

Mémoire de la
Fédération des travailleurs et
travailleuses du Québec (FTQ)



présenté à la
Commission de l'aménagement
du territoire

sur le

projet de loi n° 9
Loi concernant la consultation des citoyens
sur la réorganisation territoriale de
certaines municipalités

Le 14 octobre 2003

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
565, boul. Crémazie Est, bureau 12100
Montréal (Québec) H2M 2W3
Téléphone : (514) 383-8000
Télécopie : (514) 383-8001
Site : <http://www.ftq.qc.ca>

Dépôt légal – 4^e trimestre 2003
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-89480-138-6

Table des matières

Introduction	5
Un rôle économique incontournable	6
L'équité fiscale : un enjeu de taille	7
Paix sociale ?.....	9
Les nouvelles relations de travail	10
Conclusion.....	10

Introduction

Au nom de ses quelque 500 000 membres, dont nombre œuvrent dans le secteur municipal dans tout le Québec, la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec juge qu'il est de sa responsabilité de participer à cette consultation sur le Projet de loi no 9 concernant les défusions municipales.

D'emblée, la FTQ vous dit qu'elle est inquiète face aux enjeux soulevés par ce Projet de loi, particulièrement en ce qui a trait à ses impacts sociaux, économiques et fiscaux ainsi qu'aux relations de travail.

Bien que nous nous soyons inquiétés des problèmes organisationnels causés par les fusions au moment où la perspective était mise de l'avant, nous nous étions néanmoins prononcés en faveur des fusions, conscients des avantages qu'elles apporteraient en matière de réduction des coûts et de gestion plus rationnelle des grandes agglomérations, conscients du rôle de plus en plus important des grands centres urbains sur l'échiquier économique et conscients également que le processus pourrait jeter les bases d'une meilleure équité fiscale.

Nous avons aussi émis de sérieuses réserves, exigé des clarifications et des modifications sur les aspects des projets de loi 170 et 124 qui portaient atteinte ou dénaturaient le droit à la libre négociation des conditions de travail dans l'encadrement du processus menant à la création des nouvelles villes. Mais notre volonté de participer à la réussite des fusions et certaines modifications apportées aux textes législatifs initiaux ont convaincu nos membres d'amorcer de bonne foi les étapes d'intégration des effectifs et d'harmonisation des conditions de travail. Encore une fois, nous avons à l'esprit, tout au long du processus, les avantages des fusions et surtout l'importance d'une meilleure équité fiscale dans les nouvelles agglomérations.

À l'encontre de cette conception, les partisans des défusions mettent aujourd'hui de l'avant le principe selon lequel le rôle premier de la municipalité est de produire et de distribuer à ses résidents des biens et services.

L'un de ceux-là, le professeur François Des Rosiers, collaborateur à la rédaction du rapport Poitras sur les défusions municipales, écrit :

(...) la tendance naturelle qu'ont les individus à se regrouper en fonction tant de leur profil socioéconomique que de leurs affinités en matière de besoins et de valeurs résidentielles (...) n'est pas étrangère à la formation d'«enclaves» municipales...

(...) cette homogénéité permet au ménage de choisir le cadre de vie qui convient à ses besoins et à ses préférences, et ce, en fonction des contraintes que lui impose son budget. En ce sens, choisir une municipalité comme lieu de résidence revient à opter pour un panier particulier de biens et de services locaux à un prix compétitif.» (Le Devoir, édition du mercredi 28 mai 2003)

Autrement dit, il s'agit de consacrer le droit, pour les mieux nantis, de jouir de biens et de services publics à un prix compétitif — lire à taux de taxation moins élevé — et de laisser les

plus pauvres payer davantage pour des biens et services de moindre qualité. Nous y reviendrons plus loin. Pour le moment, nous nous élevons contre cette conception élitiste de défense des intérêts de groupes particuliers et réaffirmons la primauté de l'intérêt collectif.

Un rôle économique incontournable

Il va de soi que la grande région métropolitaine de Montréal, avec les villes de Montréal, Laval et Longueuil, ainsi que les deux couronnes Nord et Sud, occupe une place prépondérante dans l'économie du Québec et qu'elle y exerce une force motrice d'envergure. Il en est de même du renforcement des villes comme Québec et les autres villes d'envergure régionale dans le développement de leur région, partie intégrante de la vaste toile économique tissée à travers tout le Québec. C'est d'ailleurs là une réalité qui frappe l'ensemble des pays industrialisés.

Après une trentaine d'années de tergiversations et de chicanes de clocher, le Québec a réussi à se doter de la métropole dont il avait besoin pour faire valoir les atouts et les attributs du Québec sur la scène économique et commerciale internationale. Personne ne saurait nier le fait que les succès remportés par cette métropole rejaillissent sur tout le territoire.

Défusionner la métropole ou les grandes villes ne peut avoir pour conséquence que l'affaiblissement de son rôle dynamique moteur, sans compter le retour aux discordes linguistiques stériles et aux rivalités inter-municipales improductives à l'intérieur d'une même communauté.

Démanteler la nouvelle trame urbaine, c'est aussi empêcher la réalisation d'une vision globale et unifiée pour le renouveau des infrastructures municipales, la revitalisation citadine et l'aménagement du territoire, le renforcement du transport en commun et le logement social. En bref, c'est nuire à l'activité économique, aux changements novateurs et à l'amélioration de la qualité de vie.

Nous tenons à vous rappeler combien il est déjà difficile, dans le cadre de la ville fusionnée, de mener à terme certains projets, qualifiés pourtant d'indispensables. Pour ne prendre qu'un exemple, le Sommet de Montréal retenait comme grande priorité la construction d'unités de logement social. Dans cette voie, le Fonds de solidarité de la FTQ avait accepté de relever le défi et plus d'un an plus tard, nous en sommes encore à attacher les derniers morceaux avant de lancer le projet. Pourquoi ? Sans doute parce que, encore animés par le syndrome du «pas dans ma cour» caractéristique des anciennes municipalités, les nouveaux arrondissements manifestaient des réticences certaines à proposer des terrains ... pourtant disponibles ! S'il fallait recommencer cet exercice — vital, nous le répétons — dans un environnement fragmenté par les défusions, ce serait ni plus ni moins qu'un cul-de-sac vouant l'entreprise à un échec assuré.

Nous en sommes au terme d'une première année d'expérimentation des fusions. Que des difficultés subsistent, que certains obstacles n'aient pas encore été surmontés, que la décentralisation promise ne soit pas encore parfaite, que les économies escomptées n'aient pas encore été au rendez-vous, rien de tout cela ne nous étonne. Comme nous le disons souvent, il faut laisser la chance aux coureurs. Et pour ce faire, l'heure est à la définition, ensemble, d'un

plan d'action intégré et coordonné de développement économique, social et culturel, d'aménagement du territoire, de promotion de l'environnement et de développement durable, tant pour la communauté de Montréal et pour celle de Québec que pour les autres grands centres urbains. L'ensemble des anciennes municipalités membres des nouvelles villes doivent témoigner de leur participation active, effective et solidaire. Telle est la condition d'une stratégie gagnante pour le développement économique de l'ensemble du Québec et pour faire de ce dernier un acteur incontournable sur l'échiquier mondial.

Il faut également que la formation des nouvelles villes soit synonyme d'une plus grande équité fiscale.

L'équité fiscale : un enjeu de taille

Ce n'est un secret pour personne : si rien n'est fait, l'ensemble des municipalités du Québec sont vouées, à plus ou moins court terme, à des difficultés financières énormes. Nous pensons ici à la toute récente étude conjointe de l'Union des municipalités du Québec et du Conference Board du Canada sur la situation fiscale des municipalités québécoises, dont la conclusion est on ne peut plus claire : sans nouvelles sources de revenus, les municipalités seront purement et simplement incapables de s'acquitter de leurs responsabilités. Un estimé conservateur du **rattrapage** en matière d'infrastructures s'élève à 15 milliards de dollars !

La présente consultation n'a pas pour objet la définition de ces nouvelles sources de revenus. Cependant, à la FTQ, nous croyons que d'éventuelles défusions ne peuvent qu'ajouter aux difficultés financières actuellement rencontrées, en plus d'effectuer un retour en arrière vers l'iniquité fiscale.

Nous tenons à rappeler au gouvernement, face aux prétentions des partisans des défusions, que les résidents d'une municipalité ne sont pas exclusivement des consommateurs de biens et de services. Ils sont aussi travailleurs ou sans emploi, entrepreneurs, administrateurs, commerçants ou industriels. Le résident de Westmount peut probablement «se payer» une résidence cossue parce qu'il occupe un emploi au centre-ville de Montréal. Le petit ouvrier d'Hochelaga-Maisonneuve, lui, contribue par ses taxes à la vitalité du centre-ville mais ne pourra jamais «se payer» Westmount. Il y a, en quelque sorte, une inter-fiscalité dont on ne saurait nier l'existence et qui donne lieu à la situation aberrante où les citoyens de zones plus modestes subventionnent ceux de municipalités plus fortunées¹.

Or, comme l'expliquait le document *Une île, une ville*, «on ne peut pas séparer le cœur de la ville de ses composantes, de ses quartiers périphériques et de ses villes-dortoirs.» (op. cit.).

¹ Le document *Une île, une ville* produit à l'occasion des débats sur les fusions montrait que le revenu annuel moyen des ménages des municipalités de l'île autres que celle de Montréal, était de 48 % supérieur à celui des ménages montréalais.

Comme l'exprime la professeure Marie-Claude Prémont dans un article fort intéressant publié dans la **Revue de droit** de l'Université McGill², en réponse aux arguments autonomistes :

«La seule question de l'autonomie des instances locales éclipse (pour les partisans des défusions, ndla) l'enjeu déterminant de la répartition de la charge fiscale entre les différentes catégories de contribuables. Il ne suffit pas de mesurer l'autosuffisance ou la dépendance de la municipalité, encore faut-il connaître le partage du fardeau à l'intérieur du territoire.» (op.cit., p. 725)

L'étude de la professeure Prémont montre une relation frappante entre l'accroissement de la richesse foncière des familles et la diminution de la charge fiscale. Elle établit le taux général de taxation municipale en 1998 en fonction de la valeur moyenne d'une résidence unifamiliale ainsi que du revenu moyen des familles avec couple, pour un échantillon de dix municipalités de la CUM. Les résultats sont probants :

MUNICIPALITE	Valeur moyenne unifamiliale	Revenu moyen des familles avec couple	Taux général de taxation municipale
Saint-Pierre	79 100 \$	40 919 \$	2,01
Pierrefonds	112 600 \$	60 731 \$	2,12
Montréal	137 500 \$	48 178 \$	1,99
Kirkland	168 800 \$	88 170 \$	1,51
Beaconsfield	190 200 \$	99 506 \$	1,68
Côte Saint-Luc	217 000 \$	73 000 \$	1,63
Senneville	322 400 \$	130 223 \$	1,01
Mont-Royal	343 200 \$	124 490 \$	1,29
Outremont	403 100 \$	101 415 \$	1,375
Westmount	450 700 \$	176 078 \$	1,35

Comme le souligne l'étude en question :

«La ségrégation socio-économique d'un même territoire urbain, problématique en soi, prend une allure inique lorsqu'elle est mise en parallèle avec la réalité fiscale doublement régressive, où très souvent le fardeau s'allège avec l'augmentation des revenus et de la richesse, mesurée par la valeur d'une résidence unifamiliale.» (p. 757).

Nous comprenons peut-être mieux les motivations de certains défusionnistes. Sous le couvert d'un discours portant sur la nécessaire autonomie des municipalités et sur les vertus de la

² Prémont, M.-C., *La fiscalité locale au Québec : de la cohabitation au refuge fiscal*, Revue de droit de McGill, (2001) 46 R.D. McGill 713, pp. 713-778.

démocratie locale, se cache au moins en partie la défense d'une réalité où les principes d'équité fiscale sont escamotés. Le discours de la défusion, c'est somme toute celui de l'inégalité et des disparités. Avec un revenu 4 fois plus élevé que celui d'un citoyen de ville Saint-Pierre, et une résidence unifamiliale valant 6 fois plus, le citoyen de Westmount verse un taux de taxation de 33 % inférieur à celui de ville Saint-Pierre !

À la FTQ, nous sommes d'avis que la formation des nouvelles villes est une occasion privilégiée pour mettre en commun l'ensemble des efforts fiscaux individuels afin d'offrir à la communauté des biens et des services publics uniformisés et de qualité, sans égard au niveau des revenus et de la richesse individuelle. Elle devrait également permettre la réflexion quant au poids relatif à donner aux diverses catégories de contribuables et à la structure de base de l'assiette fiscale des municipalités (parts relatives des secteurs résidentiel et non résidentiel, contributions d'entreprises et des autres sociétés, etc.).

Paix sociale ?

Les perspectives de défusion sont également porteuses de déficit démocratique. En effet, comme le souligne Robert Dutrisac, dans l'édition du **Devoir** du 18 juin dernier, une fois la défusion consommée, *«une nouvelle ville (...) devra respecter les compétences en matière de fiscalité d'agglomération»* (service des incendies, police, gestion de l'eau, transport en commun, cour municipale, ordures et recyclage). *«En outre, les villes défusionnées devront négocier avec les villes centre le partage du financement du logement social, des infrastructures 'supralocales', que la ville centre définira, ainsi que le financement de toutes les compétences mises en commun.»* S'il n'y a pas entente, c'est Québec qui tranchera.

Alors que les fusions se sont aussi présentées comme l'occasion d'un fonctionnement démocratique régénéré, voilà que les défusions obligeront les citoyens des villes défusionnées à contribuer au financement d'une série de biens et de services «d'agglomération» et «supralocaux», sans pour autant avoir droit au chapitre. Qu'en serait-il alors du principe *«pas de taxation sans représentation»* ? Il y a fort à parier que de nouvelles pommes de discorde seraient aussitôt à l'ordre du jour. Et que, de surcroît, Québec se réserve le droit de trancher, il n'y a qu'un pas à franchir pour dire que l'avenir pourrait ressembler à une mise en tutelle.

Nous trouvons par ailleurs très dangereux de voir la possibilité pour les villes de l'ouest de l'île de Montréal de se regrouper et de se constituer en une grande ville à majorité anglophone. Comme l'a souligné le maire de Québec Jean-Paul L'Allier, *«le gouvernement Charest 'joue avec les poignées du cercueil' en mettant en danger l'équilibre linguistique à Montréal»* (**Le Devoir** édition du jeudi 19 juin 2003).

Il est enfin un autre équilibre que les défusions risquent d'envenimer, c'est celui des relations de travail.

Les nouvelles relations de travail

Dans la plupart des régions et municipalités du Québec, l'intégration des ressources humaines et l'harmonisation des conditions de travail sont pratiquement complétées, sinon terminées. Au Saguenay, par exemple, l'unification de régimes de retraite tout à fait différents et quasi opposés est à ce point achevée qu'il serait presque inimaginable de concevoir un retour en arrière.

Difficile sur le plan administratif, le processus des fusions, que nous craignons à l'origine, n'a pas été non plus sans heurt psychologique. Loin de là, nous pourrions parler dans certains cas de fortes commotions.

Qu'il s'agisse d'affichage de nouveaux postes, de règles d'ancienneté, de problèmes liés aux nominations ou d'élimination d'emplois, la plupart des salariés — syndiqués ou non — ont subi un traumatisme certain. Plusieurs ne s'en sont pas encore remis, alors que d'autres, qui ont réussi à surmonter le choc et à s'adapter aux nouvelles réalités, voient maintenant une épée de Damoclès suspendue au-dessus de leurs têtes. C'est comme si le Projet de loi 9 venait leur dire : *«Vous ne perdez rien pour attendre !»*

En témoigne entre autres la situation vécue dans la nouvelle ville de Longueuil. Sur nos quelque 1 100 membres cols blancs, environ la moitié seraient durement touchés par une éventuelle défusion. En effet, le processus de fusion a donné lieu à l'intégration des services administratifs, comme celui de la perception de taxes ou celui du système de paye, par exemple. Des coûts substantiels ont été encourus tant pour l'intégration de ces services que pour la formation d'un personnel inhabitué à ces nouveaux procédés. Évalués en dollars en terme de millions, de tels coûts se répercutent également à l'échelle des dimensions humaines. Ainsi, nous estimons à environ 10 % le nombre de personnes qui sont toujours en difficultés psychologiques suite à la fusion de Longueuil.

Burn-out, angoisse, crise d'anxiété, tel a été le lot de trop de membres que nous représentons. Nous n'avons pas l'intention de les plonger dans les affres d'une nouvelle humiliation.

Comment concevoir que dans des endroits, comme Saguenay, Trois-Rivières, Saint-Jérôme, Lévis, où tout est pratiquement accompli, ou encore comme Montréal, Québec ou ailleurs, où tout est voie de l'être, on puisse envisager de s'acheminer dans la voie de la paralysie ? Car c'est de cela dont il s'agit.

Conclusion

En conclusion, nous vous rappelons qu'à la FTQ, nous avons jusqu'ici privilégié l'existence de villes plutôt centralisées que moins, surtout à Montréal, où la réalité géopolitique et économique est quelque peu différente d'ailleurs.

Au moment où les perspectives de fusions ont été lancées, nous avons pesé les pour et les contre et appuyé finalement l'opération, malgré notre «préjugé favorable» à l'endroit de villes plus

centralisées. Mais dans le contexte actuel où se dessine l'éventualité de défusions, nous nous prononçons sans ambages pour l'existence de villes plus décentralisées, quitte à procéder à certaines modifications lorsque les mentalités auront davantage évolué.

Donc, mieux vaut une ville plus décentralisée que pas de ville du tout.

En terminant, nous vous demandons de procéder à la tenue d'un seul référendum dans chaque nouvelle entité créée à la suite des fusions. Car autrement, nous ne pourrions que faire face à une véritable tour de Babel, inextricable, invivable.

Supposons un seul instant que dans la nouvelle ville de Longueuil, les ex-municipalités de Saint-Bruno et de Saint-Lambert décident de procéder à leur défusion selon les règles édictées mais que dans l'ancienne Ville de Longueuil, on préconise une seule ville, celle redéfinie par la fusion, et donc sans amputation. Ou encore, pensons que Montréal se trouve privée de Westmount, d'Outremont et d'une partie de l'ouest. Est-ce que Boucherville, ou Saint-Léonard, qui auraient décidé d'adhérer au principe d'une seule ville, auraient le choix de se remettre en question, entendu que ce qui resterait de l'ancienne ville fusionnée n'aurait vraiment plus le même sens ?

Est-ce qu'une soi disant «liberté de choix» peut être légitimée lorsqu'elle mène tout droit au désastre et à un affaiblissement, ingouvernable et ingérable sans contredit, de forces pourtant patentes ?

Certes, nous comprenons qu'avant d'être élu, le Parti libéral a avancé certains engagements politiques. Mais n'est-ce pas le propre des vrais hommes et femmes d'État, surtout une fois portés au pouvoir, de changer certaines orientations, une fois l'ensemble des données et des réalités bien en main ?

Nous, à la FTQ, nous le croyons. C'est pourquoi nous nous opposons fermement au Projet de loi no 9 sur les défusions municipales et espérons que le gouvernement libéral saura corriger le tir afin d'éviter de provoquer un chaos certain dans plusieurs villes.

Le 29 juillet 2003

MA/gd
sepb-57
2003 07 29