



*LE GOUVERNEMENT N'A PAS ENCORE DÉMONTRÉ QUE
LA RÉFORME MUNICIPALE PROFITERA AUX CONTRIBUABLES*

**COMMENTAIRES DU CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC
SUR LE PROJET DE LOI N° 170 PRÉSENTÉS À LA COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

NOVEMBRE 2000

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I. DE LA NÉCESSITÉ DE RÉDUIRE LE FARDEAU FISCAL DES CONTRIBUABLES	2
RECOMMANDATION N° 1	4
RECOMMANDATION N° 2	4
1) La réduction des coûts municipaux par attrition des effectifs mis à la retraite	4
RECOMMANDATION N° 3	5
2) La réduction des coûts municipaux en favorisant la concurrence entre les secteurs public et privé	5
RECOMMANDATION N° 4	6
RECOMMANDATION N° 5	6
II. DE LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER L'ÉQUITÉ FISCALE AU SEIN DE L'AGGLOMÉRATION TERRITORIALE	7
1) Augmentation maximale justifiée pour les seules fins de l'harmonisation	7
RECOMMANDATION N° 6	7
2) Les taux de taxation multiples : un tour de passe-passe fiscal	8
RECOMMANDATION N° 7	10
CONCLUSION	10
LISTE DES RECOMMANDATIONS	11

LE CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC

Le gouvernement n'a pas encore démontré que la réforme municipale profitera aux contribuables

Commentaires sur le projet de loi n° 170 *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* présentés à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale

Novembre 2000

••••

INTRODUCTION

Le Conseil du patronat du Québec (CPQ) remercie la Commission de l'aménagement du territoire de lui donner l'occasion de faire valoir son point de vue sur le projet de loi n° 170, *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*.

Le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi qui précise ses intentions quant à l'avenir de 64 municipalités des régions métropolitaines de Québec, de Montréal et de l'Outaouais. Le CPQ a déjà fait connaître son point de vue sur certains volets de la démarche retenue par le gouvernement pour rationaliser les structures municipales et ce, à plusieurs reprises¹. Chaque fois, il a répété que le gouvernement se devait de rechercher un consensus sur les fusions municipales et que la seule façon d'y parvenir était de démontrer que cette démarche est payante pour les contribuables.

¹ Mémoires du CPQ : Mémoire portant sur le *Pacte fiscal* (rapport Bédard), présenté à la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, septembre 1998 et mémoire sur le projet de loi n° 124 portant sur la réforme municipale, mai 2000. Communiqués de presse du CPQ : le mardi 20 avril 1999, sur le rapport de la Commission Bédard et le mardi 4 novembre 2000, sur les fusions municipales.

Si nous adhérons toujours au principe de rationalisation des structures municipales qui ne répondent plus aux besoins de la société d'aujourd'hui, nous jugeons primordial que toute réorganisation municipale poursuive deux objectifs complémentaires, soit un fardeau fiscal moins lourd à terme et une meilleure équité fiscale au sein de l'agglomération territoriale. Nous proposons, dans les paragraphes suivants, des moyens pour y parvenir.

I. DE LA NÉCESSITÉ DE RÉDUIRE LE FARDEAU FISCAL DES CONTRIBUABLES

Depuis que le projet de fusion a été mis de l'avant, les craintes et les 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 augmentation des coûts de production des services municipaux. La réalité veut que plus une municipalité prend de l'expansion, plus ses besoins deviennent exigeants et plus son organisation devient complexe.

Le Québec, plus d'une fois, a fait l'expérience néfaste des méganégociations centralisées. Aussi, le CPQ tient-il à rappeler que les pratiques et le cadre législatif entourant les relations du travail dans le domaine municipal sont cruciaux et ne peuvent être ignorés. Par le passé, ils ont souvent perturbé la qualité des services publics, les syndicats prenant la population en otage. De nombreux arrêts de travail et l'utilisation de moyens violents et illégaux de pression ont eu des résultats désastreux sur les finances publiques, avec des coûts de main-d'œuvre en milieu urbain supérieurs de 30 % à ce qui se trouve ailleurs dans le secteur public.

Le CPQ demande au gouvernement de démontrer qu'il a pris en compte cette problématique. Le fait que la ministre du Travail n'ait pas encore déposé son projet de réforme du *Code du travail* ne laisse rien présager de bon. Il y a donc fort à craindre qu'en agissant ainsi le gouvernement ne veuille pas donner raison à ceux qui pensent que les coûts de la réforme municipale tendront irrémédiablement vers la hausse. Afin d'apaiser ces craintes, le gouvernement du Québec se doit de poser des gestes concrets pour rassurer les contribuables.

Le CPQ ne cherche pas à faire le procès de ceux qui ont accordé des avantages particulièrement généreux aux employés des municipalités. Un fait demeure : les municipalités semblent incapables, dans le cadre des lois du travail, de réduire le coût des services municipaux. L'Assemblée nationale a adopté le 15 juin dernier, le projet de loi n° 124 modifiant certaines dispositions de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*. Malgré les représentations de plusieurs groupes en commission parlementaire, le gouvernement s'est limité à indiquer que la sentence arbitrale d'un arbitre de différend ne pourrait avoir pour effet, au cours des trois premières années, « *d'augmenter le total des dépenses annuelles de la municipalité relatives, à l'égard des salariés, à la rémunération et aux avantages sociaux [...]* » (article 176.20)

Le gouvernement ne doit pas se restreindre à limiter les dégâts au cours des trois premières années de la fusion; il doit s'engager résolument à prendre le parti des citoyens et à adopter une approche qui apportera une solution durable au problème des relations du travail dans les municipalités. Le gouvernement doit accepter de s'attaquer à la question des coûts de services dans les municipalités.

Il doit être clair pour les contribuables locaux que leur assentiment à se départir de leur lieu identitaire municipal doit se traduire par une réduction des coûts et une réduction de la facture. Nous insisterons sur des économies potentielles du côté des conventions collectives et dans l'organisation des services municipaux, sans négliger les économies attribuables à la diminution du nombre d'élus dans les structures politiques municipales.

Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole a rendu publiques des simulations sur l'évolution du compte de taxe des contribuables des municipalités fusionnées. Elles ont été élaborées en prenant pour hypothèses que la fusion engendrerait une économie de 2,4 % ou une économie de 5 % et si on prenait en compte les retombées du pacte fiscal. En effet, outre les économies générées par l'attrition du personnel à la retraite, il y a celles qui proviennent d'un allègement des structures politiques des nouvelles municipalités. Lorsque nous évoquons le phénomène de l'attrition dans notre mémoire, nous considérons cette donnée comme non négligeable.

RECOMMANDATION N° 1

Que le gouvernement modifie le projet de loi n° 170 de façon à ce que les fusions de municipalités se soldent par une économie budgétaire annuelle de 3 % pendant toutes les années nécessaires à l'harmonisation des comptes de taxe locaux.

RECOMMANDATION N° 2

Que le gouvernement utilise tous les moyens à sa disposition pour que cette économie budgétaire de 3 % soit respectée par les municipalités. Le projet de loi n° 170 doit contenir une disposition claire à cet effet, forçant les nouvelles municipalités à traduire les économies réalisées au chapitre de l'attrition naturelle et de la réorganisation administrative en pourcentage de réduction des dépenses dans les budgets annuels des municipalités. Des mesures d'approbation budgétaire *a priori* pourraient constituer l'instrument administratif habilitant en ce domaine.

Deux mesures principales sont obligatoires pour réaliser des économies :

1. la réduction des coûts municipaux par attrition des effectifs mis à la retraite;
2. la mise en place d'un système d'appels d'offres favorisant la concurrence entre les secteurs public et privé.

1. La réduction des coûts municipaux par attrition des effectifs mis à la retraite

Sans remettre en cause la protection d'emploi que détiennent les employés actuels des municipalités, il faudra profiter de l'occasion du départ d'une partie importante des effectifs, chaque année, pour réduire le nombre d'employés et rationaliser l'organisation des services municipaux. Selon les évaluations gouvernementales, l'application de cette mesure permettra de réduire de quelque 5 % le nombre d'employés dans les villes fusionnées.

RECOMMANDATION N° 3

Que chaque nouvelle municipalité s'engage à réduire le nombre de ses employés et rationaliser l'organisation des services municipaux à l'occasion du départ de ceux qui doivent prendre leur retraite.

2. La réduction des coûts municipaux en favorisant la concurrence entre les secteurs public et privé

Nous soutenons toujours que les véritables gains financiers que pourraient obtenir les citoyens à la suite d'une réorganisation du travail passent par la possibilité de mettre en concurrence l'organisation de services municipaux avec l'entreprise privée. Cette mise en concurrence sera possible s'il y a volonté politique des élus municipaux, mais surtout si ces derniers disposent de la marge de manœuvre nécessaire dans la législation du travail. Or, il appert que la recommandation du comité des élus de la région métropolitaine de Montréal d'introduire le concept de *concurrence balisée* dans le fonctionnement des sociétés de transport allait dans la bonne direction. Nous sommes étonnés de ne pas retrouver cette notion dans le projet de loi. Le gouvernement se doit de poser un geste concret en ce sens.

La mise en concurrence procurerait un nouveau souffle aux services de transport en commun offerts à la population. Dans un modèle de mise en concurrence progressive, sous contrôle public, il serait possible d'obtenir une diminution des coûts de l'ordre de 20 %². Sur le plan administratif, la concurrence amène habituellement les gestionnaires à raffiner leurs pratiques afin de demeurer compétitifs. L'analyse de ce qui a été mis en œuvre dans d'autres régions offrant des similitudes avec les nouvelles villes fusionnées montre qu'il existe de nombreux mécanismes novateurs permettant d'introduire la concurrence dans le domaine du transport en commun.

² *Étude d'opportunité. Vers un transport en commun plus compétitif pour la région de Montréal*, avril 2000, préparé par Samson Bélair Deloitte et Touche à la demande de l'Association des propriétaires d'autobus du Québec.

Les économies dans l'exploitation des réseaux de transport en commun pourraient être utilisées, soit pour améliorer la qualité du service, soit pour réduire la contribution financière des municipalités ou du gouvernement.

RECOMMANDATION N° 4

Que le projet de loi soit modifié de façon à ce qu'il soit possible de mettre en concurrence avec le secteur privé l'organisation des services municipaux.

L'interprétation donnée par les tribunaux des articles 45 et 46 du *Code du travail* a eu pour effet d'étendre leur application aux cas de sous-traitance. Cette interprétation comporte des conséquences importantes sur la gestion des services municipaux puisqu'elle limite la possibilité de confier à des sous-traitants la production de services municipaux. Elle oblige notamment de maintenir tous les droits acquis des employés dans les cas de regroupements de municipalités.

Sans reprendre toute l'argumentation, entre autres celle du groupe de travail sur l'application des articles 45 et 46 du *Code du travail* (rapport Mireault), le gouvernement devrait donner suite à la recommandation que lui transmettait la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales en 1999 :

RECOMMANDATION N° 5

« Que le Code du travail soit amendé, préalablement à tout changement aux structures municipales, pour que les articles 45 et 46 ne s'appliquent pas aux cas de sous-traitance quand il s'agit d'une simple concession de fonctions de travail. » (recommandation 104)

La question du coût des ressources humaines a été largement documentée au cours des dernières années. Les spécialistes font consensus pour pointer les contraintes du *Code du travail*, particulièrement les articles 45 et 46, comme facteurs explicatifs d'une bonne partie de ces problèmes. Le gouvernement ne peut plus ignorer les recommandations des rapports

Mireault et Bédard à ce sujet s'il souhaite véritablement que les fusions municipales aient pour effet de générer des économies pour les contribuables. Nous invitons de façon pressante le gouvernement à déposer sa réforme du *Code du travail*. Nous espérons que la stratégie gouvernementale pour ne pas agir à ce stade-ci ne cache pas plutôt une volonté inavouée de renforcer l'emprise syndicale sur le secteur municipal. Si tel est le cas, le gouvernement doit avoir la franchise de mettre cartes sur table et nous permettre d'évaluer sa réforme en toute connaissance de cause.

II. DE LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER L'ÉQUITÉ FISCALE AU SEIN DE L'AGGLOMÉRATION TERRITORIALE

La fusion des municipalités aura nécessairement comme conséquence l'harmonisation du fardeau fiscal des contribuables à l'intérieur de chacune des nouvelles municipalités. Certains contribuables verront leur compte de taxe diminuer tandis que d'autres le verront augmenter. Par souci d'équité, le gouvernement devrait limiter l'augmentation maximale aux seules fins de l'harmonisation.

1. Augmentation maximale justifiée pour les seules fins de l'harmonisation

L'article 129 de l'annexe 1 du projet de loi prévoit au premier alinéa que : « *La ville peut, par règlement, établir les règles lui permettant d'octroyer un dégrèvement, afin de limiter l'augmentation du montant de la taxe foncière générale ou de la taxe ou la surtaxe sur les immeubles non résidentiels [...] »* Il nous apparaît nécessaire que le gouvernement prenne la décision de plafonner le rythme d'augmentation du montant de la taxe résultant de l'harmonisation.

RECOMMANDATION N° 6

Que ces dispositions de la loi soient restreintes de façon à ce qu'il devienne obligatoire de limiter à 5 % l'augmentation annuelle du montant de la taxe pour chacun des contribuables de la municipalité au titre de l'harmonisation.

2. Les taux de taxation multiples : un tour de passe-passe fiscal

La deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 129 précise que : « *Ce pourcentage peut être différent selon qu'il s'applique à l'augmentation du montant de la taxe foncière générale ou à celle du montant de la taxe ou la surtaxe sur les immeubles non résidentiels.* »

Le CPQ estime que tous les contribuables doivent être traités sur un pied d'égalité, quel que soit leur statut. Pour bien saisir la portée de cette disposition, nous devons l'interpréter en tenant compte qu'un autre projet de loi, le projet de loi n° 150 modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, est présentement à l'étude devant l'Assemblée nationale. Ce projet de loi introduit notamment une section concernant la variété de taux de la taxe foncière générale.

De tous les impôts et taxes, l'impôt foncier est celui dont il est le plus difficile de garantir l'équité étant donné que la valeur réelle des propriétés ne peut être établie qu'au terme d'une évaluation. Les entreprises du Québec acceptent de payer leur juste part des coûts des services municipaux. Cependant, l'introduction d'un engagement du gouvernement, à la suite du *Pacte fiscal*, de retenir la formule d'un régime de taxe foncière à taux variés inquiète grandement les entreprises.

Si l'article 70 du projet de loi n° 150 était adopté dans sa forme actuelle, les municipalités pourraient fixer jusqu'à cinq taux, selon les catégories d'immeubles suivants : immeubles de six logements et plus, autres immeubles résidentiels (incluant les immeubles agricoles), immeubles utilisés principalement à des fins industrielles, autres immeubles non résidentiels et terrains vagues desservis. Que cette modification soit particulièrement avantageuse pour les décideurs locaux, qui pourraient ainsi ajuster la contribution fiscale des divers groupes de contribuables en fonction de critères ou d'objectifs divers, elle est cependant préoccupante pour les entreprises qui risquent d'en faire les frais.

Cette flexibilité laissée aux élus locaux, malgré les balises du projet de loi, a cependant pour contrepartie une menace importante d'arbitraire. C'est d'ailleurs à ce constat qu'en arrivait la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, il y a à peine 18 mois, lorsqu'elle recommandait : « *que la possibilité d'introduire dans le régime d'impôt foncier des taux de*

taxation multiples, variant par secteur et par sous-catégorie de contribuables, ne soit pas retenue. » Nous ne reprendrons pas tous les arguments qui avaient amené cette commission mandatée par le gouvernement à en arriver à cette conclusion. Nous craignons que l'introduction de taux distincts à l'intérieur du secteur non résidentiel soit principalement motivée sur le plan local par des considérations strictement électorales plutôt que pour s'assurer que chaque contribuable paie sa juste part des services municipaux. La problématique des transferts fiscaux d'un secteur à un autre est complexe et il faut cesser d'essayer de la résoudre par des mesures improvisées qui rendent le système inéquitable et compromettent la crédibilité de l'impôt foncier.

Le CPQ a déjà fait des représentations auprès du gouvernement pour qu'il modifie le projet de loi afin de maintenir la formule actuelle qui consiste à appliquer une taxe foncière générale, uniformisée, la même pour toutes les catégories d'immeubles, selon un taux unique pour l'ensemble des immeubles situés sur leur territoire. Le gouvernement assurerait ainsi un minimum d'équité entre les diverses catégories de contribuables et réduirait les risques de décisions arbitraires.

Il n'existe aucune étude démontrant que les services rendus par les municipalités aux immeubles industriels justifient qu'on les taxe différemment des autres immeubles non résidentiels. En fait, il n'existe même pas d'étude démontrant que les services rendus aux immeubles non résidentiels généralement justifient qu'on les taxe à un taux plus élevé que les résidentiels.³

Nos membres entretiennent les plus vives inquiétudes face à la législation proposée à ce chapitre dans le projet de loi n^o 150 et reprise dans le projet de loi n^o 170. La législation proposée est non seulement inacceptable en raison de son caractère inéquitable, mais elle affectera inévitablement la capacité des entreprises québécoises à faire face à leurs concurrents internationaux.

³ « Selon certaines sources municipales, les dépenses unitaires non résidentielles seraient entre 2 fois et 2,5 fois plus élevées que celles du secteur résidentiel. Deux études récentes menées en 1996 et 1997 sur Beauport et l'Ange-Gardien par la firme Urbatique, de Québec, semblent toutefois démontrer le contraire : ce sont plutôt les activités résidentielles, en particulier les services à la collectivité (loisirs ainsi que protection et sécurité) qui seraient lourdement subventionnées par les secteurs industriel et commercial » (rapport du 9 février 1999 commandé à la firme PRICEWATERHOUSECOOPERS par l'Union des municipalités du Québec, annexe A, p. 10).

RECOMMANDATION N° 7

Que le deuxième alinéa de l'article 129 de l'annexe 1, le deuxième alinéa de l'article 100 de l'annexe II, le deuxième alinéa de l'article 79 de l'annexe III, le deuxième alinéa de l'article 46 de l'annexe IV et le deuxième alinéa de l'article 77 de l'annexe V soient modifiés de façon à ce que le même pourcentage s'applique à tous les contribuables de la municipalité.

CONCLUSION

Le Conseil du patronat du Québec impute à la fragmentation municipale actuelle, les tensions politiques improductives et l'absence de coordination d'ensemble que l'on observe dans les principales agglomérations du Québec.

Le Conseil du patronat du Québec suit avec intérêt les débats entourant la réorganisation des structures municipales dans les trois plus importantes régions métropolitaines du Québec. Si le gouvernement veut aller de l'avant, il doit adopter des mesures pour que l'opération se solde en bout de piste par une véritable économie pour l'ensemble des contribuables.

Il nous apparaît également important de rappeler au gouvernement qu'il lui appartient d'établir des règles de taxation qui tiennent compte, notamment, du caractère concurrentiel des industries du Québec et qu'il n'y a surtout pas lieu de laisser les contribuables locaux à la merci de certaines décisions arbitraires que laisse entrevoir le principe de l'impôt foncier à taux variés.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION N° 1

Que le gouvernement modifie le projet de loi n° 170 de façon à ce que les fusions de municipalités se soldent par une économie budgétaire annuelle de 3 % pendant toutes les années nécessaires à l'harmonisation des comptes de taxe locaux.

RECOMMANDATION N° 2

Que le gouvernement utilise tous les moyens à sa disposition pour que cette économie budgétaire de 3 % soit respectée par les municipalités. Le projet de loi n° 170 doit contenir une disposition claire à cet effet, forçant les nouvelles municipalités à traduire les économies réalisées au chapitre de l'attrition naturelle et de la réorganisation administrative en pourcentage de réduction des dépenses dans les budgets annuels des municipalités. Des mesures d'approbation budgétaire *a priori* pourraient constituer l'instrument administratif habilitant en ce domaine.

RECOMMANDATION N° 3

Que chaque nouvelle municipalité s'engage à réduire le nombre de ses employés et rationaliser l'organisation des services municipaux à l'occasion du départ de ceux qui doivent prendre leur retraite.

RECOMMANDATION N° 4

Que le projet de loi soit modifié de façon à ce qu'il soit possible de mettre en concurrence avec le secteur privé l'organisation des services municipaux.

RECOMMANDATION N° 5

« Que le Code du travail soit amendé, préalablement à tout changement aux structures municipales, pour que les articles 45 et 46 ne s'appliquent pas aux cas de sous-traitance quand il s'agit d'une simple concession de fonctions de travail. » (recommandation 104)

RECOMMANDATION N° 6

Que ces dispositions de la loi soient restreintes de façon à ce qu'il devienne obligatoire de limiter à 5 % l'augmentation annuelle du montant de la taxe pour chacun des contribuables de la municipalité au titre de l'harmonisation.

RECOMMANDATION N° 7

Que le deuxième alinéa de l'article 129 de l'annexe 1, le deuxième alinéa de l'article 100 de l'annexe II, le deuxième alinéa de l'article 79 de l'annexe III, le deuxième alinéa de l'article 46 de l'annexe IV et le deuxième alinéa de l'article 77 de l'annexe V soient modifiés de façon à ce que le même pourcentage s'applique à tous les contribuables de la municipalité.

CPQ - novembre 2000

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