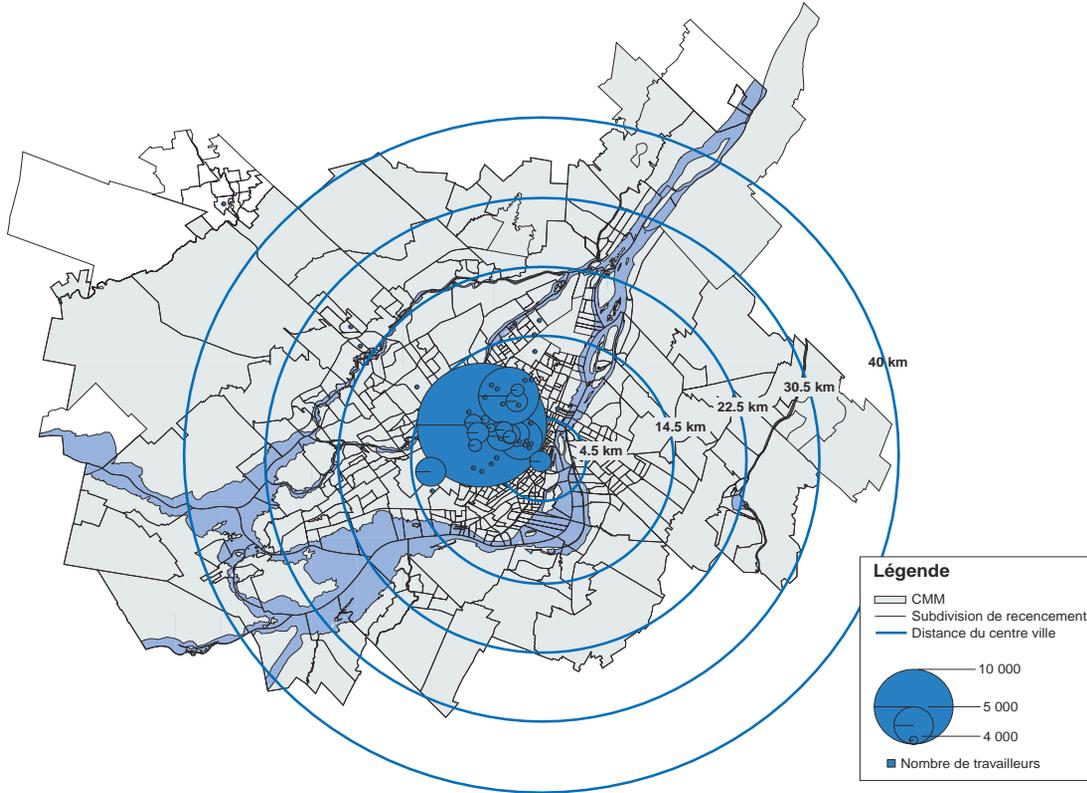


Source : Communauté Métropolitaine de Montréal.

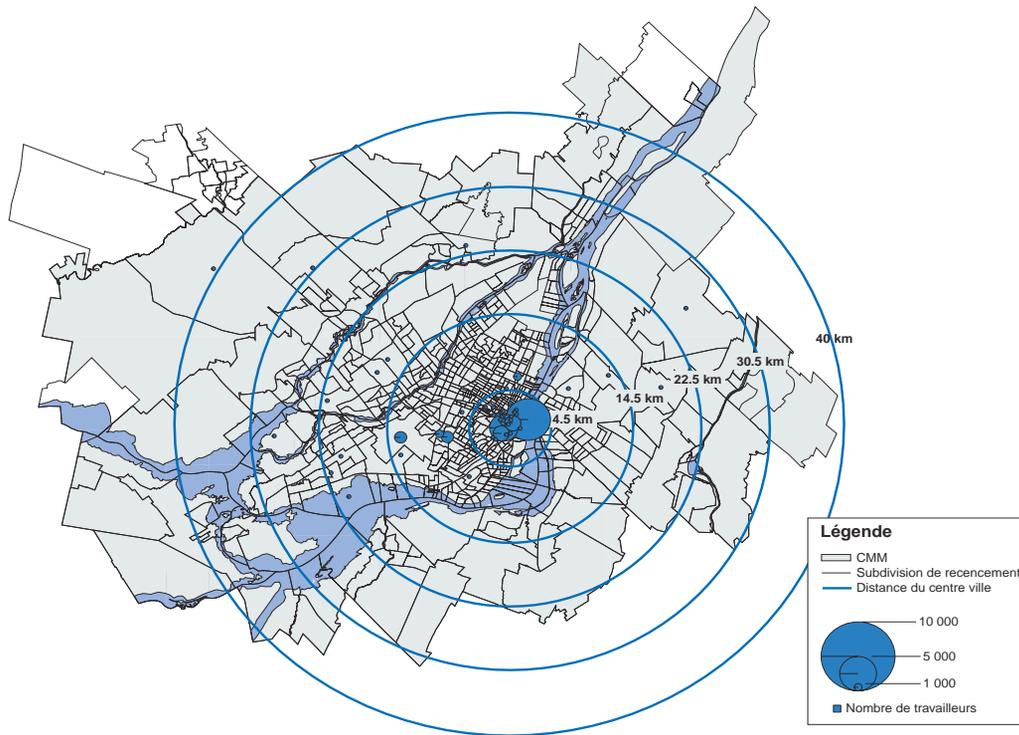
Graphique 1.3. Localisation d'une sélection de grappes d'entreprises : industries des produits électriques et électroniques



Graphique 1.4. Localisation d'une sélection de grappes d'entreprises : industries du textile et de l'habillement



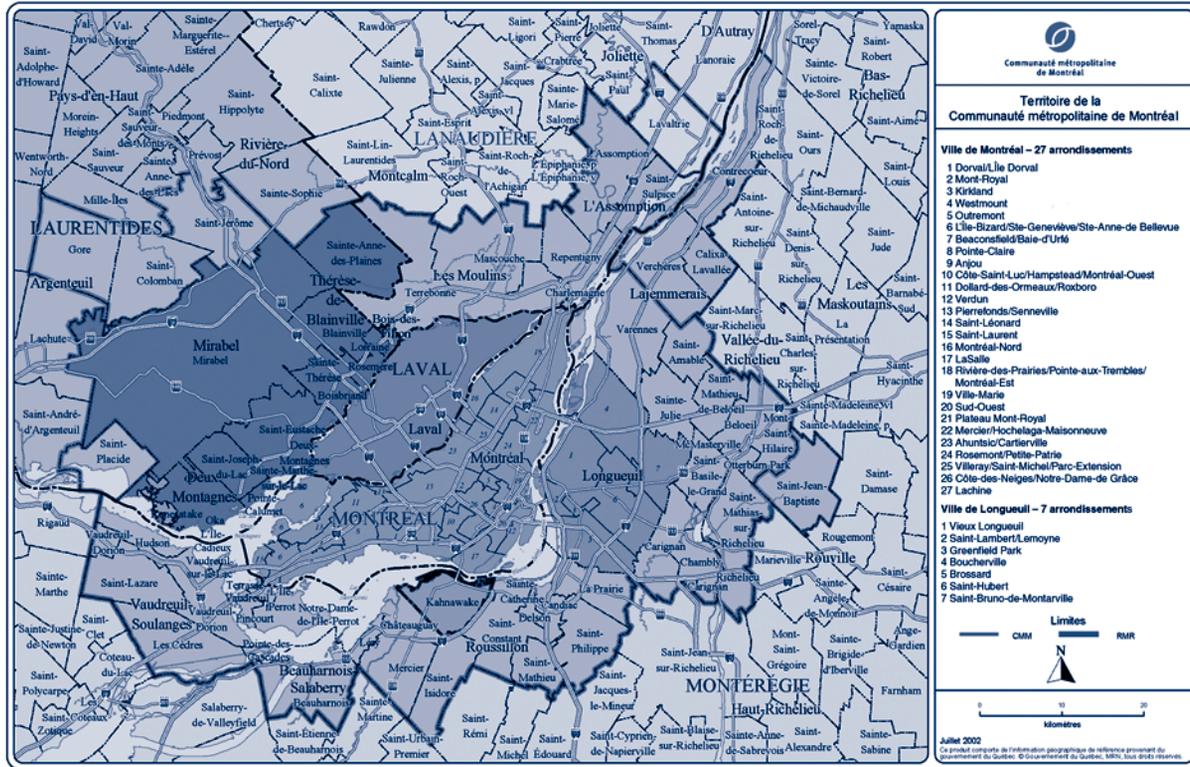
Graphique 1.5. Localisation d'une sélection de grappes d'entreprises : services du divertissement et de loisirs



Source : Communauté Métropolitaine de Montréal.

Bien qu'il arrive couramment que les unités administratives ne coïncident pas avec les régions fonctionnelles, ce n'est pas tout à fait le cas pour la région métropolitaine de Montréal. En effet, le gouvernement du Québec a créé un nouvel organisme institutionnel métropolitain en janvier 2001: la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). La CMM a été définie de façon à inclure 63 municipalités pouvant être regroupées en cinq sous-régions principales : Montréal, Laval, Longueuil, la couronne Nord et la couronne Sud. A l'exception de la ville de St-Jérôme et de certaines petites municipalités à faible densité de population des couronnes Nord et Sud³, le territoire de la CMM coïncide presque parfaitement avec celui de la région métropolitaine de recensement (RMR), l'unité territoriale fonctionnelle définie par Statistique Canada⁴ (Graphique 1.6). C'est pourquoi, en évaluant la compétitivité de Montréal dans les sections suivantes, on utilisera la RMR de Montréal comme unité d'analyse et les résultats de l'analyse seront également applicables au territoire couvert par la CMM.

Graphique 1.6. Carte de la région métropolitaine de Montréal, 2002

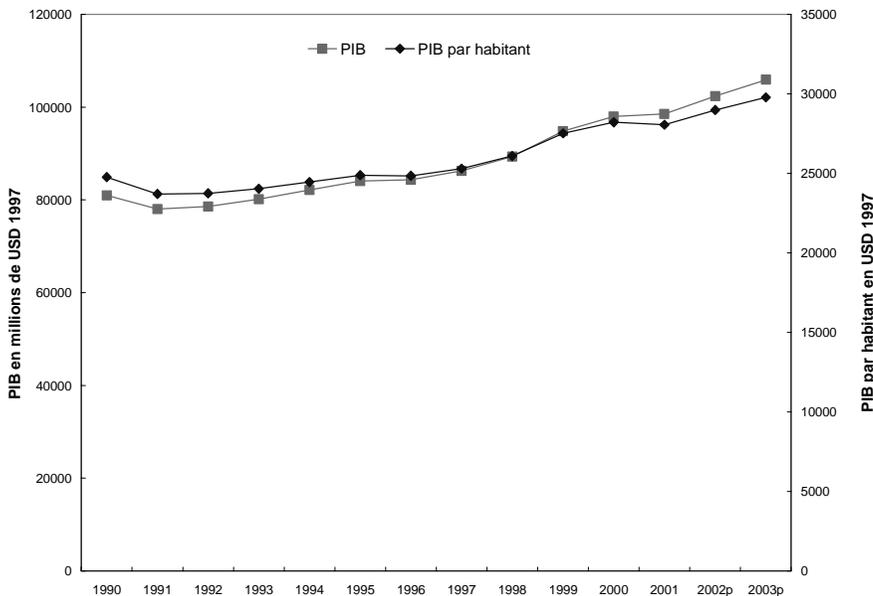


Source : Communauté Métropolitaine de Montréal.

Évaluation de la compétitivité de Montréal

Malgré une création d'emplois limitée depuis les années 1980 et les turbulences économiques du début des années 1990, la contribution de Montréal au PIB du Canada demeure importante⁵ (9.8% en 2001). Son poids économique dans la Province du Québec⁶ est encore plus significatif, Montréal étant responsable de près de la moitié du PIB de la province. En 1999, Montréal représentait 52% des livraisons de produits manufacturés, 70% des entreprises manufacturières à haute technologie, 70% des exportations et 90% des dépenses de recherche et de développement du Québec (MAMM, 2001). Son PIB est passé de 86.2 milliards CAD en 1997 à 104 milliards⁷ en 2002, soit un taux de croissance annuel de 3.6%, inférieur à celui de Toronto (5.4%) mais supérieur à celui de Vancouver (3%) (Graphique 1.7). Le Conference Board du Canada prévoyait à court terme un taux de croissance du PIB réel de 3.2% en 2003 et de 3% pour la période 2004-2007 (Conference Board, 2003). S'agissant du PIB par habitant, Montréal se positionne derrière Vancouver et Toronto.

Graphique 1.7. Évolution du PIB et du PIB par habitant dans la RMR de Montréal



Source : Conference Board of Canada

Au niveau international,⁸ la compétitivité de la région métropolitaine de Montréal laisse quelque peu à désirer. En effet, par rapport à certaines régions métropolitaines de l'OCDE comptant plus de 2 millions d'habitants (dont 27 se situent en Europe, 12 en Asie, 23 aux Etats-Unis et 3 au Canada), la RMR de Montréal figure dans le tiers inférieur du classement en ce qui concerne le PIB réel par habitant⁹ en 2001, occupant la 44^{ème} position sur 65 (Tableau 1.1).¹⁰ Avec 26 629 USD, son PIB par habitant est inférieur à celui de toutes les régions métropolitaines d'Amérique du Nord, ainsi que d'autres régions métropolitaines européennes et japonaises comme Tokyo (10), Ile-de-France Paris (16), Londres (22), Stuttgart (31), Rome (37) et la Comunidad de Madrid (43). Le PIB par habitant de Montréal est toutefois supérieur à celui de Barcelone (48), de la Région de Berlin (51), de Budapest (56), d'Attiki-Athènes (58) et de Séoul (62).

Tableau 1.1. **Classement de 65 régions métropolitaines de l'OCDE en fonction de la compétitivité, 2000**

Pays	Régions métropolitaines	PIB réel par hab.	Indice Montréal = 100	Rang
E-U	Boston	73 470	276	1
E-U	San Francisco	64 836	243	2
E-U	Seattle	50 241	189	3
E-U	New York	48 562	182	4
E-U	Dallas	46 584	175	5
E-U	Washington	44 750	168	6
E-U	Denver	44 113	166	7
Allemagne	Munich-Ingolstadt	43 197	162	8
E-U	Houston	42 838	161	9
Japon	Tokyo	42 694	160	10
E-U	Atlanta	41 478	156	11
E-U	Chicago	41 285	155	12
Italie	Milan	40 081	151	13
E-U	Los Angeles	40 031	150	14
E-U	San Diego	39 318	148	15
France	Ile-de-France	38 951	146	16
E-U	Minneapolis-Saint-Paul	38 587	145	17
E-U	Portland-Vancouver	38 279	144	18
E-U	Baltimore	38 242	144	19
E-U	Cleveland	37 479	141	20
E-U	Philadelphie	36 837	138	21
R.U	Londres	36 719	138	22

Tableau 1.1. (Suite)

Allemagne	Darmstadt	36 629	138	23
E-U	Detroit	36 376	137	24
E-U	Phoenix	35 400	133	25
E-U	Pittsburgh	35 378	133	26
E-U	Saint Louis	35 318	133	27
E-U	Tampa-Saint-Petersburg	35 198	132	28
Allemagne	Hambourg	34 449	129	29
Canada	Toronto	33 581	126	30
Allemagne	Stuttgart	30 044	124	31
E-U	Miami	32 695	123	32
Pays Bas	Hollande Nord	31 830	120	33
Allemagne	Rhénanie	31 227	117	34
Italie	Turin	31 125	117	35
Allemagne	Karlsruhe	30 921	116	36
Italie	Rome	30 477	114	37
Canada	Vancouver	28 545	107	38
Pays-Bas	Hollande-Sud	28 284	106	39
Japon	Aichi	28 007	105	40
Japon	Osaka	27 134	102	41
Pays-Bas	Noord-Brabant	26 895	101	42
Espagne	Comunidad de Madrid	26 858	101	43
Canada	Montréal	26 629	100	44
Allemagne	Detmold	25 997	98	45
Allemagne	Rheinhessen-Pfalz	25 903	97	46
Allemagne	Fribourg	25 890	97	47
Espagne	Barcelone	24 146	91	48
Allemagne	Ruhrgebiet	23 591	89	49
R.U.	Grand Manchester	22 140	83	50
Allemagne	Région Berlin	21 432	80	51
Japon	Kanagawa	21 227	80	52
France	Région Nord	21 077	79	53
Japon	Fukuoka	20 308	76	54
Espagne	Valence	20 188	76	55
Hongrie	Budapest + Pest	19 288	72	56
Japon	Chiaba	18 614	70	57
Grèce	Attiki	17 444	66	58
Japon	Saitama	17 272	65	59
Corée	Gyeonggi	16 365	61	60
Italie	Naples	15 860	60	61
Corée	Séoul	14 460	54	62
Corée	Incheon	12 146	46	63
Corée	Busan	10 854	41	64
Corée	Daegu	9 343	35	65

Source : Base de données territoriales de l'OCDE.

Le principal avantage comparatif de Montréal tient à l'importance de sa main-d'œuvre, tandis que sa principale lacune est son faible niveau de productivité. Trois facteurs contribuent à expliquer la différence de PIB par habitant entre Montréal et d'autres régions métropolitaines : la productivité, l'efficacité du marché du travail local et la taille relative de la main-d'œuvre. Une productivité supérieure se traduit par un niveau plus élevé de PIB par salarié, et un marché du travail plus efficace entraîne une augmentation de l'emploi et de la production, tandis qu'une main-d'œuvre plus abondante par rapport à la population signifie un PIB par habitant plus élevé. Parmi les régions métropolitaines des pays de l'OCDE, Montréal a l'un des plus faibles niveaux de productivité (49^{ème} rang), mais elle est mieux positionnée pour ce qui est de sa proportion d'actifs (20^{ème}). En termes de taux d'emploi, son classement (46^{ème}) correspond pratiquement à celui en termes de croissance du PIB (Tableaux 1.2 à 1.4). En moyenne, la différence entre Montréal et les autres régions métropolitaines tient pour 62% à une productivité moyenne plus faible, pour 37% à un taux d'activité plus élevé et pour le 1% restant à un taux d'emploi plus faible (Tableau 1.5).

Tableau 1.2. Comparaison des régions métropolitaines des pays de l'OCDE en fonction de la productivité moyenne de la main-d'oeuvre

Code ISO	Région Métropolitaine	Ptivité moy. de la m.o.	Indice Montréal = 100	Rang	Code ISO	Région Métropolitaine	Ptivité moy. de la m.o.	Indice Montréal = 100	Rang	Code ISO	Région Métropolitaine	Ptivité moy. de la m.o.	Indice Montréal = 100	Rang
E-U	Boston	138 462	255	1	RU	Londre	79 162	146	24	NL	Zuid-Holland	56 862	105	47
E-U	San Francisco	117 641	216	2	E-U	Cleveland	76 852	141	25	FRA	Région Nord	56 724	104	48
E-U	New York	114 172	210	3	E-U	San Diego	76 746	141	26	CAN	Montreal	54 351	100	49
ALL.	Munich-Ingolstadt	104 772	193	4	ALL.	Detmold	76 514	141	27	CAN	Vancouver	54 005	99	50
ALL.	Hambourg	96 275	177	5	E-U	Atlanta	76 466	141	28	NLD	Noord-Brabant	53 840	99	51
ALL.	Darmstadt	95 684	176	6	ITA	Turin	75 873	140	29	JPN	Aichi	53 499	98	52
ITA	Milan	94 966	175	7	E-U	Baltimore	74 771	138	30	ESP	Valence Grand	51 971	96	53
E-U	Seattle	93 087	171	8	E-U	Philadelphie	74 709	137	31	RU	Manchester	48 339	89	54
ALL.	Rheinland	90 097	166	9	E-U	Detroit	72 785	134	32	HON	Budapest	46 244	85	55
ALL.	Stuttgart	87 643	161	10	E-U	Pittsburgh	72 548	133	33	JPN	Fukuoka	43 845	81	56
ALL.	Karlsruhe	86 649	159	11	E-U	Phoenix	72 196	133	34	JPN	Kanagawa	42 451	78	57
ALL.	Rheinessen-Pfalz	85 989	158	12	E-U	Minneapolis-St Paul	71 724	132	35	GRC	Attiki	42 193	78	58
FRA	Ile-de-France	85 812	158	13	E-U	Miami	71 620	132	36	COR	Gyeonggi	37 174	68	59
E-U	Dallas	84 746	156	14	E-U	Portland-Vancouver	71 544	132	37	JPN	Chiba	37 071	68	60
E-U	Chicago	84 221	155	15	E-U	St Louis	69 692	128	38	COR	Séoul	34 269	63	61
E-U	Denver	83 797	154	16	ESP	Comunidad de Madrid	69 006	127	39	JPN	Saitama	33 962	62	62
JPN	Tokyo	83 637	154	17	E-U	Tampa-St-Petersburg	68 116	125	40	COR	Incheon	29 444	54	63
E-U	Houston	83 381	153	18	ALL.	Region Berlin	66 006	121	41	COR	Busan	27 042	50	64
ITA	Rome	82 666	152	19	NLD	Noord-Holland	63 900	118	42	COR	Daegu	22 843	42	65
E-U	Washington	81 994	151	20	ITA	Naples	63 235	116	43					
E-U	Los Angeles	80 722	149	21	ESP	Barcelone	63 012	116	44					
ALL.	Ruhrgebiet	79 302	146	22	CAN	Toronto	62 371	115	45					
ALL.	Fribourg	79 220	146	23	JPN	Osaka	57 791	106	46					

Source: Base de données territoriales de l'OCDE

Tableau 1.3. Comparaison des régions métropolitaines des pays de l'OCDE en fonction du taux d'emploi

Code ISO	Région Métropolitaine	Taux d'emploi %	Indice Montréal = 100	Rang	Code ISO	Région Métropolitaine	Taux d'emploi %	Indice Montréal = 100	Rang	Code ISO	Région Métropolitaine	Taux d'emploi %	Indice Montréal = 100	Rang
NL	Noord-Brabant	97.8	106	1	KOR	Seoul	95.0	103	24	E-U	Miami	92.0	99	47
NL	Zuid-Holland	97.3	105	2	KOR	Incheon	94.8	102	25	ALL	Darmstadt	91.8	99	48
NL	Noord-Holland	97.1	105	3	HON	Budapest	94.7	102	26	ALL	Karlsruhe	91.6	99	49
E-U	San Diego	96.7	104	4	E-U	Cleveland	94.7	102	27	ITA	Turin	91.5	99	50
E-U	Minneapolis-St Paul	96.5	104	5	E-U	Phoenix	94.7	102	28	ALL	Fribourg	91.5	99	51
E-U	Washington	96.5	104	6	ITA	Milan	94.6	102	29	FRA	Ile de France	91.3	99	52
E-U	Boston	96.3	104	7	E-U	Detroit	94.6	102	30	ESP	Barcelone	90.6	98	53
COR	Gyeonggi	96.2	104	8	JPN	Fukuoka	94.1	102	31	ESP	Comunidad de Madrid	90.2	97	54
JPN	Aichi	96.0	104	9	E-U	Chicago	94.1	102	32	ALL	Hambourg	89.4	97	55
E-U	Philadelphie	95.9	104	10	E-U	Dallas	94.1	102	33	ALL	Detmold	89.2	96	56
E-U	Atlanta	95.8	104	11	E-U	Los Angeles	94.1	102	34	ALL	Rheinland	89.0	96	57
E-U	Pittsburgh	95.8	104	12	CAN	Toronto	94.1	102	35	ALL	Rheinessen-Pflaz	88.5	96	58
E-U	Tampa-St-Petersburg	95.6	103	13	ALL	Munich-Ingolstadt	94.1	102	36	ITA	Rome	88.1	95	59
E-U	Houston	95.5	103	14	RU	Grand Manchester	94.0	102	37	GRC	Attiki	87.8	95	60
E-U	San Francisco	95.5	103	15	E-U	Seattle	93.8	101	38	ESP	Valence	87.7	95	61
E-U	Baltimore	95.4	103	16	E-U	New York	93.5	101	39	FRA	Région Nord	86.6	94	62
JPN	Chiba	95.3	103	17	KOR	Busan	93.1	101	40	ALL	Ruhrgebiet	85.0	92	63
JPN	Saitama	95.3	103	18	RU	Londres	93.0	101	41	ALL	Région Berlin	80.4	87	64
JPN	Kanagawa	95.2	103	19	JPN	Osaka	93.0	100	42	ITA	Naples	72.1	78	65
JPN	Tokyo	95.2	103	20	ALL	Stuttgart	93.0	100	43					
COR	Daegu	95.2	103	21	CAN	Vancouver	92.8	100	44					
E-U	St Louis	95.1	103	22	E-U	Portland-Vancouver	92.7	100	45					
E-U	Denver	95.0	103	23	CAN	Montréal	92.5	100	46					

Source: Base de données territoriales de l'OCDE.

Tableau 1.4. Comparaison des régions métropolitaines des pays de l'OCDE en fonction de la proportion d'actifs

Code ISO	Région Métropolitaine	Taux d'activité %	Indice Montréal = 100	Rang	Code ISO	Région Métropolitaine	Taux d'activité %	Indice Montréal = 100	Rang	Code ISO	Région Métropolitaine	Taux d'activité %	Indice Montréal = 100	Rang
E-U	Dallas	58.4	110	1	E-U	Chicago	52.1	98	25	ESP	Comunidad de Madrid	43.1	81	49
E-U	San Francisco	57.7	109	2	E-U	Phoenix	51.8	98	26	COR	Busan	43.1	81	50
E-U	Portland-Vancouver	57.7	109	3	E-U	Cleveland	51.5	97	27	COR	Daegu	43.0	81	51
E-U	Seattle	57.6	109	4	E-U	Philadelphie	51.4	97	28	FRA	Région Nord	42.9	81	52
CAN	Toronto	57.2	108	5	NL	Noord-Holland	51.3	97	29	ESP	Barcelone	42.3	80	53
CAN	Vancouver	56.9	108	6	NL	Zuid-Holland	51.1	97	30	ITA	Rome	41.9	79	54
E-U	Atlanta	56.6	107	7	NL	Noord-Brabant	51.1	96	31	ALL	Darmstadt	41.7	79	55
E-U	Washington	56.6	107	8	E-U	Pittsburgh	50.9	96	32	ALL	Stuttgart	40.5	77	56
E-U	Minneapolis-St Paul	55.7	105	9	JPN	Osaka	50.5	95	33	ALL	Région Berlin	40.4	76	57
E-U	Denver	55.4	105	10	RU	Londres	49.9	94	34	ALL	Hambourg	40.0	76	58
E-U	Boston	55.1	104	11	FRA	Ile de France	49.7	94	35	ALL	Karlsruhe	39.0	74	59
JPN	Aichi	54.5	103	12	E-U	Miami	49.7	94	36	ALL	Rheinland	38.9	74	60
E-U	Tampa-St-Petersburg	54.1	102	13	JPN	Fukuoka	49.2	93	37	ALL	Detmold	38.1	72	61
E-U	Houston	53.8	102	14	RU	Grand Manchester	48.7	92	38	ALL	Fribourg	35.7	67	62
JPN	Tokyo	53.6	101	15	GRC	Attiki	47.1	89	39	ALL	Ruhrgebiet	35.0	66	63
E-U	Baltimore	53.6	101	16	COR	Gyeonggi	45.8	86	40	ITA	Napoli	34.8	66	64
JPN	Saitama	53.4	101	17	E-U	New York	45.5	86	41	ALL	Rheinessen-Pfalz	34.0	64	65
E-U	St Louis	53.3	101	18	ITA	Turin	44.8	85	42					
E-U	San Diego	53.0	100	19	ITA	Milan	44.6	84	43					
CAN	Montréal	52.9	100	20	COR	Séoul	44.4	84	44					
E-U	Detroit	52.8	100	21	ESP	Valence	44.3	84	45					
E-U	Los Angeles	52.7	100	22	HON	Budapest	44.0	83	46					
JPN	Chiba	52.7	100	23	ALL.	Munich-Ingolstadt	43.844.0	83	47					
JPN	Kanagawa	52.5	99	24	COR	Incheon	43.5	82	48					

Source: Base de données territoriales de l'OCDE

Tableau 1.5. Facteurs à l'origine des différences régionales de PIB par habitant, 2000

Pays	Région métropolitaine	Différence en pourcentage de :			Proportion de la différence de PIB par habitant imputable au :		
		Productivité moyenne	Taux d'emploi	Taux d'activité	Productivité moyenne	Taux d'emploi	Taux d'activité
Allemagne	Région Berlin	-26.9	13.1	23.7	32%	23%	45%
Allemagne	Région Hambourg	-85.1	3.3	24.4	65%	4%	32%
Allemagne	Ruhrgebiet	-52.5	8.1	33.9	43%	10%	47%
Allemagne	Rheinland	-73.2	3.8	26.4	59%	5%	36%
Allemagne	Detmold	-47.1	3.6	28.1	48%	5%	47%
Allemagne	Darmstadt	-84.0	0.8	21.2	70%	1%	29%
Allemagne	Rheinhesse-Pfalz	-65.3	4.4	35.7	49%	5%	47%
Allemagne	Stuttgart	-68.5	-0.5	23.4	64%	1%	36%
Allemagne	Karlsruhe	-66.6	1.1	26.4	60%	1%	39%
Allemagne	Fribourg	-52.3	1.1	32.5	48%	1%	50%
Allemagne	Région Munich-Ingolstadt	-101.4	-1.7	17.2	76%	2%	22%
Espagne	Comunidad de Madrid	11.4	2.5	18.5	51%	5%	44%
Espagne	Barcelone	19.1	2.1	20.1	38%	5%	57%
Espagne	Valence	33.3	5.3	16.3	16%	20%	64%
France	Ile-de-France	-36.21	1.3	6.1	86%	2%	12%
France	Région Nord	10.0	6.4	19.0	13%	21%	66%
Grèce	Attiki	50.1	5.2	11.0	60%	13%	28%
Hongrie	Budapest	68.2	-2.4	16.8	44%	6%	50%
Italie	Turin	-2.5	1.1	15.4	65%	2%	33%
Italie	Milan	-28.3	-2.3	15.8	74%	3%	23%
Italie	Rome	-11.7	4.8	20.9	60%	7%	33%
Italie	Naples	14.6	22.1	34.3	18%	30%	51%
Japon	Saitama	19.9	-3.0	-0.8	93%	6%	2%
Japon	Chiba	12.6	-3.0	0.5	92%	7%	1%
Japon	Tokyo	-97.2	-2.9	-1.3	91%	6%	3%
Japon	Kanagawa	-0.1	-2.9	0.8	87%	10%	3%
Japon	Aichi	-26.1	-3.7	-3.0	19%	45%	36%
Japon	Osaka	-36.2	-0.5	4.6	54%	4%	42%
Japon	Fukuoka	-3.4	-1.7	7.1	70%	6%	24%
Corée	Séoul	59.2	-2.7	16.1	70%	4%	26%
Corée	Busan	67.8	-0.6	18.6	77%	1%	23%
Corée	Daegu	72.8	-2.8	18.8	79%	3%	19%
Corée	Incheon	65.0	-2.4	17.8	74%	3%	24%
Corée	Gyeonggi	55.8	-4.0	13.6	67%	7%	26%
P. Bas	Hollande Nord	-0.4	-5.0	3.1	67%	20%	13%
P. Bas	Hollande Sud	10.7	-5.1	3.4	35%	38%	27%
P. Bas	Noord-Brabant	15.4	-5.7	3.6	9%	55%	36%
R.U.	Londres	-43.5	-0.5	5.8	85%	1%	14%
R.U.	Grand Manchester	12.4	-1.6	8.0	54%	7%	38%
E.U.	Atlanta	-40.8	-3.5	-6.9	77%	8%	15%
E.U.	Baltimore	-37.6	-3.1	-1.3	88%	8%	3%
E.U.	Boston	-157.9	-4.1	-4.1	92%	4%	4%

Tableau 1.5. (Suite)

E.U.	Chicago	-55.0	-1.7	1.6	93%	4%	3%
E.U.	Cleveland	-41.5	-2.3	2.8	87%	6%	7%
E.U.	Dallas	-56.0	-1.7	-10.4	79%	3%	18%
E.U.	Denver	-54.2	-2.7	-4.7	86%	5%	9%
E.U.	Detroit	-34.0	-2.2	0.2	92%	7%	1%
E.U.	Huston	-53.5	-3.2	-1.7	90%	7%	3%
E.U.	Los Angeles	-48.6	-1.7	0.4	95%	4%	1%
E.U.	Miami	-31.8	0.6	6.2	80%	2%	19%
E.U.	Minneapolis- Saint Paul	-32.0	-4.3	-5.3	75%	11%	14%
E.U.	New York	-110.2	-1.0	14.1	82%	1%	17%
E.U.	Philadelphie	-37.5	-3.6	2.9	83%	9%	8%
E.U.	Phoenix	-32.9	-2.3	2.2	86%	7%	7%
E.U.	Pittsburgh	-33.5	-3.5	3.9	80%	10%	11%
E.U.	Portland- Vancouver	-31.7	-0.2	-8.9	76%	0%	24%
E.U.	San Diego	-41.3	-4.5	-0.1	89%	11%	0%
E.U.	San Francisco	-116.5	-3.2	-9.0	87%	4%	10%
E.U.	Seattle	-71.3	-1.4	-8.7	85%	2%	13%
E.U.	Saint Louis	-28.3	-2.8	-0.7	88%	10%	2%
E.U.	Tampa-Saint- Petersburg	-25.4	-3.3	-2.2	81%	12%	8%
Canada	Toronto	-14.8	-1.7	-8.1	59%	7%	34%
Canada	Vancouver	0.6	-0.3	-7.5	8%	3%	89%
E.U.	Washington	-50.9	-4.3	-6.8	79%	8%	13%
	Moyenne (Montréal)	-23.5	-0.8	8.0	66%	1%	33%

Source : Base de données territoriales de l'OCDE.

Pourquoi une faible productivité

Deux facteurs peuvent contribuer à expliquer la faiblesse de la productivité du travail à Montréal¹¹. Elle peut être due à une spécialisation dans des secteurs peu productifs et/ou à un faible niveau de facteurs de production complémentaires (compétences, capital physique, etc.). En moyenne, 98% de l'écart de productivité de Montréal semble s'expliquer par le faible stock de facteurs de production complémentaires, tandis que la spécialisation sectorielle semble avoir des effets positifs et n'explique que 2% de la différence de productivité moyenne (Tableau 1.6). L'effet positif de la spécialisation s'avère confirmé par l'évolution de la structure industrielle de Montréal. Trois grandes tendances ont été observées. Tout d'abord, comme celle de la plupart des grandes régions métropolitaines de l'OCDE, l'économie de Montréal a connu une véritable mutation au profit du secteur tertiaire (Tableau 1.7). En 2001, ce secteur a assuré l'essentiel du PIB de la région (69.7%) et représenté 76.8% du nombre total d'emplois (soit une augmentation de 6.6% depuis 1991). Ensuite, malgré une réorientation marquée vers les activités tertiaires, Montréal a conservé un important secteur manufacturier, qui représentait encore 18.6% du

nombre total d'emplois en 2001 (soit une augmentation de 12%) et 22% du PIB de la région. Enfin, les industries de haute technologie ont fortement progressé. En 1995, environ 34% des emplois de Montréal étaient concentrés dans des secteurs fondés sur le savoir, ce qui plaçait Montréal au 5^{ème} rang parmi 13 régions métropolitaines d'Amérique du Nord (CMM, 2002). La région a connu un développement du secteur des hautes technologies comme l'aérospatiale, les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ainsi que la biotechnologie et la biopharmaceutique. Pour ce qui est du ratio emploi/population, Montréal se situe parmi les quinze plus grandes régions métropolitaines nord-américaines au 4^{ème} rang pour l'aérospatiale, au 9^{ème} pour les technologies de l'information et au 8^{ème} pour la biotechnologie et la biopharmacie (Montréal International, 2002c).

Tableau 1.6. **Facteurs à l'origine des différences régionales de productivité, 2000**

Pays	Région métropolitaine	Différence de productivité imputable à :		Proportion de la différence de productivité imputable à :	
		Spécialisation	Stock de capital	Spécialisation	Stock de capital
Allemagne	Berlin	4064	-15743	21%	79%
Allemagne	Hambourg	-1781	-40167	4%	96%
Allemagne	Ruhrgebiet	-4705	-20270	19%	81%
Allemagne	Rheinland	-5576	-30195	16%	84%
Allemagne	Detmold	-3431	-18756	15%	85%
Allemagne	Darmstadt	-6676	-34681	16%	84%
Allemagne	Rheinhessen-Pfalz	-246	-31416	1%	99%
Allemagne	Stuttgart	-5096	-28220	15%	85%
Allemagne	Karlsruhe	-6810	-25512	21%	79%
Allemagne	Fribourg	-4558	-20334	18%	82%
Allemagne	Munich-Ingolstadt	-5791	-44655	11%	89%
Espagne	Comunidad de Madrid	-4520	-10160	31%	69%
Espagne	Barcelone	-2354	-6332	27%	73%
Espagne	Valence	31514	-29157	52%	48%
France	Ile-de-France	-8570	-22915	27%	73%
France	Nord	7908	-10306	43%	57%
Grèce	Attiki	1512	10622	12%	88%
Hongrie	Budapest	-1370	9454	13%	87%
Italie	Turin	2681	-24227	10%	90%
Italie	Milan	-10348	-30290	25%	75%
Italie	Rome	-1236	-27103	4%	96%
Italie	Naples	16102	-25011	39%	61%
Japon	Saitama	17400	2965	85%	15%
Japon	Chiba	41067	-23811	63%	37%
Japon	Tokyo	-6387	-22923	22%	78%
Japon	Kanagawa	-1619	13496	11%	89%
Japon	Aichi	23561	-22733	51%	49%
Japon	Osaka	-4373	909	83%	17%

Tableau 1.6. (Suite)

Japon	Fukuoka	31405	-20922	60%	40%
Corée	Séoul	-8620	28678	23%	77%
Corée	Busan	12631	14654	46%	54%
Corée	Daegu	20745	10739	66%	34%
Corée	Incheon	-105	24988	0%	100%
Corée	Gyeonggi	54162	-37009	59%	41%
Pays Bas	Hollande Nord	66	-9639	1%	99%
Pays Bas	Hollande Sud	9246	-11781	44%	56%
Pays Bas	Nord-Brabant	1922	-1434	57%	43%
R.U.	Londres	-11150	-13685	45%	55%
R.U.	Grand Manchester	-9128	15116	38%	62%
E-U	Atlanta	-7463	-14676	34%	66%
E-U	Baltimore	-7354	-13089	36%	64%
E-U	Boston	-7836	-76298	9%	91%
E-U	Chicago	-9794	-20101	33%	67%
E-U	Cleveland	-8045	-14479	36%	64%
E-U	Dallas	-5715	-24704	19%	81%
E-U	Denver	-7992	-21479	27%	73%
E-U	Detroit	-8227	-10231	45%	55%
E-U	Houston	-8461	-20593	29%	71%
E-U	Los Angeles	-5738	-20657	22%	78%
E-U	Miami	-5810	-11483	34%	66%
E-U	Minneapolis- Saint Paul	-3248	-14149	19%	81%
E-U	New York	-10237	-49608	17%	83%
E-U	Philadelphie	-7237	-13145	36%	64%
E-U	Phoenix	-4694	-13176	26%	74%
E-U	Pittsburg	-6567	-11654	36%	64%
E-U	Portland- Vancouver	3693	-20910	15%	85%
E-U	San Diego	-3621	-18798	16%	84%
E-U	San Francisco	-5125	-58189	8%	92%
E-U	Seattle	1017	-39777	2%	98%
E-U	Saint Louis	-3476	-11889	23%	77%
E-U	Tampa-Saint- Petersburg	-4946	-8844	36%	64%
Canada	Toronto	-1271	-6773	16%	84%
Canada	Vancouver	-1202	1525	44%	56%
E-U	Washington	-5622	-22045	20%	80%
	Moyenne (Montréal)	415	-16609	2%	98%

Source : Base de données territoriales de l'OCDE

Tableau 1.7. **Répartition du PIB et des emplois par type d'industrie dans la RMR de Montréal, 2001**

en pourcentage

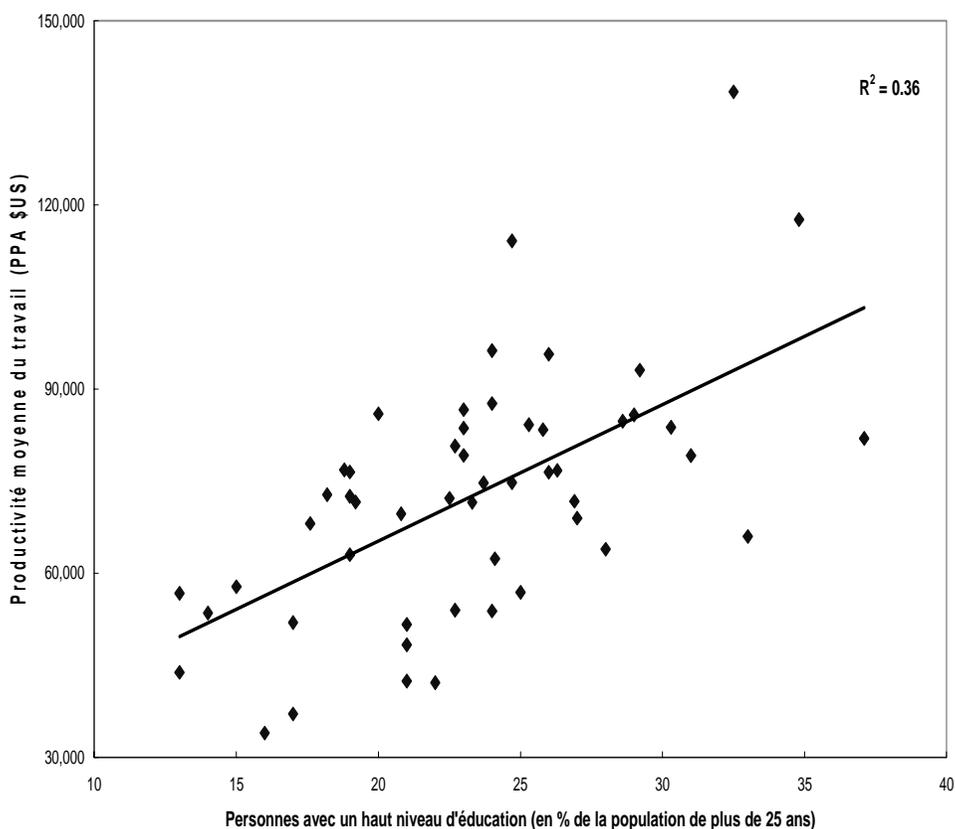
	PIB	Emplois
Secteur primaire	0.3	0.4
Secteur secondaire	30.1	22.8
Services publics	4.0	3.3
Construction	4.2	3.3
Secteur manufacturier	22.0	18.6
Secteur tertiaire	69.7	76.8
Commerce de détail	12.0	16.7
Transports et entreposage	4.8	5.5
Finances, assurances, immobilier	18.7	6.0
Services professionnels, scientifiques et techniques	4.7	7.9
Gestion et appui à la gestion	2.3	3.6
Enseignement	4.6	6.0
Santé et assistance sociale	5.8	10.6
Information, culture et loisirs	7.8	5.7
Hôtellerie et restauration	2.0	4.3
Autres services	2.0	4.3
Administration	4.9	4.9
TOTAL	100.0	100.0

Source: Communauté métropolitaine de Montréal

S'agissant de l'impact des facteurs de production complémentaires, le niveau d'éducation semble expliquer dans une large mesure la faiblesse de la productivité à Montréal. Dans le Graphique 1.8, la productivité dans quelques régions métropolitaines de l'OCDE est rapportée au pourcentage de personnes âgées de 25 ans et plus ayant suivi des études supérieures (diplôme universitaire ou de troisième cycle). Les différences de compétences expliquent près de 36% des différences de productivité ainsi observées. Au niveau national, Montréal se situe derrière les autres régions métropolitaines du Canada pour ce qui est de la proportion de diplômés de l'université dans le groupe d'âge des 25-64 ans. En 2001, Montréal enregistrait le pourcentage le plus bas (43.4%), derrière Toronto (49.6%), Vancouver (48.4%), Calgary (48.4%) et Ottawa-Hull (54.1%). Montréal a enregistré une amélioration significative du niveau d'éducation depuis 1981. Cependant, comme les progrès ont été accomplis au même rythme que les autres grandes RMR canadiennes, l'écart du niveau d'éducation de la population âgée de 15 ans et plus par rapport à la moyenne canadienne n'a pas diminué (Polèse et Shearmur 2003) (Graphique 1.9). Au niveau international, Montréal se situe en bas de la deuxième tranche dans le classement des 52 régions métropolitaines de pays de l'OCDE¹² en fonction du pourcentage de la population totale ayant suivi des études supérieures

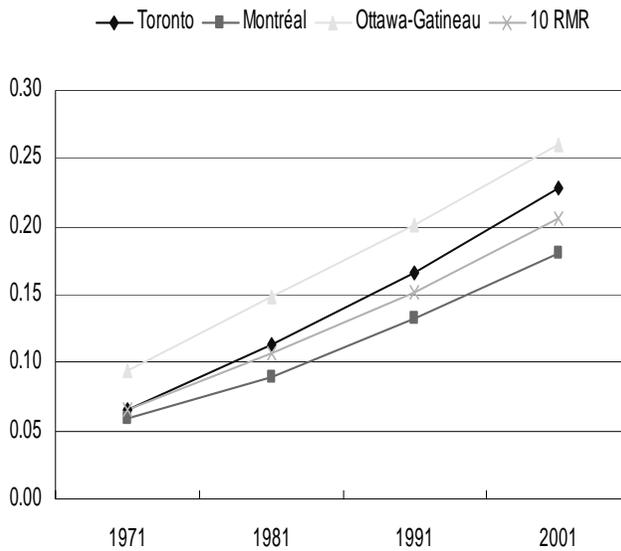
(seulement 21% de la population de la région) (Graphique 1.10). Ce chiffre est semblable à celui de Saint-Louis et du Grand Manchester, mais inférieur à celui de Boston (33%), de Minneapolis-St. Paul (27%), de Stuttgart ou de Philadelphie (24%), et supérieur à celui de Detroit (18%) et Cleveland, Pittsburgh, Miami et Barcelone (19%). Les résultats de *l'Enquête sur l'innovation 1999* (Statistique Canada, 1999) ne font que confirmer le fait que la pénurie de travailleurs qualifiés constitue l'un des principaux obstacles à la compétitivité des entreprises du Québec.

Graphique 1.8. Productivité et niveaux de scolarité, 2001



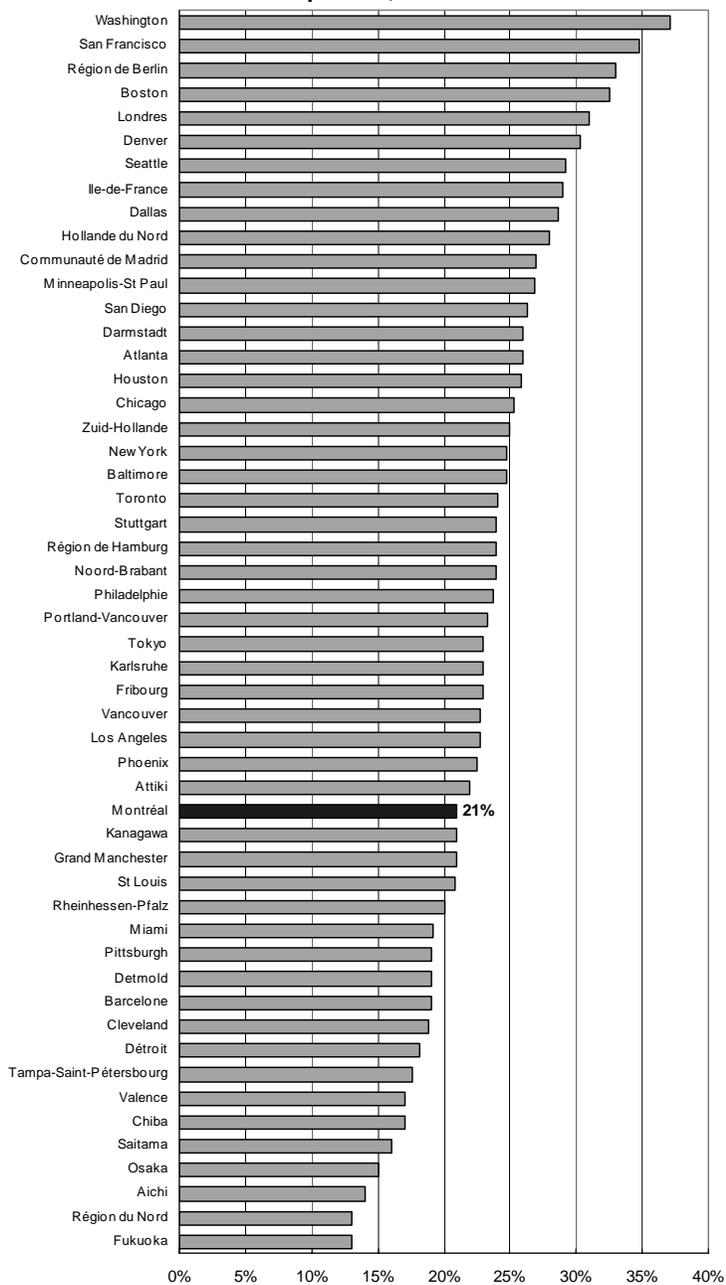
Source : Base de données territoriales de l'OCDE.

Graphique 1.9. **Part de la population âgée de 15 ans et plus possédant un diplôme universitaire, 1971-2001**



Source: Compilation spéciale de l'INRS-Urbanisation, Culture et Société à partir de données de l'emploi au lieu de travail provenant des recensements de 1971, 1981, 1991 et 2001 de Statistique Canada.

Graphique 1.10. **Pourcentage de la population ayant un niveau de formation supérieur, 2001**



Source : Base de données territoriales de l'OCDE.

Le faible niveau d'éducation de la population ne peut être attribué à une quelconque insuffisance des infrastructures éducatives. Depuis les années 1960, le gouvernement du Québec a en effet mis en place des mesures qui rendent l'éducation largement accessible à tous les étudiants à un coût très modeste par rapport aux autres provinces canadiennes et aux Etats-Unis. La région métropolitaine de Montréal compte quatre universités¹³, 30 collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP) et 40 instituts professionnels et techniques (15 d'entre eux sont des CEGEP qui offrent une formation professionnelle). En 1996, Montréal occupait le 5^{ème} rang parmi les dix plus grandes régions métropolitaines d'Amérique du Nord pour le nombre d'étudiants de l'enseignement supérieur et le premier rang pour le nombre d'étudiants par habitant. Depuis le milieu des années 1970, les dépenses d'éducation du Québec sont d'ailleurs supérieures à la moyenne nationale¹⁴. En 2000-2001, le Québec a consacré 16.2 milliards CAD ou l'équivalent de 7.4% de son PIB à l'éducation, soit un chiffre supérieur à la moyenne nationale (Ministère de l'Éducation, 2002). Toutefois, cette différence de dépenses consacrées à l'éducation peut être attribuée au fait que la province avait besoin de compenser le niveau initialement faible de scolarité, qui était particulièrement évident chez les francophones avant les années 1960. Du point de vue du montant total des dépenses d'éducation par habitant, le Québec dépense autant que la moyenne nationale (2 198 CAD) (Ministère de l'Éducation, 2002).

L'exode des cerveaux, c'est-à-dire la perte nette de personnel hautement qualifié, serait l'une des causes possibles du manque relatif de capital humain qualifié à Montréal. L'exode des cerveaux vers les Etats-Unis, qui fait l'objet de nombreuses discussions et controverses, reste à prouver. L'accès au marché du travail des Etats-Unis est certes devenu plus facile grâce à l'adoption des dispositions de l'ALENA relatives à la mobilité de la main-d'œuvre. La plupart des estimations chiffrées de l'exode des cerveaux sont maintenant disponibles au niveau national. D'un côté, on a pu observer, au cours des années 1990, une perte nette de personnel qualifié au Canada au profit des Etats-Unis, notamment pour certaines professions spécialisées comme les médecins, les biologistes, les infirmiers et les ingénieurs. En ce qui concerne les jeunes diplômés, l'exode annuel de médecins a touché environ un quart des diplômés des facultés de médecine, et les infirmiers dans des proportions comparables (Zhao, 2000). Pour les ingénieurs et les biologistes, la perte moyenne annuelle a représenté respectivement 4% et 1% du nombre des jeunes diplômés¹⁵. De l'autre côté, l'afflux au Canada de travailleurs hautement qualifiés venus du monde entier s'est également accéléré, ce qui crée une sorte de dynamique d'exode et de gain de cerveaux. Selon certaines estimations, le nombre de titulaires de diplômes de troisième cycle ou d'un doctorat arrivant de l'étranger au Canada équivaut à celui des diplômés de l'université de tous niveaux quittant le Canada pour les

Etats-Unis (Zhao, 2000). Une étude de l'*Observatoire des sciences et des technologies (OST)* mesurant la migration des chercheurs à destination et en partance du Québec révèle que cette province a perdu autant de chercheurs qu'elle en a gagné, ce qui ne fait qu'aviver le débat sur l'exode et le gain des cerveaux (OST, 2000). Le niveau de qualification est cependant difficilement mesurable dans certaines professions, de même qu'il est difficile d'expliquer le fort taux de chômage parmi les nouveaux immigrants. Aussi serait-il utile de mener une étude spécifique sur la question de la fuite des cerveaux et de son impact sur le capital humain dans la région métropolitaine de Montréal.

Le taux d'activité demeurera-t-il élevé?

Le fort taux d'activité sur le marché du travail représente l'un des principaux facteurs de compétitivité pour Montréal, mais la tendance démographique risque d'entraîner une baisse de ce taux. La région métropolitaine de Montréal est la 11^{ème} région métropolitaine la plus peuplée au sein du Canada et des Etats-Unis. Elle est comparable à celle de Boston (12^{ème}) et plus grande que celle de Minneapolis-St. Paul (14^{ème}), mais plus petite que celle de Philadelphie (4^{ème})¹⁶. La région métropolitaine de Montréal regroupe près de la moitié de la population totale du Québec (7.5 millions d'habitants en 2002) et représente la deuxième zone la plus peuplée du Canada (la première étant la RMR de Toronto). Cet avantage comparatif est cependant menacé par le ralentissement de la croissance démographique. Montréal a certes enregistré sa plus forte croissance durant la période 1981-1991, mais de 1990 à 2000, la région a enregistré un taux de 6.8%, ce qui est plus élevé qu'à Boston (4%). Pourtant, ce taux demeure modeste comparé à d'autres régions métropolitaines de taille comparable comme Atlanta et Miami, qui ont enregistré des taux de croissance de 36.4% et 13.9% respectivement. En fait, Montréal se classe au 27^{ème} rang sur les 65 régions métropolitaines des pays de l'OCDE par sa croissance démographique pendant la période 1990-2000 (Tableau 1.8).

Tableau 1.8. **Population en 2000 et taux de croissance de la population depuis 1990 dans les régions métropolitaines des pays de l'OCDE**

Pays	Régions métropolitaines	Population 2000	Rang population 2000	Taux de croissance 1990-2000	Rang taux de croissance de la population
Japon	Tokyo	12 064 101	1	1.8	51
France	Ile-de-France	11 001 900	2	3.2	46
Corée	Séoul	10 264 000	3	-3.4	63
E-U	Los Angeles	9 344 086	4	5.4	37
E-U	New York	9 098 339	5	6.5	31
Corée	Gyeonggi	8 934 000	6	45.2	1
Japon	Osaka	8 805 081	7	0.8	55
Japon	Kanagawa	8 489 974	8	6.4	32
E-U	Chicago	8 177 052	9	9.5	18
R.U.	Grand Londres	7 172 036	10	-7.0	65
Japon	Aichi	7 043 300	11	5.3	40
Japon	Saitama	6 938 006	12	8.3	21
Allemagne	Ruhrgebiet	6 766 749	13	-0.2	60
Allemagne	Rheinland	6 606 248	14	4.9	41
Japon	Chiba	5 926 285	15	6.7	29
Espagne	Comunidad de Madrid	5 150 500	16	5.8	36
Allemagne	Région Berlin	5 085 171	17	1.1	53
Japon	Fukuoka	5 015 699	18	4.3	43
E-U	Philadelphie	4 946 433	19	0.5	58
E-U	Washington	4 826 619	20	14.3	13
Canada	Toronto	4 682 897	21	20.1	11
Espagne	Barcelone	4 667 200	22	0.9	54
E-U	Detroit	4 381 236	23	2.7	49
E-U	Houston	4 119 040	24	24.0	8
E-U	Atlanta	4 036 630	25	36.4	4
Allemagne	Stuttgart	3 935 354	26	6.8	26
Italie	Rome	3 849 500	27	2.8	48
Corée	Busan	3 817 000	28	0.5	57
Italie	Milan	3 773 900	29	0.6	56
Grèce	Attiki	3 760 900	30	7.6	24
Allemagne	Darmstadt	3 737 589	31	5.4	39
E-U	Dallas	3 466 201	32	29.5	5
Canada	Montréal	3 426 350	33	6.8	27
Pays Bas	Hollande Sud	3 409 200	34	5.9	35
E-U	Boston	3 319 444	35	4.0	44
E-U	Phoenix	3 207 093	36	43.3	2
E-U	Minneapolis-Saint Paul	3 188 632	37	25.6	7
Italie	Naples	3 099 900	38	2.8	47
Allemagne	Région Hambourg	3 079 032	39	7.3	25
Allemagne	Région Munich- Ingolstadt	2 882 181	40	6.6	30
Hongrie	Budapest + Pest	2 838 000	41	-2.1	62
E-U	San Diego	2 716 820	42	8.8	19
Allemagne	Karlsruhe	2 684 421	43	6.0	34

Tableau 1.8. (Suite)

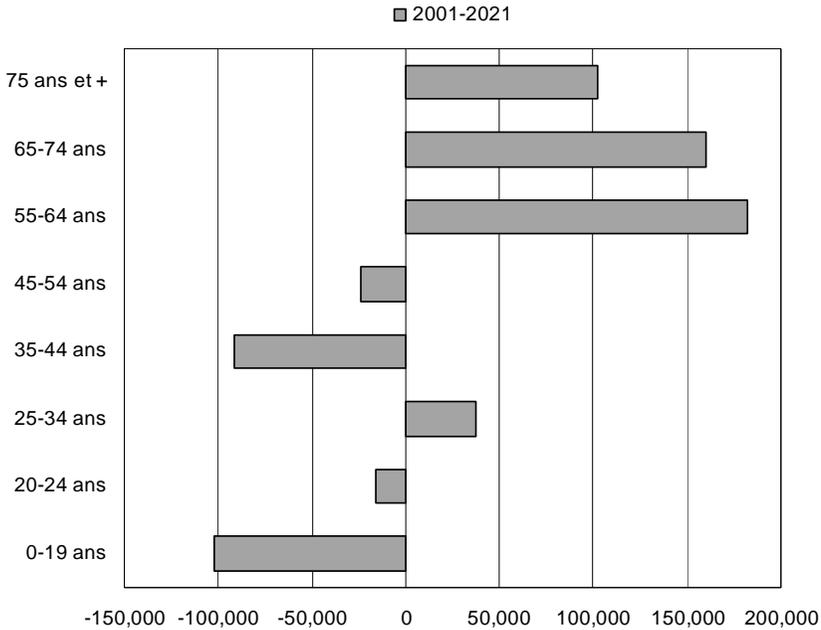
France	Nord	2 563 400	44	1.2	52
E-U	St. Louis	2 547 700	45	2.2	50
Pays-Bas	Noord- Holland	2 526 500	46	6.3	33
Corée	Incheon	2 509 000	47	38.0	3
Corée	Daegu	2 506 000	48	12.4	16
E-U	Baltimore	2 493 611	49	4.7	42
R.U.	Grand Manchester	2 482 352	50	10.0	17
E-U	Seattle	2 366 406	51	16.4	12
Pays-Bas	Noord-Brabant	2 365 600	52	8.0	23
E-U	Tampa-St- Pertersbourg	2 348 178	53	13.6	15
E-U	Pittsburg	2 290 409	54	-4.4	64
Italy	Turin	2 214 900	55	-2.0	61
E-U	Miami	2 207 391	56	13.9	14
E-U	Cleveland	2 204 979	57	0.1	59
Spain	Valence	2 158 100	58	3.2	45
Allemagne	Freiburg	2 137 621	59	8.1	22
E-U	Denver	2 080 106	60	28.2	6
Allemagne	Detmold	2 055 795	61	8.5	20
Allemagne	Rheinessen- Pfalz	2 003 242	62	6.7	28
Canada	Vancouver	1 986 965	63	24.0	9
E-U	Portland- Vancouver	1 847 738	64	21.9	10
E-U	San Francisco	1 689 490	65	5.4	38

Source : Base de données territoriales de l'OCDE, Census Bureau des Etats-unis, Statistique Canada

Le vieillissement de la population risque d'avoir un impact sur la main-d'œuvre et le taux d'activité. Comme dans beaucoup d'autres régions des pays de l'OCDE, le nombre de personnes âgées à Montréal devrait augmenter fortement au cours des prochaines décennies. En 2002, les personnes âgées de la RMR de Montréal représentaient 13.1% de la population totale, contre 11.1% en 1991 (Institut de la statistique du Québec). Comme l'indique le Graphique 1.11, entre 2001 et 2021, la proportion de la population âgée de moins de 45 ans devrait chuter d'environ 45 à 37.5%, tandis que celle de la population de plus de 45 ans devrait passer d'environ 55 à 62.5%. Mais dans quelle mesure ce vieillissement entraînera-t-il une baisse de la proportion d'actifs¹⁷ ? Une simulation de l'impact global du vieillissement sur la proportion d'actifs au cours des deux prochaines décennies montre que la proportion d'actifs devrait augmenter dans un premier temps (de 52.9% à 53.3% entre 2001 et 2011) avant de diminuer (à 52.2% entre 2011 et 2021). Toutes choses étant égales par ailleurs, la diminution globale de 0.7% de la proportion d'actifs entraînerait une baisse de 1.4% du PIB par habitant durant la période 2001-2021. Etant donné la tendance historique des gains de

productivité, l'ampleur de cette diminution devrait être compensée par des gains de productivité à long terme.

Graphique 1.11. **Projection de croissance de la population par groupe d'âge pour la RMR de Montréal, 2001-2021**

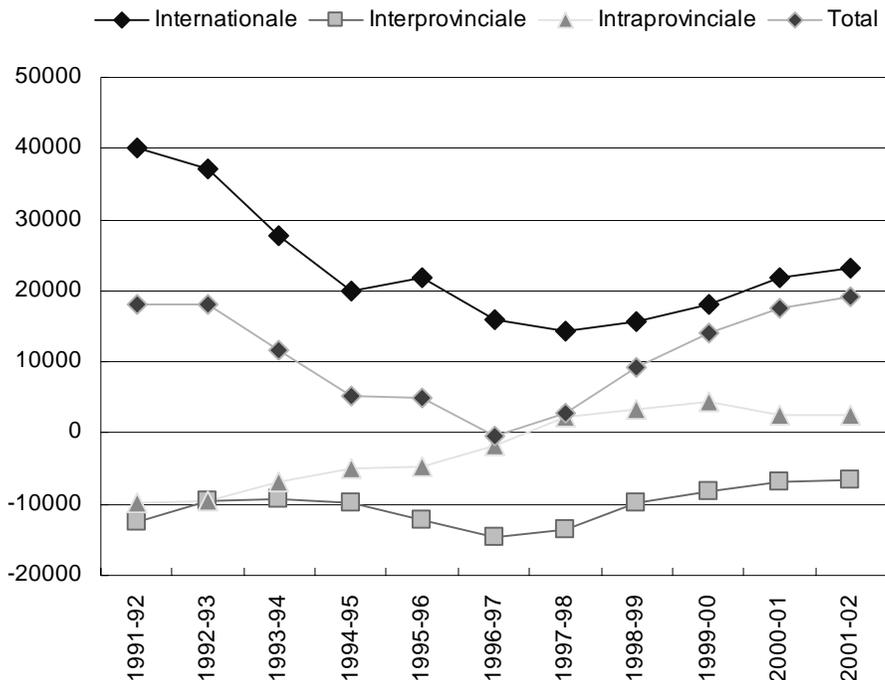


Source: Georges Matthews 2002.

Compte tenu du vieillissement de la population, Montréal devrait s'efforcer de retenir et d'attirer la population immigrée pour maintenir une proportion élevée d'actifs. Actuellement, plus de la moitié de l'accroissement de la population de la région est due à l'immigration. Les immigrants ne représentent pourtant que 18% de la population totale de la région (contre 42% et 35% à Toronto et Vancouver respectivement). L'immigration internationale vers le Québec ainsi que vers Montréal est en déclin depuis 1991 mais a repris ces dernières années (Graphique 1.12). Entre 1991 et 1996, la région métropolitaine de Montréal a enregistré un taux de rétention (56%) inférieur à celui de Toronto (82%) et de Vancouver (68%). Alors que les migrations à l'intérieur de la

province ont augmenté (représentant 13.4% de l'immigration totale durant la période 2001-2002), le bilan des mouvements de population d'une province à l'autre est traditionnellement négatif (bien que la tendance ait commencé à s'inverser ces dernières années). A l'avenir, le problème pour Montréal, comme pour d'autres régions métropolitaines de l'OCDE comme Helsinki (Encadré 1.2), consistera à continuer d'attirer (et de retenir) des immigrants hautement qualifiés. En 2000, les immigrants qui s'installaient dans la région métropolitaine de Montréal avaient un niveau d'études plus élevé que celui de la population du Québec et de Montréal. En effet, plus d'un tiers des immigrants âgés de 15 ans et plus étaient titulaires de diplômes universitaires (Tableau 1.9). Ce fort pourcentage est toutefois inférieur à ceux de Toronto (49%) et de Vancouver (47%).

Graphique 1.12. **Évolution de l'immigration nette dans la RMR de Montréal, 1991-2002**



Source : Statistique Canada.

Tableau 1.9. Niveau de formation des immigrants (arrivés en 2000)

15 ans et +

Niveaux de scolarité	Montréal	%	Toronto	%	Vancouver	%
0 à 9 ans de scolarité	3 282	15%	11 490	14%	3 887	15%
10 à 12 ans de scolarité	4 282	19%	14 476	17%	4 145	16%
13 ans de scolarité	2 581	12%	6 570	8%	2 392	9%
Diplôme de l'enseignement professionnel	1 691	8%	3 688	4%	1 331	5%
Diplôme non universitaire	2 876	13%	5 956	7%	2 251	9%
Licence	5 128	23%	30 748	37%	9 415	36%
Maîtrise	1 539	7%	9 242	11%	2 512	10%
Doctorat	596	3%	1 183	1%	394	1%
Total partiel (licence + maîtrise + doctorat)	7 263	33%	41 173	49%	12 321	47%
Total	21 975	100%	83 353	100%	38 648	100%

Source : Statistique Canada

Encadré 1.2. L'immigration à Helsinki

À l'instar de Montréal, la région du Grand Helsinki (GHR) aura un besoin croissant d'immigrants dans le but de résoudre deux problèmes : le déclin relatif de la population active, dû au vieillissement de la population, ainsi que le manque de main-d'œuvre qualifiée dans la région. Actuellement, les proportions d'étrangers vivant dans la GHR (2.8%) ainsi que dans le centre de la région de Helsinki (3.5%) demeurent relativement faibles par rapport aux niveaux internationaux. On compte actuellement 4.5 retraités pour chaque travailleur actif en Finlande. Jusqu'à 2.1 million de travailleurs étrangers seront donc nécessaires d'ici 2020 pour combler le manque de main-d'œuvre locale. En conséquence, il est essentiel d'améliorer les compétences des travailleurs étrangers tout en attirant une nouvelle main-d'œuvre qualifiée. Les projets d'aide à l'employabilité des immigrants s'appuient sur des mesures d'aide aux familles et à l'emploi des immigrants, un centre d'apprentissage ouvert et un centre pour l'activité des jeunes. Le manque de travailleurs qualifiés est plus marqué dans le secteur des technologies de l'information, ce qui a contraint les entreprises à recruter du personnel à l'extérieur de la Finlande (OCDE, 2003c). Dans ce contexte, pour attirer des travailleurs étrangers hautement qualifiés, les professeurs et chercheurs dont le profil correspondait à des critères particuliers ont pu obtenir des exemptions totales d'impôt¹⁸. Par ailleurs, la Finlande a récemment réduit le fardeau fiscal sur les « *personnes clés étrangères* ». La Loi provisoire sur les « *personnes clés étrangères* » permet aux étrangers s'établissant en Finlande pour plus de six mois de payer, dans certains cas, 35% d'impôt sur le revenu au lieu du traditionnel taux progressif.

Le taux de 35% est accordé aux personnes qui travaillent comme professeurs ou comme chercheurs dans un établissement d'enseignement supérieur en Finlande, et à celles dont le salaire mensuel s'élève à 5 800 EUR minimum par mois pendant la durée de leur séjour en Finlande et dont l'emploi dans une entreprise finlandaise requiert des compétences particulières. En outre, le fait que la mobilité croissante de la main-d'œuvre qualifiée réponde non seulement à des incitations monétaires, mais aussi non monétaires, fait de la qualité de vie et de l'attractivité d'une région une priorité fondamentale pour favoriser le développement des activités à forte intensité de savoir.

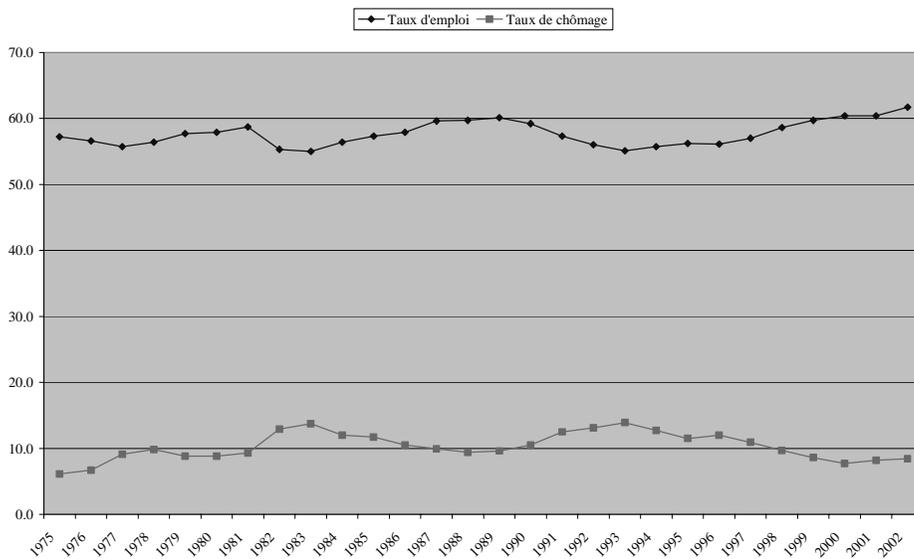
Un marché du travail en restructuration

La tendance à la hausse du taux d'emploi observée récemment à Montréal révèle une profonde mutation structurelle, due au développement des activités des secteurs des nouvelles technologies et au poids économique croissant des services. Après avoir atteint son niveau le plus bas (55.1%) en 1993, le taux d'emploi de Montréal a augmenté régulièrement pour atteindre 61.7% en 2002, soit le plus haut niveau atteint depuis 1976 (Graphique 1.13). Les taux d'emploi à Montréal sont traditionnellement très inférieurs à ceux de la plupart des régions métropolitaines des pays de l'OCDE. Or, les performances récentes de Montréal ont eu pour effet de réduire ces différences de taux d'emploi. De ce fait, seulement 1% de la différence de PIB par habitant entre Montréal et ces autres régions métropolitaines tient à un taux d'emploi plus faible. Ce facteur pourrait toutefois prendre de l'importance si la création d'emplois venait à ralentir ou à décroître.

L'augmentation sensible de l'emploi est due pour une large part au développement des secteurs de haute technologie¹⁹ ainsi que d'autres types de services. Elle a été particulièrement marquée dans les services « novateurs » tels que les services professionnels, scientifiques et techniques (63.4%), mais aussi la gestion et le soutien à la gestion (69.9%), l'information, la culture et les loisirs (55.6%). Ces types de services sont à eux seuls à l'origine de 42% de l'augmentation du nombre total d'emplois durant la période 1991-2001 (Graphique 1.14). S'agissant des secteurs de haute technologie dans lesquels Montréal est à présent bien positionnée, ils représentaient en 2002 quelque 142 000 emplois dans la zone métropolitaine (après une réduction d'un peu plus de 9% par rapport à 2001, soit un déclin net de 14 500 emplois). La région représente plus de 95% des emplois de l'industrie aérospatiale du Québec. Avec 97 000 emplois, elle se classe au 9^{ème} rang mondial pour l'emploi dans les secteurs des nouvelles technologies de l'information et de la communication (Montréal International, 2002c). La troisième industrie clé, la biotechnologie et la biopharmacie, comptait environ 16 000 emplois en 2001.

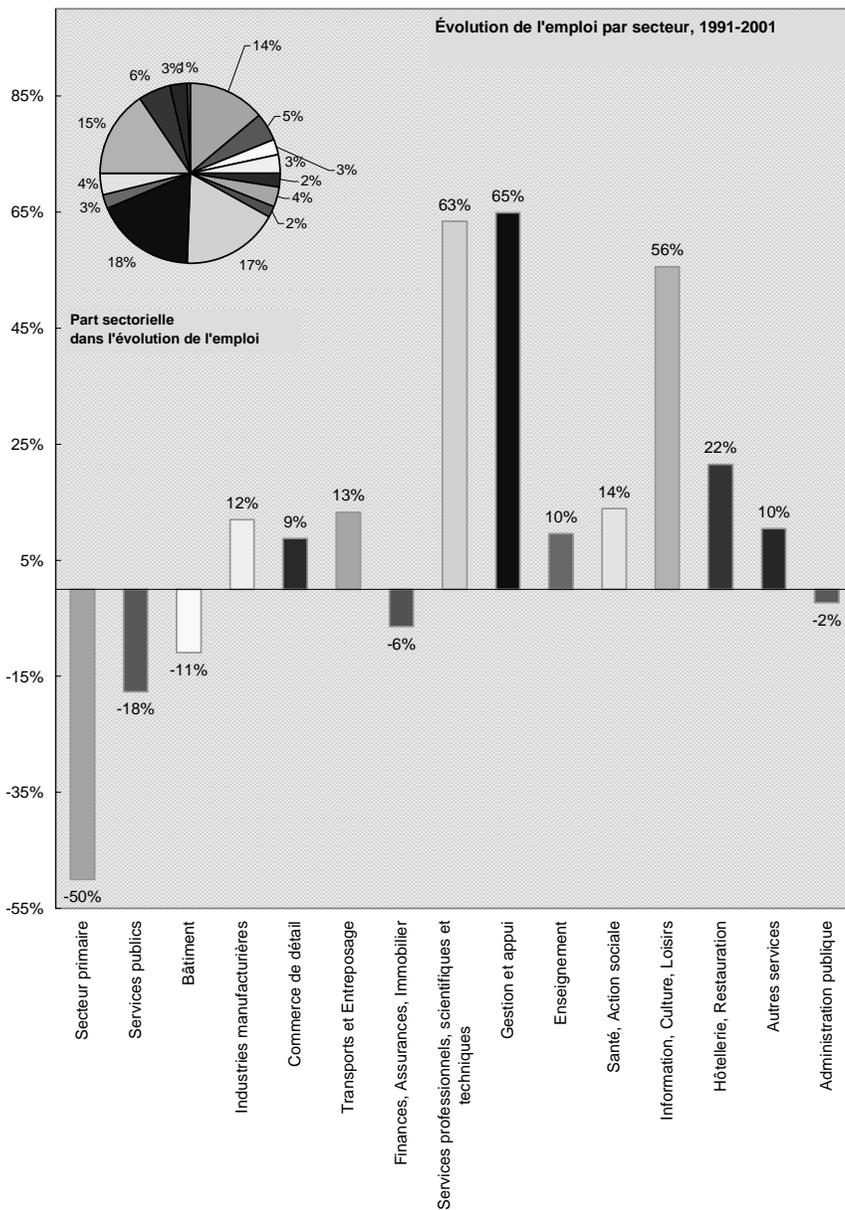
Graphique 1.13. Évolution de l'emploi dans la RMR de Montréal, 1991-2001

En pourcentage



Source : Statistique Canada.

Graphique 1.14. Croissance de l'emploi par secteur, 1991-2001



Source : Base de données territoriales de l'OCDE.

La structure du marché du travail (conventions collectives et salaire minimum) à Montréal ne fait pas l'objet de fortes tensions. En 2000, le taux de syndicalisation à Montréal était de 35.7%, ce qui le rend comparable à celui de Toronto (35.4%) et de Vancouver (33.4%)²⁰. En ce qui concerne le salaire minimum réel, il est légèrement plus élevé au Québec (7.3 CAD/heure) qu'en Ontario (6.85 CAD/heure) mais plus faible qu'en Colombie britannique (8 CAD/heure)²¹. Par ailleurs, le salaire moyen à Montréal est plus bas que dans les autres grandes régions métropolitaines du Canada. La différence de salaire moyen est encore plus prononcée par rapport aux principales régions métropolitaines des Etats-Unis (Tableau 1.10). Cependant, attirer durablement du personnel hautement qualifié peut s'avérer difficile lorsque la différence de salaire avec les autres régions métropolitaines est excessive.

Tableau 1.10. **Salaire annuel moyen dans les principales régions métropolitaines d'Amérique du Nord, 2003**

(en dollars des E.U.)

	Ingénieur de l'aéronautique	Technicien de laboratoire	Analyste de systèmes	Comptable	Adjoint administratif	Programmeur
Montréal, Québec	52 472	28 917	48 012	36 200	31 516	45 809
Toronto, Ontario	54 282	30 969	49 831	38 042	33 363	47 634
Vancouver, Colombie britannique	54 224	30 604	49 720	37 802	33 097	47 496
Atlanta, Géorgie	71 826	34 356	68 941	47 385	35 550	64 646
Boston, Massachusetts	78 711	38 756	75 675	52 978	40 085	71 157
Chicago, Illinois	77 230	37 440	74 196	51 517	38 743	69 680
Cleveland, Ohio	72 873	35 544	70 041	48 865	36 784	65 826
Dallas, Texas	73 283	35 141	70 365	48 557	36 370	66 021
Denver, Colorado	75 593	36 641	72 618	50 378	37 906	68 189
Detroit, Michigan	79 953	38 845	76 854	53 669	40 218	72 241
Houston, Texas	73 653	35 750	70 785	49 333	36 992	66 516
Los Angeles, Californie	80 299	39 129	77 169	53 763	40 483	72 509
Miami, Florida	72 359	34 136	69 412	47 397	35 344	65 025
Minneapolis, Minnesota	75 793	37 148	72 874	51 037	38 448	68 528
New York-Manhattan, New York	83 476	40 737	80 242	56 051	42 159	75 427
Philadelphie, Pennsylvanie	76 316	37 500	73 385	51 456	38 803	69 021
Phoenix, Arizona	71 637	34 253	68 746	47 149	35 435	64 441

Tableau 1.10 (Suite)

Pittsburgh, Pennsylvanie	71 226	34 618	68 426	47 501	35 812	64 258
Portland, Maine	69 739	33 151	66 880	45 538	34 290	62 623
Saint Louis, Missouri	73 012	35 083	70 124	48 528	36 323	65 824
San Diego, Californie	75 570	36 597	72 594	50 348	37 868	68 164
San Francisco, Californie	83 764	41 594	80 591	56 841	43 022	75 865
Seattle, Washington	78 150	38 796	75 165	52 839	40 109	70 721
Tampa, Floride	69 124	32 084	66 232	44 644	33 222	61 926
Washington, District de Columbia	75 416	36 963	72 478	50 512	38 220	68 103

Source : Economic Research Institute, Inc.

Renforcer les avantages comparatifs pour être compétitif dans une économie mondiale fondée sur le savoir

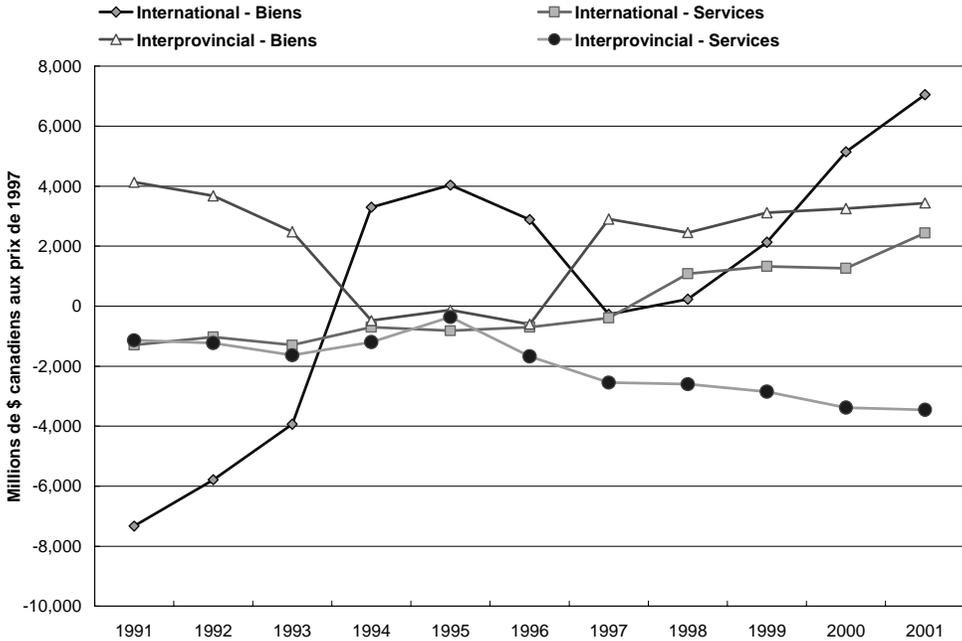
L'économie de Montréal a bénéficié d'un essor spectaculaire des exportations internationales (hors Canada). Pour renforcer et approfondir le potentiel de croissance de ses exportations, Montréal doit diversifier ses marchés d'exportation aussi bien en direction des Etats-Unis que vers d'autres pays. Afin d'améliorer sa compétitivité internationale, Montréal doit aussi améliorer sa productivité et accroître ses exportations de produits à haute teneur technologique. Un tel défi repose largement sur le renforcement des atouts potentiels, à savoir les grappes d'entreprises existantes et émergentes. Le développement de grappes d'entreprises régionales dépend lui-même fortement du soutien à l'innovation et de la disponibilité d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, attirée le plus souvent par la qualité de vie que peut offrir une région métropolitaine.

Une croissance durable sur les marchés extérieurs

Montréal a atteint des résultats remarquables sur le plan des exportations internationales. Bien que l'on ne dispose pas de données au niveau de la RMR,²² il est toutefois possible de déterminer les tendances du commerce international au niveau de la province. Excédentaire depuis 1998, la balance commerciale internationale du Québec a atteint 8.9 milliards CAD en 2001 (Graphique 1.15).²³ La balance commerciale interprovinciale de biens et de services, déficitaire en 1991, a vu son solde augmenter jusqu'en 1995 pour ensuite diminuer de manière significative (les services ne représentent que 15% des exportations du Québec). Ces tendances indiquent que l'intégration

régionale s'est concentrée sur l'axe nord-sud de l'Amérique du Nord, au détriment des liens économiques de Montréal avec le reste du Canada.

Graphique 1.15. **Echanges internationaux et interprovinciaux de biens et de services dans la province de Québec, 1991-2001**

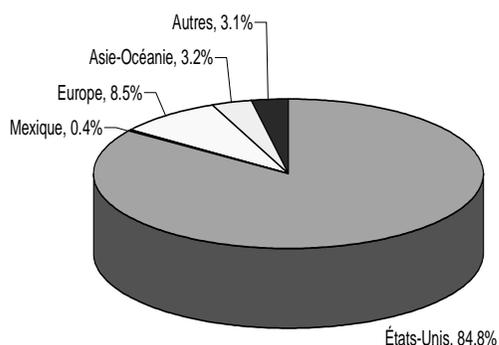


Source : Institut de la Statistique du Québec.

Afin d'améliorer la compétitivité internationale de Montréal, trois objectifs devraient être pris en considération. Le premier objectif consiste à *diversifier ses débouchés à l'exportation* en développant les échanges commerciaux en dehors des Etats-Unis. En 2001, 84.8% des exportations internationales du Québec étaient destinées aux Etats-Unis, contre 8.5% pour l'Europe et 3.2% pour l'Asie-Océanie (Graphique 1.16). Si l'emplacement de Montréal sur le continent nord-américain est souvent présenté comme un atout important, la réalité est plus nuancée. D'une part, la région se situe dans une zone très dynamique de l'Amérique du Nord et peut bénéficier de la proximité géographique d'un grand marché de 80 millions de consommateurs des

Etats-Unis vivant à moins de 1 000 kilomètres du centre de l'agglomération. On retrouve en effet dans un rayon de 600 kilomètres, des agglomérations telles que Québec, Boston, New York, Buffalo et Toronto. En revanche, par la taille de son marché,²⁴ Montréal ne se classe qu'au 22^{ème} rang parmi les 26 plus grandes régions métropolitaines d'Amérique du Nord (CMM, 2002). En fait, sa position géographique reste excentrée par rapport aux autres régions métropolitaines nord-américaines avec lesquelles elle est en concurrence. Enfin, une dépendance excessive à l'égard des marchés des Etats-Unis peut être nuisible à l'économie de Montréal. C'est particulièrement le cas lorsque le cours du dollar canadien est à la hausse ou en période de ralentissement de l'activité économique aux Etats-Unis. C'est ainsi qu'après avoir fortement augmenté pendant une décennie, les exportations ont diminué pour la première fois en 2001 en raison de la crise économique aux Etats-Unis.²⁵

Graphique 1.16. **Destination des exportations du Québec, 2001**

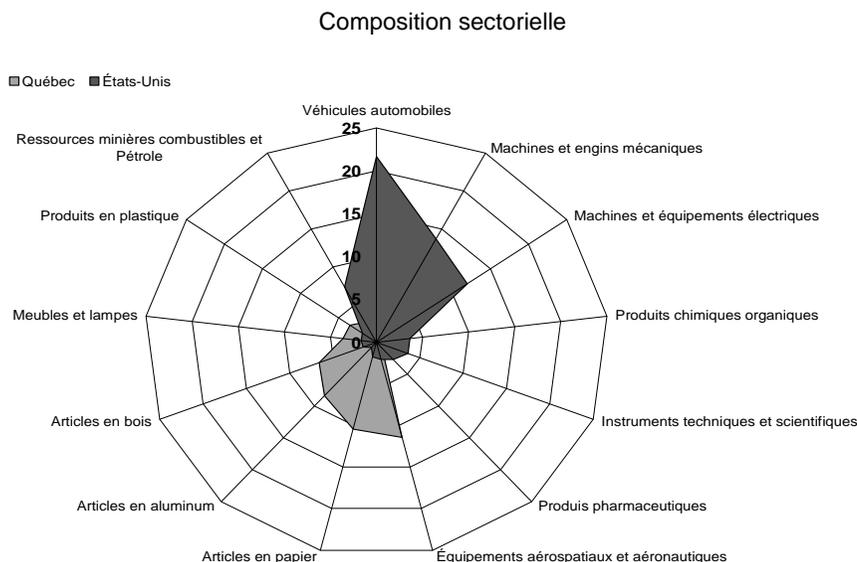


Source: Institut de la Statistique du Québec.

Le deuxième objectif consiste à *tirer un meilleur parti du marché américain* auquel Montréal a maintenant largement accès. Certains créneaux d'exportation pourraient être davantage exploités. Les exportations du Québec portent en effet sur des produits dont l'importation des Etats-Unis est relativement faible (matériel aéronautique et aérospatial, papier, bois, meubles et lampes, matières plastiques), celle-ci portant plutôt sur d'autres produits (véhicules automobiles, machines et appareils mécaniques, matériel et équipement électrique) (Graphique 1.17). Accroître la compétitivité sur ces secteurs à forte demande contribuerait à augmenter les exportations du Québec

et de Montréal. Par ailleurs, Montréal devrait être en mesure d'exporter davantage sur les marchés du sud-est et de l'ouest des États-Unis : en 2000, 50.9% des exportations de produits manufacturés du Québec vers les États-Unis étaient destinés au nord-est, 21.3% au mid-ouest, mais seulement 20% au sud-est et à peine 7.8% à l'ouest. Selon le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAFCI), ces marchés pourraient offrir des opportunités au Québec dans les secteurs des services aux entreprises (traitement électronique des données, logiciels et applications, matériel informatique) et de la production de produits pharmaceutiques et de matériel de transport (CED, 2003). Actuellement, les entreprises basées au Québec et à Montréal ne sont pas présentes sur ces marchés émergents.

Graphique 1.17. **Importations des États-Unis provenant des pays de l'OCDE et exportations du Québec vers les États-Unis, 2001**



Note : Ce graphique illustre la composition des importations des États-Unis provenant des pays de l'OCDE et la composition des exportations du Québec vers les États-Unis. Le graphique peut-être interprété comme une illustration : 1) des produits pour lesquels la demande des États-Unis est la plus forte sur les marchés internationaux (couleur foncée) et 2) des produits pour lesquels le Québec a un avantage comparatif international (couleur claire).

Source: Base de données territoriales de l'OCDE.

Enfin, Montréal pourrait trouver avantage à renforcer sa position d'exportateur de *produits de haute technologie*, qui comportent une forte valeur ajoutée. La part de ces produits dans les exportations internationales de produits

manufacturés du Québec²⁶ a fortement augmenté depuis 1995 pour atteindre 28.4% en 2001 (46% si l'on ajoute les produits de moyenne à haute technologie)²⁷. Cette évolution vers des produits de haute technologie, en particulier dans le secteur manufacturier, a favorisé le développement des petites et moyennes entreprises comme fournisseurs de biens intermédiaires (sous forme d'externalisation d'approvisionnement ou de sous-traitance) aux entreprises exportatrices. C'est ainsi qu'il existe plus de 100 PME de sous-traitance pour de grandes entreprises aérospatiales de Montréal (CED, 2003). Pour renforcer sa position, Montréal devrait suivre une stratégie qualitative et novatrice. Jusqu'à maintenant, les exportations du Canada ont été stimulées par la dépréciation sensible de la monnaie nationale. Toutefois, on ne peut pas concevoir une stratégie à long terme utilisant comme avantage comparatif le faible niveau des coûts, porté par une monnaie faible et misant sur une augmentation purement quantitative de la production. L'exemple du secteur du matériel électronique et du matériel de communication démontre clairement les faiblesses d'une telle stratégie. Après avoir essuyé un revers majeur en 2001, ce secteur est maintenant sérieusement menacé par la percée de nouveaux acteurs, en particulier asiatiques, capables de produire les mêmes produits de qualité à moindre coût. À l'avenir, il faudrait s'efforcer de fournir des produits aux caractéristiques adaptées à la demande, trouver des moyens plus efficaces pour fabriquer de nouveaux produits adaptés à l'évolution rapide des tendances du marché et mettre au point de nouveaux procédés. Le rôle de l'innovation est donc crucial pour permettre aux entreprises de rester compétitives sur les marchés extérieurs.

S'appuyer sur les grappes d'entreprises novatrices

L'évolution de l'économie de Montréal est étroitement liée au développement de grappes d'entreprises novatrices dans les secteurs de haute technologie (aérospatiale, technologies de la communication et de l'information, biotechnologie et biopharmaceutique), les industries manufacturières traditionnelles (textiles et bio-alimentaire), ainsi que les secteurs de la culture et du spectacle (Encadré 1.3). Capables de produire des biens et services à forte valeur ajoutée, ces grappes d'entreprises régionales constituent des centres d'innovation. Sur le plan international, le Canada ne se situe qu'au 16^{ème} rang parmi les 29 pays de l'OCDE pour les dépenses intérieures brutes de R-D (tant publiques que privées), avec 1.84% du PIB en 2000. Le Québec consent pourtant un effort financier relativement important en matière de R-D. Avec 2.42% du PIB provincial, les dépenses du Québec dans ce domaine ont en effet dépassé la moyenne nationale (1.83%) et celles de l'Ontario (2.23%) en 1999. La part des dépenses de R-D du Québec n'a cependant représenté que 28% des dépenses du Canada dans le domaine en 2001, contre 51% pour l'Ontario (CED, 2003). S'agissant de la part des dépenses de R-D privées consacrée aux

secteurs de haute technologie, le Canada vient se classer au troisième rang des pays de l'OCDE (OCDE, 2002f). Au Québec, les dépenses de R-D des entreprises de haute technologie (implantées essentiellement dans la région métropolitaine de Montréal) ont augmenté de plus de 75% au cours des dix dernières années, passant de 700 millions CAD à 1.3 milliards en 1999, et se répartissant comme suit : 631 millions CAD dans l'industrie aérospatiale, 382 millions dans le secteur des TI, 247 millions dans les produits pharmaceutiques et 337 millions dans la biotechnologie (Montréal TechnoVision, 2001). Le principal obstacle que rencontrent ces grappes d'entreprises tient à ce que l'innovation soit surtout le fait des grandes entreprises. Cela pose problème dans la mesure où les petites et moyennes entreprises représentent la plus grande part du tissu industriel de la région métropolitaine (56.4% des entreprises ont de 1 à 4 employés et 30.9% de 5 à 20 employés). Ces petites et moyennes entreprises connaissent des difficultés importantes pour investir en nouvelles technologies, en raison notamment d'un manque de capital financier. Une étude du Centre de recherche industrielle du Québec a identifié le déficit d'investissement en machines et en équipement productifs de la part des entreprises du Québec comme étant l'une des causes principales de la faible productivité de la province²⁸. En 2002, la région métropolitaine de Montréal a connu une baisse de 6.8% de son niveau d'investissement, due à une réduction de 13.5% de l'investissement privé.

Les activités de R-D, quoiqu'en déclin, sont également bien développées dans les universités de Montréal. Les dépenses que celles-ci consacrent à la recherche ont plafonné à 118 millions CAD en 1992-1993, mais diminuent depuis lors de plus de 2% par an en moyenne. En 1998-1999, le budget des universités pour la R-D a atteint 97 millions CAD, dont 75% consacrés à la recherche biopharmaceutique et 25% aux TI. Bien que l'aérospatiale représente un secteur de haute technologie important à Montréal, elle absorbe moins de 1% des crédits de recherche des universités (Montréal TechnoVision, 2001). Le nombre de centres de recherche installés dans la région témoigne cependant d'une volonté de soutenir la R-D et l'innovation. En effet, Montréal est plutôt bien pourvue à cet égard, avec plus de 63 centres universitaires qui rassemblent 1 200 spécialistes opérant directement ou non dans le secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).²⁹

Encadré 1.3. Principales grappes d'entreprises de la région métropolitaine de Montréal

On observe trois formes principales de grappes d'entreprises à Montréal : les grappes compétitives, émergentes et horizontales. En référence au modèle de grappes d'entreprises de Porter (2000), on reconnaît les grappes compétitives de Montréal au fait qu'elles contribuent directement à la compétitivité de leurs entreprises. Elles accroissent la productivité en offrant un meilleur accès aux ressources humaines spécialisées et aux infrastructures matérielles, ainsi qu'en facilitant la circulation de l'information. La proximité des qualifications et de la production aide les grappes à jouer un rôle clé dans l'innovation. Par ailleurs, les grappes d'entreprises favorisent la création de nouvelles entreprises en facilitant l'accès aux marchés (CMM, 2002).

Grappes compétitives

Aérospatiale

Montréal compte 130 entreprises dont 50% des activités se situent dans l'industrie aérospatiale (Montréal International, 2002b). Ces entreprises totalisent environ 28 500 emplois (Montréal International, 2002c). On compte par ailleurs 120 entreprises dont les activités relèvent de l'aérospatiale à hauteur de 30 à 50%. La valeur des activités du secteur de l'aérospatiale dans la région métropolitaine de Montréal est estimée à 10 milliards CAD pour l'année 2000 et les investissements dans la R-D à plus de 500 millions CAD. La concentration de l'emploi dans ce secteur place clairement Montréal dans le groupe de tête des villes d'Amérique du Nord. Ce secteur est très concentré, puisque plus de 50% des emplois dépendent de la même entreprise (Bombardier) et près de 80% de la totalité des emplois des sept entreprises principales (Bombardier Aerospace, Pratt & Whitney Canada, CAE Inc., Air Canada (Centre technique), Bell Helicopter Textron, Rolls-Royce Canada et Air Transat (Maintenance)).

Biotechnologie et biopharmaceutique

Les activités dans le secteur des sciences de la vie qui ont une dimension importante dans l'économie régionale concernent 230 entreprises privées qui emploient 18 000 personnes ; 6 000 autres personnes travaillant dans des centres de recherche publics et semi-publics ; un total de 75 centres de recherche, dont 24 centres hospitaliers et instituts universitaires et 52 centres de recherche publics ; 2 universités (McGill et Montréal) de réputation mondiale pour les recherches dans ce secteur ; 3.4 milliards CAD de produits manufacturés en 2001 pour la fabrication de produits pharmaceutiques et médicaux, ce qui représente près de 50% des activités de l'ensemble du Canada dans ce secteur ; le troisième rang d'Amérique du Nord pour le nombre d'introductions en bourse (12^{ème}), après San Francisco (41^{ème}) et Boston (17^{ème}). En outre, la région métropolitaine compte au moins cinq centres internationaux de développement importants et un centre émergent³⁰.

Grappes émergentes

Culture/spectacle

La région compte 159 établissements culturels, dont 59 salles de spectacle, 43 musées et salles d'exposition ainsi que 57 bibliothèques et centres d'archivage/documentation. Il existe 189 sites classés historiques ou relevant du patrimoine. Si l'on utilise une définition large de la culture pour y inclure les spectacles en général, il est clair que la région dispose d'atouts remarquables dans le cinéma et le multimédia également. En tant que cinquième centre de production d'Amérique du Nord, elle est particulièrement dynamique dans les domaines de l'imagerie numérique, de l'animation assistée par ordinateur et des effets spéciaux. Les bénéfices directs et indirects ont plus

Encadré 1.3. (Suite)

que triplé pour passer de 579 millions CAD en 1992 à plus de 1.8 milliards en 2002. Pour 2000-2001, l'industrie cinématographique a créé pas moins de 22 750 emplois directs et 13 650 emplois indirects dans la région métropolitaine, soit un total de 36 400 emplois³¹.

Les activités culturelles revêtent également une importance critique du fait qu'elles sont étroitement liées au secteur du tourisme. Celui-ci joue un rôle important dans l'économie de Montréal : plus de 60% des touristes venant de l'extérieur de la province dans le cadre d'un voyage au Québec visitent Montréal. On estime à 25 000 le nombre de lits d'hôtel de la région, mais on a enregistré un taux d'occupation de 68% en 2001, ce qui signifie que le potentiel touristique n'est pas pleinement exploité³². Au total, en 2002, les dépenses de tourisme ont été légèrement supérieures à 2 milliards CAD, dont 53% attribuables aux touristes étrangers. Le tourisme a permis de créer directement 76 000 emplois (Tourisme Montréal, 2002).

Grappes horizontales

Technologie de l'information

Au total, ce secteur compte dans la région métropolitaine de Montréal quelque 110 000 salariés travaillant dans plus de 2 500 entreprises. Sur les 15 plus grandes régions métropolitaines d'Amérique du Nord, Montréal se situe au 4^{ème} rang pour l'emploi par habitant dans le secteur des technologies de l'information, ainsi comparable à Seattle, Philadelphie, Chicago ou Toronto, et au 9^{ème} rang pour le nombre total d'emplois.

Logistique et distribution

La région est non seulement un centre important pour le transport de marchandises pour le Canada, mais elle assure également des services à une grande partie de l'Amérique du Nord. La logistique et la distribution incluent tous les secteurs connexes du camionnage, des expéditions, de l'entreposage, de la distribution et des infrastructures (ports, routes, aéroports et chemins de fer). Le secteur des transports et de la distribution emploie environ 160 000 personnes (transport, logistique, distribution, commerce de gros) et celui du transport de marchandises 125 000 (chiffre estimé). Le port de Montréal représente à lui seul 17 000 emplois directs ou indirects.

Attirer les investissements et les « talents »

Les économies d'échelle dans un lieu géographique donné, qui résultent des externalités issues des grappes d'entreprises novatrices en termes de savoir, ont tendance à créer un « cercle vertueux dynamique » en attirant sur place d'autres investissements et des ressources humaines. Une tendance importante observée récemment à Montréal est l'accroissement des investissements directs étrangers (IDE). En 2001, sur l'ensemble des investissements d'au moins un million CAD effectués au Québec, 50.9% provenaient d'investisseurs étrangers (Institut de la statistique du Québec, 2002c). Dans la RMR de Montréal, les investissements étrangers représentaient, entre 2000 et 2002, 64% de la valeur totale des investissements (ce qui représente un total de 60 millions CAD, alors que le montant moyen des investissements nationaux était de 20 millions CAD). Par ailleurs, en 2002, les 1 352 filiales d'entreprises étrangères présentes dans la région métropolitaine de Montréal employaient

environ 118 500 personnes (soit 7.8% de la main-d'œuvre totale de la région métropolitaine de Montréal, sans tenir compte du commerce de détail). Les IDE effectués dans la RMR de Montréal provenaient en majorité des États-Unis (52.5%) et le reste, surtout d'Europe de l'ouest (40.3%) (Montréal International, 2003).

Montréal a des chances de continuer avec succès à attirer des investissements étrangers tant qu'elle continuera d'offrir des avantages susceptibles d'inciter les entreprises étrangères à venir s'établir dans la région. Parmi les facteurs influant sur les décisions relatives au lieu d'implantation d'une entreprise, figurent en premier lieu les frais généraux (c'est-à-dire les coûts salariaux, la fiscalité, les coûts de transport, les coûts des terrains industriels et des immeubles) (Graphique 1.18). À cet égard, selon une analyse comparative de KPMG³³ sur 86 grandes villes de 9 pays, Montréal se situe au 79^{ème} rang³⁴ (KPMG, 2002) (Tableau 1.11). Plus précisément, Montréal est l'une des régions métropolitaines où les coûts d'implantation et d'exploitation des entreprises sont les plus bas, du point de vue de la R-D, des services, de la logistique et des activités manufacturières, les principaux avantages au niveau des coûts étant liés à la fiscalité, aux transports, à l'énergie et aux conditions d'installation³⁵. Bien que Montréal possède des atouts qui influencent positivement les décisions de localisation et d'exploitation des entreprises, bon nombre d'entre eux sont davantage applicables au secteur manufacturier qu'à la nouvelle économie (CMM, 2002). En outre, l'avantage que représentent de faibles coûts comme facteur déterminant du lieu d'implantation d'une entreprise a été gonflé par la dépréciation du dollar canadien.³⁶

Tableau 1.11. **Index du coût d'implantation et d'exploitation des entreprises**

Ville	Pays	Indice	Rang
Yokohama	Japon	125.7	1
Honolulu	E-U	116.7	2
New York, NY	E-U	115.5	3
San José, CA	E-U	115.5	4
Fukuoka	Japon	113.9	5
Hamamatsu	Japon	113.8	6
Newark, NJ	E-U	110.5	7
Boston, MA	E-U	107.6	8
Philadelphie, PA	E-U	106.8	9
Düsseldorf	Allemagne	105.9	10
Seattle, WA	E-U	105.7	11
Darmstadt	Allemagne	104.8	12
Houston, TX	E-U	104.4	13
Riverside-San Bernardino, CA	E-U	103.7	14
Syracuse, NY	E-U	103.6	15
Sacramento, CA	E-U	103.4	16
Dallas-Ft. Worth, TX	E-U	103.3	17
Hartford, CT	E-U	102.9	18
Las Vegas, NV	E-U	102.8	19
Minneapolis, MN	E-U	102.6	20
San Diego, CA	E-U	102.2	21
Chicago, IL	E-U	101.9	22
Saint Louis, MO	E-U	101.5	23
Scranton, PA	E-U	100.8	24
Virginie du Nord (Metro DC), VA	E-U	100.8	25
Portland, OR	E-U	100.8	26
Phoenix, AZ	E-U	100.1	27
Saginaw, MI	E-U	99.6	28
Oklahoma City, OK	E-U	99.4	29
Burlington, VT	E-U	99.4	30
Colorado Springs, CO	E-U	99.1	31
Wichita, KS	E-U	99	32
Raleigh, NC	E-U	98.7	33
Columbus, OH	E-U	98.3	34
Atlanta, GA	E-U	98.3	35
Lewiston, ME	E-U	98.2	36
Cedar Rapids, IA	E-U	97.9	37
Salt Lake City, UT	E-U	97.8	38
Jacksonville, FL	E-U	97.6	39
Boise, ID	E-U	97.5	40
Nashville, TN	E-U	97.3	41
Indianapolis, IN	E-U	97.2	42
Lexington, KY	E-U	96.9	43
Cape Girardeau, MO	E-U	96.3	44
Sioux Falls, SD	E-U	96.1	45
Greenville-Spartanburg, SC	E-U	95.5	46
Chemnitz	Allemagne	94.8	47
Vienne	Autriche	94.7	48
Dothan, AL	E-U	94.3	49
Toulouse	France	94.2	50

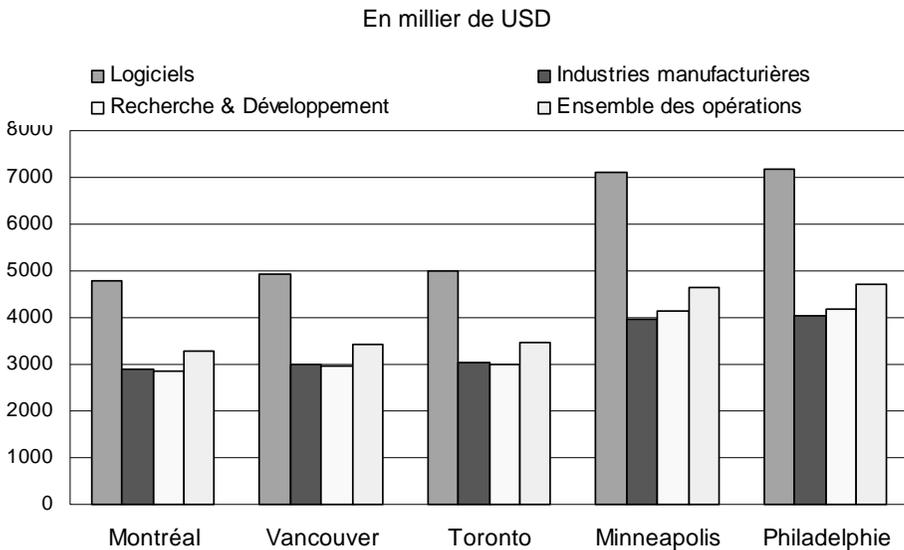
Tableau 1.11. (Suite)

Graz	Autriche	93.4	51
Linz	Autriche	93.1	52
Grenoble	France	91.8	53
Hollande Ouest	Pays Bas	91.7	54
Maastricht-Heerlen	Pays Bas	90.9	55
Tiburg	Pays Bas	90.7	56
Région Zwolle	Pays Bas	90.6	57
Mulhouse	France	90.5	58
Edinbourg	R.U.	90	59
Groningen	Pays Bas	90	60
Vicenza	Italie	88.9	61
Turin	Italie	88.9	62
Glasgow	R.U.	88.8	63
Birmingham	R.U.	88.6	64
Vancouver, CB	Canada	88.2	65
Manchester	R.U.	88	66
Toronto, ON	Canada	87.9	67
Livorno	Italie	87.9	68
San Juan, PR	E-U	87.8	69
Naples	Italie	87.7	70
Catania	Italie	87.2	71
Plymouth	R.U.	86.8	72
Cardiff	R.U.	86.7	73
Winnipeg, MB	Canada	86.4	74
Ottawa, ON	Canada	86.2	75
Stoke-on-Trent	R.U.	85.8	76
Région Waterloo, ON	Canada	85.7	77
Telford	R.U.	85.4	78
Montréal, QC	Canada	85.3	79
Calgary, AB	Canada	85	80
Saskatoon, SK	Canada	84.9	81
Kelowna, BC	Canada	84.7	82
Moncton, NB	Canada	84.6	83
Halifax, NS	Canada	83.9	84
Québec, QC	Canada	83.5	85
Edmonton, AB	Canada	82.9	86

Note: L'étude évalue, sur un échantillon de 86 villes, l'impact de 27 coûts déterminants dans le choix de l'emplacement des firmes.

Source : KPMG (2002)

Graphique 1.18. **Coûts salariaux annuels moyens sur dix ans, 2002**



Source: KPMG, 2002.

Dans la nouvelle économie axée sur la technologie, le choix par les entreprises de leur lieu d'implantation dépend fortement de la disponibilité d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et d'un système d'éducation adapté à leurs besoins. En réalité, les entreprises des secteurs de haute technologie sont moins attirées par les avantages liés à la faiblesse des coûts que par la présence de « personnes talentueuses » qui puissent agir de manière efficace dans les secteurs du savoir et de l'information. La décision de ces personnes est elle-même fonction de l'existence d'emplois et de perspectives de carrière, ainsi que de la qualité de la vie dans la région (Graphique 1.18). Du point de vue des perspectives de carrière, la tendance récente à Montréal montre que la création d'emplois a été relativement dynamique dans les secteurs de haute technologie. Cependant, on reproche parfois que le lourd fardeau fiscal des contribuables au Québec n'incite guère les travailleurs hautement qualifiés à rester à Montréal. Gertler (2001) estime toutefois que « les arguments qui se concentrent sur la question de la fiscalité sont pour le moins erronés » et souligne l'importance de la qualité de la vie au niveau local, c'est-à-dire le caractère attractif et les conditions de l'environnement naturel ou créé par l'homme, la qualité des établissements scolaires, des services publics et des services de santé, ainsi que la richesse des atouts culturels.

Montréal est dotée d'infrastructures matérielles efficaces (transports et télécommunications), ce qui constitue un critère important pour l'investisseur dans son choix d'un lieu d'implantation. En permettant des gains de temps et d'argent, les infrastructures de transport assurent des gains de productivité en améliorant la production industrielle et la distribution. Montréal demeure une plateforme importante pour les infrastructures de transport. Elle dispose d'importantes infrastructures de transports maritimes (les installations du port de Montréal), de chemins de fer et d'aéroports (Dorval et Mirabel) ainsi que des réseaux d'autoroutes et de transports en commun (trains de banlieue, métro et autobus interurbains). Le port de Montréal sert de voie d'accès à l'Amérique du Nord par les Grands Lacs, et c'est l'un des ports nord-américains les plus proches de l'Europe. En ce qui concerne les chemins de fer, la région métropolitaine se situe à la jonction de trois grands axes ferroviaires – le couloir transcanadien, le couloir Chicago-Québec et le couloir du nord-est des Etats-Unis, ce qui fait de l'Ile-de-Montréal un grand centre de trafic ferroviaire pour l'est du Canada. Il existe deux grands axes autoroutiers, l'un est-ouest et l'autre nord-sud, menant respectivement du centre de la région métropolitaine vers l'est et le nord du Québec, vers l'ouest en Ontario et vers le nord-est des Etats-Unis.

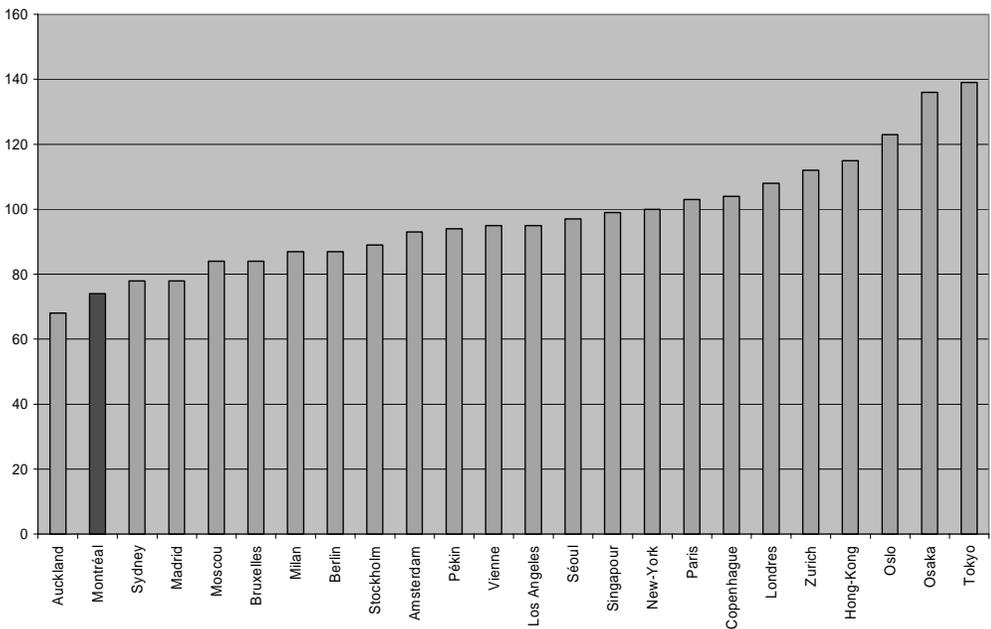
Bien que Montréal soit dotée d'infrastructures matérielles efficaces en ce qui concerne les liaisons avec l'extérieur, la région métropolitaine subit le contrecoup du manque d'entretien des infrastructures municipales existantes. Des infrastructures de transport plus efficaces pourraient être utiles à la région et contribuer en fin de compte à des gains de productivité. L'encombrement est en effet devenu un problème sérieux à l'intérieur de la région. Les huit grands axes routiers qui aboutissent au centre de la région métropolitaine entraînent une concentration des encombrements, surtout pendant les heures de pointe, phénomène qui tend toutefois à se généraliser dans le temps et dans l'espace. En dépit d'une augmentation de l'utilisation des transports publics de l'ordre de 11.9% entre 1995 et 2002, les transports en commun demeurent sous-développés à certains égards. C'est notamment le cas du réseau de métro qui comporte 65 stations, laissant une partie importante de la ville de Montréal non desservie. La même situation prévaut avec les trains de banlieue, puisque les lignes existantes ne desservent pas la banlieue est de Montréal qui est relativement peuplée. En plus des besoins en investissement des transports en commun, les infrastructures de distribution d'eau, d'égouts et de routes ont souffert des retards accumulés en matière de dépenses au cours des dernières années. Comme les programmes existants ne répondent pas de façon adaptée aux besoins en infrastructures, les municipalités doivent trouver de nouvelles manières de planifier, contrôler et financer la réparation ou la construction de nouvelles infrastructures en collaboration avec d'autres niveaux de gouvernement³⁷. Par exemple, l'Agence métropolitaine de transport (AMT)

estime que des dépenses en investissement d'environ 6 milliards CAD sont nécessaires, dont plus de 3 milliards CAD seulement pour le maintien du patrimoine et le développement du réseau du métro (AMT, 2003).

Par ailleurs, Montréal est réputée pour sa qualité de vie. Comme l'indique le Graphique 1.19, c'est l'une des grandes régions métropolitaines où le coût de la vie est le plus bas au monde (deuxième rang sur 24 d'après l'indice de l'Economist Intelligence Unit)³⁸. Des huit plus grandes régions métropolitaines du Canada, c'est Montréal qui affiche l'indice des prix à la consommation le plus bas (115.7% en 2002 contre une moyenne nationale de 119%)³⁹. Le fardeau fiscal peut également exercer une influence sur le coût de la vie. A cet égard, la part du revenu affectée aux différentes charges fiscales à Montréal varie de 15 à 51% selon le type de ménage (CMM, 2002). D'autre part, Montréal est souvent considérée comme l'une des villes les plus sûres d'Amérique du Nord. On y enregistre 4.4 délits pour 1 000 habitants, ce qui la place au quatrième rang sur les 25 grandes régions métropolitaines d'Amérique du Nord. En ce qui concerne les délits contre la propriété, Montréal enregistre des chiffres moins favorables. Elle n'occupe en effet que le 18^{ème} rang sur 25, tandis que Philadelphie et Toronto se situent respectivement aux 4^{ème} et 5^{ème} rangs (CMM, 2002). La spécialisation de la région dans les activités culturelles contribue à l'amélioration et au développement des installations urbaines, facteur déterminant dans le pouvoir d'attraction qu'exerce une ville comme lieu de vie et de travail. Par ailleurs, Montréal est bien connue pour sa diversité et sa tolérance, ce qui, d'après Florida et Gates (2001), est fortement lié au succès de l'économie du savoir⁴⁰. Montréal se démarque par une hétérogénéité culturelle et démographique ainsi que par un caractère cosmopolite, qui facilitent considérablement les interactions globales.⁴¹

Graphique 1.19. **Indice du coût de la vie, 2002**

Base New-York = 100, septembre 2002



Source : Economist Intelligence Unit.

Limiter les disparités sociales et spatiales

Si la compétitivité de Montréal a été évaluée en termes de PIB par habitant, il existe également des facteurs moins quantifiables qui peuvent affaiblir sa compétitivité, comme l'exclusion sociale, la polarisation spatiale, la pollution et les encombrements. Ces effets négatifs, typiques des grandes régions métropolitaines, peuvent faire obstacle à la compétitivité selon leur ampleur. Par rapport à de nombreuses régions métropolitaines de l'OCDE, ces problèmes restent certes modérés à Montréal. Toutefois, les taux de pauvreté y sont relativement élevés par rapport à d'autres régions métropolitaines du Canada. En outre, certains signes de polarisation spatiale apparaissent et risquent de nuire au pouvoir d'attraction et à la qualité de la vie de Montréal, et à l'avenir, de compromettre la compétitivité de la région si ces problèmes ne sont pas réglés et maîtrisés de façon satisfaisante. Du point de vue des autorités

politiques, toute stratégie visant à améliorer la compétitivité d'une région métropolitaine doit tenir compte de cette dimension. Une meilleure productivité et une meilleure compétitivité contribueront certainement à élever le niveau de vie et à réduire la pauvreté, mais il demeure nécessaire de mettre en œuvre des politiques pour maintenir la cohésion sociale et préserver l'environnement. Si les politiques aussi bien sociales qu'environnementales des gouvernements fédéral et provincial ont exercé une influence bénéfique au niveau territorial, les interventions ciblées au niveau local devraient également continuer à constituer une priorité pour tous les niveaux de gouvernement.

Pourquoi davantage de pauvreté à Montréal ?

Depuis les années 1980, les régions métropolitaines du Canada ont enregistré une hausse de la pauvreté ou des couches de la population vivant sous le seuil de faible revenu établi par Statistique Canada⁴², notamment dans les plus grandes RMR. Durant la première moitié des années 1990, la population totale des RMR du Canada a augmenté de 6.9%, mais le nombre de pauvres s'est accru de 33.8%, contre 18.2% dans les régions autres que les RMR. De toutes les personnes en situation de pauvreté habitant dans les RMR canadiennes en 1995, 69.9% d'entre elles vivaient à Montréal, Vancouver et Toronto. Ces trois plus grandes RMR (Toronto, Montréal et Vancouver)⁴³ ont également enregistré la plus forte poussée du taux de pauvreté – plus de cinq points de pourcentage entre 1990 et 1995 (Tableau 1.12). En 1995, c'est la RMR de Montréal qui avait le taux de pauvreté le plus élevé des trois (27.3%)⁴⁴, mais c'est à Vancouver qu'il a le plus augmenté depuis 1990. Le taux de pauvreté de la RMR de Montréal dépassait d'environ neuf points de pourcentage celui du Québec hors RMR (Lee, 2000). Le Tableau 1.13 indique les seuils de pauvreté de la région métropolitaine de Montréal en 2002. La corrélation existant entre le niveau d'éducation et la capacité de revenu est manifeste à Montréal. Les salariés titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire ont un revenu moyen de 23 562 CAD tandis que les diplômés de l'université jouissent d'un revenu près de deux fois supérieur (41 277 CAD).⁴⁵

Tableau 1.12. **Taux de pauvreté dans les dix plus grandes RMR canadiennes, 1990-1995**

RMR (population de plus de 500 000 habitants)	Taux de pauvreté en % en 1990	Taux de pauvreté en % en 1995	Évolution en point de pourcentage entre 1990 et 1995
Montréal	22.2	27.3	5.1
Vancouver	17.9	23.3	5.4
Winnipeg	20.7	23.0	2.3
Québec	18.7	22.8	4.1
Edmonton	19.4	21.3	1.9
Toronto	15.0	21.1	6.1
Calgary	17.7	19.8	2.1
Hamilton	15.5	19.0	3.5
Ottawa-Hull	14.6	18.9	4.3

Source : Conseil canadien du développement social (données de Statistique Canada, recensements de 1991 et 1996)

Tableau 1.13. **Seuils de faible revenu (après impôt) dans la région métropolitaine de Montréal, 2002**

en dollar CAD

Taille de la famille	Seuil de faible revenu
1	15 907
2	19 410
3	24 550
4	30 576
5	34 174
6	37 773
7 ou plus	41 372

Note: Ces chiffres s'appliquent aux zones urbaines comptant de 500 000 habitants et plus. 1992 est l'année de référence la plus récente utilisée pour calculer les seuils de faible revenu (SFR) que l'on détermine en analysant les données relatives aux dépenses des ménages. Pour rendre compte des différences de coûts de base (alimentation, logement et vêtements) entre les différentes communautés et les différents ménages, les SFR sont définis pour cinq types de communautés et sept catégories de ménages.

Source : Statistique Canada.

L'effet combiné de la crise économique et du taux de chômage élevé durant la première moitié des années 1990 est la principale cause des écarts prononcés de revenus et des taux élevés de pauvreté que l'on enregistre à Montréal. Depuis lors, la reprise économique a fait remonter les taux d'emploi, mais c'est à Montréal que le taux de chômage reste le plus élevé (8.4% en 2002) parmi les plus grandes RMR du Canada (7.4% à Toronto et 7.8% à Vancouver). Le niveau supérieur des taux de pauvreté à Montréal reflète la tendance à long terme d'un revenu réel par habitant inférieur à celui des autres régions

métropolitaines. Cependant, l'écart de niveau de vie entre le Québec et l'Ontario a eu tendance à se réduire depuis les années 1960, surtout entre 1986 et 1999. Selon un nouvel indicateur de Statistique Canada, la Mesure du Panier de Consommation (MPC), qui prend en compte une estimation du coût de la vie des ménages, Montréal est bien mieux positionnée par rapport aux autres grandes RMR (Tableau 1.14).⁴⁶

Tableau 1.14. **Mesure du panier de consommation (MPC) dans les neuf plus grandes RMR canadienne**

CAD

RMR	Seuil du MPC
Vancouver	27 791
Toronto	27 343
Ottawa Hull	26 503
Calgary	24 180
Hamilton	23 745
Winnipeg	22 750
Montréal	22 441
Québec	22 156

Note: Le coût d'un certain panier de biens et services pour l'année 2000 est estimé en supposant que tous les articles du panier sont couverts entièrement par les dépenses du ménage. Ce coût serait par exemple plus faible dans le cas des ménages qui se procureraient une partie ou la totalité de ces biens et services qui composent le panier de consommation au moyen de services fournis directement par les gouvernements, d'autres institutions ou d'autres ménages. Le coût des biens et services inclus dans la MPC est calculé pour une famille de référence composée d'un homme et d'une femme adultes âgés entre 25 et 49 ans et de deux enfants, une fille de 9 ans et un garçon de 13 ans.

Source: Statistique Canada.

Limiter la polarisation spatiale

La concentration géographique de ménages pauvres et l'existence de quartiers défavorisés, qui sont souvent deux phénomènes liés, sont présentes dans de nombreuses régions métropolitaines de l'OCDE. Ces phénomènes peuvent nuire à l'ensemble de l'économie urbaine, car ils représentent à la fois une opportunité de développement inexploitée et un obstacle à une plus grande compétitivité (OCDE, 1998)⁴⁷. Au Canada, le problème est moins prononcé, mais plus complexe que le clivage traditionnel entre ville-centre et banlieues qui existe dans plusieurs régions métropolitaines de l'OCDE, notamment aux Etats-Unis. En réalité, il est rare que les quartiers des grandes RMR canadiennes qui concentrent plus de pauvreté combinent toutes les caractéristiques associées à la pauvreté et aux quartiers défavorisés⁴⁸, ce qui permet encore un certain degré de mixité sociale. Néanmoins, les taux de pauvreté varient fortement au

sein des RMR canadiennes et la concentration géographique de la pauvreté est beaucoup plus prononcée à Montréal que dans d'autres RMR⁴⁹ (Seguin et Divay, 2002). Par exemple, en 1996 parmi les villes des grandes RMR, c'est la nouvelle ville de Montréal qui enregistrait le taux de pauvreté le plus élevé (41.2%), plus particulièrement dans les quartiers de l'ancienne ville de Montréal (près du centre ville) ainsi que dans plusieurs quartiers des arrondissements de Verdun et de Montréal-Nord. Quant à elles, les villes de Longueuil et Laval enregistraient respectivement des taux de pauvreté de 30.3% et 21.4%. Dans plusieurs secteurs de la vieille ville de Longueuil, au moins un ménage sur quatre vivait dans la pauvreté, et plus de 50% dans certains autres secteurs. Dans la ville de Laval, ces ménages étaient concentrés dans certains quartiers anciens. Il y avait également des poches de pauvreté dans la couronne Nord, mais dans une moindre mesure. La concentration de ménages à faible revenu dans les différentes sous-régions de Montréal se reflète dans leurs taux d'emploi. Lorsque l'on considère le taux d'emploi au lieu de résidence, la région administrative de Montréal affichait le taux d'emploi le plus bas (56.6%) par rapport à Laval (60.6%), Lanaudière (58.5%), Laurentides (62.4%) et Montérégie (62.8%) (Institut de la statistique du Québec, 2002a).

Les infrastructures de transport comptent également parmi les facteurs qui influent sur la répartition géographique des différences sociales, en excluant encore davantage des communautés ou, au contraire, en améliorant leur accessibilité et leur mobilité. A Montréal, le métro a permis de consolider les activités socio-économiques dans le centre-ville. Le réseau de transports en commun, y compris celui des autobus et des trains express, est organisé essentiellement pour des trajets à destination du centre-ville. En conséquence, le centre ville est particulièrement bien desservi, mais les autres destinations sont difficiles à atteindre car elles exigent des utilisateurs qu'ils fassent un ou plusieurs changements, ce qui provoque souvent de longues attentes. Au niveau intra-urbain, les transports en commun sont en recul surtout dans les zones les mieux desservies : 110 000 trajets de moins vers le centre de l'île de Montréal, 58 000 de moins sur le reste de l'île, 23 000 de moins vers Laval et Longueuil. Mais au total, entre 1987 et 1998, le trafic automobile est passé de 935 000 à 1 325 000 véhicules, soit une augmentation de 42% ou une progression annuelle de 3.2%. Le trafic automobile emprunte de plus en plus le réseau artériel et se répand dans les zones résidentielles. Le phénomène des encombrements n'est plus limité au centre ville de manière localisée et occasionnelle, mais se généralise dans le temps et dans l'espace.

Conclusion

Montréal reste un acteur primordial dans l'économie du Canada. La région métropolitaine a enregistré de bons résultats économiques ces dernières années,

en surmontant la crise économique de la première moitié des années 1990. Elle a sensiblement amélioré sa situation sur le marché du travail et affiche une évolution importante des taux d'activité et d'emploi. La productivité du travail a également réalisé de grands progrès ces dernières années. Sur les marchés extérieurs, la région métropolitaine de Montréal est parvenue à renforcer sa position dans des secteurs clés de l'économie du savoir et à profiter d'échanges commerciaux et d'investissements accrus. Toutefois, parmi une sélection de 65 régions métropolitaines de l'OCDE, les résultats de Montréal ne semblent pas aussi satisfaisants en termes de PIB par habitant. Sa productivité apparaît particulièrement faible, surtout en raison du faible niveau d'éducation de sa main-d'œuvre et l'insuffisance de capital.

Comment Montréal peut-elle relever le défi de la compétitivité ? Il est clair qu'elle doit améliorer sa productivité, facteur crucial dans un contexte de vive concurrence avec d'autres régions métropolitaines. C'est pourquoi elle a besoin de poursuivre ses efforts pour accroître le niveau d'éducation de la population et s'efforcer de rattraper son retard par rapport aux autres régions métropolitaines du Canada et de l'OCDE. La région a également bénéficié d'un taux de change favorable qui l'a rendue plus compétitive à l'exportation. Elle devrait maintenant se concentrer sur les aspects qualitatifs plutôt que quantitatifs de sa croissance. Montréal doit pour cela cultiver ses atouts existants et valoriser son potentiel inexploité. D'une part, elle peut compter sur des avantages comparatifs bien établis et localisés, notamment des grappes d'entreprises régionales spécialisées dans les secteurs de haute technologie tels que l'aérospatiale, la biotechnologie et les médias/spectacles. D'autre part, Montréal réunit différents aspects positifs qui contribuent à une qualité de vie élevée, ce qui attire les entreprises et les particuliers. Si elle veut développer ses activités sur les marchés extérieurs, poursuivre sa croissance économique et continuer à créer des emplois, il lui faut renforcer les grappes d'entreprises régionales en mettant en place des politiques pour stimuler l'innovation et attirer des travailleurs talentueux hautement qualifiés. La mise en place d'une stratégie de développement économique bien coordonnée à l'échelle de toute la région métropolitaine constituera une condition clé pour améliorer la compétitivité.

NOTES

- 1 Les emplois manufacturiers dans les secteurs des transports et de l'entreposage sont concentrés dans le nord-ouest de l'île de Montréal à Saint-Laurent et Dorval ainsi qu'à Longueuil, Laval et Mirabel. Les produits électriques et électroniques sont concentrés dans l'ouest de l'île de Montréal et l'industrie du vêtement, surtout dans le nord de l'île.
- 2 Le premier réseau autoroutier a été construit pour desservir l'île de Montréal, qui est le point de convergence des principaux axes routiers. Aujourd'hui, les huit routes principales qui aboutissent au centre de la région métropolitaine se raccordent toutes à un grand axe routier (Autoroute 40). Les transports en commun comportent trois éléments principaux : i) le métro, inauguré en 1966, dessert le centre de la région métropolitaine et assure environ la moitié des déplacements effectués par les transports en commun dans la région métropolitaine ; ii) les trains de banlieue, qui desservent les premiers faubourgs de Montréal, comprennent cinq lignes dont trois ont été mises en service ces dernières années. Ces cinq lignes ne constituent pas encore un réseau bien établi. Certains secteurs, en particulier dans l'est de la région métropolitaine, ne sont toujours pas raccordés au réseau ; et iii) les autobus complètent les infrastructures lourdes (métro et trains de banlieue) et assurent un service plus diversifié et complet au territoire de la région métropolitaine.
- 3 Elles font plus précisément partie des régions administratives des Laurentides, de Lanaudière et de la Montérégie.
- 4 La CMM et la RMR comprennent les régions administratives de Montréal et Laval ainsi qu'une partie des régions des Laurentides, de Lanaudière et de la Montérégie.
- 5 Les données du PIB dans les régions métropolitaines du Canada sont fondées sur des estimations fournies par le Conference Board du Canada. Le calcul s'appuie sur l'emploi sectoriel dans les régions métropolitaines, selon l'hypothèse que la productivité sectorielle du travail est identique à celle de la province. On applique la même méthodologie, mais en utilisant les données sur la productivité au niveau de l'Etat, pour estimer le PIB dans les régions métropolitaines des Etats-Unis.
- 6 Sauf indication contraire, le Québec désigne la province du même nom.
- 7 En CAD de 1997.

- 8 Sur le classement des villes « globales », il existe toutes sortes d'études qui ont pour but d'établir une hiérarchie mondiale des villes. Ces classements servent à souligner les points forts et les lacunes des régions pour déterminer leur classement actuel, leurs faiblesses et leurs futurs objectifs (INRS, 1999). Le classement des régions métropolitaines par l'OCDE n'est pas axé sur les tendances historiques, mais sur un positionnement. Bien qu'il ne mette pas en lumière les performances socio-économiques récentes de Montréal, il a pour but de fournir une indication utile du positionnement international de la compétitivité de la région. En outre, malgré l'existence de nombreux classements fondés sur la compétitivité, il n'existe pas de méthode uniforme de mesure de la compétitivité d'une région métropolitaine, ce qui ne signifie pas pour autant que ces classements soient inutiles ou incohérents. En fait, c'est l'inverse qui est vrai, mais une interprétation appropriée de ces classements devrait tenir compte du fait que les régions sont classées à des fins de comparaison selon des indicateurs préétablis.
- 9 Le PIB réel est estimé sur la base de la parité de pouvoir d'achat (PPA) **nationale**, qui tient compte des différences de prix entre les pays. Du fait de l'absence d'indices de PPA **régionaux**, il est impossible d'obtenir des informations détaillées quant aux différences de prix à l'intérieur d'un même pays.
- 10 Pour évaluer son degré actuel de compétitivité, on a comparé la RMR de Montréal à un certain nombre de régions métropolitaines de l'OCDE qui ont été définies selon deux critères : i) leur classement dans la catégorie « essentiellement urbaine » suivant la typologie territoriale de l'OCDE et ii) une population supérieure à deux millions d'habitants. La typologie territoriale de l'OCDE classe les régions en trois catégories : essentiellement rurales (plus de 50% de la population vivant dans des communautés rurales), intermédiaires (entre 15 et 50%) ou essentiellement urbaines (moins de 15%).
- 11 Par définition, la productivité moyenne est une moyenne pondérée de la productivité sectorielle, dans laquelle les coefficients sont affectés en fonction de la proportion d'emplois dans chaque secteur. Par conséquent, les différences de productivité moyenne dues aux différences de proportion d'emplois peuvent être considérées comme un effet de la spécialisation, tandis que les différences de productivité moyenne dues à la productivité sectorielle peuvent être interprétées comme le résultat de différences de capital et de technologie.
- 12 On a retenu 52 des 65 régions métropolitaines pour lesquelles des données étaient disponibles.
- 13 Les quatre universités principales sont McGill University, l'Université de Montréal, l'Université du Québec à Montréal et l'Université Concordia.

- 14 La plus grande partie des fonds finançant directement l'ensemble des dépenses d'éducation provient du gouvernement provincial (69.7%). Les autorités fédérales et locales apportent une contribution de 7.8% et 7.7% respectivement. Le financement direct provient d'autres sources à hauteur de 14.8% (ministère de l'Éducation, 2002).
- 15 Les chiffres sont corrélés au nombre de diplômés en 1995.
- 16 Ce classement est fondé sur des données de 2000 et 2001 fournies respectivement par le Bureau des recensements des États-Unis et Statistique Canada (CMM, 2002).
- 17 Le rapport entre la proportion d'actifs et l'âge forme une courbe en cloche : la proportion d'actifs est faible chez les jeunes (du fait de leurs études), elle augmente chez les travailleurs adultes et diminue à nouveau chez les personnes âgées (pour cause de départ à la retraite). La diminution de la proportion de jeunes entraînera donc une augmentation de la proportion totale d'actifs tandis que l'augmentation du nombre de personnes âgées aura l'effet inverse.
- 18 <http://www.vero.fi>
- 19 Selon Montréal International (2002c), les secteurs de haute technologie font référence aux équipements informatiques et aéronautiques ainsi qu'aux produits pharmaceutiques.
- 20 Le taux de syndicalisation le plus élevé se situe dans le secteur public (70.4%) et n'atteint que 14% dans le secteur privé.
- 21 Les données concernent le secteur privé. En dehors des secteurs soumis à une réglementation fédérale (radiodiffusion, télécommunications, aviation et transports interprovinciaux), les normes d'emploi (salaire minimum, congés payés, tarification des heures supplémentaires, congé de maternité et congé parental) sont fixées par des lois provinciales.
- 22 Les données sur les exportations sont disponibles à l'échelle de la RMR, mais pas sur les importations.
- 23 En 2001, les exportations du Québec ont atteint 139 milliards CAD et les importations, 130 milliards.
- 24 La taille de marché (ou aire de marché) correspond à la population comprise dans un rayon de 1 000 km autour du centre de l'agglomération (CMM, 2002).

- 25 Elles ont cependant repris en 2002.
- 26 Les données disponibles indiquent que les produits de haute technologie proviennent essentiellement de la région de Montréal.
- 27 Les autres exportations internationales de produits manufacturés au Québec, à savoir les produits de basse à haute technologie, représentent 54 % du total (papier, textiles, produits alimentaires et bois, matières plastiques et caoutchouc, métaux non ferreux et transformés) (Institut de la statistique du Québec, 2002a).
- 28 Cité dans *Le Devoir*, « Productivité – Il est temps d’agir ! Les entreprises manufacturières québécoises se maintiennent dans un faux sentiment de confiance », Serge Guérin, Président directeur général du Centre de recherche industrielle du Québec, édition du lundi 17 juin 2002.
- 29 Le secteur des NTIC se subdivise en trois grandes catégories : le secteur manufacturier, les applications spécifiques et les services. Les exportations dans ce secteur ont progressé de 14.5% par an de 1991 à 2000.
- 30 Le complexe de l’Université de Montréal ; le complexe de l’Université McGill ; la Cité Bio-tech de Laval, le Centre de Montréal-Ouest pour les sciences de la vie (y compris l’Institut de recherche biotechnologique (IRB), le campus McDonald de McGill, le Technoparc de Saint-Laurent et le Parc industriel pharmaceutique de l’Ile ouest) ; un ensemble du centre ville comprenant l’Institut pour la recherche clinique de Montréal (IRCM), le Centre hospitalier de l’Université de Montréal (CHUM), l’Institut thoracique de Montréal, l’Hôpital Royal Victoria et l’Hôpital neurologique du centre de santé de l’Université McGill (CSUM) ; un nouveau centre synergique de Montréal, Longueuil, Sherbrooke et Saint-Hyacinthe à l’est de Montréal.
- 31 Informations fournies par le Bureau du cinéma et de la télévision de Montréal.
- 32 En 2000, on estime que 5.8 millions de visiteurs ont passé plus de 24 heures dans la ville, dont 20% pour voyage d’affaires. Le nombre total estimé de visiteurs se répartissait comme suit : visite de parents et amis (39%), tourisme (34%), affaires (20%) et divers (7%). En 2001, les touristes à Montréal comprenaient des proportions à peu près égales de visiteurs venus de la province même (32.6%), d’autres provinces (31.3%) et de l’étranger (36%), dont plus de la moitié en provenance des Etats-Unis (22.9%). Les données ne prennent en compte que les visiteurs ayant passé au moins une nuit sur place (Tourisme Montréal, 2003).

- 33 Du point de vue méthodologique, le Modèle de Prix Comparatif de KPMG (CCM-2002) a été utilisé pour analyser les coûts de différents types d'opérations dans plusieurs zones géographiques. Ce modèle applique les données de base pour chaque zone à une série de spécifications d'opérations qui sont tenues constantes pour toutes les juridictions. Le résultat final donne une comparaison du coût estimé de l'implantation et de l'exploitation d'une unité dans les zones étudiées (KPMG, 2002).
- 34 Le premier rang correspond au niveau maximal de coût et le 86^{ème} rang au niveau minimal.
- 35 C'est le cas en particulier pour les logiciels, la R-D, les services aux entreprises et deux activités manufacturières (montage électronique et produits chimiques spécialisés).
- 36 Il convient toutefois de noter que le dollar canadien s'est apprécié depuis le début de 2003.
- 37 Les investissements des trois programmes d'infrastructures (Canada-Québec, Infrastructures Québec et Québec-Municipalités) représentent un total de 2.6 milliards CAD. Infrastructures Québec et Québec-Municipalités consacrent 60% de leur budget respectif pour les projets acceptés et confirmés auprès des municipalités. Canada-Québec consacre seulement 44% de son budget à de tels projets. Par ailleurs, les municipalités ne reçoivent pas de fonds avant que les travaux ne commencent. Les programmes ont été lancés en 2000. Le programme Canada-Québec est doté de 1.69 milliard CAD sur une période de six ans. Infrastructures-Québec a un budget de 320 millions CAD sur trois ans, et Québec-Municipalités 609 millions CAD sur 18 mois (Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec, 2002).
- 38 L'indice du coût de la vie EIU ne s'applique généralement pas sur le salaire de base mais sur le revenu disponible (EIU, 2003).
- 39 Statistique Canada : <http://www.statcan.ca/english/Pgdb/econ45a.htm>
- 40 Florida et Gates (2001) examinent dans une étude la forte corrélation existant entre, d'une part, la diversité ethnique, les choix de vie "bohème" et la tolérance sociale, et d'autre part, le succès des activités à forte intensité de savoir dans les 50 plus grandes régions métropolitaines des Etats-Unis.
- 41 Dans la région métropolitaine de Montréal, les francophones sont majoritaires et représentent 68% de la population contre 12.5% pour les anglophones et 19.5% pour les allophones. Les chiffres sont similaires à une échelle plus locale : dans la ville de Montréal, on compte en effet 52.1% et

16.9% de francophones et d'anglophones respectivement (Tourisme Montréal, 2003).

- 42 En l'absence de seuil de pauvreté officiel, on utilise des seuils de faible revenu (SFR) pour indiquer les niveaux de pauvreté. Les SFR sont des seuils de revenu en deçà desquels les familles consacrent une part plus importante de leur revenu à la satisfaction de besoins fondamentaux (alimentation, logement et vêtements) qu'une famille moyenne. Les SFR n'ont pas été créés pour mesurer la pauvreté, bien qu'on les considère souvent comme des seuils de pauvreté. Ils peuvent néanmoins servir à montrer dans quelle mesure certains Canadiens sont moins bien lotis que d'autres (Paquet, 2002).
- 43 Les grandes RMR comptent 500 000 habitants ou plus, et les petites comptent 500 000 habitants ou moins.
- 44 Les RMR de Vancouver et de Toronto avaient des taux de pauvreté de 23.3% et 21.1% respectivement. La RMR d'Ottawa-Hull enregistrait le taux le plus faible avec 18.9% (Lee, 2000).
- 45 Ces chiffres proviennent du recensement de 1996 (Statistique Canada).
- 46 La mesure du panier de consommation (MPC) est un nouvel outil de recherche permettant de mesurer les tendances du faible revenu. Il ne s'agit pas d'un seuil de pauvreté officiel. Il a pour objectif de donner une autre perspective à la mesure des faibles revenus au Canada et vient s'ajouter aux mesures de Statistique Canada, que sont les seuils de faible revenu (SFR). Comme son nom l'indique, la mesure du panier de consommation est un indicateur fondé sur des « biens et services » plutôt que « relatif ». Le coût d'un certain panier de biens et services pour l'année 2000 est estimé en supposant que tous les articles du panier sont couverts entièrement par les dépenses du ménage. Ce coût serait par exemple plus faible dans le cas des ménages qui maintiennent une partie ou la totalité de ce niveau de consommation au moyen de services fournis directement par les gouvernements, d'autres institutions ou d'autres ménages.
- 47 Qu'ils se situent au centre ville ou en périphérie, la présence de quartiers en difficulté modifie la structure de l'emploi et de l'investissement dans la région métropolitaine, rendant difficile la réalisation d'objectifs à l'échelle de celle-ci, notamment en matière de compétitivité et de viabilité. Ils entraînent en particulier un surcroît de dépenses publiques pour la remise en état et la maintenance des infrastructures. Des niveaux de pauvreté de plus en plus élevés et concentrés géographiquement nuisent à la cohésion sociale et affectent directement la qualité de vie et le capital social.

- 48 Les quartiers en difficultés sont le résultat d'une combinaison de facteurs environnementaux, sociaux et économiques : population jeune, proportion élevée de familles monoparentales, revenus très bas et forte dépendance vis-à-vis des transferts, faible niveau de mixité socio-professionnelle, taux élevé d'activités économiques parallèles, criminalité élevée et forte incidence de la toxicomanie et de l'alcoolisme, nombre restreint d'entreprises et accès insuffisant aux centres commerciaux, taux de mortalité et morbidité élevés. L'action conjuguée de ces différentes caractéristiques crée un engrenage du déclin (OCDE, 1998).
- 49 Hajnal (1986) tel qu'il est cité par Séguin et Divay (2002).

CHAPITRE 2

POUR UNE GOUVERNANCE EFFICACE

Entre 2000 et 2002, la gouvernance métropolitaine de la région de la région métropolitaine de Montréal a connu l'une des réformes les plus radicales jamais réalisées dans un pays de l'OCDE. Afin de remédier à la fragmentation territoriale, considérée comme étant à l'origine de certains problèmes métropolitains tels que l'étalement urbain, les disparités fiscales ou la déficience des services publics locaux, le gouvernement du Québec a décidé en 2001 de créer la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Cette nouvelle instance, qui couvre toute la région métropolitaine, a pour tâche essentielle d'assurer la coordination et la cohérence des politiques de développement économique et spatial, non seulement au niveau des villes mais aussi à l'échelle de la région métropolitaine. En 2002, le gouvernement a procédé aux regroupements dans les deux nouvelles villes de Montréal et Longueuil de ce qui n'était jusque là qu'un ensemble de municipalités indépendantes. Les nouvelles villes ont été divisées en arrondissements dont les délimitations correspondent à peu près à celles des anciennes municipalités, et ont pris en charge un certain nombre de services de proximité. Le gouvernement a mis en place ce nouveau cadre institutionnel en un temps record, redéployant ainsi les différentes compétences et, d'une façon toutefois limitée, certaines sources de financement.

Il est certainement encore trop tôt pour évaluer les effets de cette réforme à moyen et long terme. Comme c'est souvent le cas pour toute réforme institutionnelle, certains problèmes sont en effet restés sans réponse. Les résultats espérés dépendront surtout de la bonne mise en pratique de la réforme et de la prudence avec laquelle seront conçues les réformes ultérieures. Réunissant 63 municipalités, parmi lesquelles la ville de Montréal représente à elle seule 53 % du total de la population métropolitaine, la CMM devra trouver son équilibre interne ainsi que sa place entre les gouvernements provincial et local. Si la fusion a eu pour résultat d'agrandir les villes de Montréal et de Longueuil, elle ne les a pas rendues nécessairement plus fortes sur le plan fiscal. Par ailleurs, le rôle des arrondissements et l'ampleur de leurs compétences et ressources propres continuent de soulever des débats au sein des villes fusionnées. Surtout, le nouveau gouvernement provincial, qui est en place depuis 2003 et n'a pas été tout à fait favorable au processus de fusion, a présenté un projet de loi qui autorise les anciennes municipalités à se

défusionner. En outre, la réforme institutionnelle n'a pas pris en compte le problème de la stabilité à long terme des ressources municipales. Enfin, les relations verticales actuelles, notamment entre la province et la CMM, devront faire l'objet d'ajustements. Le présent chapitre passe en revue les réformes de gouvernance mises en place dans la région métropolitaine de Montréal et les examine à la lumière du débat politique récent et de l'expérience des autres pays de l'OCDE.

Principaux défis pour une gouvernance métropolitaine à Montréal

Les principaux défis qui doivent être relevés en matière de gouvernance métropolitaine à Montréal sont similaires à ceux d'autres régions métropolitaines de l'OCDE à plusieurs titres. Dans le nouveau contexte de mondialisation économique, les villes et leurs régions sont soumises à une concurrence partout dans le monde, et subissent en parallèle des pressions de plus en plus lourdes dans le domaine social et écologique (exclusion et inégalités sociales, étalement urbain, pollution, détérioration des infrastructures et quartiers en déclin). Leur capacité à surmonter ces défis dépendra dans une large mesure de leur aptitude à mobiliser sur le long terme des ressources privées, publiques et communautaires. Le problème est que dans la plupart des pays de l'OCDE, les régions métropolitaines sont souvent régies par des structures institutionnelles et financières inadaptées et trop complexes. Parmi les principaux enjeux affectant la gouvernance métropolitaine, on trouve :

- *La fragmentation des juridictions administratives à l'intérieur des zones métropolitaines*, qui a pour conséquence l'absence de correspondance entre les territoires administratifs et fonctionnels. Alors que les grandes villes des pays de l'OCDE s'étendent au-delà de leurs frontières géographiques, les anciennes délimitations administratives sont souvent restées inchangées, ce qui a pour conséquence de créer à l'intérieur de la zone métropolitaine une véritable mosaïque de municipalités, chacune d'entre elles cherchant à défendre ses intérêts propres. Dans cet environnement politique complexe, il devient difficile d'atteindre un consensus sur des objectifs à moyen ou long terme, tels que la protection de l'environnement, le développement économique et la compétitivité, la cohésion sociale, la distribution équitable de financements publics, et le niveau et la qualité des services publics dans la région.
- *Des pressions de plus en plus lourdes sur les ressources financières/fiscales des autorités locales* au sein des régions métropolitaines, qui doivent faire face à de nouvelles charges alors que la situation économique et sociale de nombreuses couches de leur

population se dégrade, et que la mondialisation requiert d'importants investissements en infrastructures pour maintenir leur compétitivité économique. Dans de nombreux pays, la décentralisation a entraîné des délégations de responsabilités sans financement adéquat, c'est-à-dire que des niveaux supérieurs de gouvernement se sont déchargés de leurs responsabilités sur le niveau local sans les accompagner des réformes financières et fiscales correspondantes, celles-ci étant politiquement difficiles à mettre en place. La réforme des finances publiques urbaines est donc en retard par rapport aux évolutions institutionnelles dans les régions métropolitaines.

- *Le manque de coordination des politiques entre elles.* Pour contrôler la croissance urbaine au niveau métropolitain, une coordination intergouvernementale efficace est nécessaire. Par exemple, si l'étalement urbain entraîne des coûts importants pour les gouvernements centraux en termes d'infrastructures et d'équipements, il s'agit en revanche d'une nouvelle source de revenu pour les municipalités des banlieues qui dépendent fortement de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt foncier. Il pourrait être plus rentable de regrouper certaines activités industrielles dans la ville-centre, mais les banlieues souhaiteraient tout de même bénéficier des revenus émanant des entreprises situées sur leur propre territoire. Pour chaque niveau de gouvernement, les véritables défis consistent donc désormais à faire face aux différentes priorités nationales, infra-nationales et locales en termes de développement économique, et à limiter l'étalement urbain dans les régions métropolitaines.

Dans le Montréal métropolitain, la réflexion stratégique sur la gouvernance métropolitaine a longtemps été étroitement liée à la question des causes principales du déclin de Montréal et à l'élaboration d'une stratégie pour son développement (Encadré 2.1). Qu'ils aient été commandés par les gouvernements provincial ou fédéral ou les différents partis politiques qui se sont succédés au pouvoir depuis les années 1970, tous les rapports soulignent l'absence d'une véritable impulsion directrice à l'échelle régionale et la nécessité d'une structure de gouvernance appropriée pour relever les défis du développement économique.

Encadré 2.1. Evolution historique de la réflexion stratégique sur Montréal

Depuis le début des années 1970, la plupart des grandes réflexions stratégiques autour de Montréal se sont appuyées sur le constat que l'ancienne première ville économique canadienne avait non seulement perdu sa position pionnière au Canada mais qu'elle connaissait même un certain déclin. Longtemps considérée comme plaque tournante incontournable pour les échanges de marchandises entre le Canada, l'Europe et l'Amérique du Nord, Montréal s'était alors dotée d'infrastructures de transport de qualité. En plus d'avoir joué un rôle important dans le développement de l'Ouest canadien, Montréal a contribué à accélérer, depuis sa fondation, le développement économique des autres régions de la province dont l'économie est longtemps restée tributaire de l'exploitation de ressources naturelles. Plus tard, le prolongement de la voie navigable du Fleuve Saint-Laurent jusqu'aux Grands Lacs a eu des conséquences néfastes sur l'activité du Port de Montréal. N'étant plus l'arrêt obligatoire des navires océaniques, Montréal a vu les activités liées au transport de marchandises chuter considérablement. À la même époque, on a observé, à l'échelle du continent, un transfert progressif des activités économiques vers le centre et plus tard vers l'Ouest. Les retombées de la signature du Pacte de l'automobile de 1965 entre le Canada et les États-Unis ont essentiellement profité à l'Ontario, notamment parce que les grands constructeurs américains déjà implantés dans la région de Détroit ont préféré avoir leurs filiales à proximité de leurs installations américaines. Inévitablement, Montréal a perdu au fil des années un nombre considérable de sièges de sociétés financières, qui se sont délocalisées au profit de Toronto ainsi devenu le véritable centre économique canadien.

Du point de vue des grandes tendances stratégiques, on peut distinguer deux grandes périodes :

Entre 1970 et 1980, le gouvernement fédéral a pris lui-même des initiatives pour redonner un second souffle à la métropole québécoise, dont les résultats sont analysés dans le rapport Higgins-Martin-Raynauld (HMR) (1970) et le rapport Picard (1986). D'abord dans le rapport HMR, commandé par le ministère de l'Expansion économique régionale du gouvernement fédéral créé en 1969, le regard sur Montréal s'inscrit dans une réflexion plus vaste sur l'importance du développement régional au Canada. Considérant l'intérêt de créer un « *pôle de développement qui par ses effets d'entraînement assurera le développement de l'ensemble du Québec* », l'orientation à suivre serait de renforcer et de consolider l'espace économique de Montréal à travers des investissements qui se diffuseraient à l'ensemble des régions par effet d'entraînement¹. La sortie du rapport Picard (1986) s'inscrit ensuite dans un contexte économique plus difficile. L'Exposition universelle de 1967 et les Jeux olympiques d'été de 1976, qui ont généré des coûts importants en construction d'infrastructures, n'ont en revanche pas eu les répercussions espérées. En outre, le déclin de l'industrie lourde sur laquelle reposait l'économie de Montréal a empêché la ville de faire face aux deux chocs pétroliers de la fin des années 1970 et du début des années 1980. À cela s'ajoute le fait que la gouvernance à Montréal est caractérisée par « *un leadership disséminé, compétitif, contradictoire et conflictuel* » (Picard, 2002). C'est alors que le comité ministériel sur le développement de la région de Montréal du gouvernement fédéral a établi en 1986 un comité consultatif composé de seize personnes provenant de tous les milieux avec à sa tête, Laurent Picard, Doyen de la Faculté d'administration de l'Université McGill². Le comité a proposé une stratégie de développement reposant sur les forces de Montréal et identifié sept grands axes prioritaires sur lesquels appuyer la relance de l'économie montréalaise : activités internationales, haute technologie, finance et commerce international, design, industries culturelles, tourisme et transport. Il faut noter que ces axes d'intervention préfiguraient déjà de l'approche de grappes industrielles. Le comité avait également souhaité le développement de nouveaux secteurs économiques prometteurs comme les biotechnologies et les télécommunications, et avait recommandé l'implantation de l'Agence spatiale canadienne à Montréal (elle se trouve en fait à Longueuil) et la concentration des activités aéroportuaires dans un seul aéroport, celui de Dorval. Enfin, le rapport avait souligné le manque d'une véritable impulsion directrice comme principal obstacle au développement économique.

Encadré 2.1. (Suite)

Depuis 1990, le gouvernement provincial cette fois-ci a cherché à développer une réflexion stratégique pour concevoir l'avenir du Grand Montréal. De cette initiative sont issus le rapport Pichette du *Groupe de travail sur Montréal et sa région* paru en 1993, et le rapport Bédard de la *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales* rendu public en 1999 (Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, 1999). Contrairement à l'approche fédérale, ces études n'abordent pas de front les préoccupations liées aux stratégies de développement économique, mais s'intéressent davantage aux structures de gouvernance, soulignant le manque de coordination et l'absence de vision métropolitaine. Par ailleurs, l'accent est mis pour la première fois sur la région métropolitaine et la nécessité d'une impulsion directrice pour améliorer sa compétitivité. L'une des principales recommandations des deux rapports a été de créer une instance métropolitaine chargée de la planification et de la coordination dans certains domaines stratégiques, y compris le développement économique et le transport.

Les réformes de gouvernance métropolitaine mises en place dans les pays de l'OCDE ont pris des formes diverses (Encadré 2.2). Les réformes institutionnelles récentes du Montréal métropolitain s'inscrivent ainsi dans une dynamique qui a été lancée depuis quelques années dans d'autres régions métropolitaines. Qu'il s'agisse de la fusion de Montréal et de Longueuil ou de la création de la Communauté métropolitaine, les réformes institutionnelles constituent une occasion appréciable de relever le défi de la compétitivité de Montréal. Les réformes sont toujours en cours, dans la mesure où certains aspects du nouveau cadre de gouvernance métropolitaine demandent à être consolidés, en particulier en ce qui concerne la clarification des compétences, des responsabilités et des ressources fiscales.

Encadré 2.2. Principales évolutions de la gouvernance métropolitaine dans les pays de l'OCDE

Face aux nouveaux défis de la mondialisation, de la décentralisation et de la métropolisation, les pays de l'OCDE ont essayé à travers divers cadres institutionnels métropolitains d'améliorer la cohérence des politiques, de réduire les disparités internes et de permettre une meilleure distribution des services publics au sein des régions métropolitaines. Les différentes approches présentées dans la typologie ci-dessous ne sont pas mutuellement exclusives, puisque certaines régions combinent plusieurs aspects différents.

1/ L'option du **statu quo** produit rarement des résultats positifs, et se trouve souvent confrontée à long terme à différents arguments contre les réformes.

Si l'on adopte l'hypothèse de citoyens géographiquement mobiles, **la compétition entre les juridictions** pourrait inciter les gouvernements à améliorer l'efficacité des services publics. Cependant, des expériences similaires en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord ont montré que la compétition fiscale peut entraîner un certain déclin dans le niveau des services ou une baisse de leur rentabilité, ainsi qu'une rivalité inutile entre les différentes juridictions.

Encadré 2.2. (Suite)

2/ Les solutions intermédiaires comprennent toutes les formes de **collaboration horizontale**, allant des mesures strictement fiscales à l'intérieur de la région métropolitaine jusqu'à la création d'agences métropolitaines mono ou pluri-fonctionnelles.

Plusieurs pays de l'OCDE ont opté pour des mesures purement **fiscales**. Dans certains cas, les mécanismes fiscaux au niveau métropolitain peuvent être administrés par le gouvernement national (par exemple les programmes de péréquation en Suède) ou apparaître dans le cadre d'initiatives de collaboration horizontale (comme le programme de partage des assiettes fiscales à Minneapolis-St. Paul aux Etats-Unis).

Pour des raisons pratiques, des **agences sectorielles** ont été créées afin de gérer des services publics sur le territoire métropolitain, par exemple les transports (SEPTA à Philadelphie aux Etats-Unis, *Strathclyde Passenger Transport Executive* à Glasgow au Royaume-Uni). Ces agences sont en général financées par les redevances d'utilisation, les contributions des municipalités membres ou d'autres sources complémentaires. Certaines institutions horizontales similaires à la CMM couvrent un plus large éventail de domaines et prennent en charge des fonctions de *coordination* et de *planification* au niveau métropolitain, remplissant ainsi le rôle d'**agences plurifonctionnelles**. Elles gèrent des domaines divers tels que les transports, la police, la prévention des incendies et l'élaboration de plans d'urgence, le développement économique, la culture, l'environnement et la santé (*Greater London Authority* au Royaume-Uni), mais aussi les parcs, l'aménagement du territoire, le traitement des déchets et le recyclage (le *Metro Council* à Portland, dans l'Oregon aux Etats-Unis). Ces organismes sont souvent composés d'élus directs et peuvent parfois lever leurs propres impôts (par exemple, le *Metro Council* de Portland récolte 14% de son budget de 200 millions USD grâce à son propre impôt foncier).

Ils peuvent aussi compter sur les contributions des municipalités membres (54% en ce qui concerne l'Association de Stuttgart en Allemagne), les redevances d'utilisation ou des prélèvements effectués sur des entreprises exploitées au niveau métropolitain (à Portland par exemple, plus de 50% du budget du *Metro Council* provient du plan de traitement des déchets solides, du zoo, du palais des congrès, du centre d'expositions et du Centre artistique de Portland).

3/ **La gouvernance métropolitaine informelle**. Au lieu de créer de nouvelles institutions au niveau métropolitain, certain pays de l'OCDE ont parfois choisi des solutions originales s'appuyant sur des institutions déjà existantes, créant ainsi de facto les conditions d'une gouvernance métropolitaine informelle. Par exemple, la *Comunidad Autónoma de Madrid* s'est progressivement imposée comme « méso » gouvernement avec des limites administratives de l'ancienne province de Madrid. Dans d'autres cas, de nouveaux mécanismes de régulation sont apparus grâce à des réseaux de villes qui avaient spontanément comblé les vides institutionnels, permettant une liberté de dialogue et de coopération entre les villes du territoire métropolitain. Cette forme peu contraignante de gouvernance a par exemple contribué au développement du Grand Lyon en France.

4/ On rencontre aussi des **solutions radicales**, aussi bien sous forme de réorganisation à grande échelle (par exemple les fusions) que de création ou de suppression de gouvernement métropolitain (Londres). Cependant, alors que les fusions entraînent la disparition d'un certain nombre de municipalités, la création d'un niveau métropolitain de gouvernement n'entraîne pas forcément la disparition des anciennes structures locales.

La nouvelle architecture institutionnelle : une réforme inachevée?

Les récentes réformes institutionnelles du gouvernement du Québec ont porté sur deux volets principaux : (i) la création d'une instance métropolitaine, la Communauté métropolitaine de Montréal, chargée notamment de la planification, de la coordination et du financement (loi 134); (ii) une réorganisation municipale qui s'est traduite par la création de deux grandes villes issues de fusions de municipalités à l'intérieur de la région métropolitaine, Montréal et Longueuil (loi 170). Ces innovations ont entraîné un nouveau partage des responsabilités entre les différents acteurs (Tableau 2.1). La création de l'organisme métropolitain devrait fournir les outils nécessaires à l'émergence d'une vision d'ensemble des enjeux métropolitains, et instaurer une répartition plus équitable du financement des équipements métropolitains. De même, la création des arrondissements au sein des deux grandes villes nouvelles constitue une innovation importante issue de la récente réorganisation municipale. Les arrondissements se sont vu octroyer la responsabilité des services de proximité, alors que la ville conserve le pouvoir d'établir des normes à l'échelle locale et de gérer les services bénéficiant à l'ensemble des citoyens. En dehors du nouveau partage des compétences, la récente réforme devrait permettre une répartition plus équitable des coûts des services à l'échelle des nouvelles villes.

En dépit de l'ampleur de ces réformes, l'exercice demeure inachevé à bien des égards. Bien que le nombre de municipalités locales sur le territoire de la CMM ait diminué, la région métropolitaine demeure une mosaïque institutionnelle³ dense. On y recense en effet :

- 63 municipalités, dont les trois grandes villes principales (Montréal, Longueuil et Laval) représentent 75% de la population métropolitaine ; ces municipalités sont chacune dotées de leur propre conseil municipal élu et de leur propre comité exécutif.
- Dans les villes fusionnées, 27 arrondissements à Montréal et 7 arrondissements à Longueuil remplacent les anciennes villes⁴; ils constituent une nouvelle instance de décision et de consultation en vue d'adapter les décisions aux particularités locales et d'assurer une gestion locale des services de proximité. Chacun de ces arrondissements est doté de son propre conseil d'arrondissement.
- 14 municipalités régionales de comté (MRC), qui sont des structures supra-municipales regroupant certaines municipalités d'un territoire donné. Sur les 14 MRC, 8 sont complètement comprises dans le territoire de la CMM, tandis que les 6 autres n'y sont que

partiellement comprises. Les MRC sont gérées par un conseil composé des maires des municipalités membres, dont l'un est élevé par ses pairs au rang de préfet de MRC. Les villes de Montréal, Longueuil, Laval et Mirabel ont le statut de MRC.

- 2 régions administratives (Montréal et Laval) relevant du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, et 3 parties de régions administratives (Montérégie, Laurentides et Lanaudière) relevant du ministère du Développement économique et régional du gouvernement provincial (le Québec étant divisé en 17 régions administratives).

Le nouveau cadre institutionnel fait apparaître un certain enchevêtrement d'institutions, notamment entre les MRC, les régions administratives et la CMM. Contrairement à Laval par exemple, qui constitue à la fois une municipalité, une MRC et une région administrative, les couronnes Nord et Sud (qui désignent les municipalités périphériques de la CMM, autres que Longueuil et Laval, situées de chaque côté du Fleuve St-Laurent) sont tiraillées entre la CMM, leur MRC et leur région administrative. Cette complexité institutionnelle n'est toutefois pas propre à la région métropolitaine de Montréal. Dans de nombreux pays de l'OCDE qui ont lancé d'importantes réformes métropolitaines, d'anciennes structures continuent de coexister au côté des nouvelles, souvent pour des raisons historiques, en raison du sentiment d'appartenance à un territoire ou simplement pour des questions de droits acquis. En général, c'est davantage l'absence d'une répartition claire des compétences que le maintien de ces structures qui risque d'entraver les processus de gouvernance métropolitaine. Toutefois, la situation peut devenir complexe à gérer lorsque les territoires des différentes structures institutionnelles manquent d'harmonisation entre eux, alors que la délimitation des compétences elles-mêmes est floue et qu'il n'existe aucun mécanisme de coordination, ce qui semble être le cas de la région métropolitaine de Montréal.

Au niveau supra-municipal, la CMM exerce des responsabilités de planification et de coordination dans les domaines métropolitains stratégiques, comme l'aménagement du territoire, la gestion des déchets, l'aménagement du réseau artériel métropolitain, l'assainissement de l'eau et de l'air, le développement économique et le développement artistique et culturel. En plus de l'aménagement du territoire, la CMM exerce des responsabilités en matière de financement de logements sociaux, des transports et des équipements, des infrastructures, des services et des activités à caractère métropolitain. Les compétences des MRC vont être modifiées du fait de la création de la CMM, en particulier en ce qui concerne l'aménagement du territoire, l'une de leurs principales fonctions. D'une part, les MRC qui sont totalement intégrées à

l'intérieur du territoire de la CMM n'auront plus aucune responsabilité en matière d'aménagement du territoire à partir de 2005, c'est-à-dire après l'adoption du Schéma métropolitain de développement de la CMM. D'autre part, les MRC qui ne sont que partiellement intégrées continueront à assumer la planification de l'aménagement du territoire, mais uniquement pour leurs municipalités qui sont situées en dehors du territoire de la CMM. Bien qu'elles perdront certaines compétences au profit de la CMM, elles conserveront quelques responsabilités en matière de développement économique, de sécurité civile et de prévention des incendies. Les MRC sont aussi le territoire d'intervention des Centres locaux de développement (CLD), dont le mandat est de regrouper et de coordonner les services aux entreprises⁵. En ce qui concerne le statut des MRC qui sont partiellement comprises au territoire de la CMM, l'une des principales préoccupations touche aux problèmes qu'elles rencontrent pour élaborer des stratégies cohérentes. Étant donné le caractère facultatif de certaines compétences des MRC, on remarque également une certaine asymétrie dans la répartition des responsabilités sur le territoire de la CMM. Un tel enchevêtrement de responsabilités risque d'entraîner des conflits entre les niveaux institutionnels.

Tableau 2.1. Exemple de partage des champs de compétences municipales entre les différents acteurs sur le territoire de la RMR de Montréal

	Arrondissements	Municipalités locales	MRC totalement incluses dans le territoire de la CMM	MRC partiellement incluses dans le territoire de la CMM	CMM
Aménagement du territoire et urbanisme	Élaboration des règlements d'urbanisme dont le zonage et les plans d'implantation et d'intégration architecturale	Élaboration du plan d'urbanisme	Perdent cette compétence dès l'adoption du schéma d'aménagement de la CMM	Élaboration d'un schéma d'aménagement et de développement pour les municipalités de leur territoire situées en dehors de la CMM	Élaboration du schéma d'aménagement et de développement métropolitain
Parcs et boisés	Parcs locaux	Parcs locaux	Parcs régionaux	Parcs régionaux	Programme de mise en valeur des <i>Espaces verts</i> (boisés)
Développement économique	Soutien financièrement les organismes de développement économique local, communautaire et social	Planification et élaboration des règles relatives au soutien financier par les arrondissements en matière de développement (pour Montréal et Longueuil)	Aide aux organismes de développement économique. Fonds d'investissements locaux	Aide aux organismes de développement économique. Fonds d'investissements locaux	Promotion économique internationale, élaboration d'un plan des grands enjeux du développement économique de son territoire
Matières résiduelles	Enlèvement	Transport et élimination		Élaboration d'un plan de gestion pour les municipalités de leur territoire situées en dehors de la CMM	Élaboration d'un plan métropolitain de gestion des matières résiduelles
Protection des incendies et sécurité civile		Police, protection contre les incendies et mesures d'urgence.	Planification du schéma de couverture de risques	Planification du schéma de couverture de risques	
Évaluation foncière et péréquation		Imposition des taux de taxation, Confection du rôle d'évaluation et perception des impôts.	Les MRC peuvent remplir ce rôle pour les municipalités rurales de leur territoire	Les MRC peuvent remplir ce rôle pour les municipalités rurales de leur territoire	Établissement d'un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière.

Tableau 2.1. (Suite)					
Cours d'eau			Exerce une compétence sur les cours d'eau locaux et régionaux situés à l'intérieur de leur territoire	Exerce une compétence sur les cours d'eau locaux et régionaux situés à l'intérieur de leur territoire	Programme de mise en valeur des <i>Espaces bleus</i>
Transport en commun		Financement, exploitation et gestion du réseau par le biais de sociétés de transport	Gestion du transport en commun (facultatif)	Gestion du transport en commun (facultatif)	Grandes orientations et financement des aspects à caractère métropolitain
Réseau routier	Voirie locale (règlements afférant au stationnement, et à la circulation locale)	Réseau routier local	Gestion du réseau routier local (facultatif)	Gestion du réseau routier local (facultatif)	Réseau artériel métropolitain
Habitation, Logement social		Fonds de développement de logements sociaux (obligatoire pour certaines villes dont Montréal et Longueuil)		Financement et gestion du logement social pour les municipalités de leur territoire situées en dehors de la CMM (facultatif)	Fonds métropolitain du logement social, financement de nouveaux projets et du déficit d'opérations des offices municipaux d'habitation
Équipements, services et activités à caractère métropolitain		Contribuent au financement des équipements à caractère métropolitain situés sur leur territoire (1/3)			Identification des équipements à caractères métropolitains et contribution à leur financement (1/3)

Notes :

1. L'agence métropolitaine de transport (AMT) est un organisme public qui relève du gouvernement provincial. Elle assure la programmation, l'intégration et la coordination des activités relatives aux transports publics de la région métropolitaine. En outre, elle gère le réseau des trains de banlieue et assure l'intégration des tarifs et des services.

2. Le gouvernement du Québec contribue au dernier tiers du financement des équipements, services et activités à caractère métropolitain.

Source: Communauté métropolitaine de Montréal

Le maintien des régions administratives, du moins dans leur état actuel, est tout aussi problématique. C'est pourquoi il serait cohérent d'envisager la création d'une région administrative unique qui correspondrait à la zone fonctionnelle de la CMM. Les régions administratives furent créées dans les années 1960 par le gouvernement provincial dans le but de coordonner les interventions des divers ministères provinciaux. Elles sont le siège des Conseils régionaux de développement (CRD), chargés de conseiller le gouvernement sur toute question relative au développement des régions, d'adopter un plan stratégique régional et de conclure des ententes avec les ministères et organismes gouvernementaux. Les régions administratives n'ont pas de compétence fonctionnelle⁶. Le problème majeur que pose le maintien des régions administratives en leur forme actuelle tient au fait que le gouvernement provincial s'en sert comme unité de base pour ses politiques et ne tient ainsi pas nécessairement compte de la véritable région fonctionnelle de Montréal. Étant donné qu'une partie importante des territoires de Lanaudière, Laurentides et de Montérégie n'est pas incluse dans la CMM, les politiques régionales du gouvernement ne coïncident pas avec les priorités et les besoins de la région fonctionnelle métropolitaine, ce qui pourrait même compliquer l'application de certaines des compétences de la CMM. En outre, deux de ces régions administratives se trouvent sous la responsabilité du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) alors que les trois autres sont sous la responsabilité du ministère du Développement économique et régional. Cette différence peut générer d'éventuels conflits entre ces deux ministères.

Outre les structures municipales locales et supra-locales, la présence d'agences gouvernementales et de sociétés d'État au sein d'un même champ de compétence amplifie les problèmes inhérents au partage des compétences entre les acteurs dans la région métropolitaine. Les exemples les plus flagrants se trouvent dans le domaine du transport, où la CMM et les sociétés municipales de transport cohabitent avec l'Agence métropolitaine de transport (AMT), organisme provincial créé en 1995 pour coordonner la politique des transports dans la région métropolitaine. Au niveau du développement économique, on note la présence de nombreuses sociétés d'État, notamment Investissement Québec, la Société générale de Financement (SGF) et des organismes résultant d'un partenariat public-privé comme Montréal International. Il s'avère assez fréquent de retrouver une panoplie d'acteurs ayant des mandats complémentaires, voire relativement proches. Le fait que certains aient parfois empiété sur le domaine d'intervention d'autres acteurs, notamment dans le domaine du développement économique, démontre la persistance de conflits de juridiction et l'absence d'un mécanisme susceptible de faire en sorte que les intervenants s'en tiennent exclusivement au mandat qui leur a été confié. C'est pourquoi la capacité de la CMM à assurer sa mission de coordination et de planification métropolitaine dépendra en grande partie de la volonté politique.

Le nouveau gouvernement de la province du Québec a récemment fait connaître son intention de réorganiser ses activités (Parti Libéral du Québec, 2003). Affichant son objectif de redéfinir ses fonctions, le nouveau gouvernement du Québec a avancé l'idée d'une décentralisation territoriale des instances de décision. Dans cette perspective, les juridictions locales et supra-locales vont certainement se voir confier plus de responsabilités et de ressources dans des domaines tels que l'éducation, le développement économique, les services médicaux et sociaux. A l'heure actuelle, les bénéficiaires de ces nouvelles compétences n'ont pas encore été définis. Le nouveau gouvernement libéral a néanmoins réitéré son opposition à la création de nouvelles structures, tout en se déclarant plus favorable à une participation accrue d'acteurs locaux dans les processus de prise de décisions. Les responsables du gouvernement doivent envisager une manière efficace de transférer les responsabilités, en tenant compte des spécificités de chaque région. Si les MRC et les municipalités locales dans la plupart des régions du Québec sont susceptibles de faire l'objet d'une telle décentralisation de responsabilités, la situation pourrait être différente dans la région métropolitaine de Montréal, où certaines compétences pourraient être attribuées à la CMM.

Bâtir sur la nouvelle « autorité métropolitaine »

La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) a été créée en 2001 pour répondre à la dynamique spatiale et économique de la région métropolitaine, et en particulier à l'extension géographique des zones de trajets domicile-travail et du marché du travail. La CMM est un échelon régional un peu plus « léger » qu'un système de gouvernement à deux échelons (un ensemble de municipalités chapeauté par un échelon régional), qui s'étend approximativement sur le territoire métropolitain. Ces instances métropolitaines plus « légères » sont habituellement en charge de domaines bien précis, avec peu ou pas de représentation directe et sous l'impulsion d'accords de coopération entre municipalités. La raison d'être de la CMM est à peu près la même que pour la plupart des grandes villes où l'on a créé des instances métropolitaines, c'est-à-dire faire face à la fragmentation juridictionnelle croissante au sein de la région métropolitaine. Ses objectifs sont les mêmes que dans d'autres pays, notamment empêcher l'étalement urbain, offrir des infrastructures au niveau métropolitain et garantir la cohérence des politiques entre les diverses municipalités. Bien que les premières expériences de gouvernance métropolitaine montréalaise remontent aux années 1920, la CMM représente la première tentative visant à harmoniser l'intégration fonctionnelle et la prise de décision politique (avant la fusion, la Communauté urbaine de Montréal, créée en 1970, couvrait seulement l'île)⁷. Sachant que Montréal est déjà quelque peu « sur-gouvernée » (Collin, 2000), la consolidation des acquis de la CMM permettrait à celle-ci de remplir le rôle d'un intermédiaire utile et

fiable entre les municipalités et la province. Bien que son domaine de compétences et l'étendue de ses responsabilités aient été clairement définis par la *loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (aussi connue sous le nom de « projet de loi 134 ») qui a permis sa création, il existe encore de nombreuses zones de chevauchement avec d'autres structures existantes. Ceci tient en partie au fait que certaines structures continuent à prendre en charge des responsabilités qui dépassent celles qui leur sont attribuées dans leur mandat. En outre, pour que la CMM remplisse son rôle, il faudrait rationaliser la structure institutionnelle de la région métropolitaine. Si l'on souhaite renforcer les responsabilités de l'organisme métropolitain, il faudrait alors certainement repenser ses mécanismes de financement et sa légitimité, donc ses modalités de représentation.

Compétences et responsabilités

Comme un certain nombre d'autres « gouvernements régionaux légers » d'Amérique du Nord et d'Europe, la CMM est essentiellement un organisme de coordination et de planification qui détient peu de pouvoirs exécutifs. Si un rôle d'« exécutant » de la politique régionale ne se justifie probablement pas pour la CMM, son rôle en tant que médiateur de conflits politiques régionaux et coordonnateur des investissements publics est en revanche potentiellement très important. En assurant de façon intégrée la planification et les investissements en infrastructures de transport et autres infrastructures stratégiques, la CMM peut en effet contribuer à renforcer la compétitivité globale de la région métropolitaine, réduire la congestion et les externalités environnementales et améliorer la qualité de la vie. Cet objectif pourra être atteint en intégrant la planification et les investissements dans le domaine des transports et des autres infrastructures stratégiques. La CMM est en réalité le seul organisme capable de mesurer et de comparer la totalité des coûts sociaux de l'aménagement selon les différents sites et d'aider à orienter le développement vers les zones qui offrent le plus de potentiel. Cette perspective globale sur la région peut l'habiliter à faire contrepoids aux forces politiques qui dirigeraient les investissements d'infrastructures vers les zones les plus influentes politiquement, ce qui n'est pas nécessairement le plus avantageux sur le plan économique pour l'ensemble de la région métropolitaine.

Les autorités trouveraient intérêt à transférer à la CMM un certain nombre de responsabilités qui ont été jusqu'ici soit municipales, soit provinciales, et de bien délimiter les champs de compétence. En regroupant ainsi les fonctions d'envergure métropolitaine au sein d'une structure unifiée et globale, il est possible de construire un niveau institutionnel métropolitain solide sans ajouter de structures supplémentaires. En premier lieu, la tâche la plus importante qui s'impose est de simplifier et de rationaliser la gouvernance des transports

publics à l'échelle métropolitaine, qui entraîne actuellement des chevauchements de compétences et des frictions. Pour le moment, cette responsabilité incombe à l'Agence métropolitaine de transport (AMT) qui dépend directement du gouvernement provincial, ce qui s'avère parfois source de tension puisque l'AMT est aussi financée par les municipalités. L'AMT détermine les tarifs par zone et fournit des services dans certains cas (par exemple les trains de banlieue). A l'avenir, il serait plus efficace de concentrer la responsabilité des transports publics dans les mains d'une entité métropolitaine unique. Ainsi, la structure institutionnelle se rapprocherait de celle qui est la plus courante dans les grandes villes européennes et nord-américaines.

En second lieu, l'une des compétences majeures de la CMM est la planification et la coordination du développement économique. Actuellement, la coordination avec les autres entités locales est entravée par le maintien des responsabilités des MRC et des régions administratives, en raison du manque d'harmonisation entre leurs territoires et ceux couverts par la CMM, comme il a été mentionné plus haut. Par exemple, la CMM prépare une stratégie de développement économique pour toute la région métropolitaine, alors que les CRD s'affairent à préparer leur propre stratégie de développement économique pour les régions administratives. En outre, les dispositions légales laissent à la CMM la possibilité d'assurer elle-même la promotion du développement économique de la région métropolitaine à l'étranger. Il s'agit là d'exemples qui montrent que sur le plan de la compétitivité, Montréal gagnerait à instaurer une meilleure intégration des différentes fonctions de coordination et de promotion du développement économique.

En réalité, il s'agit de trouver un juste équilibre dans la prise en charge de certaines responsabilités en conférant les fonctions de coordination et de planification au niveau métropolitain sans pour autant priver le niveau local du pouvoir d'orienter son propre développement. A cet égard, la rationalisation des structures institutionnelles constitue une condition nécessaire pour un développement économique plus cohérent de la région métropolitaine, mais ce n'est pas une condition suffisante. Il sera en effet primordial de prévoir à l'avenir des mécanismes de prime et de sanction afin de garantir une coordination avec les autorités locales. Ceci pourrait se faire par exemple à travers la création d'un fonds de développement régional. Le Fonds de Développement métropolitain déjà en place, qui finance des projets de développement tels que celui de la mise en valeur des espaces bleus, pourrait donc être élargi et agrémenté d'une condition de résultats.

Mécanismes de financement

La CMM dispose d'un mécanisme de financement indépendant, mais n'a pas le pouvoir de prélever ses propres impôts. Elle tire son financement des municipalités membres (environ 75 %) et du gouvernement provincial (environ 25%). Les 63 municipalités autonomes reversent à la CMM un certain pourcentage de leurs revenus provenant de l'impôt foncier, et le Québec verse des transferts conditionnels pour les projets pris en charge par la Communauté. Par ailleurs, la CMM a la possibilité d'imposer une forme de tarification pour les nouveaux projets de développement et les utiliser pour encourager la promotion d'autres projets. Les municipalités membres de la CMM ont convenu d'un mécanisme de financement novateur : il s'agit d'un mécanisme de partage des revenus provenant de la croissance de l'assiette foncière et de la richesse foncière totale de chaque municipalité. Avec environ 70 millions CAD, le budget de la CMM reste relativement faible et représente moins d'un tiers du budget de l'instance métropolitaine de Stuttgart (Encadré 2.3). Si le budget de la CMM est représentatif de son rôle limité, qui se cantonne surtout à celui de coordination et de planification, ses ressources financières et fiscales paraissent néanmoins en elles-mêmes relativement limitées. A cet égard, l'exemple de la CMM témoigne des problèmes fiscaux que connaissent les municipalités de la plupart des provinces canadiennes.

Considérant l'élargissement des responsabilités de la CMM dans le financement d'infrastructures au niveau métropolitain, et l'éventualité qu'elle devienne non plus seulement planificateur, mais aussi fournisseur de services publics régionaux, il devient alors primordial d'élargir ses ressources propres. Le problème consiste à accroître ses ressources fiscales, qui doivent être étudiées de près par rapport aux autres niveaux de gouvernement et en fonction des responsabilités assumées par chacun en termes de structure fiscale. Dans ces conditions, il serait intéressant de considérer l'élargissement de l'assiette fiscale régionale au-delà de l'impôt foncier (qui provient des municipalités) et de réaffecter à la CMM, si la fusion avec l'AMT se concrétise, la taxe sur l'essence ainsi que les droits d'immatriculation automobile (il s'agit de la part prélevée dans la zone métropolitaine de deux taxes provinciales). Actuellement, la taxe métropolitaine sur l'essence (un supplément de 0.015 CAD par litre qui s'ajoute à la taxe provinciale sur l'essence) est reversée à l'AMT pour financer les transports en commun.

Légitimité et représentation

Tout comme d'autres formes d'institutionnalisation « légères », la CMM se caractérise par un système indirect de représentation politique, en cohérence avec son rôle de planification et de coordination régionale. En effet, bien que le

Conseil de la CMM soit composé de représentants élus des municipalités, il n'est pas directement responsable vis-à-vis de la population.⁸ Un des principaux inconvénients qui en découle est son manque de visibilité, donc de soutien politique. En fait, certains membres du Conseil de la CMM pourraient être réticents à adhérer à une forme de culture politique métropolitaine car ils tiennent leur légitimité d'un électorat local et sont par conséquent souvent enclins à faire passer les priorités locales devant les engagements métropolitains. Si la CMM est appelée à accroître ses responsabilités en matière de financement et fournir elle-même des services à l'échelle régionale, il faudra probablement trouver de meilleures formes de légitimité et de représentation politique. A cet égard, les exemples du parlement métropolitain de Stuttgart, directement élu, ou celui de la *Greater London Authority* (GLA), avec l'élection directe du maire de Londres et de l'assemblée séparément, offrent des exemples pertinents (Encadré 2.3). De même, les membres du *Metropolitan Service District* de Portland sont directement élus par la population. Dans le cas de la CMM, une option serait d'organiser l'élection directe d'une ou plusieurs instances de direction (le président, le comité exécutif, le conseil).

Encadré 2.3. Instances métropolitaines : l'Association régionale de Stuttgart et la Greater London Authority

L'*Association régionale de Stuttgart*, fondée en 1994, représente 179 municipalités, soit cinq comtés qui constituent la région métropolitaine de Stuttgart dans le Land de Bade-Württemberg, avec une population d'environ 2.6 millions d'habitants et une superficie d'environ 3 600 km². Le cadre légal de cette association est défini par une loi du Land adoptée en 1993. L'assemblée de l'Association est élue par scrutin général direct. L'Association a pour principales compétences l'aménagement du territoire, le transport en commun (planification et exploitation) ainsi que la promotion du développement économique à l'échelle régionale.

L'Association est financée par des contributions municipales (54%) et des transferts conditionnels du Land de Bade-Württemberg (46 %). La part des municipalités est essentiellement composée d'une contribution générale (11%) et d'une contribution particulière affectée aux transports en commun (35%). Ces deux contributions sont négociées chaque année, puis réparties entre les municipalités en fonction de la capacité fiscale des municipalités et selon certains facteurs structurels. L'Association n'a pas de pouvoir de taxation et ne perçoit pas de redevance d'utilisation, qui demeure une prérogative exclusive soit des municipalités, soit du Land. L'essentiel des dépenses (88% du budget de l'Association, qui s'élève à environ 140 millions EUR, soit environ 214 millions CAD) est affecté au financement des trains express régionaux et de l'organisme de transport régional qui gère les bus et les tramways.

La nouvelle Autorité du Grand Londres (*Greater London Authority, GLA*) fut créée en 2000, après la suppression du Conseil du Grand Londres (*Greater London Council*) en 1986. A la différence des gouvernements locaux ou régionaux précédents, elle est composée d'un maire directement élu (le maire de Londres, qui est élu par une circonscription électorale de 7.3 millions de personnes) et d'une assemblée élue séparément (l'assemblée de Londres).

Encadré 2.3. (Suite)

Les pouvoirs sont clairement séparés entre la GLA et le maire : le maire joue un rôle exécutif, prenant les décisions au nom de la GLA, tandis que l'assemblée a une fonction de contrôle et est chargée de nommer le personnel de la GLA. Le maire est le porte-parole de Londres, et il préside à l'élaboration des stratégies législatives pour les transports, le développement spatial et économique, et l'environnement. Il prépare aussi le budget pour la GLA, les transports publics, l'Agence de développement de Londres (*London Development Agency*), la police métropolitaine et le service de protection contre les incendies. L'assemblée surveille les activités du maire, qui doit rendre compte de ses décisions. L'assemblée peut aussi étudier d'autres domaines importants pour les Londoniens, publie ses résultats et ses recommandations, et soumet ses propositions au maire.

Parmi les compétences de la GLA se trouve un certain nombre de programmes du gouvernement déjà existants comme la police, la lutte contre les incendies, les transports et le développement économique. Ces quatre domaines clés de responsabilité incombent à différents comités : l'Autorité de police métropolitaine (*Metropolitan Police Authority*), l'Autorité de prévention des incendies et plans d'urgence de Londres (*London Fire and Emergency Planning Authority*), l'Agence des transports et l'Agence du développement de Londres (*Transport for London* et *London Development Agency*). Les autres domaines de compétence de la GLA sont l'environnement, la culture, les médias et le sport, la santé et les investissements intérieurs. La GLA ne peut pas prélever d'impôts. En 2002-2003, son budget était de 4.7 millions GBP. La plus grande partie des frais de la GLA sont pris en charge par une dotation du gouvernement central, en plus d'une petite contribution des contribuables de l'Autorité de Londres.

La construction d'une gouvernance métropolitaine ne pourra se réaliser qu'avec une véritable initiative de concertation citoyenne. Actuellement, le conseil de la CMM a la possibilité d'instituer des commissions permanentes, composées d'élus locaux. A l'issue de leur mandat, les commissions émettent des recommandations sur les domaines dont ils étaient en charge, mais elles ne disposent pas du pouvoir autonome d'initier un processus de consultations publiques. En revanche, dans le processus d'élaboration de ses documents stratégiques, tels que le schéma métropolitain d'aménagement et de développement, la CMM a institué une commission chargée de recueillir l'avis de la population sur le projet avant de l'adopter et de le transmettre au gouvernement provincial. La faible participation du public à cet exercice est davantage liée à une méconnaissance de la CMM qu'à l'absence de mécanismes de consultation. La CMM devrait donc établir une stratégie de sensibilisation et de mobilisation vis-à-vis des citoyens, qui pourra ensuite être disséminée par des relais locaux au niveau de la municipalité ou de l'arrondissement. Elle pourrait aussi pallier le déficit d'identité métropolitaine en développant une politique de communication plus agressive, en trouvant des moyens originaux pour informer et impliquer les citoyens. D'autres régions métropolitaines ont déjà mis en place des politiques de communication dynamiques, comme à Portland dans l'Oregon où le *Metro Committee for Citizen Involvement* (MCCI) a pour mission de faire participer les citoyens dans les activités de planification régionale⁹. Le Comité Metro dispose d'une douzaine d'autres comités de consultation, dont l'adhésion est ouverte à une grande diversité de personnes,

depuis le personnel et les élus d'autres juridictions jusqu'aux citoyens, représentants de groupes d'intérêts, représentants du milieu des affaires et autres. La participation des citoyens est aussi grandement encouragée par des ateliers, réunions publiques, journées portes ouvertes, envois postaux, distribution de tracts, enquêtes et publicité payée. Au-delà de la simple communication avec la société civile, les acteurs métropolitains devraient aussi promouvoir une politique dynamique de participation à la vie publique. Dans cette lignée, Montréal pourrait se référer à plusieurs expériences menées dans des pays de l'OCDE (Encadré 2.4).

Encadré 2.4. La société civile et le secteur privé dans la gouvernance métropolitaine

En Allemagne, l'Association régionale de Stuttgart travaille en étroite collaboration avec plusieurs groupes économiques et sociaux sur des initiatives variées. L'association a par exemple rejoint en 2001 *KulturRegion Stuttgart* (une association créée en 1991 pour la promotion de l'identité culturelle de la région de Stuttgart) et *SportRegion Stuttgart* (une association qui rassemble des municipalités, des associations et clubs sportifs). Elle a publié un rapport sur une étude menée conjointement avec *FrauenRatschlag Region Stuttgart*, un réseau féministe de femmes expertes ou engagées en politique, qui défend les intérêts des femmes dans la planification des transports régionaux. Les résultats de cette étude ont été pris en compte par l'association régionale pour l'élaboration du système des transports. En s'inspirant ainsi d'initiatives cohérentes, la CMM pourrait renforcer son image d'instance métropolitaine proche des citoyens, et faire des progrès en termes de collaboration.

Il serait également possible d'élargir et de renforcer la collaboration entre les acteurs publics et non publics en incitant l'autorité métropolitaine et le secteur privé à participer conjointement à leurs organisations respectives. Par exemple, l'autorité métropolitaine de Hanovre (KGH) en Allemagne est représentée dans plusieurs chambres de commerce (comme dans la chambre de commerce bilatérale Italie-Allemagne).

En Hongrie, la loi sur le Développement et la gestion de la région rend obligatoire la consultation d'associations volontaires et d'entreprises dans le processus de consultation qui précède la planification. Le secteur privé est aussi représenté au conseil pour le développement de la région métropolitaine de Budapest par l'intermédiaire de la chambre de commerce.

En Espagne, le projet de loi sur la modernisation des gouvernements locaux (actuellement présenté devant le parlement) prévoit de rendre obligatoire la création d'un « conseil social de ville » composé de représentants des sphères économique, sociale, professionnelle et communautaire), et ce pour toutes les grandes villes (c'est-à-dire les municipalités de plus de 250 000 habitants et les capitales de provinces qui ont entre 200 000 et 250 000 habitants). Ces conseils sociaux de ville seraient chargés de préparer des études, des recommandations et des rapports sur les politiques de développement local, la planification stratégique et les principaux projets urbains¹⁰. Chaque ville aurait ainsi la responsabilité de gérer son conseil social en fonction de ces critères de base.

Au-delà de la fusion

La nouvelle ville de Montréal a été créée en 2002 par le regroupement de 28 municipalités indépendantes. Les arguments en faveur de la fusion étaient les suivants : (i) la fusion réduirait le coût par habitant des services municipaux, et résoudrait le problème des externalités et de l'insuffisance de services qui en découle ; (ii) un système fiscal unique, des taux d'imposition uniformes et la création d'un budget unique, indépendant des capacités locales d'imposition, permettraient d'améliorer l'équité fiscale à l'intérieur de la ville fusionnée et de prendre en compte le coût plus élevé des prestations sociales dans l'ancienne ville de Montréal ; (iii) la fusion permettrait une meilleure coordination des politiques sur l'ensemble du territoire, en particulier dans les domaines des infrastructures, de l'aménagement du territoire et du développement économique. Dans le cas de Montréal, il est encore trop tôt pour porter un jugement concluant. S'il est certes logique de penser que la fusion puisse contribuer à augmenter la masse critique d'une ville afin qu'elle acquiert davantage de visibilité aux niveaux national et international, les avantages dépendront avant tout de la réalisation d'économies sur le coût d'exploitation des services municipaux, en particulier à travers une maîtrise de la croissance des salaires des employés municipaux. L'équité fiscale devrait sans aucun doute être améliorée, mais la fusion présente le revers d'annihiler certains des avantages de la concurrence entre municipalités et de réduire les possibilités pour les citoyens de choisir le niveau de service public qu'ils souhaitent. A cet égard, il conviendra certainement d'améliorer le statut des arrondissements. Dans tous les cas, la démocratie locale reste une valeur sûre à préserver quelle que soit l'issue du débat sur la défusion.

Effets potentiels de la fusion

L'une des justifications principales invoquées en faveur de la fusion est qu'elle permet aux municipalités de réduire les coûts en exploitant les **économies d'échelle**. D'une façon générale, les données économétriques montrent que pour la plupart des services publics, les économies d'échelle s'épuisent à des niveaux relativement bas de population (Bish, 2001). Au-dessus de 150 000 habitants, les coûts unitaires pour la plupart des services semblent rester constants. Certaines études suggèrent même que les grandes villes connaissent des déséconomies d'échelle, qui semblent toutefois résulter de facteurs structurels (densité ou ancienneté d'une ville) plutôt que de l'organisation institutionnelle. Au demeurant, il est encore trop tôt pour distinguer si les changements institutionnels ont influé sur les niveaux de coûts unitaires et d'offre de services. Il est donc difficile d'évaluer l'impact des fusions sur les coûts et les services au Canada. A titre d'exemple, la nouvelle ville de Toronto dit avoir atteint un niveau d'économies annuelles de

135 millions CAD (Kitchen, 2003), mais ce chiffre est contesté par Schwartz (Askin et al., 2003). D'une façon générale, on constate que la réalisation effective d'économies suite à la fusion dépend en grande partie de la qualité de l'administration publique sur le territoire fusionné, et de l'impact sur les salaires municipaux et sur les niveaux de services fournis, plutôt que des caractéristiques techniques de ces services.

Dans le cas de Montréal, les économies d'échelle se révèlent peu significatives, car jusqu'ici seuls les services de protection contre les incendies ont été fusionnés. En 2002, le budget municipal de la nouvelle ville de Montréal s'est élevé à 3.6 milliards CAD, ce qui ne représente qu'une hausse de 2% par rapport à l'année précédente (budget combiné des anciennes villes qui ont été fusionnées). Certes, les changements intervenus depuis un an seulement ne sont pas nécessairement représentatifs des schémas à long terme, mais la croissance modeste des dépenses n'indique pas que la fusion ait entraîné une poussée inflationniste des coûts. Cependant, un élément fondamental pour déterminer les coûts à long terme de la fusion est son effet sur le niveau des salaires. Dans certaines des anciennes municipalités, notamment dans l'ancienne ville de Montréal, les salaires des employés municipaux sont nettement plus élevés que dans le reste de la région métropolitaine¹¹. Si on laisse tous les salaires municipaux de la ville fusionnée s'aligner sur le niveau le plus élevé d'entre eux, sans s'efforcer véritablement de ralentir la hausse des rémunérations dans le secteur public, le risque d'inflation des coûts devient critique. Le pouvoir de négociation relativement plus important dont dispose la ville de Montréal pourrait lui permettre de modérer le rythme d'augmentation des rémunérations, bien que les syndicats de la Ville sont réputés pour être assez forts.

La fusion de Montréal devrait en revanche sensiblement améliorer l'*équité fiscale*, qui était l'un des grands objectifs déclarés de cette fusion. La connexion des recettes fiscales et des dépenses au niveau local et l'instauration d'un taux unique d'imposition sur tout le territoire de la nouvelle ville, pourraient assurer une meilleure équité pour les contribuables en termes de rapport qualité-prix, à condition toutefois que le niveau de service soit lui-même standardisé. On peut s'attendre à ce que la fusion engendre un degré de partage de l'assiette fiscale supérieur à celui qui résulterait d'un simple mécanisme de mise en commun des assiettes fiscales, car la nouvelle municipalité s'oriente vers un taux d'imposition commun ou harmonisé. En règle générale, les taux d'impôt foncier tendent à être plus bas dans les zones les plus riches de la nouvelle entité fusionnée, et plus élevés dans les zones les plus pauvres. C'était le cas à Montréal, où l'ancienne ville de Montréal appliquait un taux d'imposition plus élevé que les banlieues plus riches de l'île. C'est pourquoi le passage progressif à un taux commun accroîtra la contribution nette des zones riches. Cela dit, à Montréal, le

partage complémentaire de l'assiette fiscale est limité par le fait que l'ancienne ville et ses banlieues partageaient déjà une part importante de leurs assiettes fiscales respectives avant la fusion. De même, les services de police et de transport en commun étaient assurés à l'échelle de l'île depuis les années 1970.

En fin de compte, la fusion devrait réduire la concurrence à l'assiette fiscale au sein des entités fusionnées, et limiter les comportements du « chacun pour soi ». Cependant, cet avantage semble atténué du fait que les pouvoirs au niveau local restent limités. Le processus d'adaptation – compte tenu aussi de la résistance farouche de certaines des anciennes municipalités ayant une fiscalité légère – sera relativement lent, puisque les taux d'imposition ne peuvent augmenter (ou diminuer) de plus de 5% par an jusqu'au moment où ils atteindront un niveau de convergence. Cette progressivité est saine, car elle limite les injustices qu'impliquerait une modification soudaine de la situation fiscale nette, et par conséquent les résistances que cela susciterait de la part des citoyens.

Enfin, la fusion des municipalités a eu un impact mitigé pour ce qui est d'une meilleure *coordination* des services. En fait, la création de la CMM s'avère un élément beaucoup plus déterminant pour évaluer les progrès en matière de planification et de coordination dans la fourniture de services à portée locale et régionale. La planification des services stratégiques a en effet été confiée au niveau métropolitain suite à la création de la CMM. La fusion des municipalités n'a donc pu contribuer que faiblement à améliorer la coordination dans la région métropolitaine, d'autant plus que plusieurs services étaient déjà gérés à l'échelle de l'île de Montréal depuis la création de la CUM en 1970. Toutefois, le fait que les nouvelles villes fusionnées de Montréal et Longueuil parlent désormais chacune d'une seule voix au Conseil de la CMM contribue certainement à faciliter l'obtention de consensus dans la prise de décisions.

Repenser le rôle des arrondissements

Avec la fusion, les anciennes municipalités reconverties en arrondissements ont perdu beaucoup de leurs pouvoirs de décision. La fusion a en effet entraîné un transfert des responsabilités vers le haut. Bien que les conseils d'arrondissement soient responsables de la gestion de leur budget et qu'ils disposent d'une certaine autonomie, l'exercice de leurs compétences est fortement encadré par le Conseil de ville : d'une part, celui-ci détermine le financement des arrondissements par le biais de dotations, et d'autre part, il fixe le niveau des services que les arrondissements doivent offrir. Certains citoyens, provenant majoritairement des anciennes municipalités de banlieue, ont ainsi

critiqué l'éloignement du centre de décision, souhaitant que les conseils d'arrondissement disposent d'une marge de manœuvre plus importante.

Le rôle des arrondissements se confine de plus en plus à des tâches d'exécution, ce qui se reflète au niveau de leur autonomie fiscale. Dans la nouvelle Ville de Longueuil, l'ensemble des dotations globales versées représente 24.3% des dépenses totales de la Ville, alors qu'à Montréal, il est de l'ordre de 950 millions CAD sur un budget de 3.6 milliards CAD, soit 26.4% des dépenses totales de la ville. Cependant, en dépit de la part importante du budget de la ville que représentent les dotations, le seul moyen de financement autonome dont disposent les arrondissements est la tarification non fiscale de certains services. Puisque les arrondissements n'ont toutefois pas dépensé la totalité de leur dotation en 2002, ils ne se sont pas encore prévalus de cette disposition. En outre, un fonds de péréquation de 5 millions CAD a été mis en place dans le but d'accorder une aide supplémentaire aux arrondissements défavorisés ou faisant l'objet d'une sous-dotation.

La ville de Montréal passera progressivement du système de répartition des impôts et des services d'avant la fusion à un système plus harmonisé. Pour l'instant, les dotations globales que reçoivent les arrondissements issus des anciennes villes sont sensiblement équivalentes à ce que prévoyait leur budget de fonctionnement de 1999 pour les compétences à caractère local. Pendant la phase de transition vers un système plus harmonisé, il importe de maintenir les mécanismes qui tiennent compte des différences de niveaux de service en fonction des choix des individus et des quartiers. Pour satisfaire ces choix, la ville de Montréal sera peut-être amenée à renoncer à une partie de l'harmonisation. Une solution à cet égard consisterait à fixer une norme de service de base et de laisser ensuite les arrondissements voter les suppléments de niveaux de services qu'ils souhaitent par rapport à la norme, par exemple un ramassage plus fréquent des ordures.

Défusions ?

Moins de deux ans après son entrée en vigueur, la fusion est déjà remise en cause. Suite à l'élection d'un nouveau gouvernement en avril 2003, le mouvement des citoyens qui prônent le détachement de leur ancienne municipalité a regagné du terrain. Les motifs invoqués en faveur de la défusion sont de nature à la fois politique (éloignement du centre de décision), fiscale (absence d'économies inhérentes à la fusion, redistribution injuste de la richesse fiscale) et sociale (préserver les groupes communautaires et l'identité propre à chacun). Le nouveau ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir a proposé deux projets de loi sur la question. Le premier (*projet de loi 1*) prévoit pour les villes issues des réformes de 2002 des mesures leur permettant de

proposer des amendements visant à réorganiser l'administration de leurs propres affaires. Le second (*projet de loi 9*) vise, quant à lui, à encadrer les référendums sur les possibles démantèlements de municipalités, en même temps qu'il présente les dispositions conditionnant la reconstitution de ces mêmes municipalités. Initialement, ce projet de loi instaurait aussi des mesures de péréquation et l'obligation d'une prise en charge d'une grande partie des services à l'échelle du territoire des villes fusionnées, comme la prévention des incendies, les services de police, la sécurité civile, les équipements supra-locaux, le logement social et les tribunaux municipaux. Enfin, les municipalités potentiellement démantelées et les villes fusionnées devront se mettre d'accord sur la gestion des compétences au niveau de l'agglomération et la répartition du coût de ces responsabilités entre les juridictions.

Certains scénarios de réorganisation ont été envisagés. Outre la défusion de certaines parties des nouvelles villes, les villes fusionnées se sont penchées aussi sur des projets de réforme pour donner davantage de responsabilités aux arrondissements. Parmi les différents modèles de décentralisation, des options décentralisatrices inspirées des recommandations du mandataire du gouvernement provincial, Louis Bernard, suggéraient que les arrondissements disposent de pouvoirs de taxation et d'emprunt (Bernard, 2000). Dans le même ordre d'idée, Bernard a également proposé l'instauration de taux d'imposition variables à l'intérieur de la Ville de Montréal. Selon ce scénario, la Ville de Montréal fixerait le taux d'imposition qui s'appliquerait à l'ensemble des arrondissements et ces derniers se verraient concéder le droit d'imposer une surtaxe pour couvrir des dépenses occasionnées par l'éventuelle fourniture de services additionnels. Les arrondissements pourraient en outre obtenir des responsabilités additionnelles et une plus grande marge de manœuvre, notamment pour la gestion des ressources humaines.

Si l'option de la défusion est adoptée, il convient alors d'évaluer les coûts de démantèlement. Ces coûts peuvent être divisés en deux parties : les coûts ponctuels, qui seraient plus ou moins équivalents aux dépenses engendrées lors de la fusion, et les coûts récurrents, qui sont plus difficiles à évaluer. Les coûts ponctuels comprennent notamment les mécanismes de transition, la réembauche ou la réaffectation des hauts fonctionnaires ainsi que la tenue de nouvelles élections. On peut donc raisonnablement estimer que les coûts ponctuels du démembrement de Montréal et de Longueuil seraient plus ou moins équivalents aux coûts engendrés par les regroupements municipaux de 2000. Pour ce qui est de l'ampleur des coûts récurrents de la défusion, elle pourrait dépendre des mécanismes de coordination qui seront établis entre les différentes unités administratives. Le projet de loi oblige les municipalités défusionnées à s'entendre sur la façon dont seront administrés certains services devant faire l'objet d'une prise en charge à l'échelle du territoire des villes actuelles. Il

prévoit également la possibilité de mettre en place des ententes supplémentaires, des agences d'Etat ou encore de revenir vers un organisme intermunicipal. Chacune de ces options nécessiterait une bureaucratie supplémentaire et entraînerait alors une hausse du coût des services de police ou d'incendie par exemple.

Une éventuelle défusion de Montréal et de Longueuil soulignerait davantage l'importance d'un organisme de coordination au niveau métropolitain. En effet, la CMM pourrait être appelée à combler le vide créé par le démantèlement des grandes villes. Par exemple, elle pourrait reprendre plusieurs des responsabilités qui incombent à l'heure actuelle aux villes fusionnées. L'autre avantage de recourir au niveau intermédiaire métropolitain plutôt qu'à celui des villes serait de réduire les inégalités et les externalités fiscales, non seulement à l'intérieur des villes fusionnées de Montréal et de Longueuil, mais aussi pour les trois plus grandes villes et les municipalités avoisinantes de la CMM. Dans le cas d'une restructuration radicale des villes fusionnées, la CMM serait composée de villes de taille plus équivalente (alors que Montréal représente actuellement à elle seule 53% de la population de la CMM), et donc moins vulnérable au favoritisme politique, mais il sera plus difficile d'atteindre un consensus. Dans tous les cas, pour maintenir un développement équilibré à l'échelle métropolitaine, il convient de repenser en profondeur le rôle de la CMM en parallèle à toute nouvelle réforme municipale.

Les ressources municipales et métropolitaines

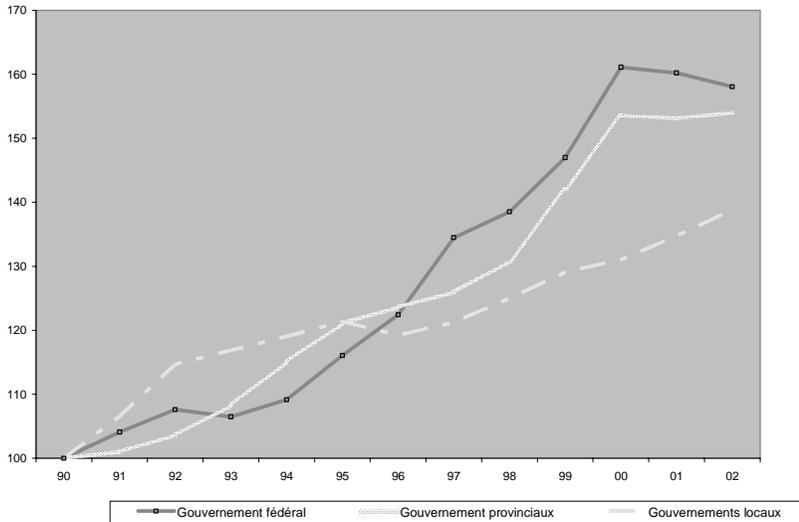
Malgré la création de la ville de Montréal et de Longueuil, la question de la fiscalité demeure. Les autorités métropolitaine et municipales partagent les mêmes contraintes et problèmes puisque leurs structures financières sont étroitement liées. Une des principales préoccupations au niveau municipal, et donc au niveau métropolitain, concerne la diversification des sources de revenus. Les municipalités québécoises dépendent en effet à 76% des revenus provenant du champs foncier, taux le plus élevé au Canada mais aussi parmi les pays de l'OCDE (Union des municipalités du Québec, 2003). En conséquence, les municipalités réclament depuis un certain temps l'accès à de nouvelles sources de financement, dans la mesure où elles sont réticentes à augmenter les taux d'imposition pour répondre à leurs besoins. En outre, les disparités fiscales au sein de la CMM peuvent toujours créer des distorsions dans la structure spatiale de l'économie métropolitaine. Bien que ces arguments méritent d'être tempérés, il conviendrait d'introduire une certaine forme de diversification de l'assiette fiscale et à établir des mécanismes qui permettent de prendre en compte les disparités et les inégalités fiscales.

Décentralisation et structure fiscale municipale

La situation fiscale des municipalités de la région métropolitaine de Montréal reflète la structure générale des finances locales au Canada. Si le Canada se caractérise par un degré élevé de décentralisation dans la relation fédéral-provincial, la relation provincial-municipal est en revanche beaucoup plus centralisée, les provinces n'ayant cédé que peu de pouvoirs aux municipalités. Le rôle financier des municipalités canadiennes reste modeste et s'est encore réduit depuis quelques années (Graphique 2.1). En 2000, les dépenses municipales n'ont représenté qu'environ 17% du total des dépenses provinciales-municipales au Canada, contre 16% en 1988. La part des recettes municipales issue des transferts en provenance de la province est également faible et continue même à baisser. Entre 1988 et 2000, la part des transferts intergouvernementaux a chuté de 23 à 18% des recettes municipales (les transferts provinciaux sont passés de 16.4 à 14.5%) (Kitchen, 2003). En parallèle, l'augmentation du revenu issu de l'impôt local le plus important, l'impôt foncier, est restée plutôt modérée. Il faut dire que ces ressources municipales réduites s'inscrivent dans un cadre dans lequel la province prend en charge la plupart des responsabilités financières majeures, comme l'éducation, la santé et la protection sociale. Ceci étant, le Canada peut être considéré comme l'un des pays où la relation entre échelon intermédiaire (province) et échelon local est l'une des plus centralisées de l'OCDE (OCDE, 2002a).

Graphique 2.1. **Évolution de l'ensemble des revenus pour les trois niveaux de gouvernement au Canada**

1990 = 100 pour chacun des niveaux



Source : Statistique Canada et Financial Group Bank TD.

Montréal et les autres grandes villes du Québec se voient contraintes de fonctionner dans un contexte budgétaire de plus en plus serré. Au Québec, le ratio relativement bas des dépenses municipales par rapport au total des dépenses provinciales témoigne du rôle dominant du budget de la province – essentiellement dû au fait que la province assure le financement de l'éducation, de la santé et des programmes de garanties de revenu. Ce ratio était en 2000 de 14%, c'est-à-dire inférieur à la moyenne nationale de 17% et en baisse par rapport aux 15% de 1988 (Kitchen, 2003). Les municipalités du Québec doivent par conséquent compter sur leurs ressources propres et l'impôt foncier encore plus que leurs homologues du reste du Canada : au Québec en 2001, le total des recettes municipales était constitué de 76% de taxes, dont l'impôt foncier représentait environ les trois quarts, de 12% de transferts intergouvernementaux et de 12% de redevances (Kitchen, 2003).

Il est vrai que la réduction des transferts est généralement bénéfique, aussi bien pour l'autonomie des municipalités que pour l'imputabilité de leurs dépenses, mais elle peut également se traduire par un décalage important entre

leurs dépenses et leurs revenus. Le taux plus élevé de la pauvreté dans certaines municipalités de la région métropolitaine et le coût qui s'ensuit, pose un problème particulier. Bien que la province de Québec prenne essentiellement en charge des services tels que l'éducation, la santé ou la protection sociale, les municipalités fournissent aussi certains services qui sont sensibles à un taux élevé de pauvreté, notamment le logement social. Or, une croissance rapide des dépenses engendrée par une concentration de la pauvreté, comme c'est le cas dans l'ancienne ville de Montréal, peut avoir des répercussions graves pour la santé financière et économique des villes, surtout pour le centre vital des régions métropolitaines. Par ailleurs, les infrastructures des municipalités de la région métropolitaine de Montréal montrent depuis plusieurs années des signes de vieillissement. En raison de l'obligation des municipalités de maintenir un budget équilibré, les municipalités du Montréal métropolitain se sont vues contraintes de différer certains investissements importants, particulièrement dans le domaine des transports publics et d'autres infrastructures¹². Selon l'Union des municipalités, la baisse des investissements a d'ailleurs probablement été accentuée par la réduction des transferts provinciaux destinés à financer les investissements publics, qui ont diminué de 68 % entre 1996 et 2000 (Union des municipalités du Québec, 2000).

Le Québec a toutefois répondu aux préoccupations des municipalités par le biais d'un « Pacte fiscal »¹³, qui fut ensuite complété par le « contrat de ville » (voir plus bas). Compte tenu de la décentralisation vers les collectivités locales de certaines compétences de dépenses et de l'objectif zéro déficit, les municipalités étaient tenues de contribuer au *Fonds spécial de financement des activités locales* (FSFAL) à hauteur de 375 millions CAD, dans le but de rembourser une part des dépenses en infrastructures effectuées par le gouvernement provincial dans les années 1990. Signé pour la période 2000-2005, le Pacte fiscal comprend des mesures telles que des compensations aux municipalités pour le patrimoine de la Couronne sous forme de compensations tenant lieu de taxes. Cependant, la question de savoir quel montant de subventions serait raisonnable donne lieu à un vif débat. Hamel (2002) soutient que puisque ces subventions restent fixées par l'échelon supérieur, elles ne correspondent pas nécessairement au rendement de l'impôt foncier sur des biens immobiliers comparables. Le Pacte fiscal comprend également d'autres mesures, dont une « diversification des ressources municipales », qui correspond en réalité à un transfert provincial global de 187.5 millions CAD. La contribution obligatoire au FSFAL a par ailleurs été abolie. En échange, les municipalités doivent renoncer à la taxe TGE, qui est une taxe sur les entreprises qui exploitent un réseau de télécommunications, de gaz ou d'électricité. En fin de compte, par rapport à la situation d'avant 1996, certains estiment que ces opérations font perdre aux municipalités plus de 125 millions CAD (Hamel, 2002).

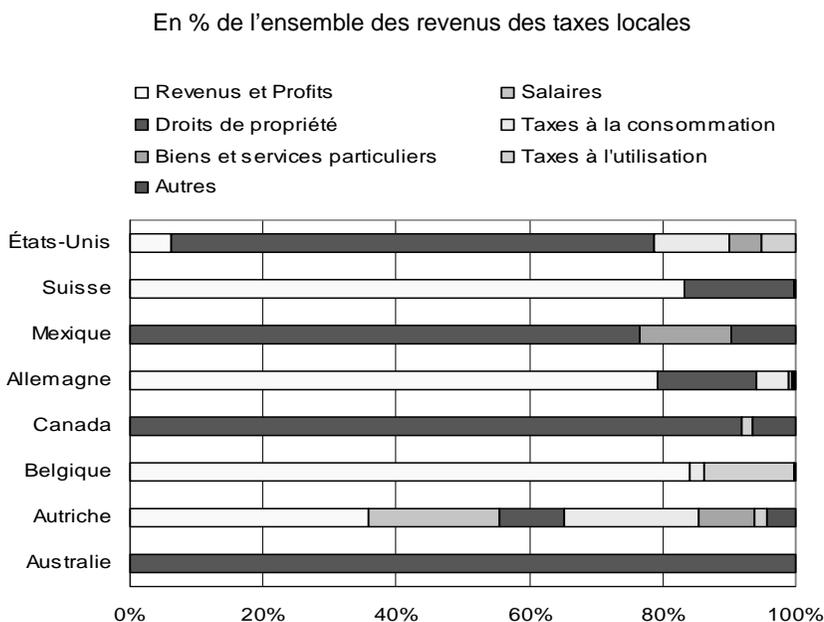
Diversification de la structure fiscale ?

L'un des plus vifs débats suscités à Montréal et dans d'autres villes du Québec sur la question de l'insuffisance des ressources financières locales porte sur le manque de diversification des ressources municipales ou, en d'autres termes, le fait qu'elles proviennent essentiellement de l'impôt foncier. Ce dernier représentant environ 76% de leurs revenus totaux, les villes du Québec (comme du reste du Canada) sont plus tributaires de ce type de taxes que celles de presque tous les autres pays fédéraux de l'OCDE (Graphique 2.2). Une telle structure fiscale découle d'un processus qui a débuté dans les années 1980, lorsque les municipalités ont cédé à la province un certain nombre de taxes spéciales en échange de droits supplémentaires en matière de fiscalité foncière. Aux États-Unis, dont les collectivités locales sont comparables aux collectivités locales canadiennes à divers égards (proximité, structure fédérale, importance de l'impôt foncier pour les collectivités locales), la structure fiscale est plus diversifiée et l'impôt foncier représente 44% des revenus propres, laissant une part plus importante à un certain nombre d'autres taxes locales directes ou indirectes¹⁴. Cette structure fiscale quelque peu déséquilibrée pourrait donc expliquer en partie les problèmes financiers auxquelles Montréal et d'autres grandes villes se sont trouvées confrontées depuis la deuxième moitié des années 1990.

La croissance des recettes de l'impôt foncier a été beaucoup plus lente que celle de l'économie au cours des dernières années, surtout dans la seconde moitié des années 1990, ce qui a créé de lourdes contraintes fiscales pour les municipalités québécoises en général. Pendant la période 1993-2001, la valeur de l'assiette fiscale agrégée dans la zone métropolitaine a diminué de 5%, alors que l'assiette des taxes non résidentielles a diminué de plus de 20%¹⁵. Dans la même période, la population active a augmenté de près de 9% et le PIB par habitant de plus de 15%. Le recul encore plus net de l'assiette des taxes non résidentielles pourrait s'expliquer par l'évolution vers la « nouvelle » économie, qui occupe moins d'espace que l'« ancienne » économie industrielle, d'où une réduction de l'assiette de l'impôt foncier. Toutefois, cette explication peut éventuellement être réfutée car le montant de l'impôt n'est pas fonction de la superficie mais de la valeur du bien. La récession économique et la stagnation des recettes fiscales qui en ont résulté dans les années 1990 ont entraîné pour Montréal de graves problèmes financiers. Cependant, les données préliminaires de la province montrent que la meilleure performance de l'économie de Montréal de ces dernières années commence à se traduire par une croissance importante de la valeur de l'assiette des taxes résidentielles. Depuis 2001, la valeur de l'impôt foncier a augmenté de plus de 22%. Sur le long terme, l'assiette foncière au Québec tend à croître au même rythme que l'économie. Comme dans la plupart des pays, l'élasticité du revenu de l'impôt foncier par

rapport au PIB est proche de l'unité. Depuis 1980, le taux de croissance annuel de l'économie du Québec est de 5.6%, tandis que celui de l'assiette de l'impôt foncier était de 5.9% (Graphique 2.3).

Graphique 2.2. **Structure des taxes locales dans des pays fédéraux, 1999**

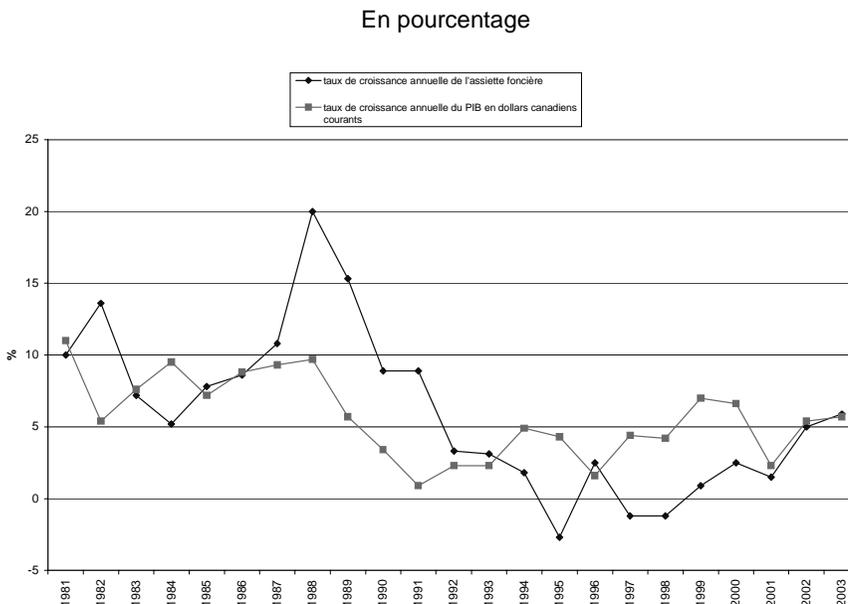


Source : OCDE, 2002c.

Dans bien des pays, la concurrence qui s'exerce autour des recettes de l'impôt foncier a un impact considérable sur les recettes en question et sur la compétitivité locale, mais il ne faut pas surestimer ce facteur dans le cas de Montréal. En effet, les taux d'impôt n'ont pas été augmentés depuis 15 ans à Montréal, par crainte de gêner le développement économique et d'inciter les entreprises et les particuliers à partir. Les études montrent que les différentiels de taxes exercent effectivement une influence sur le choix du lieu d'implantation, mais elles montrent que la concurrence en la matière est plus vive à l'intérieur plutôt qu'entre les régions métropolitaines (Bartik, 1991). La ville de Montréal entrerait donc davantage en concurrence avec les villes voisines de la région métropolitaine plutôt qu'avec d'autres villes du Canada.

Cela dit, compte tenu du faible poids des taxes locales dans le fardeau fiscal cumulé des niveaux locaux et provinciaux au Québec, des différences même substantielles entre villes de la région métropolitaine n'entraînent que des différences minimales au niveau des coûts totaux. Dans la mesure où la région métropolitaine de Montréal représente plus de 50% de l'économie québécoise, la décision d'une entreprise de s'implanter ou de se développer à Montréal revient en fait à choisir le Québec plutôt qu'une autre province canadienne ou un Etat des Etats-Unis. Les comparaisons sur le fardeau fiscal global montrent que les taux actuels d'impôt foncier dans la ville de Montréal ne sont pas excessifs par rapport à ses concurrentes du Canada et des Etats-Unis (Kitchen 2001). De surcroît, le rôle potentiel de la fiscalité dans le développement économique local a conduit le Québec à introduire au niveau provincial un certain nombre de crédits d'impôts et d'abattements fiscaux.¹⁶

Graphique 2.3. **Variation annuelle du PIB et des taxes foncières au Québec**



Source : Compilation de données de l'Institut de la Statistique du Québec et du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2003.

Une diversification de l'assiette fiscale des municipalités du Québec, surtout s'agissant des grandes villes, pourrait être un moyen de stimuler la compétitivité métropolitaine. D'une façon générale, l'impôt foncier constitue une excellente assiette fiscale au niveau local : il n'est ni mobile ni sensible à la conjoncture, établit une relation forte entre les impôts payés et les services locaux reçus, et comporte de faibles coûts d'administration et d'application. Cependant, il présente aussi, comme tout autre impôt local, un certain nombre d'inconvénients (Encadré 2.5). Ainsi, les travailleurs qui résident en dehors de la ville mais travaillent à l'intérieur de la ville contribuent peu au financement des services fournis par la ville-centre, ce qui aggrave les déséquilibres budgétaires. Or, les baisses de recettes, même temporaires, risquent de se traduire par des sous-investissements dans les infrastructures municipales, avec des effets négatifs à long terme pour la croissance de la ville. En outre, du fait que la croissance économique ne se traduit pas tout de suite par une augmentation des recettes fiscales, les responsables du développement urbain n'ont guère de raison de réaliser des projets de développement local s'ils n'y sont pas fortement incités par des motifs autres que fiscaux.

Encadré 2.5. Problèmes d'attribution des prérogatives fiscales au niveau infranational dans les pays de l'OCDE

On admet souvent qu'il faut un certain alignement des prérogatives du côté des dépenses et des recettes pour que les collectivités territoriales bénéficient d'une certaine autonomie financière et adoptent un comportement responsable. Dans la pratique, peu de prérogatives fiscales peuvent être transférées aux niveaux inférieurs d'administration sans soulever des problèmes d'efficacité ou de redistribution. Selon les ouvrages consacrés au fédéralisme budgétaire, les administrations infranationales doivent recourir le moins possible aux bases d'imposition mobiles, aux impôts redistributifs, aux bases d'imposition inégalement réparties (cas des ressources naturelles, par exemple) et aux impôts sujets à de fortes fluctuations conjoncturelles. Cela exclut donc les impôts sur les bénéfices des sociétés et les impôts redistributifs sur le revenu des personnes physiques. Les impôts sur la consommation pourraient se prêter à un transfert de compétences, mais les considérations administratives (coûts d'application et de recouvrement) et la mobilité de l'assiette (achats transfrontaliers pour les zones frontalières et commerce inter-collectivités territoriales) jouent à l'encontre de cette solution. Les impôts fonciers évitent certains de ces écueils, ce qui les rend attrayants pour les administrations infranationales, mais ils posent des problèmes d'équité et leur rendement est faible de sorte que pour les pays où de larges pouvoirs ont été transférés aux collectivités locales en matière de dépenses, cela est insuffisant. Par conséquent, les administrations infranationales s'appuient sur d'autres bases d'imposition, souvent dans le cadre d'un accord de partage avec l'administration centrale.

Droits et taxes d'utilisation. Les droits et taxes d'utilisation reposent essentiellement sur le principe de l'utilisateur-payeur selon lequel les ménages locaux et les entreprises locales payent pour ce qu'ils obtiennent et obtiennent ce pour quoi ils ont payé. Dans certains pays, les droits et taxes d'utilisation représentent une proportion importante des ressources financières des administrations infranationales : 26 % des ressources financières des communes finlandaises, 14 % pour les communes et comtés en Norvège et 23 % pour les collectivités locales danoises. Les droits d'usage sont fréquents pour la collecte des ordures et le traitement des eaux usées ; tandis que des péages routiers ont été introduits dans certains pays (par exemple, dans certaines grandes agglomérations

Encadré 2.5. (Suite)

en Norvège, au Royaume-Uni et aux États-Unis). Le recours aux droits et taxes d'utilisation de la part des administrations infranationales peut poser des problèmes d'équité, surtout lorsque ces redevances s'appliquent à des biens et services de base (enseignement, santé et services sociaux). Dans la plupart des pays, les administrations infranationales n'ont pas le droit de percevoir des frais de scolarité pour l'enseignement public primaire et secondaire et il est fréquent que des limites s'appliquent pour les prix pratiqués par les structures d'accueil et d'éducation des jeunes enfants (Danemark et Norvège). Le recours aux droits d'utilisation n'est intéressant que si les coûts de mise en œuvre (y compris les coûts administratifs, mais aussi, dans certains cas, l'investissement nécessaire pour « individualiser » la consommation) sont inférieurs aux gains d'efficacité attendus. Dans certains pays, notamment l'Australie, le Canada, le Danemark, les États-Unis et la Suède, certaines communes ont mis en place une taxe sur les ordures ménagères calculée en fonction du poids ou du volume des déchets et il semble bien qu'on ait ainsi réduit la production de déchets.

Toutefois, ces redevances se traduisent par des coûts élevés de mise en œuvre. Dans d'autres pays, le coût de collecte des ordures ménagères est financé par un impôt sur les résidents (cet impôt étant perçu par ménage en Irlande, par exemple) ou est intégré dans l'impôt sur le patrimoine du résident (par exemple, *via* une surtaxe sur la taxe d'habitation en France). Ces formules incitent moins à réduire la production de déchets, mais sont moins coûteuses à mettre en œuvre.

Impôts sur le patrimoine. Les impôts sur le patrimoine offrent de grands avantages au niveau infranational : la base d'imposition est quasiment fixe, il n'y a pas d'ambiguïté quant à l'autorité qui a le droit d'imposer le bien, il est difficile d'échapper à l'impôt et les mesures prises pour améliorer les infrastructures locales se refléteront probablement dans la valeur des biens, ce qui accroîtra le rendement de l'impôt pour les administrations infranationales. De plus, les recettes des impôts sur le patrimoine sont relativement prévisibles. Les impôts sur le patrimoine représentent la totalité ou la majeure partie des recettes fiscales des collectivités locales en Australie, au Canada, au Mexique, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, en Corée, en France, aux États-Unis et aux Pays-Bas. Par ailleurs, ce qui n'est pas le cas pour la plupart des autres recettes fiscales qui leur sont attribuées, les administrations infranationales ont une large autonomie pour fixer les taux des impôts sur le patrimoine, ce qui est moins vrai pour déterminer l'assiette fiscale.

Impôts généraux sur la consommation. Conférer aux administrations infranationales des pouvoirs discrétionnaires pour les impôts généraux sur la consommation (impôts sur les ventes ou TVA) peut entraîner des coûts élevés d'application et de gestion pour lutter contre l'évasion et la fraude et risque de créer des distorsions dans les échanges entre collectivités territoriales. La TVA peut être lourde sur le plan administratif et créer des distorsions économiques lorsqu'elle est gérée de façon décentralisée. Dans la plupart des pays où les recettes de TVA représentent une partie des ressources des administrations infranationales, l'assiette et les taux sont fixés au niveau central (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne et Mexique). En revanche, au Brésil et dans l'Union Européenne, les États fixent discrétionnairement leurs taux de TVA. Cela a eu pour résultat la multiplication des possibilités de fraude et d'évasion, un système lourd à administrer et difficile à respecter.

Impôt sur le revenu des personnes physiques. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est une composante substantielle des ressources financières des administrations infranationales dans un grand nombre de pays (notamment l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, le Japon, les pays nordiques, la Pologne, la République tchèque et la Suisse), mais dans la plupart des cas, ces impôts sur le revenu sont utilisés par le gouvernement national ou régional, plutôt que par les gouvernements municipaux. Dans beaucoup de pays nordiques, les impôts locaux sur le revenu sont combinés avec des subventions redistributives pour endiguer les flux migratoires provoqués par la fiscalité. Toutefois, très peu de pays autorisent les niveaux inférieurs d'administration à modifier cette structure de taxation progressive. Les pays nordiques sont bien conscients des difficultés rencontrées pour maintenir un impôt progressif sur le revenu au niveau local. Dans ces pays, les administrations infranationales ne sont autorisées à percevoir qu'un impôt à taux uniforme sur le revenu des personnes physiques (dans le cadre d'une fourchette fixée par l'administration centrale en Islande et en Norvège). Les collectivités locales risquent aussi de ne pas prendre suffisamment en compte les externalités qu'entraînent au niveau national

Encadré 2.5. (Suite)

les mesures qu'elles appliquent dans le domaine de l'impôt sur le revenu. Une augmentation des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au niveau local nuit à l'incitation à exercer un emploi, à épargner et à s'instruire, et affecte donc le potentiel national de croissance. Ces mesures d'incitation font aussi baisser les recettes des impôts nationaux en diminuant l'assiette fiscale nationale, et beaucoup d'entre elles accroissent la compétition fiscale entre les niveaux de gouvernement (Goodspeed, 2002). Pour contrer une dérive à la hausse de ces taux, le gouvernement suédois a essayé en 1996 d'introduire un « impôt sur l'impôt des collectivités locales », s'appliquant à toute commune relevant ses taux d'imposition, qui fut ensuite supprimé car jugé contraire à la Constitution.

Impôt sur les sociétés. Les recettes de l'impôt sur les sociétés représentent une assez forte proportion des recettes fiscales totales des administrations infranationales dans plusieurs pays de l'OCDE (Allemagne, Canada, États-Unis, Finlande, Japon, République tchèque, Suisse et Turquie). Dans la plupart des cas, ces impôts sont nationaux ou régionaux plutôt que municipaux. Ces impôts infranationaux soulèvent un certain nombre de problèmes : la forte instabilité des recettes provenant de cet impôt, les possibilités de concurrence fiscale, le niveau élevé des coûts administratifs et de respect des obligations fiscales et les distorsions de la production et des échanges à l'intérieur de ces pays. Si elle s'accompagne d'une obligation d'équilibre budgétaire, comme cela est le cas dans de nombreux pays au niveau infranational, l'instabilité des recettes de l'impôt sur les sociétés peut avoir un impact procyclique indésirable sur l'orientation de la politique budgétaire. Devant ces inconvénients, la Norvège a mis fin en 1998 au partage des recettes de l'impôt sur les sociétés entre les communes et l'administration centrale. En Finlande, les recettes sont partagées entre les communes en fonction du nombre de salariés qui travaillent dans chacune d'entre elles. Or, comme les services publics communaux sont davantage liés au lieu de résidence qu'au lieu de travail, des déséquilibres financiers entre les communes pourraient se créer.

Source: I. Joumard et P.M. Kongsrud (OCDE, 2003e), Goospeed (2002).

Une étude menée conjointement par l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et par le *Conference Board of Canada* indique qu'à moins que les municipalités ne puissent diversifier leurs sources de revenu, elles seront confrontées à une situation financière difficilement gérable, car « le désinvestissement dans les infrastructures a créé une sorte de déficit invisible » (Coalition pour le renouvellement des infrastructures, 2002). Pour le Montréal métropolitain, ceci se traduira par une dette à long terme de 11.7 milliards CAD en 2020 et un déficit d'exploitation de 1.2 milliards CAD¹⁷. D'après le rapport, ce déficit serait dû à l'érosion de la valeur du patrimoine, en liaison avec le passage vers une économie fondée sur le savoir et tournée vers les services, ainsi qu'au vieillissement de la population, tous ces facteurs affectant la valeur des biens immobiliers. Ceci a pu se produire alors que « de nouvelles responsabilités étaient données aux municipalités dans les domaines de la sécurité publique, du financement des transports publics, des logements sociaux et du développement économique et social », domaines décrits comme « de vastes problèmes sociaux qui dépassent le simple cadre de la protection du patrimoine » (UMQ, 2003).

Les gouvernements provincial et locaux pourraient trouver intérêt à établir un programme de réajustement de l'assiette fiscale des gouvernements locaux au Québec. L'étude réalisée par l'UMQ et le *Conference Board of Canada* a recensé les différentes possibilités fiscales, depuis les mécanismes de redistribution du revenu jusqu'à l'option de transferts supplémentaires, et conclut sur l'idée de combiner plusieurs sources de revenu¹⁸. Le débat politique actuel tourne principalement autour des mécanismes de redistribution pour la taxe de vente du Québec (TVQ) et de la taxe fédérale sur les carburants. En ce qui concerne le partage de la TVQ, le scénario avancé dans le rapport Bédard et repris par la Ville de Montréal dans son mémoire sur le projet de Loi 9 faisait état d'un partage équivalent à 20% des revenus de la TVQ sur le logement, la restauration et les spectacles¹⁹. Le principale inconvénient de cette option est que la correspondance entre ceux qui bénéficient des services et ceux qui les financent est faussée, puisque les taxes pour ces services sont en général payées par les non résidents, qui ne bénéficient pas nécessairement des services publics. Il s'agit donc d'une forme d'exportation des taxes qui diminue le coût des services publics pour les résidents, et altère ainsi leurs choix de dépenses. En réalité, la redistribution des revenus est soumise au même genre de problèmes que ceux que génèrent les transferts de manière générale. Par exemple, les villes peuvent être tentées d'augmenter les dépenses afin d'obtenir davantage de fonds de la province. Plusieurs pays de l'OCDE ont toutefois recours aux mesures de redistribution des revenus. Dans le cas de l'Allemagne par exemple, 15% des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est transféré aux municipalités. De même en Scandinavie, dans des pays comme la Finlande et le Danemark, les gouvernements nationaux redistribuent aux municipalités jusqu'à 45% des revenus tirés de l'impôt sur les sociétés. Le Portugal et le Luxembourg sont, quant à eux, les deux seuls pays à partager avec les municipalités les revenus d'une taxe sur la valeur ajoutée (Dexia, 2000).

Dans le cas du Canada, une proposition récente du maire de Winnipeg offre une perspective intéressante pour le Québec. Sa proposition est centrée sur la réduction des impôts fonciers, un partage des taxes sur les ventes et une série de redevances d'utilisation (Encadré 2.6). La croissance des revenus des redevances d'utilisation pourrait effectivement aider à améliorer les finances locales au Québec. Alors qu'en moyenne, les redevances d'utilisation représentent 21% des revenus propres des municipalités au Canada, elles ne représentent que 17% au Québec. Il semble donc qu'il y ait des réticences au Québec à faire payer directement les entreprises ou la population pour les services municipaux. Les revenus tirés des redevances d'utilisation des transports publics représentent à peine 50% des coûts d'exploitation des compagnies, alors que les tarifs sont relativement bas comparés aux autres villes d'Amérique du Nord. Le déficit budgétaire est comblé par des subventions municipales ou provinciales. Une application plus large des redevances

d'utilisation (qui pourraient remplacer une partie des taxes municipales) ne renforcerait donc pas seulement le système de financement des services municipaux, mais encouragerait aussi une utilisation plus soigneuse des ressources rares et des biens communs dans les municipalités (OCDE, 2003a). Si l'argument d'une meilleure diversification de l'assiette fiscale des municipalités mérite d'être soutenu, toute mesure instaurant un nouveau revenu pour les municipalités devra veiller à prendre en compte les modifications récentes des responsabilités municipales et s'inscrire dans le débat actuel sur la décentralisation. En outre, si des revenus doivent être alloués aux municipalités pour combler le déficit des transports publics, il est important de considérer que de telles responsabilités pourraient être assumées par l'échelon métropolitain.

Encadré 2.6. La proposition de « Nouveau Pacte » de la ville de Winnipeg

Afin de trouver de nouvelles solutions aux difficultés financières de sa ville, le maire de Winnipeg (Manitoba-Canada) a présenté en 2003 une proposition d'un « Nouveau Pacte » (*New Deal*), un document qui pourrait servir de modèle aux autres autorités locales du Canada partageant les mêmes préoccupations²⁰.

Le « Nouveau Pacte » de Winnipeg suggère que « les sources de revenus devraient prendre en compte les résultats et s'y montrer sensibles » et que « les activités que l'on veut décourager soient taxées pour que les individus sachent que l'utilisation de certains services engendre des coûts ». Le « Nouveau Pacte » cherche à réduire de moitié les impôts fonciers et à transférer une plus grosse part de l'assiette fiscale au terrain plutôt qu'aux structures. Elle cherche ainsi à limiter l'étalement urbain et à encourager des constructions urbaines plus compactes. Certaines taxes sont aussi envisagées pour décourager d'autres activités générant des externalités, comme par exemple une taxe accrue sur l'essence pour freiner l'utilisation de la voiture. La proposition vise à promouvoir l'utilisation des transports publics et à mettre l'accent sur les responsabilités sociales des citoyens et sur leur engagement pour un développement durable. Le « Nouveau Pacte » propose aussi de remplacer l'impôt foncier pour les entreprises par une fraction de la taxe de vente provinciale, afin que les sommes prélevées sur les entreprises reflètent au mieux l'état de santé de leurs finances. La perte de revenu escomptée serait compensée par une augmentation des redevances d'utilisation, par exemple des frais spéciaux sur les communications téléphoniques pour financer le service d'urgence « 911 ».

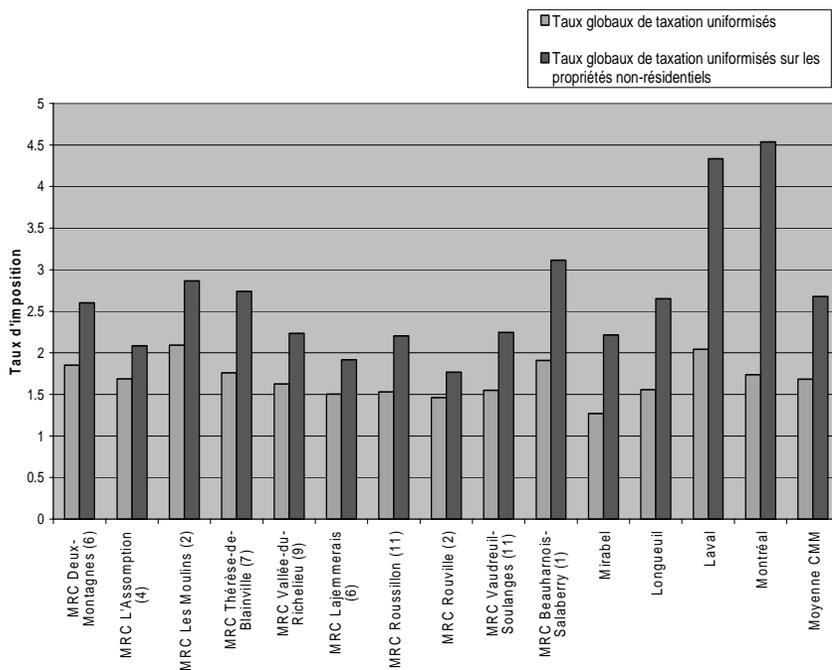
De nouvelles sources de financement pour les municipalités ont également été examinées, par exemple un prélèvement sur le prix des chambres d'hôtel de façon à accroître les contributions des non-résidents, ainsi qu'une taxe sur l'alcool et sur les ventes réalisées par la ville. Enfin, une augmentation des transferts de revenus en provenance des niveaux supérieurs de gouvernement a été mentionnée, en particulier sous la forme d'une part de la taxe sur les carburants, qui fournirait à Winnipeg et aux autres grandes villes canadiennes d'autres revenus pour les transports publics.

L'intérêt principal de la proposition de Winnipeg tient au fait qu'elle présente plusieurs options potentielles qui n'ont pas encore été envisagées en termes de diversification des sources de revenu pour les municipalités, et en particulier pour les grandes villes. En outre, l'un des objectifs du « Nouveau Pacte » est clairement de décourager les activités qui génèrent des externalités en imposant des taxes de type Pigouvian pour les rendre plus onéreuses. Cependant, certaines des options mentionnées plus haut peuvent engendrer de nouveaux problèmes tout en cherchant à en résoudre des plus anciens. Par exemple, les municipalités perdent le contrôle des taux et de l'assiette, perdant ainsi l'autonomie dont elles disposaient avec les accords de partage de revenu. Ensuite, les municipalités peuvent être tentées d'accroître leurs dépenses pour obtenir plus de fonds de la province. Enfin, les redevances d'utilisation à la charge des usagers représentent un recul puisque la contribution des citoyens les plus pauvres représente une part plus importante de leur revenu total que celle des citoyens les plus favorisés, et ce pour le même service public.

Disparités fiscales

L'inégalité fiscale à l'intérieur de la CMM peut être observée à l'aide de trois critères : un partage inégal des coûts des équipements régionaux payés par la ville-centre, une différence de taux d'imposition entre les juridictions et enfin une répartition inégale de l'assiette fiscale entre les municipalités. Tout d'abord, et comme c'est le cas dans la plupart des régions métropolitaines, la ville-centre de Montréal fournit des services qui bénéficient aux travailleurs résidant en banlieue et aux non-résidents sans recevoir aucune compensation. Les impôts fonciers locaux ne prennent pas en compte les coûts supplémentaires considérables qui dérivent de ces services fournis aux non-résidents, et qui sont pris en charge par des villes (en général des villes-centres) dans une région métropolitaine. De tels écarts sont d'ailleurs courants dans les pays de l'OCDE. Bien que les villes canadiennes assument des responsabilités sociales limitées, la concentration des citoyens les plus pauvres dans la ville-centre, et dans une moindre mesure, dans les banlieues les plus proches, occasionne des coûts supplémentaires pour Montréal. D'autre part, les taux de l'impôt foncier varient sensiblement d'une juridiction à l'autre, surtout le taux de l'impôt foncier non résidentiel. Le Graphique 2.4 montre que les taux de l'impôt foncier non résidentiel sont plus élevés dans deux des plus grandes villes de la région métropolitaine de Montréal, Laval et Montréal. Enfin, l'assiette fiscale par personne des juridictions alentour témoigne de forts écarts de richesse entre les municipalités de la CMM (Graphique 2.4).

Graphique 2.4. **Moyenne des taux d'imposition foncière des municipalités pour chacune des MRC de la CMM (2003)**



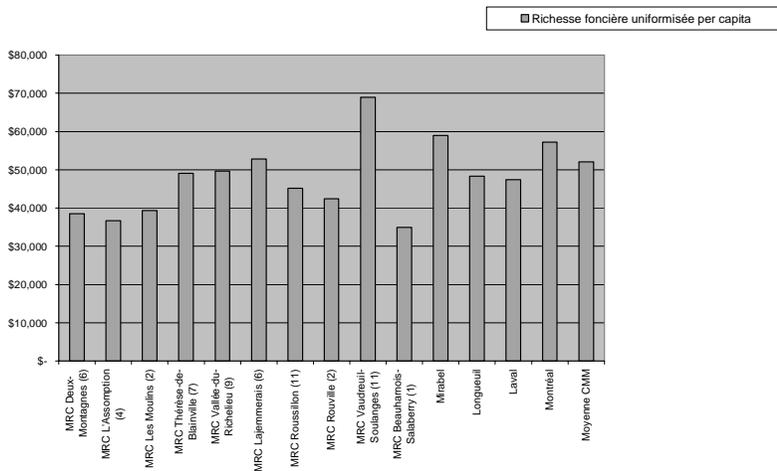
Source : Compilation de données de l'Institut de la Statistique du Québec et du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2003.

Note : Les nombres entre parenthèses représentent le nombre de municipalités comprises dans chacune des Municipalités régionales de comté (MRC). Les revenus admissibles au calcul du TGTU résidentiel comprennent tous les revenus de taxes sauf les revenus des taxes non résidentielles (taxe ou surtaxe non résidentielles et taxe d'affaires) ainsi que la taxe d'eau non résidentielle imposée par les anciennes villes de Montréal et de Montréal-Nord sur la valeur locative des places d'affaires.

La création de la CMM a permis d'apporter quelques réponses au manque de partage des coûts pour les projets régionaux. La CMM contribue par exemple au financement d'équipements métropolitains. La CMM a également mis en place un fonds pour le logement social auquel contribuent toutes les municipalités, qui permet de financer de nouveaux projets de logements sociaux pour les municipalités membres. Il est possible d'envisager l'extension des financements métropolitains à un éventail plus large de services ou de biens. Cependant, pour offrir un niveau efficace de services publics locaux, c'est-à-dire des services qui reflètent les préférences des citoyens, il est important

d'aligner sur une même base géographique les coûts et les bénéfiques, pour faire en sorte que ceux qui bénéficient des services soient ceux qui les financent. Pour minimiser le coût des services au niveau désiré, les échelles de production et de distribution doivent être suffisantes afin de réaliser toutes les économies d'échelle possibles, mais pas trop larges pour éviter l'inefficacité. Dans ce sens, même si un plus grand nombre de services comme les transports publics, le ramassage des déchets, ou la protection contre les incendies pourrait être fourni au niveau métropolitain, tous ne devraient pas être régionalisés.

Graphique 2.5. **Moyenne de la richesse foncière per capita des municipalités pour chacune des MRC de la CMM**



Source : Compilation de données de l'Institut de la Statistique du Québec et du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2003.

Note : Les nombres entre parenthèses représentent le nombre de municipalités comprises dans Municipalités régionales de comté (MRC).

En ce qui concerne les écarts de taux d'imposition entre les juridictions locales, la solution qui permet l'harmonisation la plus complète a été fournie par la fusion. Si toute l'assiette fiscale d'une aire géographique est consolidée, et que tous les revenus vont dans un même pot commun, tous les résidents contribuent ainsi aux finances publiques proportionnellement à leur part de l'assiette fiscale totale. En outre, les contribuables sont alors imposés au même taux. La création des villes fusionnées de Montréal et de Longueuil a représenté un pas important vers une meilleure harmonisation des taux d'imposition. L'harmonisation ne s'est cependant produite que dans ces deux villes nouvelles, ce qui explique que la fusion ne résout pas le problème des inégalités à l'échelle métropolitaine. La CMM met actuellement en place un mécanisme de partage de la croissance de l'assiette fiscale qui est modeste en comparaison de celui de la région métropolitaine de Minneapolis Saint Paul aux Etats-Unis (Encadré 2.7). Le programme de la CMM visant à partager la croissance de l'assiette fiscale sera utilisé pour financer des petits projets de développement dans la CMM, ce qui n'améliorera que de façon marginale l'équité fiscale entre les citoyens. Il existe plusieurs manières de répartir les charges et les ressources fiscales dans une aire métropolitaine, et la juste proportion de ce partage sera vraisemblablement différente pour chaque aire métropolitaine.

Encadré 2.7. Programme de partage de l'assiette fiscale à Pittsburgh et dans la région métropolitaine de Minneapolis-St. Paul aux Etats-Unis

L'agglomération de **Pittsburgh** est l'une des plus fragmentées des agglomérations métropolitaines américaines (418 gouvernements locaux, dont 412 municipalités). Une solution alternative à celle d'un organisme gouvernemental métropolitain a été mise en place en 1994, sous la forme d'un district spécialisé pour toute la région, avec la mission de soutenir et de financer les atouts de la région. Le comté d'Allegheny a été autorisé par l'Etat de Pennsylvanie à prélever une taxe sur les ventes de 1% pour financer les activités du district et apporter des fonds au comté et aux municipalités. Le but de ce mécanisme est d'apporter des ressources supplémentaires aux municipalités pour qu'elles puissent réduire leur impôt foncier et leur dépendance vis-à-vis de cet impôt.

Un quart des revenus de la taxe de vente est alloué au comté, et un autre quart aux municipalités qui ont été contraintes de diminuer d'autres taxes (principalement l'impôt foncier) durant la première année. Ensuite, le comté et les municipalités doivent utiliser un quart de toute augmentation des revenus pour valoriser un atout régional ou diminuer encore le poids de l'impôt foncier pour leurs contribuables. « L'autre moitié des recettes fiscales revient au district et est distribuée à des entités municipales, culturelles, ou de divertissement »²¹.

Encadré 2.7. (Suite)

La formule du partage des revenus entre les municipalités est un mécanisme innovant qui a permis à la ville-centre de Pittsburg d'alléger le poids de l'impôt foncier pour les contribuables et de diminuer ses dépenses. La redistribution des revenus prend en compte la population, le potentiel fiscal des juridictions et le poids de la fiscalité sur les contribuables. Le programme de partage des revenus de l'impôt a permis de réduire le poids de l'impôt foncier pour tous les contribuables concernés dans le comté d'Allegheny, y compris pour ceux de la ville-centre, en augmentant en parallèle les taxes sur les ventes. L'origine des revenus a été diversifiée (Collin, 1999).

Dans le Minnesota, depuis 1975, une loi d'un genre inhabituel stipule le partage d'une certaine fraction de l'assiette fiscale commerciale/industrielle de chaque collectivité de la région métropolitaine de **Minneapolis-St-Paul**. 1971 étant prise comme année de référence, chaque collectivité est tenue de verser chaque année 40 % de la croissance de son assiette fiscale commerciale et industrielle à un fonds métropolitain qui les redistribue en fonction des capacités fiscales relatives. Sont inclus dans les biens commerciaux et industriels les entreprises, bureaux, dépôts, entrepôts, usines, stations d'essence, parkings, etc., ainsi que les biens des entreprises de services publics et les terrains inoccupés en zone commerciale ou industrielle. Sont exclus les propriétés foncières situées dans les "tax increment financing districts" (zones de financement des investissements publics par la croissance des revenus fiscaux) et l'aéroport international de Minneapolis-St. Paul. Ce dispositif vise deux objectifs :

Améliorer l'équité dans la répartition des ressources fiscales. Le partage de l'assiette fiscale réduit le déséquilibre qui existe entre les besoins en services publics et les ressources financières de certaines collectivités. La cause principale du déséquilibre serait l'inégalité de répartition des propriétés commerciales et industrielles. En effet, les collectivités où l'assiette fiscale est faible sont obligées d'appliquer des taux d'imposition plus élevés pour assurer les mêmes services que les collectivités où l'assiette fiscale est plus forte. Ces taux élevés les rendent moins intéressantes comme lieu d'implantation pour les entreprises. Par conséquent, elles rivalisent aussi en proposant des avantages particuliers aux entreprises, dans l'idée que celles-ci paieront davantage de taxes qu'elles n'auront besoin de services. Le partage de l'assiette fiscale permet de mieux répartir les avantages des aménagements régionaux (grands centres commerciaux, stades, nœuds autoroutiers).

Promouvoir la planification régionale. Les collectivités peuvent être disposées à accepter sur leur territoire des biens publics représentant de faibles recettes fiscales (par exemple les espaces verts) si elles savent qu'elles bénéficieront aussi des aménagements commerciaux des autres collectivités. En réduisant la concurrence en matière de promotion immobilière, on freine l'étalement urbain et l'on réduit les coûts de distribution de services régionaux tels que l'assainissement et les transports.

La redistribution du fonds métropolitain est déterminée en multipliant la part de chaque collectivité dans la population métropolitaine par un indice de capacité fiscale relative, qui représente le ratio de la capacité fiscale moyenne de la région à la capacité fiscale de la collectivité considérée. Cela signifie que les collectivités dont la capacité fiscale est inférieure à la moyenne ont un indice supérieur à 1, tandis que celles dont la capacité est supérieure à la moyenne ont un indice inférieur à 1.

Une collectivité dont la capacité fiscale est égale à la moyenne recevra une part de redistribution du fonds métropolitain égale à sa part de la population métropolitaine. Les collectivités à faible capacité reçoivent une part du fonds supérieure à leur part de la population métropolitaine (autrement dit sont bénéficiaires nets) et les collectivités à forte capacité reçoivent une part inférieure à leur part de la population totale (et sont donc contributeurs nets).

Collaboration verticale

La grande réforme institutionnelle dans la région métropolitaine de Montréal a entraîné l'émergence de nouveaux acteurs et a redéfini la répartition des compétences. C'est pourquoi les relations entre le niveau local et supra-municipal et les niveaux supérieurs sont appelées à évoluer. La nécessité de repenser les relations intergouvernementales pour améliorer la gouvernance métropolitaine constitue une source de préoccupation pour de nombreux pays de l'OCDE. Partout, on voit apparaître de nouvelles formes de coopération organisationnelle et administrative impliquant les différents niveaux de gouvernement. Les partenariats en sont la forme la plus courante. De par leur effet de levier, ils favorisent les synergies résultant d'un partage d'expertise et de compétences entre les différents acteurs et accroissent la viabilité des projets. Cependant, les partenariats intergouvernementaux restent parfois limités à des sujets ponctuels. Si cette flexibilité peut s'avérer adéquate dans certains cas, elle ne permet toutefois pas de mettre en œuvre de politiques à plus long terme, ni de prendre en compte l'aspect multisectoriel des enjeux métropolitains. C'est pourquoi des relations plus formalisées telles que les contrats permettent un meilleur engagement des acteurs et une plus grande intégration des projets. Au Québec, plusieurs partenariats lient les niveaux locaux et supra-locaux à la Province. Le niveau fédéral intervient également dans les villes, mais dans un cadre bien précis. Pour la première fois, un accord plus formalisé, un « contrat de ville », a été signé entre la Ville de Montréal et le gouvernement provincial. Le dispositif actuel pourrait néanmoins être amélioré et le concept appliqué au niveau métropolitain.

Des partenariats...

A l'instar des autres villes canadiennes, il existe de nombreuses ententes sectorielles entre le gouvernement provincial et les municipalités, notamment dans le cadre du Programme d'infrastructures Québec-Municipalités, ou encore en matière d'environnement, de tourisme ou de développement économique. Le gouvernement du Québec et le Conseil régional de développement de l'île de Montréal ont également signé une entente-cadre de développement pour la période 2001-2006 fixant les axes prioritaires pour le développement économique, social et culturel, les réseaux de transport, l'environnement et la qualité de la vie. A l'échelle métropolitaine, un premier partenariat entre le gouvernement provincial et la CMM a été signé en octobre 2002, « l'Entente de Communauté sur le développement durable », qui porte sur des programmes environnementaux²².

Bien que le niveau municipal au Québec ne puisse entretenir de relation directe avec Ottawa, le gouvernement fédéral est très présent, mais son

implication est fortement encadrée. La loi exige en effet l'obtention d'un décret d'exclusion auprès de la province, ce qui peut freiner l'accès des villes aux financements fédéraux. Au Québec, les ententes fédéral-municipal sont souvent construites autour d'un objectif spécifique de type sectoriel, notamment dans le cadre d'investissements d'infrastructure (ponts, installations, environnement). C'est le cas par exemple de l'entente fédéral-municipal pour l'aménagement du Canal Lachine. Le gouvernement fédéral peut également déléguer son autorité à une tierce partie pour intervenir en faveur des municipalités. Ainsi, la Fédération canadienne des Municipalités (FCM) s'est vu confier la gestion du Fonds Municipal Vert, dont le budget de 250 millions CAD provenant du gouvernement fédéral est destiné à financer des projets environnementaux dans les municipalités. Enfin, il existe également des ententes impliquant directement les gouvernements fédéral, provincial et municipal sur la base de projets spécifiques, tels que la rénovation de l'église anglicane de la ville de Lévis. Les trois niveaux de gouvernement peuvent aussi se mettre d'accord pour créer une tierce partie (telle que Montréal International) ou appuyer une tierce partie déjà existante, généralement un organisme sans but lucratif (la participation du secteur privé ou communautaire est en alors une condition préalable). Un exemple original de cette formule du partenariat est la *Société du Quartier international de Montréal* (QIM), une organisation à but non lucratif qui a créé en 1999 le *Projet d'Aménagement du QIM* grâce à un partenariat rassemblant le gouvernement du Canada, celui du Québec, la ville de Montréal, la Caisse de dépôt et placement du Québec et l'Association des Riverains du Quartier international de Montréal (ARQIM)²³.

... aux contrats

Au-delà de ces différentes formes d'ententes, dont la plupart sont de nature sectorielle, la Ville de Montréal expérimente pour la première fois un nouveau cadre de relations intergouvernementales à travers la signature d'un contrat de ville avec le gouvernement du Québec. Créé au début de 2003, le « contrat de ville » représente un montant de 1.4 milliard CAD sur cinq ans (2003-2007), tandis que le budget total de la ville de Montréal s'élève à 3.6 milliards CAD. Il apporte à la ville une aide financière dans des domaines comme le logement social, l'enseignement et les transports publics, et vise à alléger quelque peu sa charge qui est celle d'une grande ville.

Cet outil constitue une innovation à plusieurs égards. Tout d'abord, sa logique contractuelle illustre le principe d'un engagement des deux parties sur des objectifs communs. Ensuite, l'intégration de tous les fonds réservés à la ville dans une seule et même enveloppe (décloisonnement des programmes de subvention) permet d'éviter le transfert de fonds de manière *ad hoc*. Cette approche intégrée ne concerne pas seulement les fonds, mais couvre également

les acteurs dans la mesure où le contrat inclut explicitement des entités non gouvernementales comme fournisseurs possibles de services publics. A la différence du système antérieur de relations financières verticales, le gouvernement provincial exerce cette fois un contrôle *a posteriori* : une fois les objectifs définis en commun, la ville est chargée d'assurer de façon autonome la gestion opérationnelle et financière des projets. Compte tenu du renforcement des pouvoirs opérationnels du niveau municipal et de la simplification de la procédure d'affectation des dotations, le contrat de ville est censé réduire le poids des formalités administratives intergouvernementales.

Pour l'instant, le contrat de ville demeure encore une juxtaposition de programmes sectoriels et formalise finalement ce qui existait déjà. S'il permet de déboucher sur une diversification des financements, on peut s'interroger aussi sur un chevauchement avec les dispositions du Pacte fiscal, qui est applicable jusqu'en 2005. Enfin, le contrat comporte une disposition selon laquelle la ville de Montréal devra réduire les dépenses sur un certain nombre de postes. Il serait également souhaitable qu'il se dote d'un certain nombre d'indicateurs mesurables de performances et de résultats permettant aux deux niveaux de gouvernement de déterminer si les objectifs correspondant à l'implication financière ont été atteints ou non. Les résultats pourraient aussi comprendre des objectifs sociaux, par exemple une réduction mesurable de la pauvreté dans les limites de la ville. A l'heure actuelle, le contrat ne prévoit pas de sanction si les objectifs ne sont pas atteints, mais dans ce cas la ville s'exposerait au non-renouvellement de son contrat. Des mécanismes de sanction pourraient être introduits pour inciter la ville et le gouvernement à respecter leurs engagements. A cet égard, les conditions-cadres des dotations financières accordées aux régions d'Italie au titre du Plan pour le développement du Mezzogiorno offrent un exemple intéressant. Ce plan prévoit en effet que la détermination *a priori* des ressources disponibles pour chaque région implique des mécanismes de récupération automatique, à savoir que les régions reversent tout crédit non dépensé dans le délai fixé. En outre, environ 10 % du total des ressources sont affectées au travers d'un système de réserve en fonction des performances, qui accorde plus de crédits aux administrations qui les dépensent mieux et pas seulement plus vite (OCDE, 2001c).

Si le contrat de ville offre un concept valable pour augmenter l'efficacité du secteur public de Montréal, impliquer davantage d'acteurs dans la fourniture des services et en même temps alléger la pression financière qui pèse sur la ville, il existe également une justification pour mettre en place un contrat métropolitain. En effet, beaucoup de questions telles que le logement social ou l'amélioration des infrastructures, actuellement englobées dans le contrat de ville, se posent en réalité à une échelle plus large qui est métropolitaine. Avec un contrat qui couvrirait toute la région métropolitaine, on pourrait accroître la

cohérence des politiques dans toute la zone fonctionnelle, et éviter que les coûts et avantages d'un contrat de ville exercent des externalités sur les banlieues. Il serait donc peut-être intéressant que le gouvernement provincial entame, sur la base du même principe que pour le contrat de ville, des négociations avec l'échelon métropolitain sur un cofinancement contractuel d'un certain nombre de services publics. La CMM sera alors amenée à intervenir et elle aura probablement le premier rôle dans la négociation, la planification, l'exécution et le suivi des divers aspects d'un « contrat métropolitain » (ou « contrat d'agglomération »). Avec une éventuelle grande réforme institutionnelle de la ville fusionnée, le recentrage des contrats sur la région métropolitaine pourrait considérablement améliorer la cohérence de la desserte des services publics à Montréal.

A cet égard, un accord tripartite entre le niveau fédéral, provincial et métropolitain pourrait être envisagé. Des mécanismes de coopération intergouvernementale ont donné de bons résultats dans d'autres pays de l'OCDE, comme la France qui a lancé des contrats d'agglomération (encadré 2.8). Un avantage de ces mécanismes est qu'ils mettent en commun l'expertise et les ressources des différents niveaux de gouvernement, augmentant ainsi la faisabilité des projets et la cohérence des politiques. Au Canada, des accords tripartites similaires existent déjà dans trois villes situées dans les provinces de l'ouest : Vancouver, Edmonton et Winnipeg (OCDE, 2002a). Un accord métropolitain à Montréal pourrait s'inspirer de ce modèle, toutefois il devrait alors être établi au niveau métropolitain plutôt qu'au niveau des villes. Ceci ne doit pas exclure la possibilité de conclure des contrats entre villes, mais ces contrats devraient alors s'inscrire dans le cadre de contrats métropolitains, comme c'est le cas en France où contrats de ville et contrats d'agglomération s'inscrivent dans une même procédure. En outre, tous les contrats métropolitains devraient viser à un accord global rassemblant une série de compétences pour l'harmonisation et la cohérence des politiques. A la différence de l'accord de Vancouver, il serait intéressant d'inclure un aspect financier (un mandat financé), un calendrier précis et des méthodes de contrôle et d'évaluation. Enfin, de tels accords métropolitains ne pourront fonctionner que s'ils sont contraignants (y compris pour les nouveaux gouvernements).

Encadré 2.8. Les contrats d'agglomération en France

À l'instar du Québec, l'organisation municipale en France est caractérisée par une fragmentation qui a conduit les communes à développer une forme de mise en commun de certains services. Cette forme de collaboration, qui est considéré par certains comme étant une solution alternative efficace au regroupement de gouvernements locaux, s'est toujours effectuée sur la base volontaire (Mévellec, 2002). Constatant la multiplication des ententes et des acteurs à la fin des années 1990, le gouvernement a décidé de clarifier le cadre institutionnel, notamment en reconnaissant le concept de l'agglomération. Par ailleurs, le gouvernement a mis en place un cadre juridique permettant de contractualiser les relations intercommunales et intergouvernementales dans les zones urbaines.

Avec la mise en œuvre de trois lois (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ou LOADDT, loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et loi relative à la solidarité et au développement urbains ou SRU), le gouvernement a en effet mis au point un outil de territorialisation et de contractualisation des politiques publiques, à caractère incitatif et volontaire : les **contrats d'agglomération**. Il s'agit d'une méthode ascendante fondée sur « un territoire – un projet – un contrat », qui connaît un succès grandissant et contribue à la maturation d'une gouvernance d'agglomération.

La procédure du contrat d'agglomération rassemble l'État central, la région (le cas échéant, le département) et la communauté d'agglomération (établissement public de coopération intercommunale destinée aux aires urbaines de plus de 50 000 habitants regroupées autour d'une ville-centre comptant au moins 15 000 habitants) ou la communauté urbaine (établissement public de coopération intercommunale destinée aux aires urbaines de plus de 500 000 habitants), ainsi que le conseil général et les maires dans certains cas. L'État met en avant son point de vue quant aux orientations à promouvoir et ses choix stratégiques majeurs pour l'agglomération. Cette procédure se déroule en plusieurs étapes :

- le projet d'agglomération : document fondateur qui comporte au minimum le diagnostic du fonctionnement de l'agglomération et le repérage des enjeux, l'expression des choix politiques de développement et l'indication des territoires supports de ces choix ainsi que les politiques et mesures permettant la mise en œuvre de ces choix, avec un phasage dans le temps et l'identification des priorités. Le projet doit privilégier les dimensions du développement régional (développement économique, social et humain) plutôt que les objectifs d'aménagement et d'amélioration des infrastructures. Le projet doit être concerté, d'une part avec les communes et d'autre part, avec les forces vives du territoire. La concertation doit être organisée pour renforcer la force du projet et du contrat en mobilisant des acteurs non publics dans la réalisation des actions.
- le conseil de développement : il représente une diversité d'acteurs économiques, sociaux, culturels et associatifs, qui doivent être consultés au cours de l'élaboration du projet ainsi que sur le projet définitif avant la signature du contrat.
- le contrat d'agglomération : document financier et programmatique de la mise en œuvre du projet, qui identifie les partenaires, les projets, les financements pluriannuels et les maîtrises d'ouvrage.
- le schéma de cohérence territoriale (SCOT) : document de projection spatiale du projet d'agglomération, qui transpose les choix du projet dans le droit de l'urbanisme.

Outre les contrats d'agglomération, il existe aussi des contrats de ville entre l'État et les collectivités territoriales qui engagent chacun des partenaires, ainsi que des tierces parties comme les sociétés d'habitations à loyer modérés (HLM) et les sociétés de transport, à mettre en œuvre des actions pour améliorer la vie quotidienne des habitants de quartiers en difficulté (réhabilitation de logements, entretien d'espaces publics). Certains programmes peuvent aussi être réalisés à l'échelle de la commune ou de plusieurs communes (accès à l'emploi, prévention et sécurité). Dans un souci de simplification et de cohérence, il est prévu que contrat d'agglomération et contrat de ville s'unifient dans une seule et même procédure à partir de 2007.

Source : Données de la DATAR (2001) et de l'OCDE (2002h).

Le concept de contrat pourrait également régir les relations entre la ville et les arrondissements (avec éventuellement la participation des échelons supérieurs de gouvernement).²⁴ Dans plusieurs pays de l'OCDE, des mécanismes ont été mis en place pour régler les problèmes spécifiques de certaines zones urbaines, notamment de quartiers défavorisés (OECD, 1998). L'ancienne ville de Montréal a également financé des projets pour soutenir des initiatives d'acteurs locaux, dont les groupes communautaires, avec pour objectif de favoriser la création d'emplois et d'améliorer les conditions de vie des citoyens. Le programme en question n'est pas sans rappeler les mesures prévues dans le contrat de ville français, à cette différence près que ce dernier, de par sa nature contractuelle, revêt un caractère formel et implique d'autres niveaux de gouvernement. En ce sens, l'initiative française ressemble davantage à ce qui s'est fait en Belgique, où des contrats de quartier ont été implantés dans l'agglomération de Bruxelles. Ces contrats prévoient un partenariat entre le gouvernement régional, le secteur privé et le secteur à but non lucratif afin d'intervenir dans le domaine du logement, du développement urbain, de l'environnement et de la cohésion sociale.

Impliquer la société civile et le secteur privé

De plus en plus, la contractualisation de la gouvernance métropolitaine invite à faire un usage judicieux des partenariats public-privé. Plusieurs villes de l'OCDE y ont déjà eu recours, en particulier pour de lourds investissements structurels, comme le pont Tagus à Lisbonne (Portugal) ou la liaison pour l'aéroport Arlanda à Stockholm (Suède). Grâce aux effets d'agglomération, les partenariats public-privé pourraient désormais être mieux exploités à l'échelle métropolitaine. La construction du Montréal métropolitain devrait aussi entraîner un mécanisme de partenariat avec la société civile, soit sur une base *ad hoc* en instaurant des partenariats sectoriels avec des représentants de la société civile pour l'exercice de certaines fonctions métropolitaines (comme le transport ou l'environnement), soit en négociant un partenariat d'ensemble avec la société civile. Un exemple qui pourrait inspirer des interventions conjointes public-privé à Montréal est celui des pactes territoriaux en Italie (*patti territoriali*), qui s'inscrivent dans une politique de développement plus intégrée appelée Planification Négociée (*programmazione negoziata*). Les pactes territoriaux sont des contrats d'investissement (souvent pour l'industrie, l'agro-industrie, les services et le tourisme) conclus entre plusieurs acteurs publics et privés : le gouvernement central apporte la plus grande partie des fonds, les collectivités locales co-financent et dirigent le projet, les associations professionnelles créent des emplois et les syndicats acceptent une certaine flexibilité dans les conditions d'embauche. De même en France, le processus de « contrats d'agglomération » a abouti à la création d'un conseil de développement qui est composé de représentants de groupes économiques,

sociaux, culturels et associatifs après délibération des municipalités membres, et doit être consulté à propos du projet d'agglomération.

Conclusion : quel modèle métropolitain pour Montréal ?

La région métropolitaine de Montréal a fait un pas considérable vers une nouvelle gouvernance métropolitaine. Étant donné que ces réformes institutionnelles demeurent contestées et que certains aspects – en particulier la fusion – sont encore sujets à des modifications fondamentales, la question se pose toutefois de savoir ce que pourrait être le modèle de gouvernance de Montréal. Ce chapitre a analysé les réformes déjà mises en place pour juger leur capacité à atteindre les objectifs politiques déclarés, et a proposé un certain nombre de modifications au cadre actuel. S'il semble certes présomptueux de définir un modèle de gouvernance « véritable » ou « optimal », il est probablement utile de rappeler que les réformes de gouvernance supposent des compromis en termes d'efficacité, d'équité et de transparence, et que les responsables politiques peuvent les minimiser. Premièrement, si un organisme supra-local tel qu'une CMM renforcée peut remédier aux inconvénients de la fragmentation et permettre une meilleure coordination des politiques dans divers domaines, il peut aussi réduire l'autonomie des municipalités, d'où la nécessité d'examiner de près les prérogatives des différents échelons de gouvernement. Deuxièmement, si un système financier métropolitain permet plus d'équité, il peut également priver les municipalités du droit de déterminer l'ampleur et le niveau des services publics locaux. Troisièmement, l'implication de la société civile dans la mise en œuvre des politiques en améliore la transparence, mais elle peut aussi ralentir les processus de réforme et représente, en tout état de cause, une lourde charge pour les acteurs et le cadre qui les régit. Les réformes de gouvernance impliquent que les responsables métropolitains prennent pour principes clés à la fois la « cohérence » et la « concurrence ».

Compte tenu de ces équilibres à trouver, la gouvernance métropolitaine de Montréal pourrait s'orienter selon cinq axes. Premièrement, un rôle accru de la CMM, à qui on donnerait le droit non seulement de planifier mais aussi de gérer les services, permettrait d'accroître l'efficacité de services métropolitains tels que les infrastructures, les transports ou la promotion économique. Deuxièmement, repenser la structure de la fiscalité locale et diversifier les ressources disponibles au niveau municipal permettrait de réduire les contraintes budgétaires des grandes villes et de stabiliser les finances publiques locales. Troisièmement, renforcer le rôle des arrondissements dans les villes fusionnées en ce qui concerne les services publics locaux permettrait de maintenir et éventuellement de renforcer la démocratie de proximité. Quatrièmement, de nouveaux dispositifs contractuels intergouvernementaux comme le contrat de ville récemment mis en place, qui vise à mettre davantage

l'accent sur les résultats et à réduire les formalités bureaucratiques, peuvent accroître la transparence et l'efficacité de programmes tels que le logement social, les transports ou la protection de l'environnement, surtout si on les élargit à toute la zone métropolitaine. Cinquièmement, l'implication de la société civile améliorera la qualité des décisions locales et instaurera la transparence et la confiance entre les décideurs et la population. L'une des conditions du succès d'une réforme de la gouvernance métropolitaine, quelle qu'elle soit, est la reconnaissance par la population locale de la légitimité de la nouvelle structure.

En s'assurant de l'adéquation entre le cadre de gouvernance et les besoins fonctionnels, la zone métropolitaine de Montréal deviendra plus compétitive et plus viable. La consolidation de la gouvernance locale et métropolitaine doit être une priorité à très court terme compte tenu de l'incertitude qui entoure le cadre actuel, qui pourrait finir par miner la confiance des entreprises. La rationalisation des structures institutionnelles et des ressources fiscales n'est cependant pas suffisante. Le plus grand défi pour Montréal dans les prochaines années sera de mettre en place, et pas seulement de concevoir, une stratégie économique pour l'ensemble de la région métropolitaine.

NOTES

- 1 Selon certains auteurs, le rapport HMR se base sur une vision trop optimiste de la capacité de l'État à provoquer le développement et l'étendu des retombées qui en découleraient (Polèse et Shearmur 2002). Donc, contrairement à ce que croyaient Higgins, Martin et Raynauld, un investissement à Montréal n'aura pas nécessairement plus d'impact qu'un investissement similaire fait ailleurs en région. Selon Polèse et Shearmur, le fait que les relations interindustrielles soient plus denses à Montréal n'implique pas nécessairement que les investissements qui y sont réalisés auront un plus grand impact sur le reste de l'économie québécoise que des investissements équivalents réalisés ailleurs en province. Cependant, l'effet sur la région immédiate est susceptible d'être supérieur à l'intérieur de la région métropolitaine, plus dense, comparativement aux retombées potentielles à l'intérieur d'une région périphérique. Les études réalisées sur le sujet montrent que l'intégration des autres régions à l'économie montréalaise demeure inégale et que les relations, lorsqu'elles s'observent concernent davantage les services que les biens.
- 2 Malgré l'accueil peu chaleureux qu'il a reçu de la part du gouvernement du Québec, le rapport Picard n'a pas fait l'objet de critiques aussi virulentes que le rapport Higgins-Martin-Raynaud. D'après ceux qui estimaient que le gouvernement avait implicitement encouragé les recommandations et ainsi favorisé le développement de la capitale au détriment des autres régions, le rapport Higgins-Martin-Raynaud a longtemps été décrié comme la cause des performances médiocres des régions du Québec.
- 3 Les données mentionnant le cadre institutionnel reflètent la situation d'octobre 2003.
- 4 A Montréal, les 27 anciennes banlieues ont été remplacées par 20 arrondissements, et l'ancienne ville de Montréal a été divisée en 7 arrondissements. A Longueuil, 7 nouveaux arrondissements ont remplacé les 8 anciennes municipalités.
- 5 Outre qu'ils sont des guichets uniques rassemblant une foule de services destinés à l'entrepreneuriat, les CLD administrent aussi des programmes de financement dont un qui s'adresse exclusivement aux projets d'économie sociale. Il est à noter que les CLD existent aussi dans certains arrondissements de la ville de Montréal.
- 6 En novembre 2003, le gouvernement du Québec a déposé le projet de loi 34 qui prévoit la substitution des CRD par des Conférence régionale des élus

(CRE), dans chacune des régions administratives du Québec. Les nouveaux CRE auront pour mandat de planifier le développement économique des régions administratives québécoises. Le gouvernement du Québec analyse actuellement la possibilité que les CRE qui seront situées sur le territoire des communautés métropolitaines, dont celle de Montréal, en épousent les limites territoriales.

- 7 Même si le successeur *stricto sensu* de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) n'est pas la CMM, mais la ville fusionnée de Montréal, l'expérience de la CUM offre des pistes intéressantes de réflexion métropolitaine pour l'avenir de la CMM. Avant la création de la CMM, la CUM a été la première structure métropolitaine à être créée dans les années 1970 avec juridiction sur l'ensemble de l'île de Montréal. En gérant 30 à 40% des budgets municipaux, cette agence intermunicipale de services exerçait des compétences en matière d'aménagement du territoire et de transports en commun. Cependant, la CMM doit s'efforcer d'éviter les écueils précédemment rencontrés par la CUM. La CUM de l'époque s'est en effet avérée incapable de définir une véritable vision métropolitaine : d'une part, le processus décisionnel exigeait la double majorité des votes ; d'autre part, le président de la CUM devait démissionner de son mandat de maire, se trouvant ainsi rejeté par ses pairs car perdant de sa légitimité ; enfin, la CUM était financièrement dépendante de la bonne volonté des élus.
- 8 Le conseil de la CMM est composé de 28 membres ; 14 d'entre eux, dont le maire, viennent de Montréal. Les villes de Longueuil et de Laval ont chacune 3 représentants, et les 8 autres membres du conseil sont des maires de municipalités de la CMM (4 pour la Rive nord et 4 pour la Rive sud). Le maire de Montréal est président *ex-officio* du conseil et du comité exécutif, composé de 8 membres.
- 9 www.metro-region.org
- 10 Un conseil de ce type existe déjà à Barcelone.
- 11 Selon les personnes interrogées, la rémunération totale des salariés municipaux à Montréal dépassait d'au moins 20% les salaires des employés provinciaux ou des autres employés municipaux de la région métropolitaine. La police et les pompiers sont particulièrement bien rémunérés.
- 12 Il est toutefois difficile de déterminer le niveau réel de sous-investissement et de retard au niveau des infrastructures. L'importance de la dégradation des infrastructures peut se mesurer par ce que coûterait la remise en état des équipements publics locaux.

- 13 Le Pacte fiscal est une entente conclue entre les municipalités québécoises, représentées par leurs associations, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et dans une moindre mesure, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et le gouvernement du Québec, plus précisément son ministère des Finances. Il a été ratifié par 87% des 400 municipalités représentées à l'UMQ.
- 14 Il faut toutefois mentionner que les villes aux Etats-Unis ont un éventail de responsabilités plus larges que leurs homologues canadiennes.
- 15 Chiffres calculés à partir des données du *Conference Board of Canada* et du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir du gouvernement du Québec.
- 16 Il faudrait poursuivre les recherches sur l'évaluation de l'efficacité de ces mesures, en comparant les activités économiques supplémentaires qu'elles ont stimulées par rapport au manque à gagner en termes de recettes fiscales.
- 17 Cette évaluation ne tient pas compte de la possibilité d'un rattrapage en matière d'infrastructures. Si on inclut cette option, le besoin de revenus additionnels serait de 2.1 milliards CAD et l'endettement de 17.8 milliards CAD.
- 18 Les solutions examinées visent à donner 1% de la taxe de vente du Québec (TVQ) aux municipalités, à partager la taxe sur les produits et services (TPS) du gouvernement fédéral ainsi qu'à établir des mécanismes de partage entre les niveaux de gouvernement, y compris les taxes sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. Ont été aussi considérés l'augmentation des sommes provenant des droits sur les immatriculations de véhicules perçus par le Québec, ainsi que de la taxe québécoise sur l'essence, en particulier pour couvrir les dépenses des municipalités en matière de transport public. Des revenus provenant de la taxe fédérale sur les carburants ont aussi été envisagés. Parmi les autres solutions qui pourraient aider les municipalités à moderniser leurs infrastructures figurent : un programme tripartite d'infrastructure (fédéral, provincial et local), le transfert des revenus de l'impôt du Québec sur les télécommunications, le gaz et les réseaux d'électricité, le remboursement total des sommes versées par les municipalités pour la TPS et TVQ, et enfin, une augmentation des compensations tenant lieu de taxe (UMQ 2003).
- 19 Mémoire de la Ville de Montréal sur le projet de Loi 9. Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation de certaines villes, août 2003: http://www2.ville.montreal.qc.ca/asurveiller/pdf/memoire_loi9_fr.pdf
- 20 www.winnipeg.ca et *Local Government Bulletin*, no. 40, octobre 2003 sur www.localgovernment.ca

- 21 www.radworkshere.org
- 22 Doté d'un budget de 9.5 millions CAD, l'Entente vise notamment à protéger et à mettre en valeur les espaces bleus (espaces riverains et aquatiques), à doter la région métropolitaine de Montréal d'un réseau intégré et cohérent d'espaces verts (espaces boisés et humides), et à examiner la problématique de l'assainissement de l'atmosphère et de la gestion de l'eau dans la région métropolitaine de Montréal. Enfin, la CMM et la province s'engagent à collaborer pour la préparation et la mise en vigueur du plan de gestion des matières résiduelles par la CMM.
- 23 Avec un investissement total de plus de 60 millions CAD, ce projet a bénéficié d'une solide base de financement apporté par les gouvernements du Canada et du Québec (qui ont contribué chacun à hauteur de 24 millions CAD), et du soutien absolu des propriétaires du secteur (regroupés au sein de l'ARQIM, qui a apporté 8 millions CAD grâce à une taxe de valorisation locale) qui va être complété par la participation financière de plusieurs grandes entreprises de Montréal.
- 24 Il faut néanmoins considérer qu'un contrat d'arrondissement dans le cadre de la Ville de Montréal doit prendre en compte la nouvelle configuration de cette dernière, car le territoire de ses arrondissements est assez large.

CHAPITRE 3

RENFORCER LA COMPETITIVITE ECONOMIQUE METROPOLITAINE

L'économie montréalaise se trouve dans une situation tout à fait paradoxale. D'un côté, la région possède de nombreux atouts économiques. Dotée d'universités et de réseaux de recherche de classe mondiale, d'une forte concentration d'emplois dans toute une gamme de secteurs dynamiques à forte intensité de savoir, de coûts de production extrêmement compétitifs et d'une excellente qualité de vie, elle est bien placée pour s'imposer dans la concurrence économique mondiale. D'un autre côté, elle ne semble pas avoir totalement concrétisé son potentiel économique en dépit de ses atouts. Depuis le début des années 1980, la croissance de Montréal a accusé un retard systématique sur celle d'autres grandes villes du Canada. Bien que cette tendance semble s'inverser depuis un an ou deux, les niveaux de chômage et de pauvreté restent plus élevés que la moyenne canadienne. En réalité, il s'avère que l'économie totale de la région métropolitaine de Montréal est inférieure à la somme de ses différentes composantes.

Le présent chapitre montre que la fragmentation du processus de décision, le manque d'intégration entre les acteurs clés de l'économie régionale et la redondance des interventions empêchent Montréal d'exploiter pleinement les avantages techniques et humains de la région. Le problème de la compétitivité est ainsi intimement lié aux questions de gouvernance évoquées dans le chapitre précédent.

Principaux organismes de développement économique

Un grand nombre d'organismes fédéraux, provinciaux, métropolitains et municipaux travaillent actuellement au développement économique de la région, de même que les nombreuses chambres de commerce et organisations non gouvernementales réparties sur différents niveaux géographiques (Tableau 3.1). Certains de ces acteurs traitent un secteur spécifique, tandis que d'autres adoptent une approche plus transversale comme celle du marché du travail. Alors que certains sont de nature stratégique, d'autres assurent l'administration de programmes.

Parmi les principaux acteurs se trouvent :

- Au niveau provincial : le ministère des Finances ; le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir ; le ministère du Développement économique et régional ; l'Office des Transports du Canada ; le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, ainsi que des agences provinciales parmi lesquelles des agences de financement comme Investissement Québec (IQ), la Société Générale de Financement (SGF), la Caisse de Dépôt et Placement ; et en dernier lieu les fonds de pension des syndicats, le plus important étant le Fonds de Solidarité FTQ (Fédération des Travailleurs du Québec).
- Au niveau local et supra-municipal : les 5 conseils régionaux de développement (CRD) ; les 20 centres de développement local ; la Société Innovatech du Grand Montréal ; les Municipalités Régionales de Comté (MRC) ; Laval Technopole ; Développement économique Longueuil ; les municipalités possédant des parcs industriels ou technologiques ; les commissariats industriels.
- Dans le secteur privé : Montréal International ; la Chambre de Commerce du Montréal métropolitain (avec le *World Trade Center* de Montréal) ; Tourisme Montréal et le Port de Montréal.
- Autres partenaires : institutions financières à capital-risque et organisations fédérales de développement économique, comme la Banque de Développement du Canada (BDC) et l'agence fédérale Développement Economique Canada (DEC).

Certains de ces acteurs interviennent au niveau de la stratégie, tandis que d'autres privilégient le développement local, le dynamisme des marchés (notamment les exportations), la stimulation et la prospection des investissements et le développement du tourisme. Bien que tous ces organismes se préoccupent du développement économique de la région, peu d'entre eux n'est encore parvenu à cadrer ses interventions dans une perspective de planification stratégique de développement économique qui embrasse l'ensemble de la région métropolitaine de Montréal.

Tableau 3.1. Acteurs en matière de développement économique

FEDERAL	<ul style="list-style-type: none"> ● Développement Economique Canada ● Industrie Canada ● Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ● Exportation et Développement Canada ● Banque de Développement du Canada ● Développement des ressources humaines Canada ● Agriculture et Agro-alimentaire Canada 	<ul style="list-style-type: none"> ● Agence spatiale canadienne ● Société de la Voie Maritime du Saint-Laurent ● Administration portuaire de Montréal ● Via Rail Canada ● Société canadienne d'hypothèque et de logement SCHL ● Équipe Canada
PROVINCIAL	<ul style="list-style-type: none"> ● Ministère du Développement économique et régional ● Caisse de dépôt et placement du Québec ● Société générale de financement SGF ● Société de développement industriel SDI ● Sociétés d'aide aux jeunes entrepreneurs SAJE ● Investissement Québec ● Ministère de l'Emploi de la Solidarité sociale ● Hydro-Québec ● Secrétariat au Développement des Régions : Lanaudière, Laurentides, Montérégie, Métropole / Conférences administratives régionales CAR / par territoire de région administrative ● Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ministère de la Recherche, de la Science et de la Technologie Conseil des Sciences et des Technologies ● Société Innovatech du Grand Montréal ● Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation MAPAQ ● Institutions et centres de recherche ● Société du Palais des Congrès ● Société de développement de la zone de commerce international de Montréal à Mirabel
MÉTROPOLITAIN	<ul style="list-style-type: none"> ● CMM ● Chambre de commerce du Montréal Métropolitain (CCMM) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Montréal International
MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> ● Offices de tourisme ● Corporations municipales de dév. économique ou Commissariats industriels : Ville de Montréal, Laval Technopole, Longueuil, autres ● Conseil régional de développement CRD Ile-de-Montréal (plan stratégique de développement) ● Centres locaux de développement CLD (27) ● Conseils régionaux de la main-d'œuvre (5) / par territoire de régions administratives ● Carrefour Jeunesse Emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ● Société d'aide au développement des collectivités SADC ● Info-entrepreneurs ● Corporations de dév. économique et communautaire CDEC ● COPIM (regroupement des chambres de commerce du Montréal Métropolitain) ● Montréal Technovision ● Aéroports de Montréal ADM : bail de Transports Canada

Tableau 3.1. (Suite)

ORGANISMES LOCAUX ET RÉGIONAUX	<ul style="list-style-type: none"> ● Conseil régional de développement CRD Montérégie / SMD ● Conseil régional de développement CRD Laval ● Conseil régional de développement CRD Laurentides ● Conseil régional de développement CRD Lanaudière ● Tourisme Montréal ● Association touristique régionale ATR Laval ● Association touristique régionale ATR Montérégie ● Association touristique régionale ATR Laurentides ● Association touristique régional ATR Lanaudière ● Centres locaux d'emplois CLE (50) ● Aéroport de Saint-Hubert
---	---

Source : Communauté métropolitaine de Montréal

La fragmentation des processus de décision, la faible intégration entre les acteurs clés de l'économie régionale et la redondance des interventions empêchent Montréal d'exploiter pleinement ses avantages comparatifs, au risque même de les laisser disparaître. Alors même qu'une approche stratégique claire s'impose pour harmoniser l'action des différents organismes, l'enjeu majeur consiste à définir le processus à suivre pour mettre en place une telle coordination. Avec la reconnaissance qu'un plan régional intégré, qui serait préparé conjointement par les structures publiques et privées intervenant dans ce domaine, serait d'utilité générale, la CMM a été chargée d'élaborer un plan sur les principaux problèmes du développement économique de son territoire, qui s'étend à l'ensemble de la zone métropolitaine¹.

Afin qu'une stratégie globale puisse être élaborée, les processus de décision politique doivent prendre en compte les deux dimensions de l'économie régionale : la dimension verticale (secteurs économiques / grappes d'entreprises) et la dimension horizontale (facteurs de production), tout en soulignant pour chaque dimension les points forts et les points faibles de la région. La dimension verticale désigne principalement les secteurs économiques de la région, autrement dit les branches d'activité et chaînes de valeur qui en forment la structure industrielle. La dimension horizontale est, quant à elle, composée des facteurs de production qui recoupent plusieurs secteurs économiques, et constitue ainsi la base d'une compétitivité régionale soutenue, en particulier l'innovation et le savoir. Pour ces deux dimensions, l'économie de la région métropolitaine de Montréal possède des atouts importants, qui demandent toutefois à être mieux valorisés.

La dimension verticale — Favoriser le développement des secteurs et des grappes d'entreprises

S'agissant de la dimension verticale du développement économique régional, la stratégie économique de Montréal est de plus en plus axée sur les grappes d'entreprises. Une grappe peut se définir comme une masse critique (suffisante pour attirer des services, des ressources et des fournisseurs spécialisés) d'entreprises situées dans un certain rayon géographique, qui ont entre elles des relations systémiques fondées sur des similitudes ou des complémentarités (Regional Technology Strategies 2002). Il importe ici de rappeler que la simple co-implantation d'entreprises ne suffit pas à former une grappe. Une grappe se caractérise par un degré élevé d'interactions entre les entreprises, qui leur permet collectivement d'appréhender l'évolution des circonstances économiques, de s'y adapter et d'en tirer profit. C'est l'élément interactif des grappes qui favorise l'innovation et l'apprentissage économique.

En tant que stratégie de développement économique, le développement et le renforcement des grappes d'entreprises comportent essentiellement trois volets. Le premier consiste à compléter la structure « naturelle » des réseaux d'entreprises dans l'économie, là où un niveau important d'interactions s'est construit au fil du temps par des processus « naturels ». Le second consiste à accroître l'efficacité de l'apport de services et d'informations à l'ensemble de la grappe plutôt qu'aux entreprises considérées individuellement. Le troisième consiste à promouvoir « l'engagement », c'est-à-dire à utiliser la grappe comme cadre pour rapprocher des entreprises d'un même secteur et instaurer entre elles de nouvelles relations qui pourront leur apporter des avantages mutuels et favoriser l'innovation.

Les responsables politiques doivent en priorité identifier les caractéristiques fondamentales des grappes d'entreprises et distinguer la dynamique et le potentiel de chacune. C'est l'objectif de la *Stratégie métropolitaine de développement économique par créneaux d'excellence*² de la CMM. L'économie de Montréal s'appuie sur une forte spécialisation dans un certain nombre de secteurs. La phase de recherche préliminaire a recensé 15 grappes d'entreprises possibles qui méritent l'attention dans la région métropolitaine de Montréal : agriculture/bio-alimentaire, services spécialisés et services aux entreprises, tourisme/loisirs, aérospatiale, technologies de l'information, sciences de la vie, nanotechnologies, métaux et produits métalliques, mode/textiles, transports/distribution, matières plastiques, matériaux composites, imprimerie/édition, produits chimiques et industries de l'environnement. Comme le montre cette liste, l'économie de Montréal ne manque pas de secteurs créateurs d'emploi à développer. En revanche, le

problème consiste à tisser les multiples atouts de l'économie régionale en un ensemble cohérent.

L'évaluation relative des différentes grappes d'entreprises permet d'identifier trois catégories de grappes : les grappes compétitives bien implantées (aérospatiale et biotechnologies), les grappes émergentes (industries culturelles et secteur de la mode), et les grappes horizontales et plus diffuses (technologies de l'information). L'identification des grappes d'entreprises représente une étape importante vers la mise en place d'un cadre d'action qui permette d'adapter une politique spécifique à une grappe³. Chaque grappe (« créneau ») possède en effet des caractéristiques bien particulières, ce qui rend nécessaire la mise en œuvre d'initiatives ciblées. La diversité des situations regroupées sous le concept de « grappe » est illustrée ci-dessous à travers deux exemples de grappes compétitives et un exemple de grappes émergentes.

Grappes existantes

Aérospatiale

Comme il a été souligné au Chapitre 1, Montréal fait partie du peloton de tête dans le secteur de l'aérospatiale. Bien qu'il existe des dizaines de sous-traitants et de fournisseurs de produits et services spécialisés, ce secteur reste néanmoins dominé par quelques grandes entreprises, en particulier Bombardier, Bell et Pratt & Whitney, qui tendent à jouer le rôle d'intégrateurs du système régional⁴. Cette situation ne correspond donc pas au profil typique d'une grappe d'entreprises, caractérisée par des interrelations et des interdépendances, dans laquelle ce sont ces relations complexes entre les entreprises (en général de taille relativement petite) qui sont le moteur de l'innovation. Par ailleurs, le rôle des universités et des établissements publics de recherche demeure relativement limité. Néanmoins, le secteur est géographiquement compact et s'est développé sur une période relativement longue (plus de 80 ans, contre 20 ou 30 pour d'autres grappes locales). De ce fait, il bénéficie de certaines des économies externes que permettent les grappes d'entreprises telles que la présence d'un bassin de main-d'œuvre spécialisée ou la capacité d'adapter rapidement les gammes de produits aux besoins des marchés mondiaux.

L'industrie aérospatiale reste d'une importance capitale pour l'économie métropolitaine. Or, c'est un secteur qui a été durement touché par le repli de l'industrie du voyage suite aux attentats du 11 septembre 2001: Bombardier a enregistré une perte de 615.2 millions CAD pour l'exercice 2002. La reprise économique pour le pôle aérospatial montréalais passera donc peut-être par la mise en place d'un schéma plus proche de la grappe d'entreprises, qui lui permette de renforcer ses avantages existants indéniables. Cette option

impliquera entre autres un rôle plus actif des établissements d'enseignement et de recherche, une collaboration plus active entre le public et le privé en matière de recherche et développement, une plus grande diversification de la clientèle des sous-traitants existants, un abaissement des barrières à l'entrée de nouvelles entreprises dynamiques, un encouragement de l'activité entrepreneuriale et une amélioration des systèmes de capital-risque pour les nouveaux entrants. La réussite de l'industrie aérospatiale montréalaise et canadienne en général s'est construite sur une forte capacité d'innovation. Son avenir dépendra désormais du renouvellement de ses sources d'innovation, y compris le maintien du dynamisme de l'offre de main-d'œuvre, aussi bien à l'intérieur qu'en dehors des grandes entreprises motrices du secteur.

Biotechnologies

La promotion des biotechnologies est jugée stratégique pour la région. Là encore, malgré les atouts que possède cette branche d'activité, on constate la fragmentation et l'absence d'une vision métropolitaine cohérente. Beaucoup d'initiatives infra-régionales ont été prises, mais sans une réelle coordination ou communication entre elles, ce qui limite l'efficacité des réseaux et le dynamisme de l'innovation au niveau métropolitain.

Montréal International a entrepris d'accélérer le développement du secteur des sciences de la vie et des activités connexes au niveau du Grand Montréal. Cette initiative, qui bénéficie d'un financement et d'un soutien importants des autorités provinciales et fédérales, s'est accompagnée d'un processus de consultation, afin d'élaborer une vision et un plan d'action communs au niveau métropolitain pour le renforcement de la grappe régionale des sciences de la vie. Si cet effort a permis de recenser les nombreux atouts du secteur des biotechnologies dans la région et de formuler quelques recommandations utiles quant aux futures mesures à prendre, il a surtout abouti à constater que ce secteur souffrait d'une absence de coordination au niveau régional :

« ... De fait, le Grand Montréal n'a jamais agi comme une grappe intégrée mais plutôt comme une série de pôles autonomes et indépendants, souvent en concurrence l'un avec l'autre.... La région foisonne d'initiatives et d'innombrables organismes de promotion, mais l'absence d'une stratégie bien articulée divise les efforts et a un impact négatif sur les initiatives d'attraction des investissements et des cerveaux. La mobilisation de la région et de ses acteurs est essentiellement sporadique et réactive aux événements plutôt que proactive et ciblée. En conséquence, les « pôles » de la région sont plus en concurrence qu'en synergie. Les enjeux sont trop souvent centrés seulement sur les crédits d'impôt et les problèmes

d'infrastructures plutôt que sur le développement des ressources humaines et l'image internationale de la région » (Montréal International, 2002b).

Ce déficit de coordination est illustré par l'une des plus importantes initiatives mises en œuvre dans la région : la Cité de la biotechnologie, qui a été créée à Laval autour d'une concentration d'entreprises liées aux biotechnologies. Son titre complet, la Cité de la biotechnologie et de la santé humaine du Montréal métropolitain, donne l'impression qu'il s'agit d'une approche métropolitaine, mais ce pôle est en réalité surtout concentré dans une zone bien spécifique de Laval. Il réunit 65 entreprises, dont certaines figurent parmi les leaders du secteur pharmaceutique mondial. Grâce à ses relations avec le campus Armand-Frappier de l'*Institut national de la recherche scientifique* (INRS), la Cité de la biotechnologie s'efforce de créer un pôle d'entreprises dont l'activité est centrée autour des biotechnologies, qui soit dynamique et relié à l'université. Le problème de cette initiative réside dans le fait qu'elle est spécifiquement concentrée à Laval sur un domaine foncier relativement restreint, et s'appuie sur des incitations financières plutôt que sur de larges réseaux de collaboration et d'apprentissage. Elle ne se rattache pas encore véritablement à une stratégie métropolitaine globale de promotion des industries de biotechnologie, et l'on assiste à certains phénomènes regrettables de concurrence entre différents acteurs et différentes localités à l'intérieur même de la zone métropolitaine. Par exemple, la Cité de la biotechnologie s'inquiète de voir d'autres organismes de développement de la zone métropolitaine essayer de créer des grappes d'entreprises qui entrent en concurrence directe avec elle-même.

Grappe émergente

Culture/loisirs

Montréal est reconnue en tant que centre culturel international important, non seulement au Québec mais dans le monde. A cet égard, le Chapitre 1 présentait les statistiques marquantes de ce secteur. Cela dit, les actions de promotion des industries culturelles à Montréal s'avèrent fragmentées et manquent de coordination. A titre d'exemple, l'Office des congrès et du tourisme du Grand Montréal⁵ est nominalement en charge de la promotion du tourisme dans la région métropolitaine, mais il s'occupe surtout de l'île de Montréal proprement dite. En réalité, chacune des cinq régions administratives qu'englobe la région métropolitaine de Montréal (Montréal, Laval⁶, Montérégie⁷, Laurentides⁸, et Lanaudière⁹) a développé sa propre stratégie en matière de tourisme local, avec chacune un site Internet qui fait à peine mention des autres. Il ne semble donc pas que ces organismes cherchent à promouvoir

une identité régionale ou à attirer l'attention sur les attraits complémentaires qui existent à l'intérieur de la région métropolitaine. Cela limite évidemment les possibilités de stratégie commerciale innovante et de création de nouveaux programmes touristiques fondés sur des sites touristiques reliés mutuellement.

Bien que des Conseils des Arts soient présents au niveau de la ville de Montréal et dans les autres régions administratives, et que des organismes tels que Culture Montréal aient réussi à constituer des réseaux entre les différentes entités spécifiques à des localités ou à des secteurs, le niveau d'intégration des activités culturelles reste globalement limité à l'échelle de la région métropolitaine. Des synergies importantes pourraient pourtant être développées entre le spectacle vivant et les arts électroniques pour renforcer la position de Montréal en tant que centre culturel, mais elles n'ont pas encore été suffisamment explorées. Un rapprochement pourrait également être envisagé avec le secteur de la mode (identifié comme grappe émergente), comme le montrent les liens étroits qui se sont instaurés entre les secteurs du design et de la culture aussi bien à New York qu'à Los Angeles par exemple. L'industrie du textile et de l'habillement, source d'emplois traditionnellement importante à Montréal, occupe encore environ 120 000 personnes dans l'ensemble de la région, mais elle est touchée par la mondialisation, car la production en série s'est largement délocalisée vers des régions où les coûts sont plus bas. Afin de maintenir l'emploi dans ce secteur, il convient donc de renforcer le segment à forte valeur ajoutée de cette industrie de la mode, et l'instauration de liens plus étroits avec les activités culturelles de la région pourrait contribuer à développer les synergies nécessaires. Là encore, le problème est que la fragmentation des processus de décision et l'absence de communication entre les entreprises et associations de ces différents sous-secteurs limitent inutilement les possibilités d'innovation.

Avantages et obstacles d'une politique de grappes d'entreprises

Développer des projets plus ambitieux de grappes d'entreprises dans la région présente plusieurs avantages. Tout d'abord, les politiques de grappes régionales reflètent souvent les réseaux sous-jacents d'interactions entre les personnes et entre les entreprises. En ce sens, elles favorisent une plus grande coopération entre institutions et facilitent au niveau régional une mise en réseaux déjà en cours au niveau des entreprises ou des personnes. Ensuite, les politiques de grappes peuvent constituer un facteur important d'amélioration de l'efficacité et de l'efficacé des mécanismes de production de services. En assurant les services non plus au niveau de municipalités et/ou entreprises individuelles mais au niveau régional, il devient en effet possible de réduire la redondance des interventions, de bénéficier d'économies d'échelle et de profiter des complémentarités d'expertise au sein de l'ensemble de l'économie régionale.

Enfin, les politiques de grappes peuvent être considérées comme une stratégie d'engagement, un moyen d'impliquer des acteurs de toute la région dans des initiatives spécifiques, et de les encourager à collaborer entre eux, ce qui leur permettra de développer une compréhension commune de l'importance de la région en tant qu'ensemble. Une politique d'intégration régionale facilite aussi l'implication d'acteurs extérieurs à la région, notamment en faisant valoir les atouts de la région auprès d'investisseurs potentiels ou en faisant connaître les produits régionaux à l'exportation.

Encourager la constitution de grappes d'entreprises dans la région métropolitaine de Montréal comporte toutefois de grands obstacles. Le principal obstacle réside dans l'élaboration d'une stratégie claire et cohérente dans un cadre institutionnel qui garantisse la coordination entre les acteurs clés ainsi qu'un processus d'application clair. Comme il a été souligné au chapitre précédent, la structure institutionnelle de la région métropolitaine de Montréal est complexe. Cette complexité s'avère particulièrement visible dans le domaine du développement économique. Le point de départ dans le cas de Montréal est qu'une stratégie de grappes devrait s'inscrire dans la perspective de la région métropolitaine. A moins que les initiatives de constitution de grappes soient spécifiquement structurées de façon à impliquer des acteurs de toute la région métropolitaine, elles risquent d'aggraver les tensions déjà importantes qui existent entre les plus petites municipalités de la région et la nouvelle grande ville de Montréal. Ensuite, une stratégie de constitution de grappes doit traiter les problèmes de redondance entre institutions en rationalisant les interventions selon un ensemble de priorités convenues. Étant donné les possibilités de rivalité entre les acteurs qui entendent privilégier tel secteur ou institution, il est essentiel que la procédure de sélection des mesures et des grappes prioritaires soit effectuée de manière transparente et ciblée. A cet égard, l'initiative menée conjointement par le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir et par la CMM, consistant à faire appel à un groupe de travail pour mettre au point une stratégie de développement s'appuyant sur des grappes « d'excellence », représente un grand pas en avant. Bien qu'il existe de nombreuses activités connexes aux grappes – des associations et des comités se développant autour des grappes –, aucune vue d'ensemble permettant de prendre en compte tout l'éventail des grappes dans la région métropolitaine, de diagnostiquer leurs atouts et leurs faiblesses, et de suggérer un plan d'action concertée n'a encore été proposée. L'objectif ultime du groupe de travail est de suivre une méthodologie ouverte qui permette de vérifier le diagnostic et aboutisse à un accord sur les mesures à prendre en fonction du niveau et du type d'investissement public disponible parmi les différents acteurs du domaine. La méthodologie qu'ils suivent en ce moment est compatible avec les sections A et B du « menu » d'actions du Tableau 3.2 sur lequel certaines régions se sont appuyées pour mettre au point leur stratégie. La phase suivante de leur travail

abordera les autres sections, parmi lesquelles l'engagement, l'offre de services et la répartition des ressources.

Procéder au diagnostic des besoins des différentes sortes de grappes constitue une tâche complexe, qui requiert une analyse en profondeur des relations entre entreprises d'une part, et entre les entreprises et les autres acteurs (institutions de recherche, gouvernement etc.) d'autre part. Cette étape est d'autant plus importante que les mécanismes à l'œuvre dans la plupart des systèmes d'entreprise sont mal compris, ou si évanescents que les mesures d'intervention peinent à les aborder. Par exemple, deux grandes « inconnues » sont (i) les canaux pour l'échange d'information et la coordination qu'utilisent réellement les entreprises (en particulier les PME) (ii) les décalages actuels en termes de communication, de culture et de mode de gestion entre les entreprises d'une part, et d'autre part entre les entreprises et les autres acteurs de l'économie régionale (notamment les producteurs et distributeurs gouvernementaux et non gouvernementaux de savoir et de technologie). C'est pourquoi les politiques de grappes, en dépit de l'énorme intérêt qu'elles représentent, doivent encore faire leurs preuves en ce qui concerne leur efficacité et leur applicabilité générale.

Un des éléments qui ressort clairement du travail de l'OCDE dans d'autres régions est l'interdépendance entre la spécialisation des secteurs en croissance et les caractéristiques « horizontales » de l'économie, notamment celles qui ont trait à l'innovation, à la création et à l'application du savoir. La section suivante tentera de formaliser les différentes composantes d'un système d'innovation pour la région métropolitaine de Montréal et analysera (i) dans quelle mesure ces composantes pourraient s'organiser sous la forme d'un système d'innovation régional ; (ii) comment cette dimension intersectorielle horizontale se rattache aux politiques de création de grappes.

Tableau 3.2. **Menu des actions à envisager dans des stratégies de concentration d'activités**

-
- A. Mesures permettant de comprendre et comparer les économies régionales**
- Identifier les concentrations d'activités
 - Modéliser et repérer les relations systémiques
 - Établir des comparaisons avec les concurrents
- B. Mesures visant à encourager la participation**
- Recenser ou, s'il existe un besoin non satisfait, créer des associations de concentrations d'activités
 - Officialiser les voies de communication
 - Encourager la collaboration entre les entreprises
- C. Mesures visant à organiser et à assurer des prestations de services**
- Organiser et diffuser des informations par concentration d'activités
 - Mettre en place des plateformes uniques pour les concentrations d'activités
 - Constituer des groupes de travail spécifiques entre organismes pour les concentrations d'activités
 - Créer des antennes spécifiques pour les concentrations d'activités dans l'administration
 - Faciliter les liens externes
- D. Mesures visant à développer une main d'œuvre spécialisée**
- Qualifier les personnes pour des emplois spécifiques
 - Utiliser les concentrations d'activités comme environnement d'apprentissage
 - Mettre en place des centres de formation liés aux concentrations d'activités
 - Instaurer des partenariats entre les établissements d'enseignement et les concentrations d'activités
 - Encourager les alliances régionales au niveau des compétences
 - Instaurer des alliances interrégionales entre concentrations d'activités
- E. Mesures visant à stimuler l'innovation et l'entrepreneuriat**
- Investir dans l'innovation et la création d'entreprises
 - Soutenir les incubateurs reposant sur des concentrations d'activités
 - Encourager les réseaux d'entrepreneurs
 - Favoriser les réseaux d'innovation
 - Mettre en place des plates-formes technologiques reposant sur des concentrations d'activités
- F. Mesures concernant la communication et l'image de marque d'une région**
- Cibler les investissements étrangers
 - Promouvoir les concentrations d'activités
 - Constituer des réseaux d'exportation
 - Rechercher les possibilités de créer une image de marque pour les régions
- G. Mesures en matière d'affectation de ressources et d'investissement**
- Privilégier les projets regroupant plusieurs entreprises au niveau des incitations et financements
 - Investir dans la R-D au sein de concentrations d'activités
 - Financer des facteurs primordiaux dans la création d'activités

Source: Rosenfeld, Stuart 2002.

La dimension horizontale — Facteurs de production

La capacité d'innovation des politiques sectorielles de grappes décrites précédemment est également fonction de l'accès aux ressources humaines et technologiques adéquates. L'innovation dépend en effet du flux continu d'idées circulant entre les différents acteurs d'un système économique. Ce flux comprend non seulement les interactions utilisateurs/producteurs (par exemple entre les laboratoires de R-D et les grandes compagnies), mais aussi le partage des connaissances entre les concurrents potentiels, les idées proposées par les nouvelles entreprises, les innovations ajoutées au système par les investissements directs étrangers, les liens entre les PME et les établissements d'enseignement technique régionaux, etc. Les Examens territoriaux de l'OCDE ont montré l'importance de ces différentes composantes dans le système d'innovation et témoignent des avantages pour les gouvernements régionaux à mettre en place un « système » cohérent. Quelques exemples d'avantages sont :

- Assurer une meilleure répartition des ressources humaines sur un marché du travail plus large : confier le bon poste à la bonne personne, éviter les goulets d'étranglement.
- Promouvoir la complémentarité entre les instituts de recherche, renforcer la spécialisation et orienter la R-D vers des domaines de « nouvelle génération ».
- Établir des liens entre les producteurs et les utilisateurs de savoir, les systèmes de technologies et la diffusion de l'innovation ; commercialiser l'innovation, y compris à travers les modèles spécifiques de parcs scientifiques, de centres de services techniques et d'instituts d'enseignement technique.
- Accroître la disponibilité du capital-risque et d'autres options de financement de projets.
- Stimuler l'entrepreneuriat, la « destruction créative », la création d'entreprises dynamiques.
- Bien intégrer les investissements directs étrangers et les incorporer dans les systèmes régionaux d'innovation.

Le dénominateur commun des réflexions actuelles sur les grappes, les réseaux et les systèmes d'innovation est le poids qu'elles donnent aux externalités ciblées géographiquement et s'appuyant sur des réactions positives,

des atouts relationnels et les interrelations. Quelle que soit l'approche analytique utilisée, toutes s'appuient sur les interactions formelles et informelles entre plusieurs acteurs pour créer et transmettre le savoir. Cependant, les séries d'études menées par l'OCDE montrent que ces différentes composantes sont rarement intégrées à l'intérieur d'un « système ». Quatre exemples illustrent les points forts de la région métropolitaine de Montréal en termes de capacité d'innovation, mais indiquent aussi qu'il faudrait mieux canaliser et orienter les ressources : le développement du capital humain, l'entrepreneuriat, l'accès au capital, et une stratégie de développement de l'image et de promotion extérieure de la région.

Développement du capital humain

Jusqu'aux années 1970, l'éducation apparaissait comme une grande faiblesse de Montréal et de l'ensemble du Québec. Trois décennies de dépenses publiques importantes ont certes relevé le niveau de façon considérable. Cependant, comme l'a mentionné le Chapitre 1, le niveau d'éducation à Montréal reste inférieur à celui d'autres grandes villes du Canada ainsi que de nombreuses autres régions métropolitaines de l'OCDE.

Le système demeure particulièrement faible dans un domaine essentiel au développement des capacités d'innovation : l'intégration entre les établissements d'enseignement et les entreprises (en particulier les PME). Certaines universités proposent des « programmes coopératifs » avec une alternance entre période de cours et période de travail dans le secteur public ou privé (programme de formation COOP). Dans certaines universités, les étudiants peuvent effectuer des stages de quatre mois entre leurs semestres de cours. Ce genre de programme est particulièrement apprécié dans les formations d'ingénieur, et la plupart des universités disposant d'écoles d'ingénieur proposent le même type de programme, ce qui permet de satisfaire à la fois l'intérêt des employeurs, des éducateurs et des étudiants. Dans son école d'ingénieur, l'Université de Montréal emploie aussi des experts d'entreprises privées pour enseigner certains cours. Par exemple, Bombardier (aéronautique) et *EMS Technologies* (aérospatiale) ont envoyé leurs propres experts pour donner des cours à l'Université, et les étudiants se sont vu offrir la possibilité d'effectuer des stages dans ces mêmes industries. Bien que d'autres universités comme l'École des hautes études commerciales de Montréal n'assurent pas le placement spécifique de leurs étudiants, elles s'efforcent néanmoins d'aborder dans leur programme scolaire la question des compétences professionnelles pratiques. Il apparaît cependant que d'un point de vue général, les interactions ne sont pas aussi développées que dans d'autres régions récemment étudiées par l'OCDE, telles que la région d'Öresund (Encadré 3.1).

Encadré 3.1. Enseignement supérieur et grappes d'entreprises dans la région d'Öresund

Öresund est une région transfrontalière métropolitaine comprenant l'île danoise de Zealand, y compris la capitale Copenhague, et la région Skåne, avec Malmö, troisième plus grande ville de Suède. Depuis l'an 2000, les deux villes sont reliées par un pont adapté au transport ferroviaire et routier. Cette nouvelle infrastructure de transport a permis de créer une région fonctionnelle unique s'étendant sur deux pays différents.

La région d'Öresund a développé de façon significative le potentiel de ses activités à forte intensité de savoir, telles que les industries médicales et pharmaceutiques, ainsi que certains segments de l'industrie des technologies de l'information et de la communication. La région est également bien placée en ce qui concerne l'industrie alimentaire, et une grappe d'activités écologiques a été mise en place comprenant des entreprises qui mettent au point des procédés technologiques écologiques ou qui veillent à ce que la production, les produits et les services respectent l'environnement.

Dans la région d'Öresund, le secteur de l'éducation a été au premier plan de l'amélioration de la coopération pour le développement du savoir. La coopération informelle qui existait de longue date s'est concrétisée en 1997 avec la création de l'Université d'Öresund. Cette institution, qui regroupe la plupart des universités de Zealand et de Skåne, est non seulement un acteur de première importance dans l'enseignement et la recherche scientifiques formels (région scientifique d'Öresund), mais aussi dans la promotion d'activités en réseaux informels et de partage de l'information. En travaillant en collaboration avec des chercheurs, des hommes d'affaires et des décideurs politiques, l'Université d'Öresund a contribué au développement d'associations pour la mise en réseau des différentes grappes citées plus haut. La Vallée Medicon Academy est la plus ancienne et la plus solidement établie de ces associations. Elle anime les grappes, organise des forums et des ateliers sur des thèmes définis par les membres et facilite les interactions. Il est important de souligner que ces associations n'essaient pas d'imposer leur vision du développement technologique, mais tentent plutôt de construire des infrastructures souples pour l'échange des connaissances et l'apprentissage organisationnel. Il s'agit d'une approche flexible qui s'intègre à des projets de fond susceptibles d'améliorer à long terme la mise en commun des activités.

Source: OCDE 2003d.

Si les universités assurent la formation de personnels de haut niveau et la recherche fondamentale, les établissements d'enseignement technique et les collèges communautaires (*community college*) se distinguent quant à eux dans de nombreux pays comme un instrument central pour offrir une formation mieux appliquée et favoriser les transferts de technologie en liaison avec l'industrie, et en particulier avec les PME locales. Aux Etats-Unis par exemple, les collèges communautaires sont de plus en plus reconnus comme un outil stratégique de développement économique, particulièrement dans le domaine de la formation des adultes et de la formation continue. Les collèges communautaires sont en général plus flexibles aux besoins des employeurs aussi bien qu'à ceux des élèves, car ils adaptent les programmes de formation à la demande et les horaires et calendriers de formation aux besoins des travailleurs adultes (GRUBB *et al.*, 1997).

Le potentiel des CEGEP (collèges d'enseignement général et professionnel), qui sont dans une certaine mesure l'équivalent au Québec des collèges communautaires aux États-Unis, pourrait être mieux exploité de façon à stimuler les liens entre l'offre de formation et l'économie locale. À l'heure actuelle, ce potentiel n'est pas pleinement utilisé, bien que certains CEGEP aient développé des spécialisations sectorielles et établi des liens avec les entreprises de ces mêmes secteurs (par exemple, le *Centre de technologie Aérospatiale de CEGEP Edouard Montpetit*). Les 15 plus grands CEGEP de la région métropolitaine sont en effet gérés dans le cadre de la province, sans moyens véritables de coordination au niveau métropolitain. Avec une meilleure coordination à ce niveau, les CEGEP seraient davantage en mesure de détecter d'éventuelles redondances dans l'offre de ressources et d'exploiter les possibilités de spécialisation des compétences et qualifications technologiques, ou de mettre en place une approche globale vis-à-vis des entreprises locales. Ce rôle pourrait être confié à la *Table métropolitaine de l'emploi*. Créée en 1998 par le ministre délégué à l'emploi du Québec, la *Table métropolitaine* est composée de 16 membres venant d'associations d'entreprises, de syndicats, d'universités, de CEGEP, de secteurs scolaires, et de représentants du gouvernement. La fonction de la *Table métropolitaine* est de coordonner les politiques liées à l'emploi du gouvernement du Québec et de les articuler avec les besoins de la région métropolitaine. Dans le contexte d'une stratégie générale de développement sectoriel, la *Table métropolitaine* pourrait ainsi servir de guide aux CEGEP.

Beaucoup de CEGEP sont de taille relativement réduite, puisque 7 sur 15 comptent moins de 4 000 élèves. Il n'est pas certain que tous doivent proposer la même formation pré-universitaire. Le pourcentage d'élèves de chaque CEGEP qui suivent des programmes pré-universitaires (par opposition aux programmes de préparation à un diplôme d'études techniques) varie de 33 à 73%. Tous les CEGEP offrent aussi des programmes de préparation à un diplôme d'études techniques, qui permettent aux élèves d'entrer directement sur le marché du travail au lieu de poursuivre leurs études à l'université. Or, on dénote clairement un fort degré de chevauchements entre ces programmes d'études techniques. En effet, seulement 11% des programmes qu'offre chaque collège sont uniques en leur genre, ce qui signifie que 89% des programmes se retrouvent à l'identique dans de nombreux établissements. Il n'est certes pas inutile de proposer le même programme dans différents collèges de la région métropolitaine, mais il n'en reste pas moins que la coordination entre les différents établissements mérite d'être considérablement améliorée.

Stimuler l'entrepreneuriat

L'activité entrepreneuriale se trouve à la source de l'évolution technologique et du développement¹⁰. On a assisté dans de nombreux pays de l'OCDE à une forte augmentation des créations d'entreprises, largement due à l'ouverture de nouveaux débouchés dans des secteurs à forte croissance comme les technologies de l'information et de la communication (TIC) et les biotechnologies. A Montréal, même dans l'industrie aérospatiale qui s'articule autour de quelques très grandes entreprises, la question de l'entrepreneuriat et le dynamisme de l'innovation revêtent une importance considérable pour Bombardier, Bell et leurs groupes de sous-traitants spécialisés.

Dans la région métropolitaine de Montréal, comme dans la plupart des grandes régions métropolitaines du Canada et d'autres pays de l'OCDE, un large éventail de programmes pour inciter à la création d'entreprises a été mis en place par de nombreux organismes, qu'ils soient ou non gouvernementaux. Les principaux acteurs sont DEC (Développement économique Canada¹¹), la BDC (Banque de Développement du Canada), les différents CLD (Centres locaux de développement) qui gèrent des fonds d'investissement locaux pour les start-ups ainsi que diverses aides aux jeunes créateurs d'entreprises et aux entreprises sociales, et enfin le ministère du Commerce et les Chambres de commerce.

Il est relativement rare de trouver une coordination effective des mesures en faveur de la création d'entreprises au niveau des régions de l'OCDE, peut-être parce que l'éventail des mesures est large et que les objectifs sont très variés. Autrement dit, s'il importe de distinguer un manque de coordination globale dans ce domaine à Montréal, on peut probablement dresser le même constat pour la plupart des autres grandes régions métropolitaines. En revanche, un point faible plus important de Montréal, surtout si l'on considère le problème de la compétitivité dans les secteurs clés, est l'absence de mesures en faveur de la création d'entreprises dans les principaux secteurs verticaux. Actuellement, il existe entre autres des programmes de financement, de conseil et de tutorat pour les jeunes créateurs d'entreprises, des mesures en faveur des créations d'entreprises dans les quartiers défavorisés, des programmes pour les femmes créatrices d'entreprises, des services relatifs au développement d'entreprises destinés aux membres d'organisations professionnelles, des cours de formation à la gestion d'entreprise dans les CEGEP. Tous ces programmes représentent certes un moyen important de diffuser la culture entrepreneuriale au sein de la société, mais il semble étonnant que peu de mesures existent en faveur de la création d'entreprises dans les secteurs clés de l'économie montréalaise. Dans ces secteurs, les créateurs d'entreprises émanent souvent du secteur lui-même et ont besoin de services financiers et de conseils particuliers¹². Dans le secteur de l'aérospatiale par exemple, les obstacles à l'entrée sont relativement importants,

du fait de la structure particulière de ce secteur. Pour améliorer la concurrence et favoriser l'innovation, on pourrait faciliter l'entrée de nouvelles entreprises. Dans les secteurs des TIC et des biotechnologies, qui sont tous deux organisés en véritables « grappes d'innovation », des services collectifs destinés aux candidats à la création d'entreprise pourraient s'avérer utiles.

Accès au capital

Le secteur des services financiers à Montréal accuse un recul depuis les années 1980, avec le déplacement vers Toronto du centre financier du Canada. Un certain nombre d'acteurs clés citent la difficulté d'accéder à des capitaux suffisants, et en particulier à du capital-risque, comme un obstacle au développement économique de la région. Ce déficit de capitaux privés est en partie compensé par des investissements du secteur public, principalement à travers des subventions aux capitaux privés. Les principaux acteurs de ces financements publics sont Investissement Québec (IQ), la Société Générale de Financement (SGF), Développement économique Canada (DEC) et la Banque de développement du Canada (BDC). Une grande partie de cette activité vise bien à attirer les investissements étrangers. Toutefois, le patronat estime que 75% des nouveaux investissements internationaux dans la région proviennent d'entreprises déjà présentes qui ne font qu'étendre leur activité, et ne concernent donc pas des activités entièrement nouvelles. Il devient ainsi crucial d'évaluer si le rôle assumé par le secteur public à travers ses financements n'évince pas le capital-risque du secteur privé.

Les incitations financières, principalement sous forme de crédits d'impôt de la part de la province, ont surtout pour but de stimuler la R-D. Elles sont structurées de sorte que les entreprises puissent en définitive n'avoir à payer que 40% du total de leurs investissements en R-D. On en déduit qu'il reste encore beaucoup de marge de manœuvre pour développer des programmes visant non seulement la recherche, mais aussi la commercialisation de la recherche et la production de nouveaux produits et services. Les crédits d'impôt accordés par le gouvernement sont eux aussi surtout axés sur l'innovation fondée sur la recherche, avec moins de soutien aux entreprises de fabrication, et beaucoup moins sur la mise en place des réseaux de collaboration et de relations sectorielles susceptibles de promouvoir le développement de l'innovation et de l'apprentissage mutuel.

Stratégie d'image de marque et de communication de la région

Une dernière dimension horizontale de l'économie régionale qui souffre de fragmentation concerne la stratégie d'image de marque et de communication de la région. Il est bénéfique pour tous les secteurs d'être associés à une région

dotée d'une image positive, c'est-à-dire une région qui possède l'ensemble des caractéristiques recherchées à la fois par les investisseurs et les travailleurs qualifiés. Ceci tient au moins en partie aux avantages regroupés sous une « image de marque » identifiable et reconnue, et comporte une double dimension, interne et externe. Sur le plan interne, la stratégie d'image de marque concerne la façon dont les habitants de la région métropolitaine de Montréal perçoivent la région en elle-même, ses atouts et ses faiblesses, et le rôle des diverses unités sous-régionales dans la création de la région métropolitaine. Sur le plan externe, la stratégie d'image de marque joue sur la manière dont la région est présentée sur le marché, les atouts qui sont soulignés, les institutions et les caractéristiques qui sont mises en avant pour essayer de retenir l'attention internationale et nationale. Dans un cas comme dans l'autre, il existe un besoin manifeste de meilleure coordination et de plus forte intégration.

Sur le plan interne, la région métropolitaine de Montréal est confrontée à deux défis. Le premier est la persistance des tensions intra-urbaines que suscitent les identités locales des différentes municipalités de la région et la nouveauté de l'identité métropolitaine. Les tensions intra-urbaines sont une composante inévitable du processus plus large d'intégration. Il est donc important de prendre en compte la persistance de ces tensions entre diverses municipalités de la région, qui limitent les effets positifs de l'intégration régionale. De même, beaucoup d'initiatives de développement économique ciblent le niveau de la province et non de la région, ce qui n'aide guère à construire l'identité régionale métropolitaine.

Sur le plan externe, l'image de marque de Montréal se compose d'un mélange variable des nombreuses caractéristiques de la région. Le dynamisme des industries culturelles du centre de Montréal, le bilinguisme de la province, les origines multinationales de la population, les attraits naturels de la campagne environnante, le centre de production intellectuelle que constituent les industries et les universités, la situation géographique de la région en tant que passerelle vers l'Amérique du Nord, sont autant d'éléments qui ont trouvé leur place dans les initiatives pour promouvoir la région à l'extérieur. Il reste néanmoins à les intégrer avec les divers atouts de la région en une identité cohérente. Une stratégie claire de développement devrait donner plus d'entrain à la construction d'une identité métropolitaine régionale et à sa valorisation.

Gouvernance et compétitivité économique

Un cadre d'action fondé sur la coopération est nécessaire à la mise en place d'une stratégie claire et cohérente pour le développement économique de toute la région métropolitaine. La mise en réseau des secteurs clés est essentielle à la formation et à la consolidation des relations qui constituent l'avantage

comparatif des grappes d'entreprises. En parallèle, développer de manière plus générale la mise en réseau au sein du système d'innovation pris au sens large pourrait consolider les grappes existantes, tout en soutenant les nombreuses grappes émergentes et celles plus diffuses qui prennent de plus en plus d'importance au sein de l'économie montréalaise. Un comité de coordination à l'échelle de la région métropolitaine pourrait ainsi jouer un rôle crucial pour faciliter les procédures interactives dans des domaines divers, et aussi dans une perspective plus générale. Cet organisme pourrait aussi être le vecteur d'une vision intégrée du type « région intelligente » qui combinerait tout l'éventail des mesures pour les domaines « horizontaux », en particulier ceux qui touchent au système régional de savoir et d'innovation. Pour un fonctionnement efficace, il serait souhaitable que ce comité puisse promouvoir une perspective d'ensemble à l'échelle de la région métropolitaine pour les différentes organisations qui travaillent actuellement à des niveaux d'intervention et de compétence variés dans la région métropolitaine.

Afin d'instaurer une vision collaborative du développement économique de la région métropolitaine de Montréal, il importe de faire intervenir une large palette d'acteurs. En particulier, il faudrait s'assurer de la participation de dirigeants de quatre secteurs stratégiques : le secteur public, le secteur privé, le secteur de l'éducation et la société civile (représentée entre autres par les syndicats, les organisations communautaires, les associations à but non lucratif). Il est capital d'impliquer directement les dirigeants de ces quatre secteurs si l'on veut que les initiatives prennent non seulement en compte un large éventail de points de vue, mais aussi qu'elles aident véritablement à réaliser l'intégration dans la région et à constituer une vision commune de l'avenir économique de Montréal. Cette participation des dirigeants devrait d'ailleurs intervenir dès le début des projets de développement économique, afin que ces derniers soient structurés de façon à maximiser l'engagement des divers secteurs de la société.

Parmi les responsabilités qui lui incombent, la CMM a été chargée d'élaborer un plan de développement économique général pour l'ensemble de son territoire. La CMM doit aussi promouvoir la région au plan international et prendre les mesures nécessaires pour stimuler la croissance économique et l'investissement. Bien qu'aucun programme spécifique ne soit précisé, il serait souhaitable de créer des comités d'action conjoints afin de définir l'ordre des priorités, d'établir des liens et soutenir les organismes de développement économique. Étant donné que son champ d'action s'étend sur l'ensemble de la région métropolitaine, la CMM joue un rôle crucial dans l'élaboration d'une vision d'ensemble pour le développement régional. On attend de la CMM qu'elle tienne lieu de comité de coordination regroupant les quatre secteurs, sans pour autant être dominé par aucun. Il est en effet très important que ce comité de coordination représente tous les secteurs de la région métropolitaine.

Encadré 3.2. Exemples de partenariats stratégiques de développement économique

Dans le cas de la région de **Philadelphie** et de la **Pennsylvanie**, la stratégie de régénération industrielle adoptée au niveau de l'État s'efforce de coordonner l'intervention de divers acteurs du développement régional par des partenariats à large échelle. Créé par le gouverneur, *Team Pennsylvania* résulte d'un partenariat entre les services du gouverneur, les établissements d'enseignement, les centres de recherche et les dirigeants politiques pour le pilotage du programme de régénération. Son objectif est d'assurer la revitalisation de l'économie de la Pennsylvanie en créant des réseaux et en favorisant les transferts de technologie entre les établissements d'enseignement et les différentes grappes d'activité appartenant aux secteurs économiques anciens et nouveaux de la région. L'implication de tous les organismes d'État de Pennsylvanie dans le programme offre une garantie du succès de cette démarche globale.

A **Stuttgart**, cette fonction stratégique et multisectorielle est assurée par l'Association régionale de Stuttgart, organisme public doté de larges compétences (encourager l'innovation, conseiller les entreprises, promouvoir le tourisme, attirer les entreprises, gérer l'espace industriel...). Son financement repose sur des contributions des municipalités et des quatre districts ruraux de la région et par des subventions du *Land* de Bade-Wurtemberg et du gouvernement fédéral. L'Association pratique deux types de partenariats : a) une *coopération ancrée dans les institutions* et b) la *création de réseaux de projets*. Concernant la coopération au sein des institutions, l'Association détient par exemple la majorité des parts de la société d'encouragement aux entreprises *Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (WRS)*. Elle favorise aussi les structures régionales mises en place par les groupes économiques et sociaux. Toute une série d'initiatives sociales et municipales de promotion de concepts régionaux et de mise en œuvre de projets particuliers se sont créées autour de l'Association dans des domaines tels que le sport, la culture, les manifestations ou les études régionales. Concernant la création de réseaux de projets, l'Association consacre des efforts importants à la réalisation de réseaux de projets, le but étant d'abattre les barrières entre différents groupes sociaux et institutions de la région et de les encourager à travailler ensemble à des projets communs, notamment dans le domaine des biotechnologies (par exemple Bio Regio Project Stuttgart Neckar).

La constitution d'un comité de coordination pourrait entraîner la création d'une nouvelle organisation. Dans la Silicon Valley aux Etats-Unis par exemple, *Joint Venture Silicon Valley Network* contribue au développement régional depuis le début des années 1990 en réunissant les acteurs des secteurs public et privé, de l'enseignement et de la société civile en un organisme indépendant financé par des fonds privés et publics et des fondations. De même, dans la région de Pittsburgh, l'*Allegheny Conference on Community Development*, qui a acquis une certaine influence depuis la fin des années 1940, est pilotée par le secteur privé mais avec une importante participation du secteur public et du secteur associatif.

A Montréal toutefois, compte tenu de la prolifération d'organismes et d'initiatives qui touchent au développement économique, créer une nouvelle organisation qui demanderait une participation importante de tous les secteurs risquerait de poser problème et de s'avérer peu efficace. Afin de faire face à la complexité des politiques institutionnelles et de minimiser les risques de conflits, il serait peut-être plus avisé de concevoir le comité de coordination davantage comme un organisme virtuel directement constitué (y compris sur le

plan du personnel) de toutes les grandes organisations de la région. Il ne dominerait pas hiérarchiquement les diverses initiatives de grappes ou autres actions de développement économique de la région, qui pourraient avoir leurs propres structures et suffisamment d'autonomie pour mettre au point des programmes et des structures de gouvernance adaptés à leur secteur. Le comité de coordination aurait plutôt pour mission de créer des liens entre les diverses initiatives et d'aider à les inscrire dans un cadre plus cohérent de développement régional. Ainsi, il s'agirait de construire des processus interactifs, des relations et des réseaux, de façon à contribuer à coordonner l'activité, plutôt que d'élaborer des structures organisationnelles et des politiques formelles.

Cela dit, un organisme régional de coordination doit être doté d'une forte visibilité, et refléter une volonté générale de mettre en œuvre des stratégies de développement économique à l'échelle de la région métropolitaine. Dans ce contexte, un certain nombre d'organismes particuliers ont de toute évidence un rôle capital à jouer :

Le secteur public. En tant qu'organisme responsable de la planification, de la coordination et du financement au niveau régional de toute une série de fonctions de développement socioéconomique, la CMM doit certainement assumer une responsabilité majeure de coordination pour l'élaboration d'une stratégie économique régionale. Dans la perspective de l'intégration régionale, il faudrait probablement que la CMM soit clairement reconnue comme l'organisme public pilote. Cela dit, étant donné la persistance des tensions intra-urbaines et l'importance d'assurer la cohérence entre les initiatives locales, régionales, provinciales et fédérales, il faudra que la CMM veille à ce que les points de vue d'un large éventail d'autres organismes publics soient représentés dans l'instance de coordination. C'est clairement le cas des municipalités de la région métropolitaine de Montréal, en particulier Laval, Montréal et Longueuil, qui conservent la majorité des compétences des autorités locales qui sont essentielles pour le développement urbain, mais c'est aussi le cas des divers ministères provinciaux compétents.

Le secteur privé. La Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM) est la plus grande et la plus importante organisation représentant une large palette d'entreprises de la région ; elle pourrait donc contribuer activement à la coordination d'une stratégie économique métropolitaine régionale. Cela dit, il existe aussi toute une série d'autres organisations professionnelles actives dans la région qui se situent à un niveau plus sectoriel, et dont les points de vue devraient aussi être pris en compte dans les stratégies régionales.

Le secteur de l'éducation. Pour ce secteur, il est évident que les universités comme les CEGEP de la région doivent être au cœur du processus de

développement d'une stratégie économique régionale. A l'heure actuelle toutefois, il n'existe guère de coordination entre les différentes institutions et aucune organisation ne les regroupe au niveau régional. A court terme, chaque établissement pourrait sans aucun doute être représenté directement au sein d'un organisme régional de coordination de la stratégie économique, mais à long terme, cette option n'est pas souhaitable car elle n'aiderait guère à rompre l'isolement qui caractérise actuellement les institutions du secteur de l'éducation. A long terme, l'idéal serait de créer dans ce secteur un organisme de coordination qui ne se contenterait pas d'apporter des contributions aux stratégies économiques de la région métropolitaine, mais assumerait un rôle beaucoup plus important de mise en œuvre d'une meilleure collaboration et coordination des programmes éducatifs dans l'ensemble de la région. Un modèle utile à cet égard est l'université d'Öresund¹³, consortium qui fédère douze universités et collèges de la région d'Öresund (Copenhague et Suède du sud). Dirigée par les douze chanceliers des établissements membres, l'université d'Öresund améliore la qualité et l'efficacité des établissements membres en ouvrant aux étudiants, enseignants et chercheurs de la région les cours, bibliothèques et installations diverses (OECD, 2003d). Cela permet de mieux assurer la complémentarité des programmes au sein de la région et d'éviter ainsi le double emploi et le gaspillage de moyens précieux. Une stratégie économique régionale pour Montréal devrait spécifiquement recommander la mise en place d'un degré analogue de coordination entre les établissements d'enseignement de la région métropolitaine.

La société civile. Compte tenu de la complexité et de la diversité des organisations représentant la société civile dans la région, il est évidemment difficile de recenser toutes celles qui doivent jouer un rôle capital dans l'élaboration d'une stratégie économique régionale. On peut néanmoins appliquer certains principes en la matière. Tout d'abord, étant donné leur importance dans la région, les syndicats doivent être suffisamment représentés dans un comité de coordination. Ensuite, sachant qu'une part déterminante de l'avenir de Montréal dépend de sa diversité ethnique et culturelle, les organisations qui représentent les diverses minorités de la région doivent aussi jouir d'une certaine influence. Enfin, comme il est important de surmonter les tensions intra-urbaines qui existent dans la région métropolitaine, il faudra aussi que les organisations représentant des points de vue plus locaux à l'échelle du quartier ou de la communauté sur le développement économique exercent un rôle moteur.

Le projet de la *Table métropolitaine d'innovation* actuellement en discussion offre une bonne base au niveau de la région métropolitaine sur laquelle s'appuyer pour coordonner les dimensions horizontale et verticale de l'économie montréalaise. Le projet associe plusieurs partenaires : la CMM, la

Chambre de Commerce du Montréal métropolitain, le ministère du Développement économique et régional du gouvernement provincial et Industrie Canada/Développement économique Canada (DEC). La *Table métropolitaine d'innovation* présente l'avantage d'inscrire une stratégie de grappes spécifique dans une optique de développement économique plus large qui met l'accent sur un système d'innovation régionale. Si le projet de *Table* devient pleinement opérationnel, il pourra créer des synergies entre les différents secteurs et améliorer les intrants, par exemple l'entrepreneuriat, l'éducation, la recherche, l'accès au financement et la promotion à l'extérieur. Étant donné le peu d'ancienneté des structures institutionnelles, il serait peut-être prudent de commencer par impliquer des acteurs différents dans la stratégie globale à travers des initiatives spécifiques et ciblées, qui témoignent de l'importance d'intégrer la dimension horizontale et verticale (voir plus bas). Dans chacun des cas, un des objectifs de l'initiative serait d'incorporer les progrès réalisés dans d'autres secteurs et d'intégrer de nouveaux acteurs.

Mise en œuvre des stratégies

Toute l'argumentation présentée jusqu'ici repose sur l'hypothèse que l'innovation est le moteur de la compétitivité économique et que la collaboration et la communication sont à leur tour les moteurs de l'innovation. Le développement des interactions entre acteurs économiques peut s'effectuer de manière *verticale* (c'est-à-dire dans un secteur donné) ou *horizontale* (pour améliorer un facteur de production donné, quel que soit le secteur), ou encore à l'*intersection* des deux, ce qui permet d'améliorer les facteurs de production en fonction des besoins particuliers de grappes données. Les trois initiatives présentées ci-après illustrent ce schéma. Il ne s'agit que d'exemples, et non de modèles exhaustifs.

Établir des liens entre stratégie d'image de marque et industries/atouts culturels

La première initiative recommande d'encourager les industries culturelles et d'instaurer des collaborations autour de la stratégie d'image de marque ou de l'identité régionale de Montréal. L'objectif principal serait de renforcer les dispositifs existants de promotion des industries culturelles, tout en aidant à construire une vision régionale intégrée de la culture et en regroupant les diverses initiatives de promotion extérieure de la région métropolitaine. Cela impliquerait au minimum les démarches suivantes :

- Adopter une conception large des industries culturelles, et rassembler des représentants du spectacle vivant (théâtre, musique), des arts, des arts électroniques et du multimédia, des arts graphiques, du cinéma et

de la télévision, de la mode, et du tourisme autour de l'élaboration d'une vision stratégique du rôle de la culture dans le développement économique de Montréal.

- Dans le domaine du tourisme et de la culture, consentir un effort particulier pour établir des liens entre les autres structures institutionnelles englobées dans la CMM ; rechercher, articuler et faire connaître les synergies qui existent entre les différents atouts touristiques de la région métropolitaine. Il s'agirait en particulier de répertorier les atouts urbains et ruraux de la région, de mettre en place des circuits combinés et de les commercialiser conjointement de façon à décloisonner les différents créneaux touristiques de la région.
- S'attacher spécifiquement à recenser et à renforcer les réseaux qui recoupent les divers sous-secteurs de ce vaste milieu culturel. Par exemple, recenser les réseaux du secteur de la mode qui sont desservis par les centres de transfert de technologie issus des CEGEP de la région¹⁴, examiner les chevauchements existants et potentiels avec le développement des multimédias et le secteur des loisirs. De même, examiner la composante animation virtuelle de l'industrie cinématographique et le chevauchement potentiel avec d'autres initiatives culturelles et multimédia dans la région.
- Rapprocher les responsables culturels et ceux des divers organismes dont le but est d'attirer les investissements internationaux, afin de mettre au point des campagnes qui fassent valoir à la fois la diversité des atouts culturels de la région et les possibilités d'investissement qu'elle offre.
- Mener une action spécifique pour développer des synergies entre les communautés francophone et anglophone.

Toute la démarche devra prendre en compte le contenu stratégique et la valeur tout à la fois des industries culturelles et des processus d'engagement et de communication de la région. L'intérêt d'adopter une conception large de ce qui constitue les industries culturelles est que cela doit permettre de relier des réseaux divers et d'explorer de nouvelles synergies entre divers acteurs de l'économie régionale. Une telle initiative contribuerait aussi bien à la constitution d'une grappe d'entreprises autour des industries culturelles (dimension verticale) qu'à l'instauration d'une certaine cohérence dans la stratégie d'image de marque de la région métropolitaine de Montréal (dimension horizontale), aussi bien au plan interne qu'externe.

Ressources humaines et TIC

Une autre initiative intéressante pourrait se situer à l'intersection entre les industries des technologies de l'information et de la communication de la région (dimension verticale) et les divers établissements d'enseignement qui constituent le réseau régional de création de capital humain (dimension horizontale). S'agissant du développement de grappes, il faudrait d'abord mieux répertorier les diverses spécialités des activités de TIC les plus importantes de la région. Par exemple, les études relatives au secteur des TIC à Montréal ont recensé trois sous-secteurs : fabrication, développement d'applications et services. À l'intérieur de ces sous-secteurs, toutefois, on n'a guère cherché à identifier et à encourager des domaines particuliers d'expertise. Dans ces conditions, il est difficile de mobiliser les ressources adéquates pour réellement développer et promouvoir un domaine d'expertise particulier au sein de l'économie métropolitaine. Il est par exemple extrêmement difficile d'élaborer une stratégie de développement économique autour de la fabrication d'« ordinateurs et de périphériques » car il s'agit de catégories trop larges. Il serait plus facile d'élaborer une stratégie favorisant l'expertise dans un domaine plus étroit, qui pourrait d'ailleurs leur être transversal. Il pourrait s'agir, par exemple, de promouvoir les outils matériels et logiciels et les investissements financiers nécessaires pour des simulations 3D. Montréal semble posséder une expertise particulière dans ce domaine, avec des grandes entreprises telles que CAE (conception et fabrication de systèmes de simulation en vol), Matrox (cartes graphiques, outils vidéo et logiciels image), Cine Group (animation), UbiSoft (éditeur de jeux interactifs), Discreet Logic (effets spéciaux et animation 3D), SoftImage (effets spéciaux 2D et 3D pour le cinéma et les jeux vidéo), Artificial Mind & Movement (jeux vidéo) et Kaydara (logiciels d'animation en 3D). Les TIC englobent très probablement d'autres sous-secteurs qui comportent à la fois des matériels, des logiciels et des services et constituent une base plus intuitive et plus naturelle pour articuler des stratégies économiques régionales.

L'objectif clé du recensement et du renforcement de ces sous-grappes est de rapprocher une multiplicité d'établissements d'enseignement de toute la région pour mettre en place les formations et l'expertise pour soutenir l'industrie. Il s'agira donc d'acquérir une connaissance stratégique des besoins en ressources humaines de ce secteur à tous les niveaux : ingénieurs, programmeurs, techniciens, rédacteurs techniques, commerciaux et assembleurs. Les centres de transfert technique des TIC¹⁵ devront évidemment participer à cette initiative, de même que les CEGEP qui préparent à des diplômes techniques dans le domaine des TIC, mais aussi les programmes techniques des universités de la région, le but étant d'améliorer la coordination

entre les différents CEGEP et universités, entre les universités et les CEGEP eux-mêmes, et entre les établissements d'enseignement et les entreprises.

Là aussi, ce type d'initiative vise deux objectifs à la fois : le premier est de renforcer la dimension verticale des initiatives de formation de grappes dans les TIC, le deuxième d'améliorer la coordination horizontale et l'intégration régionale du système de capital humain dans la région métropolitaine de Montréal.

Biotechnologies/sciences de la vie et industries financières

Une troisième initiative potentielle pourrait se situer à l'intersection de la grappe biotechnologie/sciences de la vie et des services financiers de la région. L'accent ne serait pas tant mis au niveau de l'activité recherche et développement proprement dite qu'au niveau de la commercialisation de la recherche et du développement de moyens de production. Cette initiative pourrait s'inscrire dans le cadre plus général des recommandations de Montréal International pour « accélérer le développement » de la grappe des sciences de la vie. Dans ce programme plus général, soutenir le développement des entreprises du secteur est le troisième des six axes principaux de la stratégie globale :

- Mobiliser et intégrer les ressources – Création d'un Comité des sciences de la vie du Montréal métropolitain (CSVMM).
- Accélérer le recrutement et la valorisation des ressources humaines du secteur.
- Appuyer le développement des industries des sciences de la vie.
- Miser sur les pôles d'excellence de la région métropolitaine de Montréal en matière de sciences de la vie.
- Tirer profit des investissements dans les hôpitaux universitaires comme levier pour les industries des sciences de la vie.
- Bâtir une image distinctive de la grappe et lancer une stratégie de rayonnement international (Montréal International, 2002b).

Mieux mettre en lumière la nécessité pour la grappe de disposer de services financiers efficaces et de capital-risque aiderait non seulement la grappe en question, mais pourrait permettre de renforcer les services financiers dans la région au profit d'autres grappes d'entreprises importantes. Le soutien

financier aux activités de biotechnologie/sciences de la vie pourrait être renforcé par divers moyens, à savoir :

- *Organisation de réseaux d'anges investisseurs¹⁶ pour donner un coup de pouce aux start-ups et un investissement de démarrage aux créateurs d'entreprise locaux.* On pourrait ensuite faire appel à ces réseaux pour des investissements de démarrage dans d'autres secteurs. On peut citer des exemples de tels réseaux qui sont intervenus dans la Silicon Valley, notamment : Angel Investors International¹⁷, Angels Forum¹⁸ et Band of Angels¹⁹. De même, à Pittsburgh, Innovation Works, société de capital-risque créée sous l'égide de l'Etat, a permis de constituer un réseau d'anges investisseurs dénommé SPAN, Southwest Pennsylvania Angel Network.
- *Renforcement de réseaux entre les entreprises et les fonds de capital-risque de la région.* Montréal International y a répertorié au moins 25 fonds de capital-risque qui investissent dans le secteur de la biotechnologie et les secteurs connexes, mais on ne sait pas dans quelle mesure ces fonds ont des liens entre eux et avec les organisations professionnelles. Encourager la constitution de réseaux entre ces divers acteurs permet de mieux connaître les possibilités d'investissement dans la région et de constituer une masse critique de financement pour des domaines industriels stratégiques.
- *Mise en place de services financiers et de gestion pour les start-ups.* Nombre de scientifiques et de créateurs d'entreprises à caractère technique connaissent beaucoup mieux la technologie que la pratique des affaires. Aider à mettre sur pied une société viable à partir d'une idée ou d'une avancée de la recherche nécessite en matière de gestion et de finance des services spécifiques à la phase de création d'entreprise, qui vont de la mise en place du système comptable à l'établissement et à la gestion du système de ressources humaines, ou encore l'application de la réglementation et des obligations légales. Le renforcement de ces services pourrait aider à accélérer la mise sur le marché de produits nouveaux.

En installant les réseaux financiers et les infrastructures nécessaires pour promouvoir le développement dans la grappe biotechnologies/sciences de la vie, cette initiative renforcerait la dimension aussi bien verticale qu'horizontale de l'économie régionale. En visant ce double objectif et en situant l'action à l'intersection de ces deux dimensions, les stratégies mises en œuvre peuvent contribuer grandement à instaurer une vision plus large et plus solidaire de l'avenir économique de Montréal.

Les trois initiatives présentées ici sont loin d'être exhaustives. Il existe certainement beaucoup d'autres domaines possibles où l'on pourrait répertorier et développer des interrelations stratégiques entre formation de grappes et facteurs de production régionaux. Le but principal de ce bref exposé de trois exemples est simplement d'illustrer le rôle catalytique potentiel d'une action située à l'intersection de ces différentes dimensions de l'économie métropolitaine régionale.

Conclusion

Dans le contexte historique d'une économie traditionnelle fondée sur l'industrie, une telle absence d'intégration régionale ne constituerait pas un problème majeur. Dès lors que les marchés de consommation sont relativement stables et que les grandes entreprises dominent les industries de production de masse, la réussite économique dépend en effet moins de la cohérence et de l'intégration régionale que des facteurs de production de base et de l'efficacité des entreprises. Au sein d'une économie fondée sur le savoir, mondialisée et en rapide évolution, toutefois, la dynamique n'est plus la même. Dans ce nouvel environnement, les villes et les régions ne doivent pas seulement se doter de solides systèmes d'éducation et d'industries fondées sur le savoir. Elles doivent également être capables d'innover à tous les niveaux : apprendre sans cesse et s'adapter à l'évolution de la concurrence, des technologies et des débouchés économiques. Un tel apprentissage ne peut être efficace dans l'isolement : il suppose la communication et l'interaction entre toutes sortes d'acteurs économiques.

Or, ce type d'interaction économique ne résulte pas nécessairement des simples processus du marché. Il exige une intervention stratégique, afin de comprendre les tendances économiques à différentes échelles et d'y trouver des réponses efficaces. Se pencher sur les processus d'élaboration d'une stratégie régionale peut être un moyen utile de recenser les opportunités intéressantes et d'en tirer parti. Mais surtout, il faut se rappeler que compte tenu des grandes incertitudes de l'économie contemporaine, il est souvent très difficile de prévoir les évolutions économiques futures.

Dans ces nouvelles conditions économiques, une politique de développement ne doit pas se centrer seulement sur les besoins ou trajectoires spécifiques d'entreprises ou de grappes données. En fait, le processus même consistant à favoriser entre les acteurs économiques la communication et l'interaction peut représenter un élément important d'un processus d'innovation. La communauté de langage, de concepts, d'idées et de culture même qui résulte d'interactions constantes devient en effet un atout économique pour la région concernée. Ces « actifs relationnels » peuvent se constituer autour de produits

ou de services spécifiques, ou autour de facteurs transversaux de production dans l'économie, ou même à l'intersection de ces dimensions verticale et horizontale, comme les recommandations du présent chapitre ont essayé de l'illustrer. Toutefois, il faut surtout retenir que les processus sont aussi importants que les produits et qu'en les mettant en place, on pourra construire une économie métropolitaine régionale dont la valeur globale est plus importante que la somme de ses divers éléments.

NOTES

- 1 Article 150 de la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal.
- 2 "Identification de créneaux d'excellence sur le territoire métropolitain", document interne de la CMM.
- 3 Voir le Chapitre 1.
- 4 Ces grandes entreprises ont essayé dans certains cas de transférer ce rôle aux PME, sans que celles-ci fassent preuve d'un réel intérêt envers ce genre d'initiatives.
- 5 <http://www.tourisme-montreal.org/>
- 6 <http://www.tourismelaval.com/>
- 7 <http://www.tourisme-monteregie.qc.ca/>
- 8 <http://www.laurentides.com/>
- 9 <http://www.tourisme-lanaudiere.qc.ca/>
- 10 Divers rapports récemment publiés par l'OCDE sur les facteurs de croissance économique et les mesures propres à les favoriser ont souligné l'importance de l'activité entrepreneuriale. Ils ont mis l'accent sur le rôle de la "destruction créative" pour l'innovation et l'accroissement de la productivité. La destruction créative est le processus de turbulence dans lequel la compétitivité de certaines entreprises augmente, pour d'autres elle recule, voire jusqu'à la faillite, tandis que de nouvelles entreprises arrivent sans cesse sur le marché. Ces entrées et sorties ont pour effet net d'intégrer dans le processus de production de nouvelles technologies, de nouvelles méthodes de gestion et de nouvelles structures organisationnelles, ce qui permet d'accroître la productivité globale. Autrement dit, l'accroissement de la productivité suppose que les entreprises non concurrentielles quittent le marché, que les entreprises en place améliorent leur fonctionnement, et que de nouvelles entreprises apparaissent et apportent de nouvelles idées et une structure adaptée aux conditions du marché. Les études menées par l'OCDE ont également montré que les entreprises nouvelles, surtout dans les secteurs de technologie de pointe, et en particulier les TIC, représentent une part de plus en plus importante des dépôts de brevets et de la croissance de l'activité de R-D du secteur privé (OECD, 2002*e* et OECD, 2001*d*).

- 11 DEC est l'agence fédérale pour le développement des régions du Québec.
- 12 Seuls le Centre d'entreprises et d'innovation de Montréal (CEIM) et la Maison des hautes technologies de Montréal semblent jouer ce rôle.
- 13 <http://www.uni.oresund.org/>
- 14 Par exemple, le Centre de transfert de technologie de la mode (<http://www.cttm.ca>) et le Centre des technologies textiles (<http://www.ctt.ca>).
- 15 Comme l'Institut des technologies de l'information du collège de Maisonneuve (<http://www.cmaisonneuve.qc.ca/iti/>), et l'Institut des communications graphiques du Québec (<http://www.icgq.qc.ca/>).
- 16 Les anges investisseurs sont des particuliers fortunés qui fournissent du capital aux start-up à leur tout début, généralement avant que celles-ci ne reçoivent leur premier financement en capital-risque. Ils sont un soutien essentiel à l'entrepreneuriat puisqu'ils apportent un support financier aux nouvelles idées bien avant qu'elles aient atteint un stade de développement que même un spécialiste du capital-risque ne prendrait en considération pour investir. Cependant, afin d'être efficaces dans leur soutien au développement économique, un réseau d'anges investisseurs devrait être constitué pour la mise en commun de l'information et de rapports d'enquêtes, dans le but de cibler efficacement les investissements.
- 17 <http://www.angelinvestors.org>
- 18 <http://www.angelsforum.com/>
- 19 <http://www.bandangels.com/>

APPENDICE I

IDENTIFIER LES DÉTERMINANTS DES PERFORMANCES RÉGIONALES

Le PIB par habitant (en logarithmes) peut être décomposé de la façon suivante:

$$1. \frac{PIB}{Population} = \frac{PIB}{Emploi} + \frac{Emploi}{Main\ d'oeuvre} + \frac{Main\ d'oeuvre}{Population}$$

PIB par habitant = Productivité + Taux d'emploi + Taux d'activité

Ainsi, l'écart du PIB par habitant entre une région métropolitaine donnée et la moyenne des autres régions métropolitaines est égale à:

$$\text{Différence de PIB par habitant} = \text{Différence de productivité} + \text{Différence des taux d'emploi} + \text{Différence des taux d'activités}$$

Décomposition de l'écart de productivité

La moyenne de la productivité du travail d'une région i est égale à la moyenne pondérée de la productivité sectorielle:

$$2. \frac{GDP_i}{E_i} = \frac{E_{ij}}{E_i} * \frac{GDP_{ij}}{E_{ij}}$$

où j se réfère au secteur.

L'écart de productivité entre une région métropolitaine donnée et la moyenne des autres régions métropolitaines peut être décomposé de la façon suivante:

$$3. \left. \frac{\frac{\textcircled{\textcircled{\textcircled{R}}}{\textcircled{\textcircled{TM}}}}{\textcircled{\textcircled{C}}}}{\textcircled{\textcircled{C}}} \frac{\text{GDP}_i}{E_i} - \frac{\text{GDP}}{E} \right\} = \left. \frac{\frac{\frac{\textcircled{\textcircled{\textcircled{R}}}{\textcircled{\textcircled{TM}}}}{\textcircled{\textcircled{C}}}}{\textcircled{\textcircled{C}}} \frac{E_{ij}}{E} - \frac{E_j}{E} \right\} * \frac{\text{GDP}_j}{E_j} + \left. \frac{E_{ij}}{E_i} * \frac{\frac{\textcircled{\textcircled{\textcircled{R}}}{\textcircled{\textcircled{TM}}}}{\textcircled{\textcircled{C}}}}{\textcircled{\textcircled{C}}} \frac{\text{GDP}_{ij}}{E_{ij}} - \frac{\text{GDP}_j}{E_j} \right\}$$

Le premier terme à droite de l'équation mesure la part de l'écart de productivité due à la spécialisation régionale.

Décomposition de l'écart des taux d'activités

Le taux d'activité d'une région i est égal à la moyenne pondérée des taux d'activités par tranche d'âges:

$$4. \frac{LF_i}{P_i} = \frac{P_{ij}}{P_i} * \frac{LF_{ij}}{P_{ij}}$$

où j se réfère à la tranche d'âges.

L'écart du taux d'activité entre une région métropolitaine donnée et la moyenne des autres régions métropolitaines peut être décomposé de la façon suivante:

$$5. \left. \frac{\frac{\textcircled{\textcircled{\textcircled{R}}}{\textcircled{\textcircled{TM}}}}{\textcircled{\textcircled{C}}}}{\textcircled{\textcircled{C}}} \frac{LF_i}{P_i} - \frac{LF}{P} \right\} = \left. \frac{\frac{\frac{\textcircled{\textcircled{\textcircled{R}}}{\textcircled{\textcircled{TM}}}}{\textcircled{\textcircled{C}}}}{\textcircled{\textcircled{C}}} \frac{P_{ij}}{P_i} - \frac{P_j}{P} \right\} * \frac{LF_j}{P_j} + \left. \frac{P_{ij}}{P_i} * \frac{\frac{\textcircled{\textcircled{\textcircled{R}}}{\textcircled{\textcircled{TM}}}}{\textcircled{\textcircled{C}}}}{\textcircled{\textcircled{C}}} \frac{LF_{ij}}{P_{ij}} - \frac{LF_j}{P_j} \right\}$$

Le premier terme à droite de l'équation mesure la part de l'écart de taux d'activité qui résulte du profil démographique de la force de travail régionale.

BIBLIOGRAPHIE

- AMIN, Ash and COHENDET, Patrick (1999),
“Learning and Adaptation in Decentralised Business Networks”,
Environment and Planning D: Society and Space, Pion.
- AMT (1998),
« Enquêtes origine-destination - Région de Montréal, 1998 »,
<http://www1.mtq.gouv.qc.ca/fr/>
- AMT (2003)
Public Transportation funding in the Montreal Area,
http://www.amt.qc.ca/docs/expose/ACT_St-Jean%20Terre-Neuve.ppt
- ASKIN, Molly, LEOPOLD, Daniel, SHIN, Changho et WANG, Yang (2003),
“Assessing Montreal’s Amalgamation: A Case Study Approach”, report
prepared for the OECD, University of Wisconsin.
- BANQUE MONDIALE (1998),
Knowledge for Development. Oxford: Oxford University Press for the
World Bank.
- BARTIK, Timothy J. (1991),
Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?,
Kalamzoo: W.E. Upjohn Institute.
- BARTIK, Timothy J. (1996),
“Growing State Economies: How Taxes and Services Affect Private
Sector Performance,” Washington, D.C. Economic Policy Institute.
- BEAUREGARD, Robert (1993),
“Constituting Economic Development: A Theoretical Perspective”, in
R.D. BINGHAM, R. MIER (ed.), *Theories of Local Economic
Development*, Newbury Park: Sage.
- BELL, M. et ALBU, M. (1999),
“Knowledge Systems and Technological Dynamism in Industrial Clusters
in Developing Countries”, *World Development* , Volume 27, No. 9.

- BERNARD, Louis (2000),
Regroupements municipaux dans la région métropolitaine de Montréal. Recommandations du mandataire, ministère des Affaires municipales et de la Métropole (Gouvernement du Québec).
- BISH, Robert L. (2001),
 “Local Government Amalgamations, Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First”, *C.D. Howe Institute Commentary*, No. 150, Mars 2001.
- BORGE, L-E. et J. RATTSO (2001),
 “Property taxation as incentive for cost control: Empirical evidence for utility services in Norway”, version non-publiée.
- BORZAGA, Carlo et DEFOURNY, Jacques (2001),
The Emergence of Social Enterprise, Routledge, London & New York.
- BRADFORD, Neil (2002),
 “Why Cities Matter: Policy Research Perspectives for Canada”, Rapport de recherche du RCRPP No. F23. Juin 2002.
- BURTON-JONES, Alan (1999),
Knowledge Capitalism: Business, Work, and Learning in the New Economy. Oxford Angleterre, New York: Oxford University Press. viii, 248 pp.
- CARLTON, Dennis (1983),
 “The Location and Employment Choices of New Firms: An Econometric Model with Discrete and Continuous Endogenous Variables,” *Review of Economics and Statistics* 65, pp. 440-49.
- CASTELLS, M. (1996),
The Rise of the Network Society. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers. xvii, 556 pp.
- CHATAWAY, J., WIELD, D. (2000),
 Industrialization, Innovation and Development: What Does Knowledge Management Change? *Journal of International Development* 12803-24.
- CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (2002),
Montréal 2017. Une cité du monde de 375 ans. Actes du symposium.

- CHERNICK, Howard (1992),
 "Real Property Taxation in New York City: The Need for Immediate Reform," A Report Prepared for the City Project, February, 1992.
- CHERNICK, Howard (2003),
 "Fiscal equalisation between Swedish municipalities", in *Fiscal Federalism in Unitary States*, Per Molander editor, Kluwer Publishers, forthcoming, 2003.
- CHERNICK, Howard and RESCHOVSKY, Andrew (2000),
 "The Long-Run Fiscal Health of Central Cities: The Impact of Devolution," *Chicago Policy Review*, Vol. 4, No. 1, Spring.
- CHERNICK, Howard and TKACHEVA, Olesya (2002),
 "The Commuter Tax and the Fiscal Cost of Commuters in New York City," *State Tax Notes*, Vol. 25, No. 6, August 5.
- CMM (2002),
Vision Stratégique, Octobre 2002.
- COALITION POUR LE RENOUVELLEMENT DES INFRASTRUCTURES
 DU QUÉBEC (2002)
Pour un financement durable et une structure de mise en oeuvre performante, 4e mémoire.
http://www.fqm.ca/Dossiers/coalition_infrastructures_depliant.pdf
- COLLIN, Jean-Pierre (2000),
Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal au Canada et aux Etats-Unis, Montréal, Institut National de la Recherche Scientifique-Urbanisation, Culture et société.
- COLLIN, Jean-Pierre, CHAMPAGNE, Éric, PINEAULT, Stéphane et POITRAS, Claire avec la collaboration de Julie ARCHAMBAULT, (sous la direction de J.-P. COLLIN) (2000),
Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal au Canada et aux Etats-Unis, INRS-Urbanisation, Culture et société.
- COLLIN, Jean-Pierre et LÉVEILLÉE, Jacques (2003),
L'organisation municipale au Canada. Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation, groupe de recherche sur l'innovation municipale, www.vrm.ca.

- CONFERENCE BOARD OF CANADA (2003),
“Metropolitan Outlook 1: Economic Insight into 25 Canadian Metropolitan Economies”, Spring 2003.
- COOKE, Philip and MORGAN, Kevin (1998),
The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation. New York: Oxford University Press.
- CÔTÉ, Sylvain (2001),
« La contribution des capacités humaines et sociales », in *ISUMA, Revue Canadienne de Recherche sur les Politiques*, volume 2, n°1, printemps 2001.
- D’ANDREA, Luciano (1999),
« Société civile et politiques urbaines », in *City and Human Settlements*, édité par Daniele Mezzana, volume II, Juin 1999, Groupe CERFE, Rome.
- DATAR (2001),
Contrats d’Agglomérations, Mode d’Emploi, par l’équipe du Développement Urbain Durable, DATAR, Septembre 2001, www.datar.gouv.fr
- DEC (Développement économique Canada pour les régions du Québec) (2000),
« L’économie du Québec ; analyse des tendances ».
- DEC (Développement économique Canada pour les régions du Québec) (2003),
« L’économie du Québec et de ses régions ; analyse des tendances ».
- DIVAY, Gérard (2003),
« Apprivoiser la complexité pour être compétitif. L’action collective métropolitaine : processus politique ou apprentissage collectif ? », présenté à l’OCDE et à la CMM, 11 Mars 2003.
- ECONOMIC INTELLIGENCE UNIT (2003),
EIU Worldwide Cost of Living. <http://eiu.enumerate.com>.
- ERNST, Dieter et LUNDVALL, Bengt-Ake (1997),
Information Technology in the Learning Economy: Challenge for Developing Countries. Rep. Working Paper No. 97-12, Unité de Recherche danoise sur les dynamiques industrielles, Aalborg, Danemark.

- FLORIDA, R. et GATES, G. (2001),
 “Technology and tolerance: The importance of diversity to high-technology growth”, Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy Survey Series, (Juin), Washington D.C.
- FORTIN, P (2001),
 “Has Quebec's Standard of Living Been Catching Up?” in P. Grady et A. Sharpe (dir.) *The State of Economics in Canada: Festschrift en l’honneur de David Slater*, Institut John Deutsch, Queen's University, Kingston, Ontario, 2001.
- GERTLER, Meric (2001),
 “Flows of people, capital and Ideas,” ISUMA, Automne 2001.
- GLASMEIER, Amy, FUELLHART, Kurt, FELLER, Irwin, MARK, Melvin (1998),
 “The Relevance of Firm-Learning Theories to the Design and Evaluation of Manufacturing Modernization Programs”, in *Economic Development Quarterly* 12:2, 107-24.
- GOODSPEED, Timothy, J. (2002),
 “Tax competition and tax structure in open federal economies: evidence from OECD countries with implications for the European Union”, *European Economic Review* 46 (2002), pp. 357-374.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2002),
 Contrat de ville entre la ville de Montréal et le gouvernement du Québec (2003-2007), Gouvernement du Québec. Bibliothèque nationale du Québec, ISBN: 2-550-40529-3.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2001),
Synthèse des opérations financières, 1^{er} semestre.
- GRUBB, W. Norton *et alii* (1997),
Workforce, Economic and Community Development. The Changing Landscape of the Entrepreneurial Community College. Mission Viejo, CA: League for Innovation in the Community College, 1997, p.71.
- HAMEL, Pierre J. (2002),
 « Le « Pacte fiscal » entre le gouvernement du Québec et les municipalités : la raison du plus fort est toujours la meilleure », *Revue Organisations et territoires*, automne 2002, Volume 11, No. 3.

- HAUGHWOUT, Andrew et INMAN, Robert (2002),
 “Should the Suburbs Help Finance Central City Public Services?”,
 Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs, third issue.
- HIGGINS, Benjamin, RAYNAULD, André et MARTIN, Fernand (HMR
 Report) (1970),
*Les orientations du développement économique régional dans la province
 de Québec*, Ministère de l’Expansion économique régionale,
 Gouvernement du Canada.
- HOXBY, Carolyn (2000),
 “Does Competition Among Public Schools Benefit Students and
 Taxpayers?”, *American Economic Review*, 90(5), Décembre, 1209-1238.
- HUDSON, Ray (1999),
 “The Learning Economy, the Learning Firm and the Learning Region: A
 Sympathetic Critique of the Limits to Learning”, *European Urban and
 Regional Studies* 6:1, pp. 59-72.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2002a),
Comptes économiques des revenus et des dépenses.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2002b),
 « Bulletin de l’économie du savoir », Décembre, Vol. 3, No. 2.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC 2002c),
 « Investissements sous contrôle étranger au Québec et au Canada »,
 Octobre 2002.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2003),
 “Investissements privés sous contrôle étranger dans la RMR de
 Montréal”, Janvier 2003.
- INRS (Institut National de la Recherche Scientifique-Urbanisation) (1999),
 “Les indicateurs de positionnement des métropoles : besoins et
 potentialités en contexte montréalais », Actes du symposium, publié sous
 la direction of Jean-Pierre COLLIN, Anne-Marie SÉGUIN et Hermance
 PELLETIER, <http://www.vrm.ca/documents/interventions.pdf>
- KITCHEN, Harry (2002),
 « Canadian municipalities : Fiscal Trends and sustainability », *Revue
 fiscale canadienne*, Volume 50, N°1, 2002.

- KITCHEN, Harry (2003),
Issues in Municipal Spending, Revenue, Governance and Management,
 Association canadienne d'études fiscales.
- KPMG (2002),
*Comparaison des coûts des entreprises Amérique du Nord, au Japon et
 en Europe* KPMG LLP. <http://www.choixconcurrentiels.com>
- KRESL, Peter K. et Pierre-Paul PROULX (2000),
 "Montreal's Place in the North American Economy", *American Review of
 Canadian Studies*, Automne 2000, pp. 283-314.
- LEE, Kevin K. (2000),
Urban Poverty in Canada: A statistical profile, Conseil canadien de
 Développement social, Ottawa.
- LADD, Helen F. and YINGER, John (1991),
America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy.
 Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- LASH, Scott and URRY, John (1994),
Economies of Signs and Space, Londres: Sage.
- LUNDVALL, Bengt-Ake (edited by) (1992),
*National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and
 Interactive Learning*, Londres et New York: Pinter.
- LEBLANC, Marie-France (2002),
*Traditions civiques et gouvernance métropolitaine : L'exemple du
 Metropolitan Council de la région des Twin Cities*, Montreal, Groupe de
 recherche sur l'innovation municipale (GRIM), Institut National de la
 Recherche Scientifique, Urbanisation, Culture et Société.
- MACLEOD, Gordon (2000),
 "The Learning Region in an Age of Austerity: Capitalising on
 Knowledge, Entrepreneurialism, and Reflexive Capitalism",
Geoforum 31:219-36.
- MALBERG, Anders and MASKELL, Peter (1999),
 "Localized Learning and Regional Economic Development: Guest
 Editorial", *European Urban and Regional Studies* 6:1, pp. 5-9.

- MASKELL, Peter, ESKELINEN, Heikki, HANNIBALSSON, Ingjaldur, MALMBERG, Anders, VATNE, Eirik (1998), *Competitiveness, Localised Learning and Regional Development : Specialisation and Prosperity in Small Open Economies*, New York, Londres: Routledge.
- MASKELL, Peter and MALMBERG, Anders (1999), “The Competitiveness of Firms and Regions: Ubiquitification and the Importance of Localized Learning”, *European Urban and Regional Studies* 6:1, pp. 9-25.
- MATTHEWS, Georges (2002), *La Croissance Démographique de la Région de Montréal de 1996 à 2021*, Février 2002.
- MENDELSON, Robert et LEFEBVRE, Janet (2003), « Examen des régions métropolitaines de recensement (RMR) et des agglomérations de recensement (AR) au Canada selon la fonctionnalité métropolitaine », Série de documents de travail de Géographie, Statistique Canada, Mars 2003.
- MÉVELLEC, Anne (2002), « De la coopération intercommunale en milieu urbain en France, 1992-2002 : 10 ans pour construire des agglomérations ? », in *Revue Organisations et Territoires*, Volume 11, No. 3.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE (2001), *Cadre d'aménagement et orientations gouvernementales. Région métropolitaine de Montréal 2001-2021*, Juin 2001.
- MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS DU QUEBEC (2002), « Impact économique des activités du secteur de la culture des cinq régions du Montréal métropolitain et de la région de l'Île de Montréal », <http://www.mcc.gouv.qc.ca/region/06/dir06/statistiques.htm>.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC (2002), *Bulletin Statistiques de l'Éducation*. Février 2002, No. 8.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUEBEC (2002), *Indicateurs de l'Éducation, édition 2002*. Québec.

- MONTRÉAL INTERNATIONAL (2002a),
Bilan économique, Montréal.
- MONTRÉAL INTERNATIONAL (2002b),
Rapport sur les clusters dans les sciences de la vie.
- MONTRÉAL INTERNATIONAL (2002c),
Indicateurs de Performance 2002.
- MONTRÉAL INTERNATIONAL (2003),
« L'investissement direct étranger au Québec et dans le Montréal métropolitain : Tendances et enjeux ». Version Projet.
- MONTRÉAL TECHNOVISION (2001),
La région du Grand Montréal: Indicateurs de performance 2001.
- MORGAN, Kevin (1997),
"The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal",
Regional Studies 31:5, pp. 491-503
- MYLES, J., PICOT, G., and PYPER, W. (2000),
Neighborhood Inequality in Canadian Cities. Business and Labour
Market Analysis Division, 13 December 2000. 11F00119MPE No. 160.
Issn: 1200-5223, ISBN: 0-660-18353-6.
<http://www.statcan.ca/English/research/11F0019MIE/11F0019MIE2000160.pdf>
- COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ
LOCALE (1999),
*Pacte 2000, Rapport de la Commission nationale sur les finances et la
fiscalité locales*, Gouvernement du Québec.
- NETZER, Dick (1993),
"Property Taxes: Their Past, Current and Future Place in Government
Finance," in Thomas R. SWARTZ and Frank J. BONELLO (editors),
Urban Finance Under Siege. M.E. Sharpe.
- NONAKA, Ikujiro and TAKEUCHI, Hirotaka (1995),
*The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create
the Dynamics of Innovation.*, New York, Oxford: Oxford University
Press.

- OATES, Wallace (1989),
“Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections”,
American Economic Review, 79, pp. 578-83.
- OCDE (1998),
Intégrer les quartiers en difficulté, Publications OCDE, Paris. Aussi
disponible en anglais sous le titre *Integrating Distressed Urban Areas*.
- OCDE (2000),
Perspectives économiques de l'OCDE, Publications OCDE, Paris. Aussi
disponible en anglais sous le titre *OECD Economic Outlook*.
- OCDE (2001a),
Des Partenariats Locaux Pour Une Meilleure, Publications OCDE, Paris.
Aussi disponible en anglais sous le titre *Governance Local Partnerships
for Better Governance*.
- OCDE (2001b),
Mieux Vivre Dans La Ville : Le Rôle De La Gouvernance Métropolitaine,
Publications OCDE, Paris. Aussi disponible en anglais sous le titre *Cities
for Citizens: Improving Metropolitan Governance*.
- OCDE (2001c),
Examens territoriaux de l'OCDE : Italie, Publications OCDE, Paris.
Aussi disponible en anglais sous le titre *OECD Territorial Reviews :
Italy*.
- OCDE (2001d),
*La nouvelle économie : mythe ou réalité ? Le rapport de l'OCDE sur la
croissance*, Publications OCDE, Paris. Aussi disponible en anglais sous
le titre *The New Economy : Beyond the Hype : the OECD Growth
Project*.
- OCDE (2001e),
Du bien être des nations: le rôle du capital humain et social, Publications
OCDE, Paris. Aussi disponible en anglais sous le titre *The Well-being of
Nations: The Role of Human and Social Capital*.
- OCDE (2002a),
Examens territoriaux de l'OCDE : Canada, Publications OCDE, Paris.
Aussi disponible en anglais sous le titre *OECD Territorial Reviews:
Canada*.

- OCDE (2002b),
Examens territoriaux de l'OCDE : Suisse, Publications OCDE, Paris.
Aussi disponible en anglais sous le titre *OECD Territorial Reviews: Switzerland*.
- OCDE (2002c),
Statistiques des Recettes Publiques, Publications OCDE, Paris. Aussi disponible en anglais sous le titre *Revenue Statistics*.
- OCDE (2002d),
La recomposition des territoires: Les régions fonctionnelles, Publications OCDE, Paris. Aussi disponible en anglais sous le titre *Redefining Territories: the Functional Region*.
- OCDE (2002e),
Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE, Publications OCDE, Paris. Aussi disponible en anglais sous le titre *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*.
- OCDE (2002f),
"OCDE en chiffres – 2002", *L'Observateur de l'OCDE*, Paris. Aussi disponible en anglais sous le titre "OECD in figures – 2002", *OECD Observer*.
- OCDE (2002g),
Investissements en infrastructure et développement régional. Paris. Aussi disponible en anglais sous le titre *Impact of Transport Infrastructure Investment on Regional Development*.
- OCDE (2002h),
Examens territoriaux de l'OCDE : Champagne-Ardenne, Publications OCDE, Paris. Aussi disponible en anglais sous le titre *OECD Territorial Reviews: Champagne-Ardenne*.
- OCDE (2003a),
Établir des financements réalistes pour les infrastructures liées à l'environnement et à l'eau, Publications OCDE, Paris. Aussi disponible en anglais sous le titre *Financing Strategies for Water and Environmental Infrastructure*.

- OCDE (2003b),
Le Secteur Non-Lucratif dans une Économie en Mutation, Publications OCDE, Paris. Aussi disponible en anglais sous le titre *Non-Profit Sector in a Changing Economy*.
- OCDE (2003c),
Examens territoriaux de l'OCDE; Publications OCDE, Paris. Aussi disponible en anglais sous le titre *Helsinki OECD Territorial Reviews: Helsinki*.
- OCDE (2003d),
Examens territoriaux de l'OCDE: Öresund, Publications OCDE, Paris. Aussi disponible en anglais sous le titre *OECD Territorial Reviews: Öresund*.
- OCDE (2003e),
Études économiques de l'OCDE N° 36, 2003/1. Publications OCDE
- OST (Observatoire des Sciences et des Technologies) (2000),
"The Migratory Flows of Quebec's Highly-Qualified Personnel",
May 2000.
- PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC (2003),
« Faire confiance aux régions: Priorités d'actions politiques pour des emplois et des services régions », Document de travail, février 2003,
<http://www.plq.org/francais/platform.html>
- PAQUET, Bernard (2002),
« Les seuils de faible revenu de 1992 à 2001 et les mesures de faible revenu de 1991 à 2000, » Statistique Canada, No.005, Novembre 2002.
- PEYTON, Martine et FROHN, Winnie (2001),
« Le logement social sur l'île de Montréal ».
- PICARD, Laurent (sous la direction de) (1986),
Rapport du comité consultatif au comité ministériel sur le développement de la région de Montréal, Gouvernement du Canada.
- PICARD, Laurent, (2002), *in*
Actes du Symposium de la Chambre de Commerce du Montréal Métropolitain 2017, « Une Cité du monde de 375 ans », 2002.

- PICHETTE, Claude (sous la direction de) (1993),
Montréal une ville-région: efficace, prospère et vibrante, à vocation internationale, au service des citoyens, Groupe de travail sur Montréal et sa région, Gouvernement du Québec.
- PICOT, G., R. MORISSETTE et J. MYLES (2003),
 « Intensité des faibles revenus au cours des années 90 : le rôle de la croissance économique, des revenus d'emploi et des transferts sociaux ». Statistique Canada. No. 172. Janvier.
- POLESE, Mario et SHEARMUR, Richard, (2002),
 « R.I.P.-H.M.R.: à propos du concept de pôle de développement et des stratégies de développement économique des régions québécoises », présenté au Symposium Annuel de l'Association de science régionale de langue française (ASRDLF), 21-23 Août 2002.
- POLESE, Mario et SHEARMUR, Richard, (2003),
 « Structure et évolution de l'économie canadienne montréalaise dans le contexte métropolitain canadien, 1971-2001 ». Une étude effectuée pour le compte de la CMM. INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- PORTER, Michael (2000),
 "The Microeconomic Foundations of Competitiveness and the Role of Clusters", May.
- PROACTIVE INFORMATION SERVICES INC (2001),
 "Overall Evaluation WDA", report prepared for Winnipeg Development Agreement, August 2001.
- REGIONAL TECHNOLOGY STRATEGIES (2002),
Just Clusters: Economic Development Strategies That Reach More People and Places, Regional Technology Strategies, Carrboro, NC.
- ROSENFELD, STUART (2002),
Creating Smart Systems: A Guide to Cluster Strategies in Less Favoured Regions, Carrboro North Carolina, www.rtsinc.org
- SCOTT, Allen (2001),
Global City-Regions. Oxford University Press, Oxford.
- SJOQUIST, David.1982. "The Effect of the Number of Local Governments on Central City Expenditures," *Revue fiscale canadienne* 35 (1), Mars, pp. 79-88.

- STATISTIQUE CANADA (2002),
 « Profile de la population canadienne: Où vivons-nous? »
http://www.geodepot2.statcan.ca/Diss/Highlights/Index_e.cfm.
- STATISTIQUE CANADA (1999),
Enquête sur l'innovation. <http://www.statcan.ca/francais/sdds/4218.htm>
- TOOKE, Jane (2000),
 “Learning Regions: The Politics of Knowledge at Work”, *Environment and Planning A* 32761- 8.
- TOURISME MONTRÉAL (2002),
 « Bilan touristique 2002 », Mai 2002.
- TOURISME MONTREAL (2003),
 « Tourisme à Montreal », Mars 2003.
- UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (2003),
 «La situation fiscale des municipalités québécoises. Un constat alarmant ».
http://www.umq.qc.ca/publications/memoire/_pdf/FISCALITE_SyntheseM.pdf
- UNITED STATES CENSUS BUREAU (2000),
 Governments Division, Unites States census of Governments, Disponible à <http://www.census.gov/govs/estimate/00s100us.html>
- UNITED STATES CENSUS BUREAU (2001),
 Governments Division, Unites States census of Governments *Public Education Finances*, 2001. Disponible à <http://www.census.gov/govs/school/01fullreport.pdf>
- VEROHALLINTO – TAX ADMINISTRATION (2003),
<http://www.vero.fi/>.
- WASYLENKO, Michael (1997),
 “Taxation and Economic Development: The State of the Economic Literature,” *New England Economic Review*, (March/April): 37-52.
- ZHAO, John (2000),
 “Brain Drain and Brain Gain: The Migration of Knowledge Workers from and to Canada”, *Education Quarterly Review*, Vol. 6, No. 3.

ZHAO, John (2000),

“Brain Drain and Brain Gain: The Migration of Knowledge Workers from and to Canada”, *Education Quarterly Review*, Vol. 6, No. 3.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(04 2004 01 2 P 1) ISBN 92-64-10597-2 – n° 53350 2004