



MEMOIRE DU CONSEIL CENTRAL DE MONTREAL (CSN)

présenté à la

COMMISSION D'ETUDE SUR LES MUNICIPALITES

Montréal

12 juin 1986

Préambule

Dès le départ, nous voudrions vous faire savoir que le Conseil central de Montréal (CSN) a longuement hésité à se présenter devant la Commission d'étude sur les municipalités.

Cette hésitation n'est pas venue, comme pour d'autres organismes syndicaux, du fait qu'il ne s'agit pas d'une Commission gouvernementale. C'est davantage la composition de la Commission qui nous pose problème.

Lorsqu'on prétend vouloir sonder l'avenir des municipalités comme le suggère le mandat de la Commission, il faut être capable de prendre en compte la diversité de la vie municipale. La collectivité locale est composée de citoyennes et citoyens appartenant à des groupes sociaux aux caractéristiques différentes, adoptant diverses formes de regroupement et ayant parfois des intérêts divergents. On n'a qu'à penser à la lutte des résidentes et résidents des alentours de la rue Duluth contre l'expansion des restaurants aux rues avoisinantes pour s'en convaincre.

Or, la Commission par sa composition ne reflète pas cette réalité: pas une ou un commissaire représentant les intérêts des locataires; pas une ou un commissaire représentant le point de vue syndical et populaire... Cette absence de pluralisme hypothèque grandement la crédibilité des conclusions

à venir des travaux de la Commission.

Malgré ce fait, le Conseil central de Montréal (CSN) a décidé de se présenter devant la Commission parce que nous croyons important d'utiliser toutes les occasions qui nous sont données pour défendre la qualité des services publics et la qualité des emplois publics.

Le Conseil central de Montréal (CSN) est le porte-parole régional de la Confédération des Syndicats Nationaux (CSN). Nous regroupons plus de 70,000 membres provenant de tous les secteurs d'activités, y compris de la fonction publique municipale, et de toutes les municipalités de la grande région métropolitaine.

C'est donc à double titre que nous pouvons parler: celui de regroupement de travailleuses et de travailleurs, et celui de regroupement de citoyennes et de citoyens, usagères et usagers de services publics. Sans négliger le premier point de vue, c'est surtout sur le deuxième que nous nous attarderons.

1. La démocratisation du pouvoir local.

Le "texte de réflexion" de la Commission Parizeau se penche sur la relation état-citoyen et suggère un certain nombre de propositions quant aux voies d'avenir des municipalités.

Le constat que fait la Commission sur la centralisation et l'élargissement des responsabilités tant gouvernementales que municipales de certains secteurs de l'activité sociale, l'amène à prendre position de façon à rendre moins lourde cette centralisation. En outre, elle opte pour une revalorisation du rôle du citoyen dans le processus municipal et suggère que celui-ci détermine le genre et la qualité des services locaux qu'il entend recevoir.

Dans ce cadre, la Commission considère que c'est « (...) au palier local, c'est-à-dire municipal (...) » (p. 7) que l'expression des besoins des citoyens peut se faire de la façon la plus efficace. Probablement parce que cela va de soi, la Commission ne prend pas la peine d'indiquer que cette orientation présuppose que la gestion locale soit vraiment démocratique. Il nous semble cependant utile d'en discuter brièvement.

Il est vrai que, ces dernières années, on a enregistré des progrès réels en ce qui concerne la vitalité de la démocratie municipale et, même s'il y a place à amélioration, on peut

sans doute bâtir à partir de ce qui existe. On ne peut certes pas en dire autant des autres organismes publics locaux. On peut penser aux hôpitaux ou aux CLSC où le peu de pouvoir et la très faible participation des usagers et du public en général ne permet pas de parler de démocratie. Il y a également l'exemple des commissions scolaires dont les élections ne mobilisent que des proportions symboliques d'électeurs.

Plutôt que l'actuel éparpillement de conseils spécialisés qui prétendent en principe tous à la démocratie, avec des résultats pour le moins inégaux, le Conseil central de Montréal est prêt à envisager de concentrer le pouvoir décisionnel au niveau municipal et consolider le seul organisme local qui soit ou puisse devenir véritablement démocratique. Il ne faudrait pas pour autant cesser tout effort pour associer les usagères et usagers et les citoyennes et citoyens en général à l'orientation et à la gestion de ces organismes locaux spécialisés. Pour nous, il s'agit en réalité de cesser de confondre participation limitée et démocratie.

Par exemple, le Conseil central de Montréal (CSN) a toujours déploré le fait que la STCUM échappe au contrôle des élu-e-s. Il nous est toujours apparu insensé qu'un service à la population aussi essentiel et important soit administré par des commissaires qui n'ont à peu près pas de comptes à rendre aux responsables politiques.

Aussi propositions-nous, lors de la révision des structures de décisions de la STCUM, que celle-ci soit dirigée par un Conseil d'administration entièrement redevable au Conseil de la Communauté Urbaine de Montréal. De plus, que le Conseil d'administration de la STCUM comprenne un nombre significatif de personnes représentant les usagères et usagers du transport en commun. Nous signalions que ces représentants des usagères et d'usagers ne devaient pas siéger en leur nom personnel. Il faut qu'ils soient représentatifs de l'ensemble des utilisatrices et utilisateurs du transport en commun sur le territoire de la CUM. Ils doivent provenir d'organisations dont les membres utilisent de façon importante le transport en commun. En voici quelques exemples: les regroupements d'étudiantes et d'étudiants, de personnes âgées, d'assisté-e-s sociaux, de chômeuses et de chômeurs, de personnes handicapées, de transport, de locataires, de consommation ainsi que les organismes syndicaux régionaux, etc.

Dans les faits, la réforme apportée n'a amené que l'illusion de la participation des usagères et usagers puisque les deux personnes nommées au Conseil d'administration ne viennent de nulle part.

Cette ouverture à la "participation sans illusion" dans le cadre de certains services pourrait être, en fait, du même ordre et de même portée que les attributions des conseils de quartier

que plusieurs proposent. Il peut être intéressant de dégager de petites marges de manoeuvres budgétaires sous le contrôle des personnes qui sont les plus directement concernées par certains services mais il ne serait pas indiqué de confier à d'autres qu'aux élu-e-s le soin de prendre les décisions importantes qui exigent une vision de l'ensemble au-delà de chaque quartier.

Un tel renforcement du pouvoir municipal devrait s'accompagner d'efforts importants pour augmenter la participation des citoyennes et citoyens à la vie politique municipale. Par exemple, les hebdomadaires de quartier, et en particulier les médias communautaires (journaux et radios), ont un grand rôle à jouer dans ce processus. Fortement implanté dans leurs communautés, ils sont très souvent le seul moyen d'information locale.

Or, ces médias n'ont pas toujours les ressources professionnelles pour remplir efficacement cette fonction. On peut parfois constater une qualité de l'information respectable mais sans professionnalisme et, probablement, sans impact suffisant auprès de la population. Dans ce contexte, les municipalités devraient, en collaboration avec le Ministère des communications, appuyer encore plus le développement des médias communautaires par un programme de subventions favorisant la qualité de l'information locale.

Une autre exigence pour une démocratisation réelle de la vie municipale est l'élargissement des possibilités d'intervention du conseil municipal, particulièrement dans de grandes villes comme Montréal et Québec. L'omnipotence du comité exécutif éloigne les débats des véritables structures représentant les citoyennes et citoyens. Cette tendance manifeste un mouvement de centralisation et dépolitise les questions urbaines en les soustrayant du débat public. Par le fait même, cela amène un affaiblissement du pouvoir municipal. Le Conseil central de Montréal est donc ouvert à une redistribution des responsabilités qui valoriserait le pouvoir municipal, mais à la condition que cela maintienne ou améliore la qualité des services publics.

2. Universalité et accessibilité des services publics

La Commission «(...) constate des différences appréciables, d'une municipalité à une autre, quant à la qualité des services et quant au fardeau fiscal» (p. 7). Banlieues cossues, quartiers «défavorisés», on observe, en effet, une forte ségrégation entre municipalités et au sein même de chacune d'entre elles. «La Commission suggère que l'on accepte ces divergences comme étant fructueuses (...) comme reflétant une diversité souhaitable (...)».

Le Conseil central de Montréal ne peut endosser une telle conception. Celle-ci présuppose que les différences dans la qualité des services sont le résultat d'un libre choix de la part

des citoyennes et citoyens concernés. C'est oublier toutes les contraintes économiques et sociales qui déterminent ce qui dans bien des cas n'est même pas un choix. De plus, il est loin d'être évident que cette position qui favorise la ghettoïsation corresponde aux valeurs proclamées habituellement dans notre société. En fait, ce serait même le contraire: une plus grande inégalité n'est pas, pas encore du moins, l'idéal officiel de notre société qui valorise plutôt l'égalité des chances.

En fait, ce qui est agaçant dans le texte de la Commission, ce n'est pas le fait de remettre en question l'orientation politique des dernières années. Ce qui est gênant, par contre, c'est que la Commission présente son point de vue non pas pour ce qu'il est, c'est-à-dire une prise de position politique et donc susceptible d'être débattue, mais bien comme une constatation neutre, sur le mode de l'évidence, comme si s'imposait une seule lecture possible de la réalité: la Commission affirme que les disparités observées, la «diversité», sont non seulement souhaitables mais encore justes parce qu'elles sont pratiquement naturelles, ou du moins naturellement produites par la main invisible du marché.

On reconnaît là l'analyse économique traditionnelle d'après laquelle seul l'individu (ou groupe homogène) serait capable d'éprouver "de la peine et du plaisir" et donc d'établir des

échelles de préférence en ce qui concerne les divers produits et modes d'actions. Dans cette conception que semble partager la Commission, les intérêts de la communauté ne sont que la somme des intérêts des divers membres qui la composent: l'utilité publique découlant de l'utilité privée. Dès lors, des institutions "adaptées", (comme la propriété privée, le marché, la concurrence, la limitation du pouvoir du gouvernement, etc...) en exerçant une coercition minimale, favorisent à la fois la liberté individuelle et le bien-être de la communauté. Cette vision des choses, vieille du 17^e siècle, a été maintes fois critiquée.

Reprenant à son compte cette conception, la Commission utilise le modèle du marché pour parler des services municipaux. Il y aurait une offre et une demande de services municipaux auxquels seraient attachés un prix (les taxes). Ce marché aurait pour auto-régulateur la concurrence entre les municipalités. On n'aurait surtout pas besoin de l'intervention de "palier supérieur de gouvernement". La Commission oublie le processus réel par lequel une communauté se donne des services publics.

Dans une démocratie, la politique publique est formulée en fonction de ce que la majorité considère être des objectifs communs et des valeurs communes fondamentales. Dans ce processus décisionnel, tous n'ont pas le même poids. Les préférences des minorités et des groupes ne disposant pas d'influence politique suffisante ne sont prises en considération que par la voie lente des compromis politiques.

Le danger de conflit entre les préférences individuelles et les choix sociaux est toujours présent dans toute société. Au lieu d'ignorer la possibilité de conflits derrière un concept purement formel comme celui "du marché des services municipaux", il serait plus réaliste que la Commission reconnaisse cette réalité comme une caractéristique de la vie politique.

Dans les faits, lorsque la Commission adopte la logique du marché pour définir les services à rendre, elle fait le choix politique de ne retenir que la demande solvable, c'est-à-dire appuyée par un pouvoir d'achat. Ce qui est proposé, ce n'est pas "à chacun selon ses besoins" mais bien "à chacun selon ses moyens".

La Commission ne s'en cache d'ailleurs pas; elle considère qu'il n'est que juste et salubre que les municipalités aient à s'organiser pour vivre selon leurs moyens; or, c'est l'évidence même que les municipalités sont très différentes en ce qui a trait à leur capacité de payer. La Commission propose donc que les municipalités ajuste leur offre de services à leurs moyens, aux moyens de leurs contribuables, avant de tenir compte de leurs «besoins» au sens où on l'entend habituellement.

Cette attitude est d'ailleurs renforcée par la position qu'a la Commission sur la péréquation. En effet, celle-ci est contre.

toute forme de péréquation, car, il n'est pas question de faire payer le coût des services par d'autres contribuables que ceux qui en bénéficient. Cela revient, somme toute, à laisser les municipalités les plus démunies gérer leur pauvreté.

Toute cette dynamique que présente la Commission Parizeau tend à renforcer les inégalités sociales plutôt que de favoriser l'égalité des chances, base d'une société démocratique. La Commission propose aux citoyennes et citoyens qui ne sont pas satisfaits des différents services offerts par la municipalité, de "voter avec leurs pieds", c'est-à-dire déménager. Or, il n'est pas si simple de "voter avec ses pieds". En effet, certaines réalités sociales semblent ne pas être prises en cause par la Commission. Par exemple, le choix d'un lieu d'habitation se fait beaucoup plus en raison du lieu de travail, des écoles, des garderies et des réseaux de transport accessibles plutôt qu'en raison de l'éventail des services qu'offrent une municipalité. Bien souvent, ces services ne sont que peu pris en compte lorsqu'il s'agit de décider d'un lieu de résidence, et ce surtout dans les petites municipalités ou plus souvent qu'autrement les citoyennes et citoyens n'ont guère de choix.

Dans une ville comme Montréal où 78% de la population est locataire, quelle réalité peut bien avoir cette possibilité de "voter avec ses pieds"?

Pour le Conseil central de Montréal, l'universalité et l'accessibilité des services publics reste les meilleures garanties de la qualité de ces services. Il faudra donc, dans le cas d'une redistribution des responsabilités, s'assurer que les acquis sociaux des dernières décennies soient non seulement préservés mais améliorés. On peut penser que des lois-cadre pourraient fixer au niveau provincial les normes et objectifs à atteindre, tout en laissant les instances locales déterminer les modalités. Cette façon de faire tout en préservant l'universalité, permettrait une meilleure adaptation aux besoins locaux. Cela implique nécessairement une forme ou une autre de péréquation entre les municipalités. Par ailleurs la question de l'équité se pose non seulement du côté des services mais encore du côté des impôts et des taxes. On semble prendre pour acquis que l'impôt foncier est le meilleur impôt local dans la mesure où c'est le seul impôt contrôlable localement, puisque seuls les immeubles sont par définition rattachés à un territoire municipal donné. Or, l'impôt foncier est foncièrement régressif, c'est-à-dire qu'il pèse d'autant plus lourdement que le revenu du contribuable est faible.

De façon conséquente avec l'ensemble de ses propositions, la Commission fait bien peu de cas des possibilités d'accorder aux municipalités, en tout ou en partie, le produit d'autres impôts perçus au niveau national. En effet, le parti-pris de l'autonomie et de la responsabilisation des élus conduit à

refuser d'envisager la concession aux municipalités des revenus dont ils ne seraient pas les seuls responsables (p. 8). Il nous vient pourtant à l'esprit de multiples exemples étrangers où des municipalités reçoivent une partie d'un impôt sur le revenu ou sur la consommation (comme la partie de la taxe de vente qui revenait aux municipalités québécoises avant la réforme). Ces autres impôts présentent selon nous un avantage considérable sur l'impôt foncier: ils sont plus progressifs ou moins régressifs que l'impôt foncier.

Comme le spécifie la Commission, la question de la tarification doit être l'objet d'une étude attentive et particulière. A ce sujet, nous réitérons notre position que l'accessibilité et l'universalité des services publics doivent être maintenues. Cela ne veut pas dire que nous sommes contre toute forme de tarification mais, celle-ci ne doit pas pénaliser les plus démunis. Donc, une politique de tarification cohérente devrait tenir compte des critères de revenus des familles de façon à ce qu'elle ne soit pas inéquitable.

Pour illustrer ce principe, on peut reprendre la suggestion que le Conseil central de Montréal faisait à propos de la carte-autobus-métro à la Commission de l'évaluation des finances de la CUM au sujet du financement du transport en commun.

La tarification à taux fixe est un mode de financement régressif. En effet, le coût d'une carte CAM ou d'un passage simple est

proportionnellement plus élevé pour une personne à faible revenu, tout le monde sait cela. Il en est de même pour les taxes à la consommation, ou pour l'impôt foncier. En fait, cela s'applique à toute forme de perception qui n'est pas basée sur les revenus. C'est au nom de ce principe que le gouvernement du Québec a accordé aux locataires un crédit d'impôt pour les taxes foncières dont le coût est inclus dans le loyer. Ce crédit profite aux personnes à faible revenu, et le remboursement s'atténue à mesure que les revenus s'élèvent.

Une mesure fiscale semblable pourrait donc s'appliquer dans le cas de la carte CAM. Le contrôle serait simple, puisque le contribuable n'aurait qu'à joindre ses coupons mensuels à sa déclaration pour obtenir son remboursement. Cette disposition profiterait d'abord aux gens économiquement faibles et aux personnes qui ont un salaire plutôt bas. Une mesure de ce type pourrait être étendue à d'autres domaines.

3. La sous-traitance, la privatisation et le bénévolat

Depuis quelques années, les municipalités manifestent leur volonté de démanteler les services publics au profit de l'entreprise privée. Les élus municipaux, de plus en plus, ont foi en l'entreprise privée et en l'idéologie du faire-faire. C'est ainsi qu'on assiste graduellement à un essor de la sous-traitance et même parfois de privatisation de certains services.

La privatisation doit être combattue sous toutes ses formes pour assurer un certain standard de qualité des services. La privatisation des services municipaux signifie un accroissement des inégalités sociales et régionales face à l'accessibilité aux services. De plus, la privatisation aboutit souvent à un transfert de facturation.

La privatisation du service d'incendie de Rock Forest s'est soldée par une légère baisse du compte de taxe mais par une hausse impressionnante des primes d'assurance.

La sous-traitance est un phénomène plus répandu et constitue un problème majeur pour les associations syndicales. Plus souvent qu'autrement, il s'agit d'une façon pour les employeurs de passer outre les conventions collectives négociées avec leurs salarié-e-s.

Pour justifier les contrats de sous-traitance, on invoque le coût moins élevé des services, la réduction de la bureaucratie (donc favorise la démocratie) et enfin le fait que la sous-traitance permet plus de souplesse dans la gestion du personnel. Ces arguments ne peuvent tenir très longtemps quand on les analyse chacun leur tour.

a) Le coût de la sous-traitance

En effet, quand on calcule le prix de la sous-traitance, on ne

tient pas compte de certains frais comme ceux reliés à la préparation des devis, à la surveillance de travaux effectués par l'entreprise sous-traitante, les frais administratifs, etc... Pourtant, ces frais indirects peuvent être lourds sur le prix réel de la sous-traitance, et il est loin d'être sûr finalement qu'il soit inférieur au coût des services rendus par le personnel régulier des municipalités.

b) La sous-traitance et la démocratie municipale

On invoque comme deuxième argument que la sous-traitance permettrait de réduire la bureaucratie municipale et renforcerait ainsi la démocratie. Or, il n'est pas certain que confier à des entreprises certains services donnent un meilleur rendement car aucun contrôle direct n'est exercé par la municipalité si ce n'est que le soin de surveiller une fois que les travaux sont terminés.

De plus, le système de sous-traitance risque aussi de devenir une source de favoritisme. De nombreux exemples du passé peuvent illustrer ce phénomène et nous ne souhaitons pas que de telles situations puissent se reproduire.

Une autre forme de sous-traitance qui devient de plus en plus fréquente est l'utilisation des firmes de consultants pour l'organisation et la gestion des services municipaux. Ce transfert d'autorité des élus municipaux à ces firmes d'ingénieurs-conseils ne peut assurer une saine démocratie municipale.

c) La sous-traitance et la gestion du personnel

De plus en plus on soutient que la sous-traitance permettrait une gestion plus souple du personnel. En effet, on estime que ces types de contrats feraient appel à du personnel seulement lorsque c'est nécessaire et que celui-ci accepte plus facilement de faire différentes tâches.

Le Conseil central de Montréal ne s'est jamais opposé à une certaine polyvalence du personnel. Cependant, nous nous opposons à une polyvalence abusive qui entraîne une déqualification du personnel lorsque certaines tâches sont retirées au personnel municipal au profit de l'entreprise privée. La sous-traitance accroît les inégalités salariales. Depuis plusieurs années, de nombreux syndicats dont ceux de la CSN, ont adopté comme une politique de réduction des écarts salariaux. On se retrouve donc avec des salaires plus élevés par rapport au marché pour les catégories de travailleuses et travailleurs moins spécialisés et moins élevés pour celles plus spécialisés. Comme la sous-traitance s'applique souvent aux travaux non-spécialisés (ex: collecte d'ordures, déneigement, ...), la comparaison des coûts salariaux est biaisée. L'octroi de contrats de sous-traitance provoque un accroissement des écarts salariaux et favorise l'inégalité sociale.

C'est à tort que l'idéologie du faire-faire s'inspire du principe qu'il est préférable de confier à l'entreprise privée la responsabilité des services municipaux puisqu'ils ont un intérêt personnel et donc, sont plus efficaces. Le personnel municipal est, selon nous, tout aussi préoccupé de la qualité des services et ce, même si les travailleuses et les travailleurs ne le font pas pour leur propre bénéfice mais pour le bien-être de la collectivité.

A titre d'exemple, il faut signaler que le système de santé américain, essentiellement privé, coûte plus cher (10.5% du PNB) que celui du Canada, essentiellement public (8.4% du PNB).

Un autre aspect du "Faire-Faire" est le bénévolat ou l'action volontaire. Il s'agit d'une question complexe pour un organisme comme le nôtre qui vit en grande partie de l'action volontaire, du militantisme de ses membres. Nous savons aussi que les gouvernements ont des intérêts divers face à l'action volontaire: des intérêts économiques quant à la contribution du secteur volontaire en termes d'emplois créés mais aussi en termes d'emplois "économisés", particulièrement dans les institutions publiques (ex: hôpitaux, centres de loisirs, ...); des intérêts politiques aussi, comme façon de canaliser l'insatisfaction d'individus face à leur travail, à l'organisation de la société.

Le Conseil central de Montréal (CSN), tout en s'opposant à

l'utilisation du bénévolat pour économiser des emplois, particulièrement des emplois syndiqués, reconnaît le rôle fondamental de l'action volontaire comme lieu d'apprentissage, d'épanouissement individuel mais aussi comme lieu de formation à la démocratie et à l'action collective.

Mais pour que l'action volontaire joue pleinement ce rôle, il faut que les différents paliers de gouvernement respectent l'autonomie des organismes volontaires pour ce qui a trait aux actions et activités menées. Ce respect de l'autonomie passe par une formule de financement des organismes qui ne soit pas assortie de contrôle et de contraintes sur l'orientation de l'action volontaire. Sans cette garantie, le bénévolat risque fort de perdre son caractère "volontaire".

Dans ce cadre, nous profitons de l'occasion pour inviter la Commission d'étude sur les municipalités à dénoncer l'article 16 du projet de Loi 40 modifiant la Loi sur la fiscalité municipale. L'article 16 vise à étendre aux sociétés à but non lucratif la taxe d'affaire. Une telle mesure, dans un contexte déjà difficile pour beaucoup d'organisations à but non lucratif, ne favorisera sûrement pas la prise en charge par des groupes communautaires de certaines responsabilités collectives.

CONCLUSION

1. Le Conseil central de Montréal (CSN) est ouvert à une redistribution des responsabilités qui revaloriserait le pouvoir municipal, à condition que cette décentralisation s'accompagne d'importants efforts de démocratisation de la vie municipale.
2. Pour le Conseil central de Montréal (CSN), l'universalité et l'accessibilité des services municipaux restent les meilleures garanties de leur qualité.
3. L'universalité et l'accessibilité des services municipaux devraient être assurées par des lois-cadre, fixant les objectifs à atteindre, et par une péréquation entre municipalités.
4. L'équité du côté des services doit s'accompagner de l'équité du côté des impôts et des taxes. Le transfert de responsabilités devra se faire de concert avec le transfert d'une partie de l'impôt sur le revenu des particuliers et l'accès à certaines taxes.
5. Le Conseil central de Montréal (CSN) s'oppose à la privatisation et à la sous-traitance des services publics

parce que ces différents aspects du "Faire-Faire" affectent la qualité des services et la qualité des emplois publics.

6. Le Conseil central de Montréal (CSN) est en principe d'accord avec la prise en charge par des groupes communautaires de certaines responsabilités, à condition que les formules de financement public assurent l'autonomie de ces groupes.