



FÉDÉRATION CANADIENNE
DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE.

CAT - 006M

C.P. - P.L. 22

Agglomération de Montréal

Pas de chèque en blanc pour la ville de Montréal

*Mémoire de la FCEI dans le cadre des consultations
particulières sur le projet de loi 22*

Audrey Azoulay, analyste principale des politiques

8 novembre 2007



FSC
Sources Mixtes
Groupe de produits issu de
forêts bien gérées et d'autres
sources contrôlées
Cert. no. SW-COC-2063
www.fsc.org
© 1996 Forest Stewardship Council

www.fcei.ca

Le pouvoir des entrepreneurs.

Sommaire exécutif

La FCEI est directement interpellée par les problématiques soulevées dans ce projet de loi, l'efficacité des appareils gouvernementaux et l'adéquation des systèmes fiscaux ayant un impact direct sur l'attractivité des localités et sur le dynamisme des entreprises.

La complexité et l'apparente inefficacité de la gouvernance de l'agglomération de Montréal comportent des coûts. La FCEI s'oppose donc à l'adoption du projet de loi 22 dans son format actuel et propose d'en exclure la question des finances locales tant que l'organisation municipale ne soit pas basée sur une gouvernance claire, stable et efficace.

De plus, le projet de loi 22 contient dans sa formulation beaucoup d'incertitudes quant au pouvoir général de taxation, sans mention du besoin essentiel d'une diminution du fardeau fiscal.

RECOMMANDATION : Que le projet de loi dans sa forme actuelle soit rejeté. Il faut d'abord régler la question de la gouvernance avant d'entreprendre une réforme de la fiscalité municipale.

Par ailleurs, s'il y a un déséquilibre dans le partage des revenus fiscaux entre les différents paliers gouvernementaux, c'est d'abord par une redéfinition de ce partage qu'un meilleur financement de la ville de Montréal doit passer.

Nous sommes d'avis qu'il est possible de trouver les marges budgétaires sans augmenter le fardeau fiscal global par un meilleur partage des recettes fiscales ainsi qu'une meilleure organisation des responsabilités entre les différents paliers gouvernementaux.

Des taxes trop élevées découragent les investissements les plus productifs. Alors que l'investissement privé tarde à rebondir au Québec, la FCEI recommande que les différents paliers gouvernementaux aient une approche fiscale commune qui vise à minimiser le fardeau fiscal global.

RECOMMANDATION : Que les différents paliers gouvernementaux reconnaissent l'urgence d'améliorer notre compétitivité fiscale, en particulier au niveau municipal.

RECOMMANDATION : Qu'à court terme, les différents paliers gouvernementaux s'entendent sur un meilleur partage de l'assiette fiscale actuelle avec les municipalités en fonction de leurs responsabilités.

La législation relative aux conditions d'emprunt de la métropole et des municipalités devrait également faire l'objet d'une révision.

RECOMMANDATION : Que la législation relative aux conditions d'emprunt de la métropole soit examinée et qu'une meilleure adéquation des lois aux besoins de flexibilité financière des municipalités soit envisagée.

En outre, Les municipalités sont également redevables de la qualité de leur gestion et l'utilisation efficace de leurs revenus. Un ensemble d'indicateurs laisse planer des doutes sur l'efficacité de la gestion municipale de la ville de Montréal. La Ville de Montréal est aux prises avec un problème récurrent de finances publiques. La FCEI ne croit pas que la contribution d'une nouvelle assiette fiscale résoudra un problème qui est plutôt d'ordre structurel.

Il est essentiel d'introduire des mécanismes de concurrence dans la livraison des services publics, y compris au niveau de la gestion des ressources humaines. Ce processus doit être accompagné d'une mesure du rendement des fonds publics.

La FCEI souhaiterait des chiffres probants quant au rendement des fonds publics municipaux et permettant de voir dans quelle mesure les nouvelles sources de revenus sont directement et complètement dédiées à l'augmentation des services et des infrastructures.

RECOMMANDATION : Que la Ville de Montréal s'engage dans un véritable processus d'amélioration de ces pratiques et du rendement des fonds publics et qu'un mécanisme de veille soit institutionnalisé afin d'évaluer la saine gestion de la municipalité

Nous pensons que le système fiscal municipal, tôt ou tard, devra faire l'objet d'une franche réforme. La FCEI recommande aux instances gouvernementales d'adopter cinq principes de base pour un nouveau design fiscal des municipalités.

RECOMMANDATION : Que le gouvernement du Québec prenne le leadership d'une réforme en profondeur de la fiscalité municipale qui s'appuierait notamment sur le principe d'équité et qui viserait une plus grande compétitivité.

La FCEI s'oppose donc catégoriquement au projet de loi 22 dans sa forme actuelle.

Table des matières

Sommaire exécutif.....	i
Introduction.....	1
1. Un projet de Loi à reformuler.....	3
1.1 Beaucoup trop d'ambiguïté sur le pouvoir général de taxation.....	3
1.2 La compétitivité fiscale du Québec est toujours déficiente.....	3
1.3 L'économie montréalaise doit être renforcée	7
2. Les pouvoirs publics sont redevables.....	9
2.1 La responsabilité des paliers supérieurs	9
2.2 Des économies à générer dans l'administration locale	11
2.3 L'avis des entreprises installées dans la municipalité de Montréal.....	12
3. Solutions pour des finances municipales durables.....	14
3.1 L'augmentation des taxes est une solution comptable, non durable	14
3.2 Une coopération intergouvernementale essentielle	14
3.3 Une étude sur les règles relatives aux conditions d'emprunt	15
3.4 L'impératif de maximiser le rendement des fonds publics et d'augmenter l'efficacité des opérations municipales.....	16
3.5 Une redéfinition du système fiscal des municipalités	17
Conclusion.....	18

Introduction

Porte-parole des petites et moyennes entreprises (PME) canadiennes depuis 35 ans, la FCEI compte plus de 105 000 membres, dont 24 000 membres au Québec, œuvrant dans tous les secteurs. Elle s'appuie sur les opinions de ses membres recueillies par le biais de sondages réguliers pour défendre les intérêts des PME aux divers niveaux de gouvernement : fédéral, provincial et municipal.

Le projet de loi 22 contient deux principaux objets : d'abord la question d'une gouvernance rétablissant des principes démocratiques considérés perdus par les municipalités reconstituées dans le processus de fusion et de défusion de Montréal ; ensuite l'attribution de nouveau pouvoir général de taxation à la municipalité de Montréal.

Les tendances actuelles lèvent de plus en plus de débats sur la gouvernance des municipalités et sur les relations entre les divers paliers gouvernementaux. La FCEI est directement interpellée par les problématiques soulevées dans ce projet de loi, l'efficacité des appareils gouvernementaux et l'adéquation des systèmes fiscaux ayant un impact direct sur l'attractivité des localités et sur le dynamisme des entreprises.

Les processus de fusion et de défusion ont globalement mené à une gouvernance compliquée des municipalités de la région de Montréal. Sa complexité et son apparente inefficacité comportent des coûts.

La FCEI souhaite d'ors et déjà mentionner qu'il convient de stabiliser dans un premier temps la structure de gouvernance avant d'envisager une augmentation des pouvoirs habitants de la ville de Montréal. Si ces deux questions — la gouvernance et le pouvoir général de taxation — ne sont pas totalement indépendantes, elles constituent en soi des questions à part entière qu'il convient de traiter dans l'ordre. La FCEI recommande donc de ne pas avancer au chapitre du pouvoir général de taxation tant que l'organisation de la gouvernance ne sera pas définie de manière stable et efficace. Une mauvaise organisation des pouvoirs et des finances mène à des inefficacités et à des coûts qui découragent l'investissement public et privé. Dans ce contexte, on ne peut concevoir une augmentation des taxes locales. Le pouvoir général de taxation est proposé à un moment où la complexité de la situation ne le permet pas.

Nous reconnaissons le besoin de la Ville d'avoir une structure de financement qui réponde à ses objectifs et à ses impératifs de développement. La FCEI se positionne d'ailleurs en partenaire de la Ville de Montréal dans ses ambitions de développement économique. Cependant, les conditions économiques actuelles excluent tout alourdissement du fardeau fiscal et toute dégradation de l'environnement d'affaires.

Cela ne signifie pas que la FCEI s'oppose à l'autonomie qui permette à la métropole d'assumer ses responsabilités avec davantage de flexibilité. Cependant, avant d'ajouter toute nouvelle taxe locale, il convient de faire une révision de fond du partage des responsabilités gouvernementales et d'engager davantage d'efforts dans le sens d'une meilleure gestion.

Il est fondamental que la dimension politique du projet de loi ne fasse pas abstraction du contexte économique actuel : étant donné le contexte concurrentiel et fiscal, une augmentation des taxes locales auraient des conséquences néfastes sur l'économie montréalaise. Portant près de 40 % de l'économie québécoise, la métropole ne peut faire l'impasse sur les impératifs de croissance économique. Cela implique des orientations qui restent favorables de manière générale à l'entrepreneuriat et à la croissance des entreprises dans tous les secteurs d'activités.

Ce projet de loi semble laisser de côté la réforme indispensable des services administratifs et de la politique financière de la métropole. Nous considérons que le gouvernement n'assume pas, avec ce projet de loi, toutes ses responsabilités en matière d'affaires municipales.

La FCEI s'oppose donc à l'adoption du projet de loi 22 dans son format actuel et propose d'en exclure la question des finances locales tant que l'organisation municipale ne sera pas basée sur une gouvernance claire, stable et efficace.

Dans ce mémoire, nous avançons que :

- 1) l'ambiguïté du projet de loi 22 quant au pouvoir général de taxation et son apparent détachement au contexte fiscal et économique de la métropole suffisent pour en compromettre la validité.
- 2) La solution aux finances de la métropole passe en tout premier lieu par une révision de la coopération entre les différents paliers de gouvernementaux.
- 3) Dans un objectif de développement économique durable et de finances locales viables, la municipalité ne peut faire l'impasse sur une révision en profondeur de sa structure financière et des pratiques de gestion et d'opération des services municipaux.

1. Un projet de loi à reformuler

1.1 Beaucoup trop d'ambiguïté sur le pouvoir général de taxation

Le gouvernement du Québec doit redéfinir le projet de loi de manière plus claire quant au pouvoir général de taxation accordé à la ville de Montréal.

La formulation de l'article 151.8 suggère que le nouveau pouvoir général de taxation accordé à la Ville se concentre principalement autour des activités de restauration, des activités culturelles et des espaces de stationnement. Si le projet de loi exclut un ensemble d'assiettes fiscales (les taxes sur les revenus, les salaires ou le capital, ainsi que ceux sur la fortune, les activités reliées aux ressources naturelles ou à la recherche scientifique) l'article 151.8 postule cependant que « la ville peut, par règlement, imposer sur son territoire toute taxe, pourvu qu'il s'agisse d'une taxe directe [...] ».

La formulation «tout, sauf», exclut donc certaines assiettes fiscales des nouveaux pouvoirs de taxation mais reste ouverte sur toutes sortes de nouvelles ponctions fiscales potentielles.

L'incertitude générée par une telle formulation, surtout lorsqu'il s'agit de pouvoir de taxation, est clairement défavorable au climat d'affaires. La situation économique ne permet pas l'ambiguïté générée par le projet de loi. Le gouvernement envisage l'attribution de nouveaux pouvoirs fiscaux à la ville de Montréal sans fournir l'étude d'impact, pourtant requise par le Conseil exécutif, et sans mention du besoin essentiel d'une diminution du fardeau fiscal des Québécois en général et des Montréalais en particulier. Il est pourtant de la responsabilité des instances gouvernementales de contenir et de diminuer ce fardeau.

Le projet de loi permet donc une orientation quant aux pouvoirs de taxation qui va à contre-courant de ce qui est requis en matière de compétitivité fiscale.

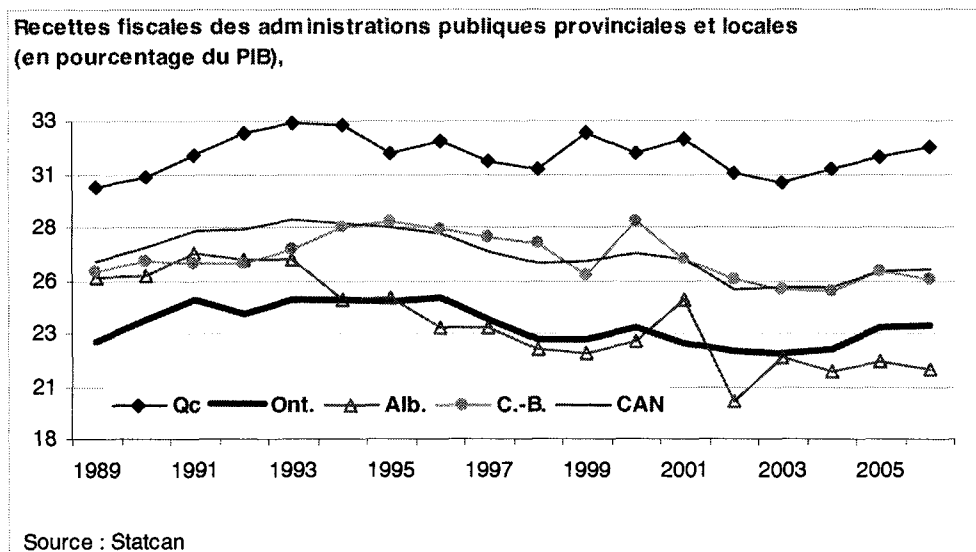
1.2 La compétitivité fiscale du Québec est toujours déficiente

Le régime des taxes municipales ne peut être examiné de manière indépendante de la fiscalité fédérale et provinciale. En effet, peu importe le palier gouvernemental, en bout de ligne ce sont les consommateurs et les entreprises qui doivent porter l'ensemble du fardeau fiscal. La question des finances locales ne peut donc être traitée sans prendre en compte l'ensemble du fardeau fiscal.

Pour l'ensemble du Canada, les derniers chiffres de l'OCDE nous apprennent que le total des recettes fiscales atteint 33,5 % du PIB canadien, largement au-dessus du pourcentage des États-Unis, notre principal partenaire économique, où le rapport des recettes fiscales au PIB est évalué à 25,5 %.

Les impôts des entreprises canadiennes contribuent à hauteur de 10,3 % du total des recettes fiscales, contre 8,7 % aux États-Unis, et 8,2 % pour la moyenne européenne.

Au niveau provincial, il appert que les recettes fiscales des administrations publiques provinciales et locales en pourcentage du PIB restent au Québec supérieures à ce qui est observé dans les autres provinces canadiennes. Le ratio des taxes provinciales et locales au PIB du Québec est resté autour d'une moyenne de 31% depuis 1989 (comparativement à 27 % pour la moyenne canadienne et 23 % pour la moyenne ontarienne). On remarque de plus que depuis 2003 ce ratio a tendance à augmenter au Québec.



Les taux provinciaux d'imposition des entreprises ne sont toujours pas concurrentiels. Si ceux imposés aux grandes entreprises sont toujours inférieurs à ceux des autres provinces canadiennes, les taux imposés aux PME, qui représentent 98 % du total des entreprises, sont toujours largement supérieurs.

Au niveau de la municipalité de Montréal, les dernières données depuis 2003, révèlent une importante augmentation des revenus de taxes per capita. Entre 2003 et 2006, les revenus de taxes per capita sont passés de 1 319 \$ à 1 438 \$ (une augmentation de 9 %). Bien qu'elle soit à relier avec l'augmentation exceptionnelle des valeurs foncières, cette augmentation des comptes de taxes réduit le revenu disponible des particuliers et les profits nets des entreprises, a priori, sans amélioration particulière de leur milieu de vie ou de leur environnement d'affaires.

Municipalité de Montréal, éléments du profil financier

	2003	2004	2005	2006	Var. 03-06	Var. 05-06
Endettement total net à LT per capita	1951	2573	2422	2661	36,4	9,9
<i>Tout le Québec</i>	1408	1584	1613	1739	23,5	7,8
Dépenses de fonctionnement per capita	1702	1741	1764	1848	8,6	4,8
<i>Tout le Québec</i>	1116	1169	1216	1273	14,1	4,7
Revenus de taxes per capita	1319	1349	1396	1438	9,0	3,0
<i>Tout le Québec</i>	927	960	1008	1046	12,8	3,8

Source : Profil financier des municipalités, MAMR

Malgré les efforts annoncés au cours des dernières années pour diminuer le fardeau fiscal au Québec, force est donc de constater que la compétitivité fiscale reste difficile à atteindre. Cela résulte en un sous-investissement chronique des entreprises privées : la fiscalité n'offre toujours pas de levier assez fort pour encourager un développement durable de notre économie.

Il convient ici de rappeler que le Québec accuse toujours un retard structurel en matière de productivité. La force de notre devise, le recul très perceptible de nos exportations sur le marché américain et la force actuelle des pressions concurrentielles ne permettent pas d'envisager une quelconque augmentation des taxes et impôts. De plus, si le pouvoir général de taxation est accordé à la métropole, il est possible que les autres municipalités du Québec, et en particulier les grands centres, revendiquent à leur tour les mêmes pouvoirs habitants. Cela entraînera une augmentation généralisée du fardeau fiscal au Québec.

Toute nouvelle ponction fiscale, telle que celles envisagées dans le projet de loi 22, sera non seulement pénalisante d'un point de vue économique mais sans doute insuffisante pour répondre de manière durable aux enjeux budgétaires de la métropole. L'usage d'un nouveau pouvoir de taxation enverrait un signal négatif aux investisseurs et aux entreprises et serait pénalisant sur le potentiel économique à long terme de la métropole, tout en étant inéquitable pour les entreprises des trois secteurs potentiellement visés par la Ville de Montréal :

- La restauration
- Les loisirs et la culture
- Les espaces de stationnement

La taxation de secteurs aussi particuliers n'est pas économiquement justifiable alors que les problèmes financiers de la Ville se trouvent à un niveau beaucoup plus fondamental. La taxation d'un ou de l'ensemble de ces trois secteurs, dont les activités sont d'ailleurs très liées, ne peut être que pénalisant pour le dynamisme de la métropole.

Taxer les produits culturels va totalement à l'encontre de la reconnaissance très soulignée par la Ville de Montréal de l'importance des industries culturelles comme piliers de développement économique. De plus, les industries culturelles demeurent fragiles : par nature, les biens culturels sont des biens dont la consommation diminue très rapidement avec la hausse des prix. En outre, dans un contexte où la devise canadienne est forte, l'augmentation des prix des produits culturels et de divertissements pénaliserait le tourisme déjà affaibli par la diminution du nombre de touristes américains.

On apprenait dans un communiqué du 23 octobre dernier que la Ville de Montréal se serait engagée à ne pas taxer la culture et le divertissement. Nous sommes convaincus que les entrepreneurs oeuvrant dans la restauration ou dans le secteur du stationnement auraient aimé en entendre autant. Notons que la restauration et le stationnement constituent des biens complémentaires aux produits culturels et de divertissement. Si la Ville de Montréal renonce à taxer la culture et le divertissement, elle ne doit pas se rabattre sur la restauration et le stationnement car l'effet négatif sur les activités culturelles et de divertissement serait malgré tout observé. On note d'ailleurs

que la croissance des activités culturelles à Montréal est en perte de vitesse depuis 10 ans.

Art, spectacles et loisirs, PIB, Région administrative de Montréal

Croissance annuelle en %

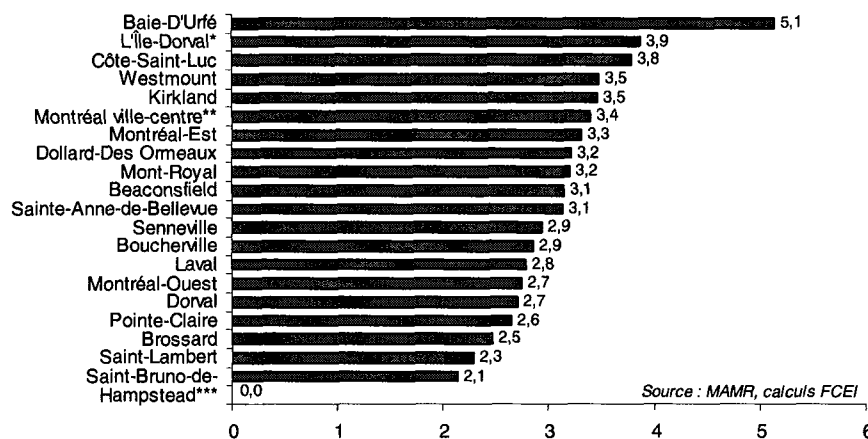
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
11,2	10,5	8,9	7,3	7,4	4,4	5,0	2,0

Source : Statcan, ISQ

La taxation des espaces de stationnement est une taxe foncière complémentaire. Une taxe sur le stationnement aurait à moyen-long terme un impact négatif sur la valeur des actifs immobiliers. On note que les espaces de stationnement sont déjà largement taxés tandis qu'une nouvelle taxe n'aura un impact que très limité sur l'usage des transports en commun.

En imposant une taxe sur le stationnement, le gouvernement impose un coût supplémentaire indirect aux PME, entre autres, dans le secteur de la vente au détail. Cela viendra alors accentuer le déséquilibre très frappant entre le poids des taxes foncières sur les actifs immobiliers non-résidentiels par rapport aux actifs résidentiels.

Ratio des taux fonciers, valeurs non résidentielles / valeurs résidentielles, par municipalité, 2006



* Îles-Dorval : le taux est unique à 3,87 %

** Montréal ville-centre : source : Budget de la Ville de Montréal, calcul FCEI

*** Hampstead : seul le taux résidentiel est indiqué

La FCEI recommande donc d'exclure du projet de loi tout nouveau pouvoir fiscal. La solution à l'impasse financière de la métropole ne se trouve pas dans la ponction fiscale d'activités économiques favorables à son dynamisme.

1.3 L'économie montréalaise doit être renforcée

La croissance économique au Québec est largement poussée par la vigueur de l'emploi et de la consommation. Alors que les États-Unis doivent faire face à des difficultés économiques plus profondes, on peut se féliciter de cette relative robustesse. Cependant, les risques de ralentissement économique sont de plus en plus élevés, sous l'impulsion d'un dollar canadien qui ne déroutit pas et de la faiblesse des gains de productivité au Québec.

À Montréal, la croissance des investissements des entreprises est restée au cours des dernières années systématiquement inférieure à la moyenne québécoise. On remarque de plus, que la part des investissements privés à Montréal dans le total québécois a diminué de 24 % en 2004 à 21 % en 2007. Les exportations de la région de Montréal sont en nette chute. Selon les dernières données, les exportations de la région de Montréal sont passées de 35 milliards de dollars en 2000 à 25 milliards de dollars en 2004.

Dépenses en immobilisation du secteur privé, Montréal et ensemble du Québec, 2004-2007

Croissance annuelle en %

	Montréal	Ens. Qc
2004	10,27	15,35
2005	-4,77	-2,83
2006	-3,65	1,16
2007	3,96	4,02

Source : Statcan

Les données sur la migration interrégionale restent de plus inquiétantes : entre 2002 et 2006, Montréal a perdu en moyenne chaque année 21 000 habitants. Cet exode est favorable aux régions limitrophes et favorise ainsi l'étalement urbain ce qui réduit la rentabilité des investissements publics locaux. Rappelons-nous au passage les difficultés à revitaliser le centre-ville de Montréal dans les années 1990. Si le développement du centre-ville apparaît aujourd'hui plutôt solide, il n'est jamais totalement acquis et des problèmes de revitalisation pourraient surgir dans d'autres zones de la ville. Le vieillissement actuel de la population et ses impacts sur le dynamisme de la métropole sont également à prendre en compte.

Il faut également considérer le risque que les Montréalais puissent difficilement encaisser au cours des prochaines années l'augmentation fulgurante des valeurs foncières récemment observée. Toute augmentation des taxes foncières est difficile à éponger. Cela s'applique évidemment aux entreprises, dont la quasi-totalité sont des PME, qui portent également les conséquences économiques de l'augmentation des valeurs foncières et donc de leurs installations à Montréal. De plus, Montréal affiche le taux de faible revenu le plus élevé parmi les plus grandes villes canadiennes. Selon le recensement de 2001, la fréquence du faible revenu est de 22,2 % à Montréal, contre 16,7 % à Toronto et 20,8 % à Vancouver. Les dernières données révèlent une augmentation constante de cette fréquence au cours des dernières années à Montréal.

Taux de faible revenu, selon le type de famille, Montréal et ensemble du Québec, 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005	Écart	2001-2005
Montréal							
Famille à faible revenu	15,5	16,5	17	17,1	16,7		1,2
Personne hors famille à faible revenu	25,2	25,8	26,1	26,2	26,5		1,3
Ensemble du Québec							
Famille à faible revenu	9,7	10,2	10,1	10	9,6		-0,1
Personne hors famille à faible revenu	23,2	23,4	23,2	23,4	23,6		0,4

Source : Statcan, ISQ

Si un ensemble de projets d'investissements publics est prévu au cours des prochaines années, ce qui favorisera l'activité économique de la région, ce sont les entreprises privées qui constituent la première source de richesse et donc qui déterminent le potentiel budgétaire et la capacité de dépenser des administrations publiques.

Il est important de concevoir les politiques financière et fiscale en respectant l'impératif de croissance économique.

Par ailleurs, l'économie montréalaise ne se limite pas à quelques grappes économiques à haut degré technologique et sur lesquelles le pouvoir général de taxation suggéré par le projet de loi pourraient rester sans grand impact. Les industries plus traditionnelles représentent toujours une importante partie de l'économie montréalaise. Il est donc important de générer un climat d'affaires qui soit globalement favorable à l'ensemble des secteurs d'activité.

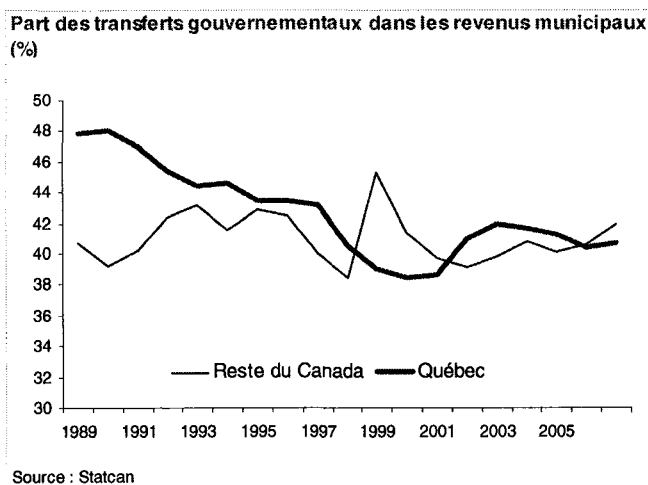
2. Les pouvoirs publics sont redevables

2.1 La responsabilité des paliers supérieurs

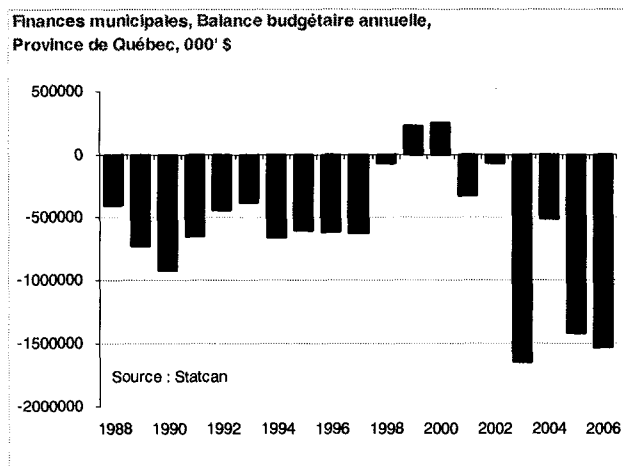
S'il y a un déséquilibre dans le partage des revenus fiscaux entre les différents paliers gouvernementaux, c'est d'abord par une redéfinition de ce partage qu'un meilleur financement de la ville de Montréal doit passer.

On reconnaît que le désengagement des paliers provinciaux et fédéraux au cours des dernières années a largement pénalisé les finances locales dans l'ensemble des provinces. Seulement 12 % du total des revenus fiscaux reviennent aux municipalités canadiennes.

Au Québec, la part des transferts dans les revenus municipaux est passée de 48 % au début des années 1990 à environ 41 % en 2007, perturbant la structure financière des municipalités québécoises. On remarque, par ailleurs, que si entre 1989 et 2007 la valeur des transferts aux municipalités québécoises a augmenté d'environ 50 %, la progression a été de 150 % dans le reste du Canada.



Il semble donc que les municipalités québécoises soient davantage pénalisées par le désengagement des paliers supérieurs que dans les autres municipalités canadiennes. D'ailleurs, le déficit budgétaire des municipalités québécoises s'est énormément alourdi depuis 2003, avec un déficit flirtant les 1,5 milliard de dollars en 2006, à comparer avec une moyenne de 700 millions de dollars dans le courant des années 1990.



La complexité des relations intergouvernementales et le chevauchement des responsabilités entre les différents paliers de gouvernement ne permettent pas d'évaluer correctement l'efficacité des programmes de services municipaux et l'adéquation de leur financement.

Il convient de clarifier le partage des compétences. Les responsabilités doivent être portées par les paliers qui disposent du pouvoir de taxation. Autrement dit, il y a peut-être lieu de libérer la ville de Montréal de certains engagements dont le respect serait assuré dans de meilleures conditions financières par les gouvernements provincial et fédéral.

Cela dit, les paliers fédéral et provincial ont manifesté à plusieurs reprises l'importance d'apporter un soutien supérieur aux municipalités et en particulier à Montréal. Le dernier budget du gouvernement du Québec prévoyait notamment un transfert supplémentaire de 140 millions de dollars à la ville de Montréal. Les récentes annonces avec le Plan québécois sur les infrastructures ajoutent également des fonds publics pour répondre aux besoins d'investissement de la métropole.

Par ailleurs, l'entente sur un nouveau partenariat fiscal et financier avec les municipalités pour les années 2007-2013 prévoit, si les ajustements législatifs sont validés au niveau provincial :

- Une croissance de près du double des sommes versées aux municipalités : de 388 millions de dollars en 2006 à 747 millions de dollars en 2013
- Une péréquation profitable et largement bonifiée : de 36,8 millions de dollars en 2006 à 60 millions de dollars en 2013
- Des sources de revenus prévisibles et structurantes
- Des gains minimaux pour toutes les municipalités du Québec

La ville de Montréal devrait notamment bénéficier avec ce nouveau partenariat de meilleurs paiements pour compensation et d'un remboursement croissant de la TVQ.

Dans le contexte où différentes ententes sont en cours, il serait opportun de faire le point sur la structure financière de la métropole avant d'octroyer de nouveaux pouvoirs de taxation comme le prévoit le projet de loi 22.

2.2 Des économies à générer dans l'administration locale

Les municipalités sont redevables de la qualité de leur gestion et de l'utilisation efficace de leurs revenus. La Ville doit d'abord faire la preuve de sa saine gestion et des économies générées par la fusion avant de taxer davantage.

Tout en reconnaissant les difficultés budgétaires de la ville de Montréal —des difficultés qui sont d'ailleurs communes à la plupart des instances gouvernementales— il est difficile d'envisager une solution aux finances locales sans une révision profonde de la gestion municipale.

En effet, un ensemble d'indicateurs laisse planer des doutes sur l'efficacité de la gestion municipale de la ville de Montréal.

Entre autre, le profil financier de la municipalité de Montréal montre que l'endettement total net per capita a augmenté de 36,4 % entre 2003 et 2006 (à comparer avec une augmentation de 23,5 % pour la moyenne du Québec). Nous doutons qu'une augmentation de la dette municipale à un tel rythme soit tenable. Quels que soient les facteurs de cette augmentation, nous ne pouvons imaginer que le financement de cette dette soit envisagé par une augmentation du fardeau fiscal des Québécois ou des Montréalais, déjà très lourd.

Par ailleurs, alors qu'on aurait pu souhaiter constater des économies d'échelle avec la fusion municipale, on se rend compte que le niveau de la rémunération moyenne des employés de la Ville de Montréal est toujours très étonnant. Celui-ci a dépassé 80 000 \$ selon les données du budget 2007 de la Ville de Montréal. Sans remettre en cause les compétences des employés de la Ville, il s'agit d'une rémunération moyenne bien supérieure à ce que l'on peut constater dans l'ensemble de la société et même à d'autres paliers gouvernementaux.

La FCEI recommande une analyse des modes de rémunération de la Ville de Montréal avant l'attribution de nouveaux pouvoirs de taxation. Cette recommandation est d'autant plus justifiée que la rémunération occupe près de 50 % du budget de la municipalité.

Évolution de la rémunération des employés de 2002 à 2005

Ville de Montréal

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
Équivalent temps plein (É.T.P.)	n	23 114,5	23 350,5	23 322,4	23 345,9	21 724,0	21 682,2
Rémunération							
Salaires seuls	M\$	1 218,5	1 238,2	1 339,2	1 382,7	1 325,9	1 354,3
Rémunération globale	M\$	1 536,8	1 577,9	1 703,7	1 802,3	1 736,1	1 755,5
Moyennes							
Salaires / É.T.P.	\$	52 714 \$	53 028 \$	57 422 \$	59 228 \$	61 034 \$	62 461 \$
Rémunération / É.T.P.	\$	66 488 \$	67 577 \$	73 050 \$	77 198 \$	79 916 \$	80 965 \$

Sources : Budget de la ville de Montréal, 2002 à 2007, Calculs de la FCEI

En dépit des bonnes intentions derrière l'élaboration des indicateurs de gestion municipale (MAMR), le recours encore très limité au secteur privé dans la livraison de services municipaux et les difficultés à remettre en cause l'organisation de l'administration municipale, nous laissent douter des possibilités d'observer de réels progrès dans l'efficacité de la gestion municipale. Si des réserves sont requises quant à l'interprétation de ces indicateurs de gestion, certains résultats suggèrent même une diminution de la productivité des services municipaux au cours des dernières années. À titre d'exemple :

- Le coût de la voirie municipale pour un km de voie est passé de 37 080 dollars en 2004 à 44 991 dollars en 2006
- Le coût de l'activité d'enlèvement de la neige par km de voie déneigé est passé de 18 336 dollars en 2004 à 20 117 dollars en 2006
- Le coût de fonctionnement du réseau pour un km de conduite d'égout est passé de 9 646 dollars en 2004 à 13 400 dollars en 2006
- Le pourcentage de l'endettement net à long terme par rapport à la valeur nette des immobilisations et à la valeur des propriétés destinées à la revente est passé de 65,4 % en 2004 à 72,6 % en 2006

2.3 L'avis des entreprises installées dans la municipalité de Montréal

La FCEI a mené en 2004 une large enquête pan-canadienne au sujet de la gestion municipale :

- 71,2 % des membres montréalais attendent une contribution plus marquée du secteur privé dans la livraison de services municipaux (59,2 % en moyenne au Québec)
- 35,8 % des membres montréalais privilégient une augmentation des transferts provinciaux vers la municipalité, tandis qu'ils sont 22,9 % à mentionner une réduction des responsabilités financières de la métropole.
- Afin que la municipalité ait les ressources nécessaires pour assurer ses responsabilités, 8,2 % des membres montréalais pensent qu'elle devrait être dégagée de certaines de ses responsabilités ; 17,4 % pensent que le gouvernement local devrait gérer d'autres types de taxes ; 61,4 % des membres montréalais pensent que la municipalité devrait augmenter l'efficacité de son administration.
- Étant donné le niveau de taxation, 60 % des membres montréalais considèrent que le gouvernement local devrait afficher une meilleure efficacité-coût.

En 2005, une autre enquête de la FCEI a évalué la satisfaction des PME quant à l'administration locale de leur collectivité.

À la question « Quels types d'attributs négatifs de votre collectivité nuisent à la santé de votre entreprise? », les membres de la FCEI installés à Montréal ont manifesté une inquiétude particulière sur trois aspects principaux :

- Administration locale non réceptive aux préoccupations des entreprises : 35,3 % des entreprises montréalaises l'ont mentionné contre 29,8 % pour la moyenne québécoise
- Des impôts élevés au niveau local : 58,7 % des entreprises montréalaises l'ont mentionné contre 30,8 % pour la moyenne québécoise
- Des services publics de mauvaise qualité : 33,7 % des entreprises montréalaises l'ont mentionné contre 18,2 % pour la moyenne québécoise.

Plus précisément :

- 45 % des membres montréalais ont jugé que l'efficacité-coût de l'administration locale était « pauvre ». Cela est à comparer à une insatisfaction de 24,6 % pour l'ensemble des entreprises sondées au Québec.
- 25,2 % des membres montréalais ont jugé la qualité des services municipaux « pauvre », contre 14 % pour la moyenne québécoise.
- 33,5 % des membres montréalais se sont déclarés plutôt insatisfait ou très insatisfait de la gestion de l'économie locale par l'administration locale, contre 21,9 % pour la moyenne québécoise

Quels types d'attributs négatifs de votre collectivité nuisent à la santé de votre entreprise?

	Montréal	Ens. Du Québec
Isolément des autres collectivités	6,7	17,9
Dépendance d'une seule industrie ou entreprise	8,3	20,4
Administration locale non réceptive aux préoccupations des entreprises	35,3	29,8
Taux de chômage élevé, problèmes sociaux	25	32,4
Émigration des jeunes et de la population active	13,5	34,9
Impôts élevés au niveau local	58,7	30,8
Services publics de mauvaise qualité	33,7	18,2
Autre (veuillez préciser) :	8,7	9,3
# de cas	252	1936

Source : Sondage de la FCEI, 2005

En somme, même si l'ensemble des dirigeants de PME sont plutôt critiques à l'égard de la gestion municipale, il est clair que les PME installées à Montréal sont davantage insatisfaites que celles installées dans les autres municipalités du Québec.

3. Solutions pour des finances municipales durables

3.1 L'augmentation des taxes est une solution comptable, non durable

Il faut que la Ville sorte d'une logique comptable et privilégie une logique économique. L'enjeu n'est pas juste de l'ordre budgétaire : il ne s'agit pas seulement d'une réfection des infrastructures et de la mise en place d'une structure financière qui permettent à la Ville de boucler son budget au cours des années à venir mais plutôt de voir à la croissance de la richesse de la métropole.

Dans un contexte où les grandes villes du monde se concurrencent sur leurs industries comme sur leur culture, la ville de Montréal doit inscrire ses orientations stratégiques et financières dans une perspective de long terme et dans la perspective plus large qu'est celle d'une croissance soutenable. Il ne s'agit pas simplement d'augmenter la productivité mais de l'augmenter de manière durable.

La Ville de Montréal est aux prises avec un problème récurrent de finances publiques. La FCEI ne croit pas que la contribution d'une nouvelle assiette fiscale résoudra un problème qui est plutôt d'ordre structurel. L'augmentation des ponctions fiscales est non seulement dangereuse d'un point de vue économique mais aussi inacceptable du point de vue des contribuables, déjà amplement taxés. Le gouvernement du Québec souhaite avec ce projet de loi donner « les moyens pour le développement économique de la métropole ». Cependant, l'augmentation du fardeau fiscal n'est pas, comme les chiffres décrits plus haut le laissent suggérer, un moyen favorable au développement de Montréal. Il s'agit en fait d'une orientation totalement contre-productive.

Dans un objectif de gérer les finances locales de manière viable, la solution se trouve donc dans une réforme de fonds de la structure financière des municipalités et dans un nouveau mode de gestion plus efficace des opérations municipales.

RECOMMANDATION : Que le projet de loi dans sa forme actuelle soit rejeté. Il faut d'abord régler la question de la gouvernance avant d'entreprendre une réforme de la fiscalité municipale.

3.2 Une coopération intergouvernementale essentielle

3.2.1 Un engagement commun pour plafonner le fardeau fiscal global

Il y a une contradiction évidente entre la volonté de la Ville d'augmenter ses ponctions fiscales et celle de favoriser d'un autre côté son attractivité vis-à-vis des investisseurs.

Nous sommes d'avis qu'il est possible de trouver des marges budgétaires sans augmenter le fardeau fiscal global par un meilleur partage des recettes fiscales ainsi qu'une meilleure organisation des responsabilités entre les différents paliers gouvernementaux.

Si la production de services publics est importante pour la productivité des entreprises, il y a un seuil de taxation au-dessus duquel les taxes pénalisent le progrès économique. Des taxes trop élevées découragent les investissements les plus productifs. Alors que l'investissement privé tarde à rebondir au Québec, la FCEI recommande que les différents paliers gouvernementaux aient une approche fiscale commune qui vise à minimiser le fardeau fiscal global.

RECOMMANDATION : Que les différents paliers gouvernementaux reconnaissent l'urgence d'améliorer notre compétitivité fiscale, en particulier au niveau municipal.

3.2.2 À court terme un meilleur partage de l'assiette fiscale actuelle,

À court et moyen terme, afin de répondre aux besoins de financement immédiat de la métropole, on retrouve parmi les solutions possibles une augmentation des transferts des paliers supérieurs qui pourraient se faire notamment via :

- une augmentation des transferts de la taxe sur l'essence vers le transport et le transport en commun
- une augmentation des paiements pour compensation
- une augmentation du remboursement de la TPS à la ville de Montréal

RECOMMANDATION : Qu'à court terme, les différents paliers gouvernementaux s'entendent sur un meilleur partage de l'assiette fiscale actuelle avec les municipalités en fonction de leurs responsabilités.

3.3 Une étude sur les règles relatives aux conditions d'emprunt

Par ailleurs, à côté d'une réforme de la structure fiscale de la municipalité, la législation relative aux conditions d'emprunt de la métropole et des municipalités devrait faire l'objet d'une révision. Des règles moins rigides et plus ajustées aux modes modernes de financement pourraient augmenter les incitatifs à une meilleure efficacité de la gestion municipale, à une plus grande rentabilité des projets de développement. Une législation plus flexible peut permettre une meilleure adéquation de la gestion financière de la ville à ce qu'offre les marchés financiers.

Cela dit, la FCEI n'encourage pas cependant un recours systématique à l'emprunt. Il est évident que la dette des municipalités doit plutôt être réduite. Nous ne disposons

toutefois pas à ce stade-ci de recommandations précises sur les règles qui devraient régir les conditions d'emprunt des municipalités.

RECOMMANDATION : Que la législation relative aux conditions d'emprunt de la métropole soit examinée et qu'une meilleure adéquation des lois aux besoins de flexibilité financière des municipalités soit envisagée.

Même si la Ville de Montréal avait d'avantage recours à court terme aux transferts fédéraux et provinciaux ou à un meilleur usage de ses conditions d'emprunt, il est important de mentionner qu'elle ne pourra stabiliser sa situation financière qu'en adoptant une nouvelle culture économique au sein de son administration. Il s'agit de maximiser le rendement des fonds publics et d'augmenter la qualité de la gestion. Rappelons que les transferts gouvernementaux sont instables et que l'usage de l'emprunt ne peut être que limité.

3.4 L'impératif de maximiser le rendement des fonds publics et d'augmenter l'efficacité des opérations municipales

Si la fusion a été menée pour une organisation municipale plus « économique », la Ville doit d'abord faire la preuve des économies générées avant de taxer davantage.

La FCEI privilégie donc un meilleur contrôle des dépenses, une rationalisation des services et l'adoption des nouveaux modes de financement et de livraison des services municipaux.

Les partenariats public-privé et un meilleur usage des marchés financiers forcent l'efficacité de l'action gouvernementale, le recours aux meilleures technologies et aux meilleures pratiques.

Il est essentiel d'introduire des mécanismes de concurrence dans la livraison des services publics, y compris au niveau de la gestion des ressources humaines. La FCEI considère que, sans en être une panacée, le secteur privé doit être partie prenante dans la résolution de l'impasse financière de la Ville, la livraison des services municipaux de la Ville et le développement durable de la métropole.

Les instances publiques n'ont pas le monopole des services publics. Les conflits au sein de la fonction publique qui remettent en cause l'organisation administrative doivent également être diminués.

Ce processus doit être accompagné d'une mesure du rendement des fonds publics. Une veille sur l'efficacité de la municipalité doit être institutionnalisée de manière indépendante afin d'assurer un minimum de transparence.

RECOMMANDATION : Que la Ville de Montréal s'engage dans un véritable processus d'amélioration de ces pratiques et du rendement des fonds publics et qu'un mécanisme de veille soit institutionnalisé afin d'évaluer la saine gestion de la municipalité.

3.5 Une redéfinition du système fiscal des municipalités

Les instances gouvernementales ne sont isolées des effets de la globalisation et de la pression actuelle dans la recherche de gains de productivité. Nous pensons que le système fiscal municipal, tôt ou tard, devra faire l'objet d'une franche réforme.

Sur la base de l'avis de ses membres¹, la FCEI recommande aux instances gouvernementales d'adopter cinq principes de base pour un nouveau design fiscal des municipalités.

Principe de neutralité : s'assurer que les taux de taxe, la structure fiscale et la réglementation n'altèrent pas le comportement économique des individus et des entreprises.

Principe d'équité horizontale : s'assurer que les individus et les entreprises, soumis aux mêmes conditions, supportent le même niveau de taxation.

Principe d'équité verticale : s'assurer que les individus et les entreprises disposant d'une plus grande capacité financière soient assujettis à des niveaux de taxation plus élevés.

Principe de responsabilité : s'assurer que les individus et les entreprises payant des taxes disposent également de la possibilité d'agir sur les prises de décision politique.

Principe de la taxation unique : s'assurer que la politique fiscale ne mène à une multiple taxation sur les mêmes unités de production.

RECOMMANDATION : Que le gouvernement du Québec prenne le leadership d'une réforme en profondeur de la fiscalité municipale qui s'appuierait, notamment, sur le principe d'équité et qui viserait une plus grande compétitivité.

1. Sondage de la FCEI, Point de vue : nouveau pacte pour les municipalités, 2004

Conclusion

Dans un récent article de presse on pouvait apprendre que la Ville de Montréal ne prévoyait pas d'augmentation des taxes dans son budget 2008, du fait de recettes sur les impôts fonciers en hausse. Malgré l'augmentation de la valeur foncière et de l'assiette fiscale, il est difficile de penser que la Ville ne fera pas usage des nouveaux pouvoirs fiscaux qui seraient mis à sa disposition par le projet de loi 22.

Le gouvernement du Québec doit redéfinir le projet de loi de manière plus claire quant aux pouvoirs de taxation accordés à la ville de Montréal : la situation économique de Montréal ne permet pas autant d'ambiguïté sur les conditions administratives et fiscales.

Le fardeau fiscal est déjà très lourd et le contexte économique suggère davantage une augmentation de la compétitivité fiscale. Toute nouvelle ponction fiscale sera non seulement pénalisante d'un point de vue économique mais également insuffisante pour répondre de manière durable aux enjeux budgétaires de la métropole.

À court-moyen terme, la FCEI préconise une augmentation des transferts et une révision du partage des responsabilités entre les différents paliers de gouvernement. Cela dit, la ville de Montréal ne peut faire l'économie d'une gestion plus efficace. La FCEI propose l'abandon d'une culture comptable et une redéfinition de la place, du rôle et des pratiques de l'administration municipale en faveur d'une nouvelle culture économique.

La FCEI souhaiterait des chiffres probants quant au rendement des fonds publics municipaux et permettant de voir dans quelle mesure les nouvelles sources de revenus sont directement et complètement dédiées à l'augmentation des services et des infrastructures.

Les instances municipales doivent faire la preuve du succès de la fusion avant d'envisager toute nouvelle ponction fiscale.

La FCEI s'oppose catégoriquement au projet de loi 22 dans sa forme actuelle.