



**LA RÉFORME MUNICIPALE PROPOSÉE
PROFITERA-T-ELLE AU CONTRIBUABLE?**

**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI 124
*LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'ORGANISATION TERRITORIALE
MUNICIPALE ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES*
PRÉSENTÉS À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Mai 2000

CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC

LA RÉFORME MUNICIPALE PROPOSÉE PROFITERA-T-ELLE AU CONTRIBUABLE?

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI 124 *LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'ORGANISATION TERRITORIALE MUNICIPALE ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES* PRÉSENTÉS À LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

30 mai 2000



Introduction

Le Conseil du Patronat du Québec (C.P.Q.) remercie la Commission de l'aménagement du territoire de lui donner l'opportunité de faire valoir son point de vue sur le projet de loi 124, *Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives*.

Le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale des projets de loi visant notamment à favoriser l'équité fiscale et à fournir aux citoyens des services à un coût moindre ou de meilleurs services à un coût égal.

Le C.P.Q. n'a pas la prétention de détenir une expertise particulière sur tous les aspects de la problématique des structures municipales. Nous limiterons donc nos commentaires aux principales mesures mises de l'avant par le gouvernement pour atteindre ses objectifs de rationalisation des structures municipales.

Problématique municipale

Malgré le développement important de l'État québécois depuis le début des années 60, il était difficile de percevoir, à travers les nombreuses décisions politiques, un plan ou une vision d'ensemble ayant orienté l'organisation des instances locales et régionales du système d'administration publique québécois.

Comme conséquences, « il en résulte une multiplication et une dispersion du pouvoir décisionnel, une absence de concertation, une dilapidation des fonds publics mais, surtout, une capacité réduite de nos instances locales et régionales à répondre aux attentes de la population en termes de services publics. » (*Scénarios de réforme des institutions locales et régionales au Québec*, Robert Petrelli, 28 janvier 1999).

Nous partageons le point de vue de la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, madame Louise Harel qui, dans son mot de présentation du livre blanc sur la réorganisation municipale, déclarait que : « le temps est venu d'apporter les changements nécessaires en matière d'organisation municipale. Remettre encore à plus tard ce que nous avons trop tardé à entreprendre serait une grave erreur. »

Les structures municipales actuelles existent, pour l'essentiel, depuis le milieu du 19^e siècle. De toute évidence, elles ne répondent plus aux besoins de la société d'aujourd'hui :

- ◆ L'urbanisation des dernières décennies a eu pour effet de déplacer vers les banlieues une large portion de la population; il en est résulté une fragmentation des lieux de décision. Ces municipalités de banlieue, en plus de favoriser l'étalement urbain, se sont désolidarisées des problèmes qui affectaient la ville centrale.
- ◆ Au fil des années, pour faire face aux besoins de concertation sur des objets de décision concernant plus d'une municipalité, les gouvernements successifs ont multiplié les structures supramunicipales. En plus du déficit démocratique que ces structures plus ou moins imputables entraînent, leur efficacité était fortement réduite à cause de la concurrence des municipalités entre elles.

- ◆ Le gouvernement a adopté des règles en matière de relations de travail qui empêchent les municipalités dont le personnel est syndiqué de négocier des conventions collectives dans l'intérêt des contribuables. C'est d'ailleurs ce qui explique l'écart important qui existe entre la rémunération globale des employés municipaux des villes de plus de 25 000 habitants et celle des autres employés des secteurs public et parapublic.

Si nous adhérons au principe de rationalisation, nous souhaitons cependant qu'elle produise deux effets : une amélioration des services et, surtout, un allègement du fardeau fiscal du contribuable.

L'étalement urbain

Les gouvernements ont encouragé l'étalement urbain au cours des cinquante dernières années par des politiques d'accès à la propriété et par la mise en place d'axes routiers et de nouvelles infrastructures publiques.

Les inconvénients découlant de l'étalement urbain sont notamment les coûts importants entraînés par l'expansion du réseau routier, par l'ajout d'infrastructures nouvelles et par la sous-utilisation de celles qui existent déjà. Il est bien connu que l'étalement urbain produit un effet direct sur le coût des infrastructures scolaires. Ainsi, le gouvernement du Québec a alloué près de 1,3 milliard de dollars à la construction d'écoles primaires et secondaires depuis 1980, alors que le nombre d'élèves diminuait et que les superficies excédentaires dans le réseau des commissions scolaires ne cessaient de croître (1,7 million de mètres carrés).

Aucun incitatif ne contribue à utiliser les équipements scolaires existants; le citoyen qui cause l'étalement urbain ne se sent aucunement responsable des coûts supplémentaires qui en résultent. Cette situation a un impact réel sur l'importance du produit intérieur brut québécois consacré aux dépenses publiques.

C'est dans cette perspective que le C.P.Q. appuie le gouvernement dans ses tentatives de réduire le nombre de municipalités. Cette réduction éliminera ces trop nombreuses municipalités qui livrent une concurrence coûteuse aux autres déjà établies en offrant de meilleurs taux de taxe tout en reléguant le fardeau de l'étalement urbain aux autres contribuables de la province.

Nous croyons, par ailleurs, que l'exercice de restructuration risque de demeurer une opération idéologique si les principaux facteurs responsables des coûts des services ne sont pas revus : nous parlons ici de l'organisation du travail.

Les relations de travail : la grande lacune du projet de loi

Quand un projet de regroupement est mis de l'avant, les craintes et interrogations les plus fréquemment soulevées ont trait à la croissance des dépenses. Certains allèguent que le regroupement de municipalités favorise les économies d'échelle et contribue à réduire les dépenses municipales. D'autres, au contraire, soutiennent que le regroupement a pour effet, notamment, d'harmoniser à la hausse les conventions collectives et de conduire à une hausse des coûts de production des services municipaux.

Ces derniers n'ont pas tort. Le projet de loi 124 ne modifie pas suffisamment la dynamique actuelle qui découle des dispositions du régime de travail appliqué aux municipalités. Si les règles du jeu en matière de relations de travail ne sont pas radicalement modifiées pour permettre aux élus municipaux de réduire leurs coûts de main-d'œuvre au moment des fusions, l'exercice de réforme municipale sera passé à côté de l'essentiel.

Les employés municipaux, en milieu urbain, reçoivent une rémunération globale supérieure de 29 % à ce qui se paie dans les secteurs public et parapublic.

Les dispositions de l'article 176.18 ajouté à la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* sont nettement insuffisantes :

- ◆ L'écart entre la rémunération de certains employés municipaux et celle des employés des secteurs public et parapublic œuvrant sur un même territoire est maintenu.
- ◆ Le niveau minimal d'effectifs garanti pour un groupe de salariés est maintenu.
- ◆ L'obligation pour l'arbitre de tenir compte de la situation et des perspectives salariales et économiques du Québec nous apparaît être une contrainte insuffisante.

De plus, l'article 176.16 de la même *Loi* limiterait à trois ans la durée de la sentence arbitrale. De ce fait, le moratoire sur le gel des coûts que semble contenir l'article 176.18 n'est qu'une solution temporaire qui laisse entrevoir le pire lorsqu'il prendra fin.

La fusion des municipalités serait acceptable si elle se traduisait à terme par une réduction du compte de taxes des contribuables. Pour y arriver, il faut que le gouvernement ose, qu'il fasse preuve d'audace et qu'il ait un parti pris pour les citoyens.

Le projet de loi 124 doit être modifié afin de changer la dynamique des relations de travail dans les municipalités :

1. Les municipalités doivent avoir la possibilité de réduire, par attrition, les effectifs en cas de fusion.
2. Les municipalités doivent récupérer un droit au lock-out en contrepartie du droit à la grève auquel peuvent recourir les syndicats.
3. Toutes les dispositions relatives à l'existence d'un maintien minimal des effectifs (plancher d'emploi) doivent être prohibées dans une convention collective du secteur municipal.
4. L'arbitre de différend qui intervient dans un litige concernant une municipalité et ses employés doit tenir compte de facteurs externes d'équité dans sa sentence en se modelant à la fonction publique provinciale dans la définition des paramètres de rémunération.

5. Les municipalités doivent avoir la possibilité de recourir plus facilement à la concurrence des services municipaux avec le secteur privé pour réaliser des économies de fonctionnement.

La restructuration de Montréal

En plus des économies potentielles pouvant résulter des fusions municipales dans la région de Montréal, si le régime de relations de travail était modifié, un autre facteur pourrait avoir un effet dissuasif dans certains milieux.

On admet que les citoyens sont généralement attachés à leur municipalité. Les motifs à l'appui d'un regroupement ou d'une fusion des municipalités d'un territoire doivent être suffisamment attrayants pour convaincre la population d'un milieu à recourir à cette solution.

Le gouvernement serait bien avisé d'aborder la question linguistique avec souplesse. Il devrait s'engager à protéger les droits actuels de certains citoyens anglophones en leur permettant de maintenir des districts bilingues sur le territoire des nouvelles municipalités.

Conclusion

La réforme municipale amorcée par le gouvernement doit être poursuivie si elle se traduit par un bénéfice sur le compte de taxes des contribuables et s'il en résulte une amélioration des services locaux.

Le gouvernement doit fournir aux élus municipaux les instruments dont ils ont besoin pour gérer efficacement leurs ressources humaines et ce, dans le meilleur intérêt des citoyens de leur municipalité. À défaut de modifications substantielles à ce chapitre, nous demeurons convaincus que la réforme n'atteindra pas ses objectifs et qu'il vaudrait peut-être mieux y renoncer si elle n'envisage pas les considérer.

Le C.P.Q. intervient aujourd'hui directement sur le projet de loi 124; la réforme Harel doit être vue dans un cadre plus large, notamment avec les commissions métropolitaines annoncées pour Montréal et Québec. Ces nouveaux organismes s'ajouteront à d'autres existants ainsi qu'à une panoplie d'organismes de compétences locale et régionale (les CLE, les CRD, les régies régionales...). Ne devrait-on pas pousser la logique jusqu'au bout et amorcer une réflexion pour simplifier les structures actuelles et adapter les organismes locaux d'État aux besoins administratifs d'aujourd'hui? Bref, réfléchir pour que le citoyen ordinaire s'y retrouve.

C.P.Q. - mai 2000

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
2^e trimestre 2000