

Revoir les règles du jeu pour assurer plus d'équité envers les contribuables

Avis de la FCEI sur le projet de loi 110 : Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal

Simon Gaudreault, directeur des affaires économiques

Martine Hébert, vice-présidente principale et porte-parole nationale

La FCEI a pris connaissance avec intérêt du projet de loi 110. En effet, il faut bien rappeler que les PME sont des contributrices importantes aux budgets des municipalités. En fait, pour ce qui est des plus grandes municipalités du Québec, on peut même affirmer que cette contribution excède à l'heure actuelle une juste part et c'est là un déséquilibre qui s'est accentué ces dernières années.

La pression fiscale lourde et grandissante amène de plus en plus d'entrepreneurs à réclamer une gestion beaucoup plus serrée des dépenses de la part des municipalités au Québec. Or, les données récentes montrent que l'évolution de leurs dépenses excède largement l'inflation et la croissance de la population. La situation n'est pas sous contrôle.

Si on examine les dépenses municipales plus en détail, on observe que c'est la masse salariale qui se taille la part du lion. Or, les conditions de travail des employés municipaux sont généralement beaucoup plus généreuses que chez les comparables du secteur privé. Pour la FCEI, cela est notamment le résultat d'un cadre de négociation qui a favorisé les syndicats durant plusieurs années.

C'est dans ce contexte que la FCEI apporte son soutien au projet de loi 110 visant à rétablir le rapport de force à la table de négociation et, ainsi, mieux respecter la capacité de payer de tous les contribuables municipaux, au premier chef les PME. La FCEI formule également dans le présent mémoire des recommandations pour bonifier le projet de loi 110.

Introduction

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), qui représente 24 000 dirigeants de PME œuvrant dans toutes les industries et régions du Québec, accorde une grande importance au projet de loi 110. En effet, l'entrepreneuriat étant la plupart du temps d'abord local, les chefs de PME sont étroitement liés à leur collectivité et ils entretiennent une relation généralement forte avec leur municipalité.

Les PME représentent, on le sait, le poumon économique du Québec (plus de 99 % des entreprises, 53 % des emplois et, en considérant les entreprises de 50 employés et moins seulement, jusqu'à 30 % du PIB¹). On met toutefois moins souvent en lumière leur rôle en tant qu'importants payeurs de taxes municipales. Ainsi, selon les statistiques 2015 du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT)², les contribuables de la catégorie non résidentielle (INR), dont une majorité de PME, représentaient moins de 7 % des unités d'évaluation recensées sur le territoire municipal du Québec cette année-là, mais généraient plus de 21 % des 17,7 milliards de revenus récoltés par les municipalités.

L'apport majeur de nos PME à la santé économique et financière de nos municipalités n'a d'égal que leur désir de voir leur ville se développer durablement et efficacement. C'est pourquoi les entrepreneurs se préoccupent de la manière dont est gérée leur ville et que la FCEI s'est intéressée historiquement et de plus en plus aux questions touchant les politiques locales. À ce titre, le contrôle des dépenses municipales, dont la masse salariale se taille la part du lion, fait l'objet d'une attention spéciale de la part des PME.

En conséquence, la FCEI tient à remercier la Commission de l'aménagement du territoire de l'invitation à participer aux consultations sur cet important projet de loi visant à moderniser le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal. Elle espère pouvoir contribuer à cette modernisation en y faisant valoir le point de vue et les attentes légitimes des entrepreneurs du Québec envers leur municipalité, dont l'importance qu'ils accordent à un meilleur contrôle des coûts.

Contexte

Un fardeau disproportionné

Nous l'avons déjà mentionné, les PME sont des contributrices importantes aux budgets des municipalités. En fait, on peut même affirmer que cette contribution excède, à l'heure actuelle, ce que l'on peut considérer comme une juste part dans les plus grandes municipalités du Québec. C'est la conclusion que la FCEI a pu tirer de l'analyse des données budgétaires transmises au MAMOT par les municipalités en 2013. On constatait alors que pour une même valeur foncière, le compte de taxes moyen des contribuables de la catégorie INR était de 2,2 fois celui des résidents³.

Cette analyse indique aussi que par rapport à l'année précédente, l'écart de taxation était en augmentation dans 54 municipalités sur 100, et en diminution dans seulement 13 municipalités. De plus, des données plus récentes du MAMOT indiquent que la situation, loin d'avoir été corrigée depuis, s'est en fait plutôt détériorée.

¹ Innovation, Sciences et Développement économique Canada (2016). *Principales statistiques relatives aux petites entreprises*, juin, [consulté le 9 août 2016] : http://www.ic.gc.ca/eic/site/061.nsf/fra/h_03018.html et Statistiques Canada, registre des entreprises.

² MAMOT (2016). *ÉVAstat 2016 – Statistiques annuelles sur l'évaluation foncière municipale au Québec*, http://www.mamot.gouv.qc.ca/pub/evaluation_fonciere/reenseignements_donnees/EVAstat2016.pdf et

MAMOT (2016). « Prévisions budgétaires des organismes municipaux - Exercice financier 2015 - Données regroupées de l'ensemble du secteur municipal », <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/finances-indicateurs-de-gestion-et-fiscalite/information-financiere/profil-financier-et-autres-publications/previsions-budgetaires-des-organismes-municipaux/exercice-financier-2015/>, [consultés le 9 août 2016]

³FCEI (2013). *PME et bungalow : deux poids, deux mesures dans la taxation municipale*, octobre, [consulté le 8 août 2016] : <http://fcei.ca/a5479f>

³ FCEI (2013). *PME et bungalow : deux poids, deux mesures dans la taxation municipale*, octobre, [consulté le 8 août 2016] : <http://fcei.ca/a5479f>

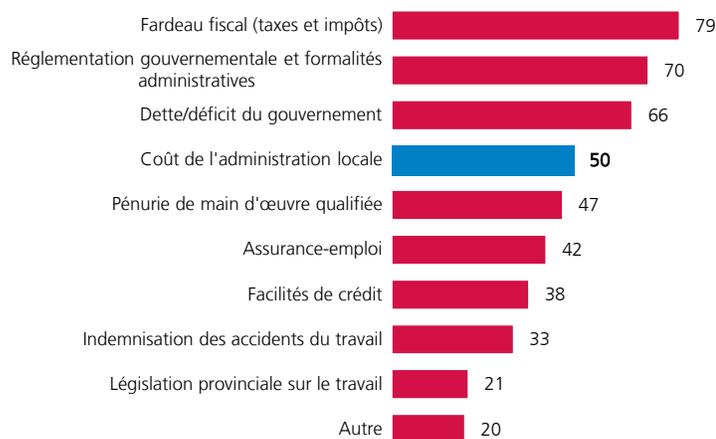
Les entreprises, dont un grand nombre de PME, demeurent donc la vache à lait fiscale de nos plus grandes municipalités, qui de surcroît leur en demandent de plus en plus chaque année.

Des préoccupations à l'égard de la capacité des municipalités à contrôler leurs dépenses

Dans ce contexte où le fardeau fiscal municipal est particulièrement lourd pour les PME, il n'est pas étonnant de voir leurs dirigeants s'inquiéter de la capacité de plusieurs municipalités à contrôler leurs dépenses, puisque celles-ci impactent directement le compte de taxe des entrepreneurs locaux. À cet effet, des données de sondage récentes illustrent de façon éloquente l'insatisfaction des entrepreneurs par rapport au compte de taxes, au contrôle des dépenses et à la compréhension de la réalité des PME dans les différentes municipalités du Québec (Figures 1 et 2).

Figure 1:

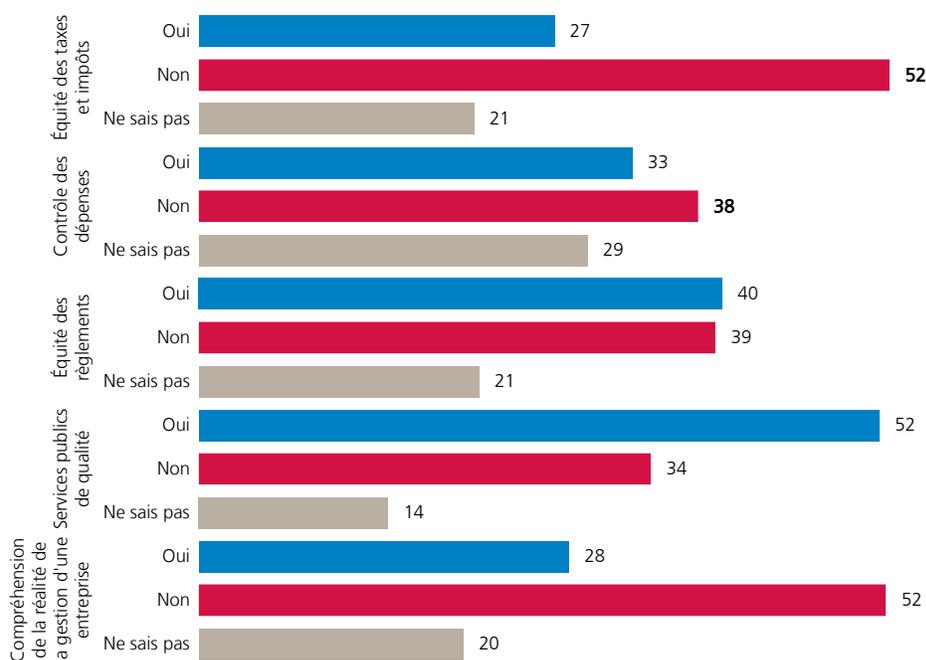
Parmi les enjeux suivants, lesquels constituent des préoccupations sérieuses pour votre entreprise ? (%) (Membres du Québec, 2016)



Source : FCEI, Sondage L'opinion de nos membres no. 78, Janvier-Mars 2016, 1 736 réponses, marge d'erreur de $\pm 2,4\%$, 19 fois sur 20.

Figure 2:

Votre administration locale est-elle performante dans les domaines suivants ? (%) (Membres du Québec, 2016)



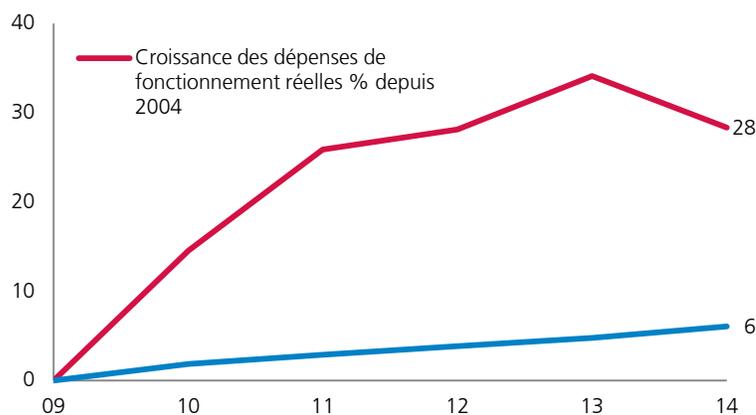
Source : FCEI, Sondage L'opinion de nos membres no. 78, Janvier-Mars 2016, 1 736 réponses, marge d'erreur de $\pm 2,4\%$, 19 fois sur 20.

Un problème de dépenses

Bien que les municipalités se plaignent constamment d'un manque de revenus, les données montrent que leur problème se situe plutôt du côté des dépenses. Les dirigeants de PME estiment que la croissance des dépenses dans les municipalités devrait équivaloir au maximum à l'inflation plus la croissance de la population. Or, une analyse de la FCEI basée sur des données du MAMOT montre que la croissance cumulative des dépenses réelles (donc ajustée en fonction de l'inflation) dans les municipalités du Québec entre 2009 et 2014 a été de plus de quatre fois celle de la population (figure 3).

Figure 3:

Croissance cumulative de la population et des dépenses de fonctionnement réelles dans les municipalités du Québec, 2009-2014 (en %)



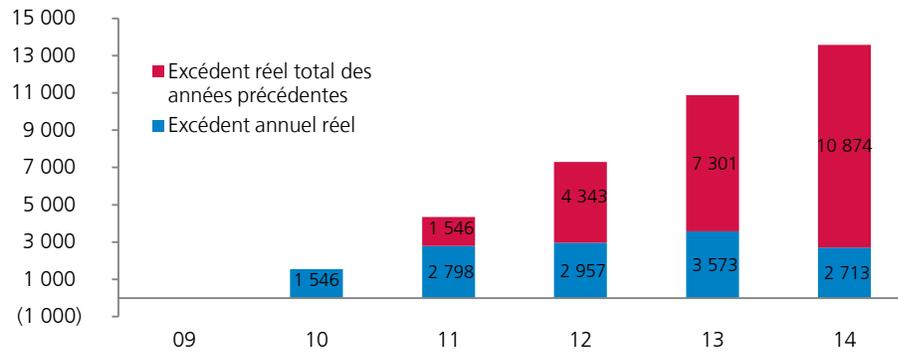
Source : rapports financiers des municipalités transmis au MAMOT, total pour l'ensemble du secteur municipal québécois, 2009-2014

Nous constatons qu'au cours de ces cinq années, les dépenses du secteur municipal au Québec excèdent ce qui devrait être considéré comme une croissance normale. On notera également que ces dépassements de coûts accumulés représentent un total de plus de 13 milliards de dollars (figure 4). Une gestion plus serrée

aurait donc dégagé des sommes qui auraient bien sûr pu être utilisées pour, par exemple, développer l'infrastructure ou réduire le fardeau fiscal des PME afin de stimuler le développement économique dans nos collectivités.

Figure 4:

Excès de dépenses de fonctionnement dans les municipalités du Québec entre 2009 et 2014 (en millions \$ de 2014)



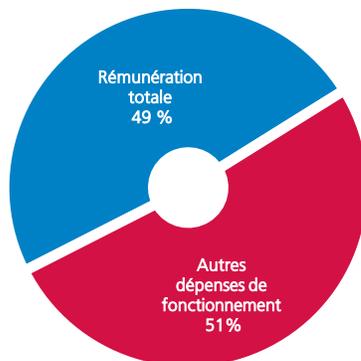
Source : rapports financiers des municipalités transmis au MAMOT, total pour l'ensemble du secteur municipal québécois, 2009-2014

La masse salariale : l'éléphant dans la pièce

Si on veut reprendre le contrôle des dépenses municipales, il faut s'intéresser aux différents postes budgétaires et comprendre ce qui influe sur leur croissance. Or, le principal poste de dépenses dans les municipalités du Québec, le point de départ évident si l'on peut dire, est sans contredit la masse salariale. En effet, les données du MAMOT indiquent que 49 % des dépenses dans les municipalités du Québec vont en paiement de salaires, de cotisations, de contributions aux assurances ou aux régimes de retraite et de toutes autres dépenses associées aux employés des municipalités (figure 5).

Figure 5:

Proportion des dépenses de fonctionnement attribuée à la rémunération (salaires et aux avantages sociaux), 2014, dans les municipalités du Québec (en %)



Source : rapports financiers 2014 des municipalités transmis au MAMOT, total pour l'ensemble du secteur municipal québécois

Bien que ces données révèlent toute l'influence de la masse salariale sur le compte de taxes qui sera ultimement envoyé au contribuable, elles n'indiquent toutefois pas si la situation est sous contrôle et raisonnable. La prochaine sous-section fournit certaines indications à ce sujet.

Un écart salarial important et qui perdure

Des données de recensement de Statistique Canada analysées par la FCEI révèlent que, pour des emplois comparables, les employés municipaux au Québec gagnent en moyenne 7,1 % de plus en salaire que leurs homologues du secteur privé. Cet avantage municipal grimpe à 22,9 % si on considère d'autres conditions de travail offertes par les municipalités, comme les contributions aux régimes de retraite ou la semaine de travail plus courte (Figure 6)⁴.

Figure 6 :

Salaires* et avantages sociaux** : avantage des employés municipaux par rapport au secteur privé, au Québec (%)



Source : FCEI (2015). La rémunération sous enquête.

Notes : * Salaires annuels pour les emplois à temps plein ajustés d'après une pondération en fonction du groupe professionnel, du niveau de scolarité et de l'âge. ** Cotisations au régime de retraite de l'employeur et nombre d'heures de travail

⁴ FCEI (2015). *La rémunération sous enquête*, [consulté le 8 août 2016] : <http://fcei.ca/a6069f>

En outre, cette situation n'est pas nouvelle puisque la FCEI en était arrivée aux mêmes conclusions lors de précédentes analyses en 2003, 2005 et 2008⁵. L'écart perdure et on n'arrive pas à le résorber. Que se passe-t-il donc lorsque dirigeants municipaux et syndicats s'assoient à la table de négociation? Y a-t-il une réelle volonté ou même capacité de régler la problématique?

Des régimes de retraite coûteux

Comme nous venons de le voir, l'ajout des cotisations de l'employeur aux régimes de retraite fait grimper de manière importante l'écart entre les conditions de rémunération globale des employés municipaux et celles des travailleurs du privé. En effet, la plupart des régimes de retraite dans les municipalités étant des régimes à prestations déterminées (PD), la rente est garantie et tout manque à gagner dans la caisse doit être renfloué par le seul employeur. Peu à peu abandonnés dans le secteur privé, ces régimes de retraite dits « Cadillac » demeurent toutefois la norme dans les grandes municipalités. Les régimes PD sont la plupart du temps un boulet pour les finances des villes : la dernière évaluation actuarielle (en date du 31 décembre 2015) fait état d'un déficit accumulé de 2,6 milliards de dollars pour l'ensemble des régimes de retraite des fonctionnaires municipaux québécois.

En décembre 2014, le gouvernement du Québec a agi en adoptant la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*⁶, qui exige que les municipalités restructurent les régimes de retraite qu'elles offrent à leurs employés. Le partage des cotisations, la part des cotisations en fonction de la masse salariale et l'indexation des rentes ont notamment été revus afin de garantir une contribution plus raisonnable des employés et de garantir la viabilité des régimes.

Même si la FCEI se réjouit de l'adoption du projet de loi sur les retraites, il convient néanmoins de s'interroger sur les raisons ayant mené à une situation aussi inquiétante pour les contribuables. Comment la situation a-t-elle pu évoluer au point de creuser un tel déficit? Est-ce que les municipalités disposaient vraiment de tous les moyens pour prévenir ce dénouement?

Des effectifs en hausse

La masse salariale étant le produit de la rémunération par les effectifs, il est aussi intéressant de s'intéresser à cette deuxième variable de l'équation. Les données indiquent que les effectifs dans le secteur municipal québécois ont crû presque trois fois plus vite que ceux du secteur privé entre 2004 et 2014, soit 28 % vs 10 %⁷. Ainsi, les effectifs des administrations municipales grandissent plus rapidement que ceux du secteur privé, ce qui contribue à amplifier l'augmentation des dépenses municipales liées à la rémunération.

Quand on sait que certains syndicats ont réussi dans le passé à obtenir des planchers d'emploi, nonobstant les besoins réels dans la municipalité, on peut à juste titre s'interroger à nouveau sur ce qui a permis une telle croissance de la liste de paie des villes.

Le cœur du problème

L'évolution hors de contrôle, inquiétante et prolongée de plusieurs des composantes déterminant la masse salariale des villes (salaires, retraites, effectifs, etc.) n'est pas le fruit du hasard. Pour la FCEI, elle est notamment la résultante, d'une part, d'un véritable engagement à exercer un meilleur contrôle des coûts et,

⁵ FCEI (2003). *Droit de regard sur les salaires*, octobre, FCEI (2005). « *C'a l'air que les salaires...* » août et FCEI (2008). *Regard sur les salaires*, décembre.

⁶ Publications du Québec (2014). *Lois du Québec 2014 : chapitre 15*, [consulté le 8 août 2016] : http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/lois_et_reglements/rla/rla_fr_2014.pdf

⁷ CANSIM, tableau 383-0031, [consulté le 8 août 2016] : <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&id=3830031>

d'autre part, d'un cadre général des relations de travail qui à l'heure actuelle ne favorise pas la partie patronale à la table de négociation.

Depuis longtemps, la pratique semble avoir été de consentir à chaque convention collective « juste un peu plus » que ce qui aurait été raisonnable, le tout afin d'acheter la paix syndicale. Le processus de sédimentation a ensuite fait son œuvre et mené aux énormes dépenses excédentaires des villes, ce qui leur a enlevé leur marge de manœuvre budgétaire.

Si on veut stopper ce train hors rails, des gestes doivent être posés dès maintenant. C'est dans cet esprit que nous considérons comme essentiel de rééquilibrer les rapports de force dans les négociations municipales et que nous considérons comme essentielle l'adoption du projet de loi 110.

Commentaires sur le projet de loi

Commentaires généraux

D'entrée de jeu, la FCEI souhaite indiquer son appui aux orientations générales du projet de loi. Pour les raisons invoquées précédemment, il était important de donner aux municipalités les outils nécessaires au rééquilibrage du rapport de force entre mairies et syndicats, afin de respecter la capacité de payer des contribuables. Bien que le projet de loi soit perfectible, la FCEI est d'avis que son adoption représenterait une excellente nouvelle pour les contribuables du Québec, dont des centaines de milliers de PME.

Article 17

L'article 17 du projet de loi stipule que le mandataire spécial (via l'article 44) ou le conseil de règlement des différends dans le cas des policiers et pompiers, doit rendre sa décision en tenant compte de différents critères :

1. la situation financière et fiscale de la municipalité et l'impact de la décision sur cette municipalité et sur ses contribuables ;
2. les conditions de travail applicables aux salariés concernés ;
3. les conditions de travail applicables aux autres salariés de la municipalité ;
4. la politique de rémunération et les dernières majorations consenties par le gouvernement aux employés des secteurs public et parapublic ;
5. les conditions de travail applicables dans des municipalités et les régies intermunicipales semblables ou constituées pour exercer des fonctions similaires ;
6. les exigences relatives à la saine gestion des finances publiques ;
7. la situation économique locale ;
8. la situation et les perspectives salariales et économiques du Québec.

Bien qu'elle juge qu'il s'agisse d'un excellent début pour rendre une décision raisonnable et équitable, la FCEI estime qu'un 9^e critère essentiel devra être ajouté à cette liste, soit une comparaison lorsque possible avec le secteur privé.

Contrairement aux employeurs du secteur public, les employeurs du secteur privé sont soumis aux forces du marché, dont les points d'équilibre (telles que la rémunération offerte) déterminent en définitive la véritable capacité de payer de la collectivité.

En outre, si une municipalité n'est pas une PME, elle n'est pas une multinationale non plus. Son statut d'employeur public, à l'instar de tous les autres d'ailleurs, la place dans une situation unique et particulière, qui exige une méthode de comparaison prudente. Ainsi, si on devait comparer les municipalités avec le privé, on ne devrait utiliser que quelques grands employeurs représentant les conditions de travail d'une fraction de travailleurs québécois. Le seul point de comparaison raisonnable pour évaluer les conditions au privé est plutôt, comme la FCEI le rappelle depuis de nombreuses années, l'ensemble des employeurs du Québec. Répétons-le, c'est ce seul tout qui reflète vraiment la capacité de payer de l'ensemble des contribuables.

Recommandation

Article 17 : **Ajouter un neuvième critère stipulant que le mandataire spécial doit tenir compte, lorsque disponible, des conditions de travail applicables aux salariés occupant des emplois comparables dans le secteur privé.**

Article 44

L'article 44 stipule que, malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès au rapport d'activité remis par le mandataire spécial. La FCEI est d'avis que plus de transparence serait généralement désirable dans le secteur municipal afin d'augmenter l'imputabilité et d'améliorer ainsi l'efficacité dans la gestion des fonds publics. En conséquence, la FCEI recommande de retirer cette disposition.

Recommandation

Article 44 : **Retirer la disposition traitant du droit d'accès au rapport du mandataire spécial afin d'en favoriser une meilleure diffusion.**

Article 51

Une coquille semble s'être glissée à l'article 51 du projet de loi. Afin d'éviter toute confusion, la FCEI recommande de retirer le mot « de » avant « cinq ans ».

Recommandation :

Article 51 : **Retirer le mot « de » avant « cinq ans ».**

Conclusion

En conclusion, la FCEI tient à souligner l'effort qui est fait par le gouvernement du Québec (à la demande, soulignons-le, des municipalités) pour rééquilibrer le rapport de force à la table de négociation. Les PME du Québec, qui subissent une pression fiscale importante au niveau municipal, souhaitent que les municipalités trouvent écho à leurs demandes et puissent bénéficier d'un cadre de négociation qui garantit davantage d'équité entre l'employeur et les syndicats, et ce, afin de garantir le respect de la capacité de payer des contribuables. Il en va de la marge de manœuvre financière future de nos villes et du respect des contribuables municipaux.