

2012RP-11

**Le financement des arrondissements de Montréal :  
constats, principes et options**

*Jean-Philippe Meloche, François Vaillancourt*

---

**Rapport de projet**  
*Project report*

---

Montréal  
Juin 2012

© 2012 Jean-Philippe Meloche, François Vaillancourt. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.  
*Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source*



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

## **CIRANO**

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

*CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.*

### **Les partenaires du CIRANO**

#### **Partenaire majeur**

Ministère du Développement économique,  
de l'Innovation et de l'Exportation

#### **Partenaires corporatifs**

Autorité des marchés financiers  
Banque de développement du Canada  
Banque du Canada  
Banque Laurentienne du Canada  
Banque Nationale du Canada  
Banque Royale du Canada  
Banque Scotia  
Bell Canada  
BMO Groupe financier  
Caisse de dépôt et placement du Québec  
CSST  
Fédération des caisses Desjardins du Québec  
Financière Sun Life, Québec  
Gaz Métro  
Hydro-Québec  
Industrie Canada  
Investissements PSP  
Ministère des Finances du Québec  
Power Corporation du Canada  
Rio Tinto Alcan  
State Street Global Advisors  
Transat A.T.  
Ville de Montréal

#### **Partenaires universitaires**

École Polytechnique de Montréal  
HEC Montréal  
McGill University  
Université Concordia  
Université de Montréal  
Université de Sherbrooke  
Université du Québec  
Université du Québec à Montréal  
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

**ISSN 1499-8610 (Version imprimée) / ISSN 1499-8629 (Version en ligne)**

# Le financement des arrondissements de Montréal : constats, principes et options<sup>1</sup>

*Jean-Philippe Meloche<sup>2</sup>, François Vaillancourt<sup>3</sup>*

## Sommaire

Ce rapport présente une réflexion et des recommandations sur le financement des arrondissements de la Ville de Montréal. Une tournée de consultation des 19 arrondissements, des rencontres avec les intervenants clés des principaux services centraux et l'examen de plusieurs documents fournis principalement par le Service des finances ont permis d'établir le diagnostic de la situation.

La problématique du financement des arrondissements découle de l'établissement des budgets historiques en 2002, jugés relativement inéquitables, et de l'incapacité à migrer depuis vers des budgets reposant sur des paramètres objectifs et uniformes pour tous les arrondissements. La participation des arrondissements dans leur financement demeure relativement faible et le climat d'austérité imposé par la Ville au cours des dernières années a suscité beaucoup de frustration.

Suite à cet examen des lieux que l'on retrouve aux chapitres 1 et 2, et en faisant appel aux principes des relations financières intergouvernementales à appliquer dans un contexte de ville décentralisée, nous mettons de l'avant huit principales recommandations visant clarification, responsabilisation et stabilisation :

- Que les services délégués aux arrondissements par la Ville de Montréal soient clarifiés en termes de responsabilité et de financement;
- Que la participation aux services interarrondissement suive des règles de partage des coûts fixes plus équitables et que les charges reflètent mieux les coûts réels;
- Que la responsabilité de la gestion immobilière soit clarifiée, qu'elle soit entièrement assumée par l'entité qui en est responsable (pas de partage) et que les loyers adéquats s'appliquent;

---

<sup>1</sup> Texte préparé à la demande de la Ville de Montréal. Les auteurs remercient Joëlle Chatel-De Repentigny pour son assistance de recherche; madame Sylvie Aubin et messieurs Robert Lamontagne, Serge Lamontagne, Jean-François Leclair et Christian Nadeau qui ont fourni de précieux inputs à leur réflexion : les participants aux rencontres dans les arrondissements et à la Ville-centre qui ont permis de mieux comprendre le réel des arrondissements.

<sup>2</sup> Professeur adjoint, Institut d'urbanisme, Université de Montréal et chercheur, CIRANO.

<sup>3</sup> Fellow, CIRANO, et professeur associé, sciences économiques, Université de Montréal

- Que les composantes de réseau des services en arrondissement soient mieux identifiées et qu'elles fassent l'objet d'un financement adéquat. Des composantes de réseau qui nécessitent une modification de traitement ont été identifiées dans les services suivants :
  - Bibliothèques
  - Voirie et déneigement (portion qui touche les rues de transit interarrondissement)
  - Collecte des matières résiduelles
  - Centres de sport et de loisir
- Que les arrondissements prélèvent eux-mêmes une part de leurs recettes de base à même l'impôt foncier local (assorti de paiements de péréquation pour les moins nantis);
- Que l'on revoie l'amarrage entre responsabilités et diverses sources de revenus, provenant notamment des stationnements et de la publicité;
- Que l'enveloppe des transferts centraux aux arrondissements soit indexée à l'inflation et qu'elle se fasse entièrement sur la base de paramètres objectifs (budget paramétrique) avec une période de transition;
- Que le Fonds de développement, devenu inutile par l'ensemble de ces propositions, soit aboli;
- Que la formule de distribution du PTI soit revue.

Toutes ces propositions ont pour but d'uniformiser le traitement financier des arrondissements et de mettre fin à l'héritage des budgets historiques qui perdure depuis 2002. Elles visent à rendre la structure de la Ville de Montréal plus efficace, dans un contexte de décentralisation raisonnée en tenant compte des effets de réseau des services vers les arrondissements.

## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	<b>2</b>
<b>Chapitre 1 : La problématique des arrondissements</b> .....	<b>3</b>
Les racines du problème .....	4
La saine gestion .....	7
Le bon niveau de décentralisation .....	12
Une redistribution équitable entre les arrondissements.....	15
La création de la richesse .....	19
<b>Chapitre 2 : Financement des arrondissements: historique et regard chiffré</b> .....	<b>21</b>
Rappel historique .....	21
L'évolution chiffrée 2005-2012 .....	27
<b>Chapitre 3 : Principes de partage des responsabilités et du financement</b> .....	<b>39</b>
Décentralisation : nature et déterminants .....	39
Critères de partage des champs des responsabilités.....	39
Financement.....	41
<b>Chapitre 4 : Pistes de solution</b> .....	<b>44</b>
Enjeux.....	44
Analyse du partage des responsabilités.....	48
Les recommandations .....	53
La mise en œuvre .....	63
<b>Conclusion</b> .....	<b>64</b>
<b>Annexe 1 : Liste des personnes consultées</b> .....	<b>66</b>
<b>Annexe 2 : Questions soumises aux arrondissements</b> .....	<b>74</b>
<b>Annexe 3 : Le calcul du budget paramétrique par fonction ou activité</b> .....	<b>76</b>
<b>Annexe 4 : Les arrondissements dans quelques autres villes</b> .....	<b>95</b>
<b>Annexe 5 : Revenus divers à la Ville de Montréal</b> .....	<b>100</b>

## Tableaux et figures

Tableau 1 : Principaux postes de dépenses de la Ville de Montréal 2005-2012.....	30
Tableau 2 : Répartition des dépenses des arrondissements selon les principaux postes, Ville de Montréal, 2006 et 2012.....	33
Tableau 3 : Part des revenus des arrondissements, trois sources, 2006 et 2012.....	33
Tableau 4 : Dotations redressées par arrondissements, 2005 et 2012, et changement 2005-2012.....	35
Tableau 5 : Budget redressé par arrondissements, 2005 et 2012 et part des dotations.....	37
Tableau A4.1 : Dépenses nettes des arrondissements de Birmingham pour l'année 2011-2012 .	95
Tableau A4.2 : Principaux postes de dépenses des arrondissements de Paris, 2010.....	97
Tableau A4.3 : Recettes et dépenses des arrondissements de Paris en 2010.....	98
Figure 1 : Dépenses budgétées des arrondissements, Ville de Montréal, 2012, cinq grands postes.....	32
Figure 2 : Recettes d'activités budgétées des arrondissements, Montréal, 2012, cinq grands postes.....	34

## Introduction

L'objectif de ce rapport est de contribuer au processus de réflexion amorcé en janvier 2012 par la Ville de Montréal sur le financement des arrondissements. Cette réflexion s'inscrit dans un contexte marqué par le fait que les arrondissements de Montréal proviennent en partie d'un démembrement de la ville telle qu'elle était avant 2001 auquel s'est ajoutée la fusion de villes autonomes. La structure de la ville est relativement jeune et les contours définitifs des arrondissements n'ont été établis qu'en 2006. Ces arrondissements estiment toutefois aujourd'hui manquer de moyens pour mener à bien les tâches sous leur responsabilité. Le rapport ne s'interroge pas sur les structures existantes, soit dix-neuf arrondissements dont le nombre et les frontières sont donnés. Il se penche plutôt sur leurs responsabilités et leur financement.

Le rapport se divise en quatre chapitres. Le premier présente la problématique que les arrondissements ont mise de l'avant lors de la tournée faite en janvier-février 2012. Les questions ayant structuré ces rencontres et la liste des participants à ces rencontres et à celles portant sur six compétences sont présentées en annexe. Le second présente le financement des arrondissements en 2012 et, pour en faciliter la compréhension, son évolution depuis 2006 soit le moment de l'émergence de la configuration actuelle de Montréal. Une annexe présente les composantes du budget paramétrique. Ces deux chapitres font donc le constat de la situation. Le troisième chapitre fait la transition entre constats et pistes de solutions en présentant les principes gouvernant la division des responsabilités et le financement par transferts ou revenus propres d'un niveau de gouvernance imbriqué dans un autre. Une annexe présente brièvement la situation des arrondissements dans quelques autres villes dans le monde. Le quatrième présente les enjeux et des pistes de solutions traitant de partage des responsabilités de sources de revenus propres des arrondissements et du montant total du partage des dotations des arrondissements. Ces options sont présentées après avoir analysé, à l'aide des principes présentés au chapitre 3, à la fois la situation en 2012, les propositions de réforme mises de l'avant par les arrondissements en janvier et février 2012, et les informations obtenues lors des rencontres sur le partage des compétences. Ces options doivent traiter à la fois du partage des responsabilités, du montant total des dotations et de leur distribution entre arrondissements.

Un certain nombre de changements proposés dans ce rapport devraient permettre une meilleure gestion de la vie municipale à Montréal. D'autres changements tels l'introduction d'indicateurs de gestion, l'identification de pratiques désirables dans les façons de faire et la formation du personnel qui peuvent être vus comme complémentaires à nos recommandations ne sont pas traités ici.

## Chapitre 1 : La problématique des arrondissements

En amont des réflexions sur la révision du financement des arrondissements, une tournée de consultation a été organisée par la présidence du comité exécutif de la Ville de Montréal. Cette consultation s'est déroulée dans les 19 arrondissements montréalais, du 20 janvier au 23 février 2012. Étaient conviés aux rencontres les élus des arrondissements et leur équipe de direction. Le président du comité exécutif s'est chargé d'animer les discussions. Il était accompagné, pour l'occasion, de quelques membres de la haute direction de la Ville de Montréal, dont le trésorier, le directeur général associé à la concertation des arrondissements et le directeur du budget. Tous ont participé activement à la discussion.

Les paragraphes qui suivent présentent une analyse du contenu des discussions qui se sont tenues au cours de ces rencontres. Pour ce faire, les chercheurs ont analysé et synthétisé l'information provenant de leurs notes de rencontres, ainsi que des comptes rendus rédigés par la Ville de Montréal et des documents déposés par les directions d'arrondissement.

Le canevas des discussions a été élaboré par la présidence du comité exécutif de la Ville de Montréal et soumis aux arrondissements au début du mois de janvier par l'entremise d'une lettre adressée aux mairies d'arrondissement. Il s'agit d'un élément important de préparation aux rencontres. La presque totalité des arrondissements ont d'ailleurs présenté leur position sous forme de réponse à ces questions (voir annexe 1 pour le détail des questions).

L'objectif d'analyse du contenu de ces rencontres, pour les chercheurs, est de faire émerger les points consensuels et les points de discordance entourant les solutions proposées par les arrondissements. Des questions d'analyse se superposent ici à celles proposées par le canevas et formulées par les intervenants au cours des rencontres. Elles visent à dégager les thèmes généraux, qui sont orientés vers des solutions applicables à l'ensemble des arrondissements. Il s'agit d'un effort de généralisation de la problématique.

L'analyse de contenu s'est faite selon un modèle séquencé. Les commentaires livrés par les arrondissements ont été regroupés à l'intérieur de cinq rubriques au sein desquelles on retrouve les principaux thèmes abordés. Tous les thèmes qui permettent de dresser le diagnostic de la situation sont regroupés au sein de deux rubriques : *les racines du problème* et *la saine gestion*. Ces thèmes touchent surtout ce qui se fait actuellement dans les arrondissements. Les autres thèmes sont plutôt orientés sur les solutions. Ils concernent l'avenir, le bon fonctionnement des arrondissements. Ils sont regroupés sous trois rubriques : *le bon niveau de décentralisation, une redistribution équitable entre les arrondissements et la création de la richesse*.

L'analyse est sensible à l'appartenance politique des participants aux rencontres, à la situation géographique des arrondissements ou à leur passé institutionnel (arrondissements issus d'anciennes municipalités de banlieues ou issus de l'ancienne Ville de Montréal). Le rendu final s'abstient toutefois



d'en personifier le contenu. Les noms des personnes et des arrondissements ont été volontairement remplacés par des formules impersonnelles du type « un élu », « un arrondissement » ou « un membre du personnel de direction ». Ce choix s'explique par le désir des chercheurs de mettre en évidence la problématique liée au financement des arrondissements, sans identifier les visions personnelles ou les problématiques spécifiques à certains individus dans certains arrondissements. Cela dit, les caractéristiques excentriques de certains territoires ou les positions très affirmées de certains acteurs locaux font en sorte qu'il est possible, à l'occasion, de déduire la provenance des propos. L'exercice n'est pas totalement étanche. Il n'en demeure pas moins que l'objectif d'analyse est de centrer l'attention sur le message et non sur les messagers.

Les thèmes présentés dans les sections suivantes relèvent surtout de l'opinion ou de la perception des arrondissements. Tout au long du processus, les auteurs ont également consulté divers documents publics et internes et obtenu la production de certaines informations par la Direction du budget de la Ville de Montréal. Ces données factuelles sont utilisées au chapitre 2 pour nuancer ou ajouter un point de vue différent de ceux exprimés par les arrondissements.

### **Les racines du problème**

On peut identifier quatre causes principales au débat actuel lié à la dotation budgétaire des arrondissements. La première est historique. Plusieurs arrondissements jugent que leur dotation n'était pas, au départ, équitable. La deuxième réside dans le « gel » des dotations au cours des dernières années. Le montant des dotations stagne alors que les coûts de services augmentent, réduisant la marge de manœuvre des arrondissements. La troisième découle d'un problème de communication. Personne, dans les arrondissements, ne semble en mesure de pouvoir expliquer les fondements de leur dotation budgétaire. Et finalement, une partie du problème s'explique aussi par le manque de prévisibilité des recettes, qui rend plus ardue la tâche de la planification des services pour les arrondissements.

### ***Budgets historiques : sources d'iniquités***

Il est difficile d'évaluer l'équité en matière de dépenses. Certains arrondissements n'ont aucune piscine publique, ni de maison de la culture, peu d'arénas ou d'espace de bibliothèque, mais ils offrent à leurs citoyens des services de sécurité et de déneigement bonifiés. D'autres arrondissements ont des piscines, des arénas, des maisons de la culture, mais n'offrent pas à leurs citoyens les mêmes services de sécurité publique ou de déneigement. Certains arrondissements ont du personnel politique, d'autres n'en ont pas. Certains arrondissements appliquent un impôt local, d'autres non. En fait, tout cela découle de la situation historique de la Ville de Montréal.

Avant 2002, plusieurs arrondissements étaient des villes autonomes, alors que d'autres étaient des quartiers non autonomes au sein d'une ville plutôt centralisée. Les choix en termes de consommation

de services publics locaux et les dotations en infrastructures étaient relativement variables d'un endroit à l'autre. Cela s'explique clairement par le statut autonome des ex-banlieues, mais les iniquités en matière de dotation en services étaient aussi présentes au sein des quartiers de l'ancienne Ville de Montréal. Seulement, à cette époque, il n'existait pas de comptabilisation des services et des infrastructures à l'échelle des quartiers, donc aucun moyen formel de comparaison, pas plus qu'il n'y avait de mairies locales pour canaliser les revendications. En dotant les arrondissements de budgets sur la base de leurs dépenses historiques, la Ville de Montréal n'a pas créé les iniquités. Elle a toutefois permis, temporairement, de les identifier et de les perpétuer ou de les corriger en tout ou partie.

Malgré les efforts de la Ville de Montréal pour réduire les iniquités budgétaires depuis 2001, force est d'admettre qu'elles sont encore perçues aujourd'hui comme relativement saillantes<sup>4</sup>. Bien qu'il soit difficile de les évaluer, certains exemples crèvent l'évidence. Un membre du personnel de direction d'un arrondissement admet détenir « deux fois plus d'équipement qu'ailleurs pour procéder au déneigement ». Même si les élus de cet arrondissement attribuent cette situation à un choix politique et une performance exemplaire en matière de gestion, il n'en demeure pas moins que cette situation se détache beaucoup trop de ce qui est observé ailleurs pour que ce soit effectivement le cas. Pour le moins, il paraît raisonnable d'en douter.

Sur la base des budgets historiques, plusieurs arrondissements ex-banlieues sont également insatisfaits de la dotation reçue au départ. Selon eux, cette dotation était insuffisante à l'époque pour assurer les services existants. Cette situation s'explique par la décision de baser les dotations sur l'historique des dépenses budgétées plutôt que sur celui des dépenses réelles. Avant la fusion, plusieurs villes sous-estimaient volontairement leurs dépenses budgétées sachant qu'elles allaient trouver des revenus additionnels en cours d'année pour accroître les dépenses réelles. Le décalage entre les données budgétées et les données réelles a donc été figé, en quelque sorte, dans la dotation, ce qui génère une certaine frustration pour ces arrondissements.

Dans les arrondissements ex-Montréal, plusieurs intervenants ont le sentiment que les ex-banlieues ont été privilégiées par la formule des dotations historiques. On les croit mieux dotées. On leur reproche aussi de ne pas partager l'utilisation ou encore le coût de certains services centraux. Il existe une forte perception d'asymétrie dans les responsabilités, notamment en matière de services informatiques et de gestion immobilière. Pour certains, l'iniquité des dotations entraîne une diversité des normes et crée une compétition malsaine entre les arrondissements.

### ***L'indexation : un essentiel***

Le principal irritant, selon les arrondissements, dans la formule de dotation actuelle est sans aucun doute le cadre budgétaire d'austérité imposé par la Ville au cours des dernières années. Le gel des

---

<sup>4</sup> Les divers documents sur le budget paramétrique permettent de caractériser en partie ces iniquités.

dotations et le rationnement du personnel, couplés aux ajustements salariaux découlant des conventions collectives et la hausse du coût des contrats, ont contribué grandement à la frustration des acteurs locaux.

La presque totalité des arrondissements ont exigé, lors des consultations, que leur dotation budgétaire soit indexée aux variations des coûts. Pour certains, cette hausse des coûts réfère simplement à l'inflation générale, alors que pour d'autres, il s'agit plutôt de l'augmentation des coûts de main-d'œuvre (liées aux conventions collectives) et des coûts de contrats (qui peuvent parfois surpasser l'inflation générale). Il est souhaité que la formule d'indexation devienne une contrainte rigide pour la Ville, ou du moins qu'elle soit relativement prévisible pour les arrondissements.

L'enjeu de l'indexation fait consensus parmi les arrondissements. Il revêt une grande importance. Certains arrondissements sont même allés jusqu'à dire qu'ils pourraient se contenter, à court terme, d'une simple indexation de leur dotation budgétaire, comme si parmi les solutions apportées aux problématiques budgétaires actuelles, il n'y en avait pas de plus urgente.

### ***Information complexe et communication déficiente***

La complexité des paramètres pris en compte pour déterminer la dotation budgétaire des arrondissements est telle qu'il semble y avoir peu de gens à la Ville de Montréal qui puisse l'expliquer aisément. Il est étonnant de voir à quel point les élus des arrondissements et leur personnel de direction ignorent les fondements mêmes de leur dotation budgétaire. Plusieurs outils sont relativement mal compris par les intervenants, dont le fonds de développement ou le budget paramétrique. À ce chapitre, plusieurs ont prétendu bien saisir le fonctionnement de ces outils lors des discussions, mais ont tout de même posé des questions au service des finances qui laissaient croire que leur maîtrise demeurait relativement imparfaite.

L'idée de la dotation initiale basée sur le budget historique est relativement connue des acteurs locaux. Elle en laisse toutefois plusieurs perplexes lorsqu'il s'agit d'expliquer l'historique budgétaire des arrondissements de l'ex-Montréal, pour lesquels il n'y a pas de comptabilité historique officielle. Cette incompréhension nourrit la perception que les arrondissements de l'ancienne ville seraient systématiquement moins bien dotés que les arrondissements ex-banlieues qui opéraient auparavant des budgets autonomes. Très peu d'acteurs comprennent également comment les budgets ont évolué depuis l'établissement des dotations historiques, notamment à travers les opérations de centralisation et de décentralisation ou par la convergence établie par l'utilisation temporaire d'un budget paramétrique ou même par la bonification qui découle des versements du fonds de développement. Selon plusieurs, les répartitions historiques prévaudraient encore aujourd'hui.

Les barèmes de comparaison entre les arrondissements semblent aussi difficiles à interpréter. Plusieurs arrondissements, à l'instar de certains journalistes de la presse écrite, ont utilisé des comparaisons de dotation par habitant pour mesurer les écarts de dotation entre les arrondissements. Bien que cette

comparaison soit pertinente à l'échelle régionale ou nationale, elle perd beaucoup de sa significativité à l'échelon local (surtout au niveau des arrondissements). Cela s'explique par la mobilité de la population : les citoyens ne consomment pas tous leurs services à leur lieu de résidence, mais aussi à leur lieu de travail ou encore dans les zones récréatives et commerciales. En l'absence de mesures adéquates pour se comparer, plusieurs arrondissements se sont tournés vers les mesures par habitant. Ces mesures véhiculent toutefois une image en bonne partie incorrecte de la réalité, ce qui n'aide pas à clarifier le débat.

Au-delà de la complexité des structures, il semble donc y avoir également un problème de communication entre la Ville et les arrondissements. Plusieurs acteurs locaux ont réclamé d'être mieux informés sur leur situation budgétaire et celle des autres.

### ***Être en mesure de planifier sur un horizon de moyen terme***

Dans un contexte d'austérité budgétaire, et avec des formules complexes de financement qui génèrent des dotations variables, plusieurs arrondissements se sont plaints de difficultés pour la planification de leur offre de service. Un arrondissement a même dénoncé le fait qu'une part de sa dotation budgétaire lui avait été retirée en cours d'année. D'autres ont évoqué qu'il leur était plus difficile, dans ce contexte, de contribuer adéquatement au développement de la Ville (à travers les projets immobiliers surtout).

Pour répondre à cette problématique, plusieurs arrondissements ont suggéré que la Ville et les arrondissements se dotent d'une vision budgétaire sur un horizon de moyen terme, allant de 3 ans à 10 ans, selon le cas. Cette vision permettrait de prévoir l'offre de service, le degré d'indexation ou la variation des dotations pour les années futures et d'y arrimer plus adéquatement les investissements provenant du programme triennal d'investissement (PTI).

### **La saine gestion**

À en croire les arrondissements, il serait peu probable que leurs problèmes budgétaires puissent être attribués, d'une quelconque façon, à une mauvaise gestion. Partout, les élus vantent les mérites de leur équipe de direction et les efforts encourus pour offrir leurs services à de meilleurs coûts. Certaines problématiques ont toutefois été soulevées au niveau des ressources humaines, où les décisions de la Ville ont des effets indirects dans les arrondissements. Du côté des infrastructures, par contre, personne ne s'est vanté d'avoir un niveau d'entretien irréprochable. Les actifs immobiliers se dégradent, et cela semble relativement généralisé. Quant aux surplus budgétaires, ils s'observent à peu près partout, mais sans que cela ne résulte de dotations superflues.

### *Des arrondissements bien gérés, des services centraux gaspilleurs*

À peu près tous les arrondissements de la Ville de Montréal se targuent d'être mieux gérés que les autres<sup>5</sup>. Plusieurs disent avoir à leur compte « la meilleure équipe de direction » en ville. Lorsqu'ils éprouvent des difficultés budgétaires, cela s'explique par des dotations qui ne sont pas adéquates. Lorsqu'ils disposent de plus de marge de manœuvre, ils affirment qu'il s'agit du fruit de leur performance. Dans un contexte où il est impossible de mesurer l'adéquation entre les dotations budgétaires et la qualité des services offerts aux citoyens, tous les arrondissements peuvent effectivement prétendre au titre.

Plusieurs arrondissements admettent avoir procédé à des coupures de services pour atteindre leurs objectifs budgétaires. D'autres disent ne pas avoir coupé directement dans les services, mais dans la qualité, ou disent avoir poussé leur main-d'œuvre à l'épuisement. Certains cas, plus extrêmes, parlent de fermetures d'infrastructures sensibles pour une durée indéterminée ou de menaces de fermeture. De façon générale, on impute la décision des coupures ou des rationnements aux contraintes budgétaires imposées par la Ville : « On a fait tout ce que la Ville attend de nous ». Aucun arrondissement n'a mentionné avoir procédé au développement de nouveaux services au cours des dernières années. Tous disent avoir géré dans un contexte d'austérité.

La capacité de gestion des arrondissements n'a jamais été remise en question par les représentants de la Ville lors des discussions. Les arrondissements ont senti le besoin de se prononcer sur la question dans le but de dénoncer les conditions d'austérité qui leur ont été imposées par la Ville au cours des dernières années et justifier, par le fait même, leurs revendications budgétaires. Au-delà de la question de l'indexation des dotations, plusieurs arrondissements ont réclamé un rattrapage financier. L'une des questions du canevas de rencontre portant la « mise à niveau » ouvrait d'ailleurs la porte à ce type de revendications.

Sans entrer dans les détails – ce n'est pas le but de l'exercice –, on peut dire que tous les arrondissements ont déposé des revendications. Pour les arrondissements qui imposent une taxe locale, les revendications sont généralement proportionnelles aux montants de taxes prélevés localement. Pour les arrondissements jugés moins bien dotés, la mise à niveau souhaitée s'inspire plutôt de paramètres (comme ceux du budget paramétrique de 2005). Enfin, dans les arrondissements qui bénéficient le plus du développement, ce sont surtout les compensations non versées par le fonds de développement (qui est passé de 15 millions \$ en 2009 à 3,5 millions \$ en 2012) qui devraient servir de mise à niveau. Dans d'autres cas, la mise à niveau est associée à des besoins plus précis, comme à l'ouverture d'une bibliothèque ou à la réfection d'une piscine.

---

<sup>5</sup> Soit le syndrome du lac Wobegon.

Si les arrondissements semblent unanimes sur leur capacité à bien gérer leur budget dans un climat d'austérité, ils expriment toutefois une certaine méfiance envers les services centraux. Alors qu'ils peinent à remplir leur mission, ils doutent que les mesures prises par la Ville permettent de contenir adéquatement les coûts des services centraux. Les arrondissements ont l'impression d'avoir à fournir des efforts démesurés pour faire économiser à la Ville des sommes relativement minimes, en comparaison avec la croissance des coûts observée ailleurs, notamment dans les services d'agglomération (incendies, sécurité et transport en commun). Certains arrondissements reprochent à la Ville sa gestion des régimes de retraite ou ses concessions trop généreuses aux conventions collectives. D'autres vont jusqu'à demander une reddition de compte lorsque la Ville exige d'eux des efforts de rationnement ou des regroupements de services : « si la Ville fait des économies avec ça, il faut qu'elle nous le montre ».

Enfin, certains arrondissements, parmi les moins peuplés, se plaignent des difficultés qu'ils éprouvent à atteindre les standards uniformes de gestion exigés par la Ville. Les ratios d'encadrement, par exemple, semblent plus difficiles à respecter lorsque le nombre d'employés est plus faible ou lorsque le niveau d'impartition est plus élevé. Il est aussi plus ardu de collaborer aux efforts de concertation entre les arrondissements et les services centraux lorsque le nombre de directeurs disponibles pour participer aux rencontres est limité. Il semble que certains coûts fixes en matière d'administration des arrondissements soient peut-être mal évalués.

### ***Une perte du contrôle local sur la gestion des ressources humaines***

La raison fondamentale pour laquelle la plupart des arrondissements arrivent difficilement à contenir leurs dépenses est que leurs coûts de main-d'œuvre augmentent selon des critères qui échappent à leur contrôle. Les dépenses en main-d'œuvre, qui représentent plus de 50 % des dépenses des arrondissements, sont en fait tributaires des décisions de la Ville, qui négocie les conventions collectives, et dont les clauses s'appliquent uniformément sur l'ensemble du territoire. Les conseils d'arrondissements et leurs équipes de direction ont donc peu de contrôle sur leurs dépenses en main-d'œuvre, ce qui génère un sentiment de perte d'autonomie décrié par plusieurs. Les arrondissements ayant une part plus importante de leurs dépenses octroyée en contrats au secteur privé sont moins affectés par ces variations, ce qui sous-entend que les arrondissements ne sont pas tous affectés au même niveau par les impératifs issus des conventions collectives.

Plusieurs arrondissements ont dénoncé la rigidité des règles en matière de gestion des ressources humaines. La titularisation des emplois des cols bleus a eu un impact budgétaire important pour plusieurs, notamment par la perte de flexibilité sur l'emploi saisonnier et étudiant. Plusieurs disent être pris avec des surplus d'employés permanents. Le nombre d'employés ayant droit aux vacances s'est accru, impliquant à la fois des coûts pour le paiement des vacances et le remplacement du personnel durant ces vacances. Certains services, appuyés historiquement par des bénévoles sont maintenant à la

charge d'employés réguliers (notamment dans les domaines de la culture, du sport et du loisir). Pour plusieurs arrondissements, leur plancher d'emploi de facto ne serait tout simplement pas approprié.

Dans les arrondissements ex-banlieues, la perte de contrôle sur les ressources humaines est également associée à une entrave à la performance. Plusieurs de ces arrondissements croient que les employés qui ont un sentiment d'appartenance plus fort envers leur arrondissement sont également plus productifs. Le fait que les employés soient engagés par la Ville et qu'ils aient accès à des postes ou des promotions partout ailleurs les rend plus mobiles, donc moins attachés à leur unité d'embauche. Les arrondissements qui éprouvent des difficultés à retenir leur main-d'œuvre, dans ce contexte, souhaitent que cette mobilité soit limitée.

Quant aux rationnements de personnel qui ont eu lieu au cours des dernières années (la RASOP), ils ont frustré plusieurs arrondissements. Certains se sont sentis plus pénalisés que d'autres, notamment parce qu'ils avaient rationalisé leur main-d'œuvre déjà auparavant. Plusieurs ont également mentionné que les coupures de personnel avaient entraîné des coupures de services, qui n'étaient pas nécessairement souhaitées par l'arrondissement.

### ***Des économies réalisées en négligeant les infrastructures***

Si les arrondissements hésitent à dire qu'ils ont pu négliger les services directs à la population au cours des dernières années, leur discours est plus franc et unanime quant à leur négligence en matière d'infrastructures. Bien que les fonds attribués aux programmes triennaux d'investissement (PTI) aient été exclus des discussions actuelles, plusieurs arrondissements ont mentionné qu'il leur était difficile de ne pas y faire allusion. Le lien est effectivement clair entre dotations budgétaires et PTI : une bonne allocation de dépenses d'investissements permet de diminuer les dépenses d'entretien. À l'inverse, si des économies sont réalisées en diminuant les dépenses d'entretien, elles occasionnent des dépenses en infrastructures plus élevées pour l'avenir. Cela s'explique par le fait que les économies liées à la négligence des infrastructures sont capitalisées dans les stocks d'immobilisation. Il est très difficile de mesurer ce phénomène. Les immobilisations de la Ville de Montréal ne sont pas nécessairement toutes évaluées au « prix du marché ». Pour une grande part d'entre elles, il n'existe tout simplement pas de marché. Or, selon ce que rapportent les arrondissements, le déficit d'immobilisation serait élevé (l'évaluation qu'en font les arrondissements s'élève à plusieurs centaines de millions de dollars). Dans ce contexte, il n'est pas impossible de croire que l'essentiel des économies réalisées au cours des dernières années par les restrictions budgétaires imposées aux arrondissements ait pu être capitalisé en grande partie dans les infrastructures. Ces économies ne seraient donc pas réelles, mais simplement reportées sur les dépenses d'investissement à venir.

Il n'est pas étonnant, dans ce contexte, d'entendre les arrondissements dire que leur PTI n'est pas suffisant pour subvenir à leurs besoins. Plusieurs admettent se servir de leur PTI pour soulager leur budget de fonctionnement. Lorsque les dépenses d'entretien ne sont pas insuffisantes, ce sont alors les

investissements qui sont négligés. Plusieurs arrondissements ont fait état de dégradation avancée de leurs infrastructures. Parmi les situations citées en exemple, on retrouve celle de travailleurs colles localisés dans des roulottes, de clos de voiries très dégradés ou d'une piscine extérieure fermée pour réparation depuis plus de deux ans.

Il existe des normes sur la mise à niveau des infrastructures. Des arrondissements ont mentionné la règle stipulant que 5 % du stock d'infrastructure devrait être mis à niveau annuellement. D'autres ont parlé d'une règle de prudence sur l'utilisation du PTI, voulant qu'une part minimale de 2/3 serve au maintien des immobilisations. Dans un cas comme dans l'autre, on parle surtout de normes non contraignantes. Plusieurs dénoncent le fait que ces normes ne soient pas respectées.

À l'instar des dotations budgétaires, les mécanismes ayant servi à l'élaboration des PTI d'arrondissement sont également fondés sur un historique de dépenses. Les mêmes sentiments d'iniquités sont donc manifestés par les arrondissements sur leur répartition. Contrairement aux dépenses budgétaires, les dettes d'investissement sont portées entièrement à la charge des contribuables de l'arrondissement. Dans un contexte où la taxation locale est vue comme un outil de financement à proscrire, certains arrondissements s'en sont plaints, suggérant que la charge des dettes d'arrondissement devrait plutôt être supportée par l'ensemble des contribuables de la Ville.

### ***Des surplus budgétaires, de saines réserves financières***

Le thème des surplus a été abordé avec une certaine insistance lors des discussions. La question servant à provoquer les échanges sur ce sujet était généralement formulée de la façon suivante : « Votre arrondissement affiche des surplus, est-ce dire que votre dotation est trop élevée par rapport à vos besoins? ». Bien que la très grande majorité des arrondissements affichent des surplus budgétaires, aucun ne semble dire pour autant qu'il puisse être « trop doté ».

Les surplus budgétaires des arrondissements s'expliquent par trois facteurs. Le premier est lié au risque de précipitations annuelles de neige. Les arrondissements doivent mettre des sommes en réserve pour s'assurer de livrer les services de déneigement advenant des précipitations élevées. Si les précipitations sous forme de neige ne se matérialisent pas durant l'année, au niveau escompté, la réserve devient un surplus. Les surplus proviennent, dans un deuxième temps, de l'émission de permis. Les arrondissements ayant des projets majeurs de développement sont ceux qui émettent le plus de permis, et, par conséquent, ceux qui affichent les surplus les plus importants. Les surplus d'arrondissement sont aussi une construction comptable. Les arrondissements ne peuvent faire de déficits et ils disposent de peu de marge de manœuvre en termes d'approvisionnements. Leurs hypothèses budgétaires sont donc plus conservatrices. Peu importe le montant de la dotation, ils sont incités à terminer l'année avec un surplus. Ces surplus sont généralement versés dans des fonds de



réserve, donc reportés sur les années futures, si bien que le surplus accumulé de la plupart des arrondissements atteint des proportions plutôt raisonnables<sup>6</sup>.

Plusieurs arrondissements s'inquiètent de l'usage qui est fait des surplus budgétaires. Certains les conservent sous forme de surplus accumulés. D'autres s'en servent pour bonifier leur PTI. Mais des arrondissements ont aussi admis se servir de leurs surplus pour boucler leur budget de fonctionnement. Le caractère ponctuel des surplus rend ce mécanisme risqué, et témoigne d'une certaine fragilité budgétaire.

### **Le bon niveau de décentralisation**

Si les arrondissements s'entendent relativement bien sur l'identification des facteurs de conflit concernant leurs dotations budgétaires, ils ne s'accordent pas autant sur les mesures à mettre en place pour y remédier. La fracture est d'ailleurs grande sur ce sujet. Elle divise les arrondissements ex-banlieues, pour qui la structure décentralisée actuelle de la Ville de Montréal semble intouchable, des arrondissements ex-Montréal, pour qui les regroupements de services sont synonymes d'équité et d'efficacité. Ce débat, hérité des structures antérieures aux arrondissements, transcende les affiliations politiques. Il se pose comme une question à laquelle aucune réponse ne semble satisfaire. D'un autre côté, malgré leur désir d'autonomie, les arrondissements ex-banlieues sont tout aussi réfractaires, dans leur discours, que les arrondissements ex-Montréal à l'idée de financer une plus grande part de leurs budgets par des impôts locaux. L'autonomie recherchée par ces arrondissements aurait donc ses limites, du moins sur le plan fiscal.

### ***Vers plus d'uniformité : la vision des pôles régionaux***

Le niveau adéquat de décentralisation des structures de la Ville de Montréal n'a pas été abordé directement dans les rencontres avec les arrondissements. La consigne de départ était claire. La gouvernance n'était pas à l'ordre du jour, pas plus que la forme où le nombre des arrondissements n'étaient remis en question. Plusieurs ont toutefois senti le besoin d'y toucher, parfois involontairement, en suggérant des changements ayant des répercussions structurelles. Deux questions présentées aux arrondissements suggéraient une ouverture en ce sens. La première concernait les regroupements de services (voir la question 8 de l'Annexe). Dans le libellé de cette question, on suppose que les regroupements génèrent des économies. Plusieurs arrondissements de l'ex-Montréal l'ont interprété comme indiquant un penchant de la Ville pour une plus grande centralisation des

---

<sup>6</sup> Les surplus budgétaires sont en hausse en 2010 et 2011 dans les arrondissements. Une part de 70 % du surplus accumulé à la fin de 2011 peut toutefois s'expliquer par l'année 2010 seulement. Il y avait 6 arrondissements sur 19 qui avaient des surplus accumulés inférieurs à leur surplus annuel à la fin de 2011. À l'opposé, 6 arrondissements affichaient des surplus accumulés équivalant à plus de deux fois les surplus de l'année 2010. Les trois arrondissements ayant les surplus accumulés les plus élevés expliquent à eux seuls 40 % du total des surplus accumulés.

services. Sans remettre en question la forme ou le nombre des arrondissements, ces derniers suggèrent donc des regroupements majeurs, souvent au sein de « pôles régionaux » et des modifications substantielles des responsabilités d'arrondissements.

Dans les versions les plus poussées, on souhaiterait réattribuer au conseil de ville toutes les décisions budgétaires en matière de bibliothèques, d'immeubles et d'équipements (incluant les parcs, les infrastructures de loisir, culture et sport, et les flottes de véhicules), ainsi que la collecte des matières résiduelles, le déneigement et la voirie<sup>7</sup>. Bref, il ne resterait dans les arrondissements que des responsabilités en matière de gestion des services et d'animation. Certains sont allés jusqu'à dire que les directions générales des arrondissements devraient également être rattachées aux pôles régionaux et se subordonner au directeur général de la Ville. Même si elles ne remettent pas directement en question la forme ou le nombre des arrondissements, ces propositions rendent toutefois les institutions démocratiques locales superflues. Difficile, dans ce contexte, de ne pas au moins se poser la question de leur pertinence.

Certains arrondissements ex-banlieues affichent aussi de l'ouverture pour les regroupements de services. Leurs positions sont cependant plus modérées. Il est primordial, selon eux, que l'adhésion à ces regroupements se fasse sur une base volontaire seulement, et que les économies qui en découlent, lorsqu'elles existent, leur soient entièrement retournées. Des expériences de regroupement ont été tentées au cours des dernières années par plusieurs arrondissements, mais bon nombre se sont soldées par des échecs. On s'aperçoit que la coopération engendre des coûts parfois supérieurs aux bénéfiques. Certains arrondissements s'en méfient. En fait, les arrondissements souhaitent participer à des regroupements de services pour autant qu'ils soient eux-mêmes identifiés comme étant « LE » pôle de service et qu'ils puissent garder le plein contrôle sur la production et recevoir un retour sur les bénéfiques.

La deuxième question ayant mené à des échanges sur la décentralisation lors des discussions dans les arrondissements concernait l'autonomie des arrondissements et la volonté de la Ville de se donner des orientations stratégiques communes (voir question 12 de l'Annexe). Cette question marque le défi de la coordination et celui de la planification des services à l'échelle de la Ville. Dans le discours des arrondissements ex-Montréal, on sent une certaine nostalgie. Plusieurs dénoncent la trop grande autonomie des arrondissements, qui menace la cohésion de la Ville. Plusieurs disent souhaiter revenir à un niveau de centralisation « comme dans l'ancien Montréal ». D'autres évoquent le besoin « revenir à

---

<sup>7</sup> Les suggestions de services à centraliser varient d'un arrondissement à l'autre. Elles sont parfois motivées par des considérations locales. Parmi les services mentionnés, on retrouve l'entretien des parcs d'affaires, les bibliothèques, les maisons de la culture, les arénas, une partie des services de loisirs, les services de propreté, de salubrité et de contrôle animal, la collecte des déchets, le déneigement, la réfection des routes et des parcs, les services de communication, de greffe, de finances et de paie, les services techniques, les immeubles et les immobilisations, incluant le PTI, les services informatiques, la gestion des berges et les recettes tirées des permis.

une vision Ville ». Dans la plupart des cas, on sent que l'idéal à atteindre appartient au passé et que l'organisation actuelle de la Ville s'en éloigne.

### ***Pour le maintien de l'autonomie et de l'identité locale***

Si les arrondissements de l'ex-Montréal sont marqués d'une certaine nostalgie par rapport à l'ancienne Ville de Montréal, les arrondissements des ex-banlieues le sont tout autant par rapport à leur situation de municipalités autonomes. Les identités locales y sont encore très fortes. Plusieurs élus emploient d'ailleurs toujours le terme « ma ville » pour parler de leur arrondissement. Avec leur adhésion à la Ville de Montréal, ces arrondissements sentent toutefois une perte du sentiment d'appartenance de leur population, ce qu'ils déplorent.

Il est assez largement reconnu, à la Ville de Montréal, que la création des arrondissements a contribué au développement des services de proximité. On évoque souvent, à titre d'exemple, l'émission des permis, qui a été grandement améliorée par la décentralisation des bureaux d'émission. Depuis la création des arrondissements, on constate toutefois que la part qu'occupent les budgets d'arrondissements dans l'ensemble des finances de la Ville décroît. Plusieurs y voient une forme de centralisation ou de négation des fonctions d'arrondissements. Certains vont même jusqu'à suggérer que la part des budgets d'arrondissements dans les finances de la Ville soit fixée à un certain pourcentage.

Les arrondissements des ex-banlieues sont plus sceptiques que les arrondissements ex-Montréal face aux gains de performance prétendument réalisés par la centralisation de certaines fonctions (comme les approvisionnements ou la dotation de personnel). Plusieurs craignent des délais supplémentaires dans les appels d'offres ou dans l'embauche des employés temporaires (emplois saisonniers et étudiants notamment). Des plaintes sont aussi formulées en matière de gestion immobilière (une fonction partiellement centralisée). Pour les arrondissements ex-banlieues, la décentralisation des services génère des incitatifs à la performance. La proximité des élus avec leurs citoyens au niveau local accroît leur engagement et leur responsabilisation. Lorsque le volume des responsabilités est trop faible, l'expertise locale est toutefois menacée. Il est donc important, selon eux, de maintenir les responsabilités actuelles.

Une chose est certaine, les arrondissements ex-banlieues tiennent à leur autonomie. Ils évoquent donc la nécessité de maintenir le statu quo en matière de gouvernance. Selon eux, ce dont la Ville de Montréal a besoin, c'est de stabilité. Dans un contexte où les institutions sont constamment remises en question, on n'arrive jamais à pouvoir évaluer adéquatement les bénéfices et les coûts des politiques. Selon cette vision, toute forme de centralisation ou de décentralisation par délestage de responsabilités devrait être évitée.

### ***Plus de recettes, tout en évitant de taxer localement***

Puisque le problème de départ est que les arrondissements disent manquer d'argent pour produire leurs services, il n'est pas étonnant de les entendre demander plus de revenus. Les revenus autonomes que l'on souhaite voir décentraliser semblent toutefois servir surtout à éviter aux arrondissements de devoir taxer eux-mêmes leurs citoyens par des impôts locaux.

Les arrondissements disposent actuellement du droit de lever eux-mêmes un impôt local sur les valeurs foncières. Ils ne sont toutefois que 9 arrondissements sur 19 à s'être déjà prévalus de ce droit. Dans les arrondissements qui utilisent la taxe locale, on dit se servir de cette taxe pour éviter les coupures de services. Pour ces arrondissements, la taxation locale n'est pas souhaitée, il s'agit plutôt d'un mal nécessaire. Pour certains, la taxe locale n'est que le résultat d'un sous-financement, le reflet d'une dotation budgétaire inadéquate. La plupart des arrondissements s'entendent pour dire que la taxe locale ne devrait servir que pour des projets spéciaux, qui sortent des normes, ce qui n'est pas nécessairement le cas actuellement. L'autonomie fiscale que procure le pouvoir de taxation est même associée, par certains acteurs locaux, à une forme de « défusion ». D'autres dénoncent la complexité du système, alléguant qu'avec 19 taux de taxation différents, on risque d'aggraver les disparités historiques entre les arrondissements. La réalité actuelle semble toutefois plus complexe encore. Avec l'absence d'harmonisation au niveau des taxes d'investissements et de la tarification foncière, il existe en réalité bien plus que 19 taux de taxation différents en ce moment sur le territoire de la Ville de Montréal. L'évolution du rôle d'évaluation foncière ajoute à cette complexité puisqu'il génère des variations moyennes de la charge fiscale relativement différentes d'un arrondissement à l'autre, même pour des taux de taxation uniformes. Cela dit, les arrondissements qui ont introduit des taxes locales dans le passé disent ne pas avoir reçu de plaintes importantes de la part de leurs citoyens à cet égard. La pratique s'insère bien dans les mœurs. Certains ont même laissé entendre qu'ils n'élimineraient pas leurs impôts locaux, même si la Ville procédait à une mise à niveau de leur dotation. Ils maintiendraient la taxe locale pour faire du développement.

Si les arrondissements ne veulent pas de la taxe locale, ils veulent tout de même plus de revenus. Pour cela, certains ont suggéré de décentraliser les recettes tirées de l'utilisation des parcomètres, des constats d'infraction ou des droits de mutation. D'autres ont mentionné la possibilité de toucher des recettes de publicité ou d'accroître les parts tirées de la vente des immeubles. La tarification est aussi proposée, notamment en matière de stationnement. Certains évoquent toutefois à ce niveau l'enjeu de l'uniformisation des tarifs. Quant aux recettes provenant des permis, certains souhaitent qu'elles fassent l'objet d'un meilleur partage entre les arrondissements.

### **Une redistribution équitable entre les arrondissements**

Pour remédier aux inégalités perçues dans la répartition des dotations budgétaires entre les arrondissements, deux types de solutions sont possibles. La première découle du principe d'équité dans

la fourniture des services. Elle est fondée sur les normes de prestation. Lorsqu'elles sont rigides, ces normes permettent de garantir un service standard au citoyen, c'est-à-dire un service de même qualité partout sur le territoire. Si elles sont minimales, ces normes garantissent la livraison d'un service sur l'ensemble du territoire, mais selon des qualités ou des modalités qui peuvent varier (au-dessus d'un certain seuil minimal). L'autre solution au problème de la répartition équitable des dotations est basée sur l'équité des moyens de production. Le critère d'équité est alors fondé sur un ensemble de paramètres sensés refléter des besoins équivalents d'un arrondissement à l'autre. Selon ces paramètres, les arrondissements disposent de budgets leur permettant d'offrir des services équitables, mais sans avoir l'obligation de fournir les mêmes services.

Les deux modèles ne sont pas mutuellement exclusifs. Il est possible que certains services soient financés suivant des normes rigides, comme le sont actuellement les services centraux délégués aux arrondissements, alors que d'autres services le soient sur la base de normes minimales, et qu'une part du budget excédentaire en découlant soit répartie suivant certains paramètres. On remarque une certaine gradation toutefois dans le niveau d'autonomie des arrondissements suivant ces critères d'attribution. Les budgets paramétriques offrent plus d'autonomie et de flexibilité, alors que les normes rigides éliminent toute marge de manœuvre. Dans ce contexte, il ne faut pas s'étonner de voir les arrondissements ex-Montréal réclamer plus de normes rigides, alors que les arrondissements des ex-banlieues misent davantage sur la flexibilité. Quant aux paramètres idéaux pour garantir une répartition idéale des dotations entre les arrondissements, ils sont aussi nombreux qu'il y a de caractéristiques distinctives dans chacun des arrondissements.

### ***Plus de normes, mais sans contraintes***

Les services offerts aux citoyens doivent suivre des normes. Tous les arrondissements le reconnaissent. Mais quelles normes? Là, les arrondissements ne s'entendent pas. Selon plusieurs, surtout parmi les arrondissements qui souhaitent la centralisation des services, ces normes devraient être rigides. L'intention derrière cette rigidité n'est toutefois pas claire. Une partie du problème vient du fait que des arrondissements offriraient des services correspondant implicitement à des normes jugées « trop » élevées. En dépit du fait que ces arrondissements puissent avoir également des impôts locaux plus élevés, il a été souhaité par plusieurs intervenants, qu'ils diminuent la qualité de leurs services pour assurer un traitement plus équitable envers les autres. L'équité résiderait donc ici dans l'uniformité. Pour les arrondissements où les normes de livraison de service sont jugées plus élevées, il y a aussi une volonté d'imposer des normes. Mais ces arrondissements souhaiteraient voir les normes s'établir au niveau de leur propre qualité de service. Les arrondissements souhaitent donc des normes de services, mais pour autant que celles-ci soient calquées sur leur pratique actuelle. Personne ne veut être contraint par les normes des autres.

Pour les arrondissements où l'autonomie locale est plus importante, on se dit ouvert aux normes minimales, mais on ne souhaite pas d'uniformisation des services. On prétend que les citoyens ne veulent pas nécessairement les mêmes services partout et qu'il faudrait leur laisser la liberté de choisir. On croit également que la compétition entre les arrondissements aide à hausser les standards de productivité. Il faut que les arrondissements aient suffisamment de marge de manœuvre pour se distinguer les uns des autres. Il apparaît évident aussi pour plusieurs que le centre-ville ne peut être soumis aux mêmes normes que les autres. Que l'on définisse le centre-ville par les frontières de l'arrondissement Ville-Marie ou qu'on étende sa définition à celle utilisée par exemple par l'AMT ou le bureau des taxis ou l'arrondissement, tous reconnaissent que certains services doivent y être déployés suivant des standards plus élevés<sup>8</sup>.

Parmi les services ayant fait l'objet de discussions sur l'imposition de normes, on retrouve surtout le déneigement, mais aussi la collecte des ordures, la mise à niveau des infrastructures, l'administration générale et le personnel politique, ainsi que le développement des infrastructures de loisir, de culture et de sport, incluant les bibliothèques. Si les arrondissements acceptent de suivre des normes, c'est seulement à condition que leurs dotations budgétaires leur permettent d'atteindre ces normes. Dans le cas des normes rigides, les fonds peuvent être dédiés, sinon, les arrondissements s'attendent à disposer d'une certaine marge de manœuvre. Le financement des normes doit aussi être basé sur les résultats, et non sur les gestes à poser : si un arrondissement doit mettre quatre fois plus de ressources au ramassage pour arriver à rendre son territoire propre, il faut qu'il ait une dotation en conséquence, ce qui implique un exercice fastidieux de calibrage. Dans le cas des services centraux délégués aux arrondissements, les normes exigées sont souvent floues et les dotations budgétaires afférentes également. Plusieurs des arrondissements qui gèrent des services centraux par délégation ne se sentent pas justement compensés. Cette situation montre bien les difficultés qui peuvent exister dans l'élaboration de dotations budgétaires adéquate permettant d'atteindre des normes de services.

### *Autant de paramètres que d'exceptions*

Il n'est pas tellement plus aisé d'établir des paramètres équitables d'attribution budgétaire qu'il ne l'est d'établir des normes de fourniture de services. Une expérience de budget paramétrique a été appliquée en 2005 et 2006. Certains arrondissements souhaitent aujourd'hui le retour de cette formule. D'autres critiquent plutôt les paramètres choisis à l'époque, les qualifiant d'incomplets, et préfèrent se tourner vers d'autres modes d'attribution. Plusieurs ont mentionné l'importance d'établir des dotations budgétaires en fonction des besoins réels. Or, personne n'est toutefois arrivé dans les discussions à offrir une définition claire de ce que sont les besoins réels. Au mieux, a-t-on parlé d'un dénombrement des dépenses, ce qui équivaut toutefois ni plus ni moins à copier sans cesse les budgets historiques.

---

<sup>8</sup> Voir Annexe 1 pour une illustration de ces diverses définitions du centre-ville.

Les besoins sont impossibles à mesurer. En général, ils tendent vers l'infini. On peut toujours améliorer la situation ou faire mieux, lorsqu'on dispose des moyens pour le faire. Les besoins réels des arrondissements reflètent donc les services assurés étant donné leur contrainte budgétaire. Les arrondissements les mieux dotés diront qu'ils ont des besoins plus importants. Les arrondissements les moins bien dotés diront qu'ils peinent à fournir les services essentiels alors que d'autres s'offrent des services superflus. Tout est une question de perspective. Sachant que les besoins ne se mesurent pas directement, il faut recourir à d'autres moyens, comme l'utilisation de paramètres. Ces paramètres sont des indicateurs qui permettent une mesure approximative des besoins. Cette mesure n'est jamais parfaite, puisque les besoins sont insaisissables, mais s'il y a consensus sur les critères, on peut croire qu'elle génère une distribution équitable des dotations budgétaires.

Les paramètres utilisés pour mesurer les besoins des arrondissements doivent être liés aux activités qui requièrent des services publics locaux. Sans étonnement, le paramètre qui a été le plus souvent évoqué lors des rencontres dans les arrondissements est celui de la population résidente. Les résidents consomment effectivement l'essentiel des services locaux fournis par les arrondissements. Plusieurs ont souligné également l'importance de tenir compte des fonctions d'emploi, de consommation et de transit des arrondissements, qui exercent également une pression sur les services locaux. Des facteurs plus pointus sont aussi évoqués, comme les caractéristiques du réseau de voirie (rues, trottoirs, pentes, étroitesse des rues, etc.), la superficie du territoire, les équipements hérités du passé, le vieillissement des infrastructures et la forêt urbaine. Des caractéristiques liées à la population devraient également être prises en compte, comme la pauvreté, l'itinérance, le nombre d'enfants et l'importance de l'immigration. Certains allèguent que la centralité devrait aussi faire partie des critères. Il semble toutefois que la centralité agit sur l'ensemble des autres facteurs, ce qui n'en fait peut-être pas, au final un critère si important.

La tenue d'événements spéciaux a été mentionnée comme étant un critère à prendre en compte. Lorsqu'il s'agit d'événements récurrents, on peut croire qu'ils sont captés par les critères d'emploi, de consommation ou de transit<sup>9</sup>. Pour les événements majeurs, il est peut-être plus facile de conclure des ententes à la pièce que d'essayer de les entrer dans une formule. Certains ont aussi fait allusion au besoin de péréquation. Or, dans un budget paramétrique, où les dépenses sont estimées par des paramètres équitables alors que les revenus proviennent surtout des zones les plus riches, la péréquation est implicite. Certains arrondissements ont aussi mentionné le souhait de prendre en compte la richesse foncière dans l'ensemble des critères. Sur le plan technique, une dotation augmentant avec les valeurs foncières équivaut toutefois à une taxe locale. Dans ce cas, on peut se

---

<sup>9</sup> Les paramètres liés au transit doivent refléter une certaine moyenne sur l'ensemble de l'année. L'enquête O.-D., souvent utilisée, est ponctuelle. Elle ne tient donc pas compte d'événements récurrents, mais ponctuels. Cet élément est à prendre en considération.

demander s'il ne serait plus efficace de financer une part des dépenses d'arrondissement par une taxe locale.

### **La création de la richesse**

La plupart des arrondissements comprennent que les problèmes de financement auxquels ils sont confrontés découlent du cadre budgétaire difficile dans lequel est également plongée la Ville de Montréal. Pour arriver à offrir aux arrondissements la possibilité de maintenir ou de bonifier leurs services, ne serait-ce que par des mesures d'indexation, la Ville doit inévitablement trouver de nouveaux moyens financiers. En l'absence de sources nouvelles de revenus, l'accroissement possible des recettes passe inévitablement par deux mécanismes : une hausse des taux d'imposition (accroissement des comptes de taxes) ou l'élargissement de l'assiette fiscale (multiplication du nombre de comptes de taxes). À choisir entre les deux, il est toujours préférable, politiquement, d'opter pour le second. C'est pourquoi plusieurs arrondissements ont insisté, lors des rencontres, sur le besoin de miser davantage sur le développement économique et la création de la richesse foncière. Acteurs importants à ce niveau, les arrondissements se disent cependant mal outillés pour contribuer efficacement au développement économique. Ils avancent aussi que la Ville s'accapare une part trop grande des recettes issues de cette croissance.

### ***Ressources insuffisantes en matière de gestion immobilière***

Un arrondissement a fait la remarque que « les coupures budgétaires sont incompatibles avec le développement ». Le climat de restriction budgétaire de la Ville serait donc nocif pour le développement économique. Pour attirer de nouvelles entreprises ou de nouveaux ménages, il faut développer de nouveaux services. Si les services se dégradent, il est plus difficile de développer. Des arrondissements déplorent également le fait qu'ils se développent à un rythme inférieur à la demande, faute de ressources. Ils manquent d'effectifs pour encadrer adéquatement les projets. Le besoin se fait surtout sentir en amont, notamment au niveau de l'urbanisme. Les compensations offertes par la Ville par l'entremise du fonds de développement arrivent trop tard, deux ans après la réalisation des projets, et sont insuffisantes. Dans certains arrondissements ex-banlieues, on a l'impression que les délais se sont allongés beaucoup par rapport à la situation antérieure. Certains ont parlé de délais de plusieurs années avant de pouvoir autoriser des projets relativement simples.

### ***Un trop faible retour sur l'investissement***

Une part importante des discussions dans les arrondissements a porté sur le Fonds de développement. Ce fonds sert à bonifier les budgets des arrondissements pour compenser l'accroissement des dépenses liées aux nouveaux développements immobiliers et créer un incitatif au développement. Les montants octroyés aux arrondissements correspondent en moyenne à 33 % des recettes fiscales provenant des nouvelles constructions résidentielles et à 5,6 % des recettes fiscales générées non plafonnées dans le



secteur non-résidentiel. L'enveloppe totale redistribuée en 2012 est de l'ordre de 3,5 millions \$. Le problème est que les enveloppes redistribuées en 2008 et 2009 s'élevaient plutôt à 15 millions \$ et couvraient jusqu'à 50 % des recettes générées dans le secteur résidentiel en moyenne. Le recul par rapport à 2009 génère donc beaucoup de frustrations dans les arrondissements. Les arrondissements sont pratiquement unanimes à réclamer le retour d'un Fonds de développement à hauteur de 15 millions \$.

Pour plusieurs arrondissements, les coupures dans le fonds de développement sont comme des engagements qui n'auraient pas été respectés. La croissance de la population et de l'emploi ajoute au stress budgétaire, si bien que certains arrondissements ont dit chercher à ralentir chez eux le développement de crainte de ne pas pouvoir en assumer les coûts. Le calcul des compensations pour 2012 est jugé insuffisant dans la plupart des arrondissements. La formule actuelle de redistribution du fonds de développement n'est pas incitative. Elle inhibe le désir de développer et de créer de la richesse. Plusieurs disent souhaiter une formule qui récompense davantage le développement. Certains ont mentionné vouloir des compensations plus généreuses pour le secteur non-résidentiel. D'autres arrondissements, dont les possibilités de développement sont plus limitées, se sont dits inquiets de voir une trop grande part du financement des arrondissements reposer sur le Fonds de développement.

## Chapitre 2 : Financement des arrondissements : historique et regard chiffré

Ce chapitre se divise en deux parties. La première est un rappel historique depuis 2001 des diverses décisions prises par la Ville de Montréal en matière de financement des arrondissements. La seconde présente des chiffres pour la période 2005 à 2012. Ces informations permettent de mieux comprendre l'état des lieux sur les finances des arrondissements en 2012.

### Rappel historique<sup>10</sup>

L'ensemble des municipalités de l'Île de Montréal ont été fusionnées en une ville le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Cette fusion a été accompagnée de la création de 27 arrondissements dont certains (13) composés d'une seule ancienne ville, d'autres (5) avec un territoire provenant d'un regroupement de plus d'une ancienne ville ou d'une ancienne ville et de quartiers de Montréal (1) et d'autres (8) provenant du démembrement du territoire de Montréal pré-fusion. Il a donc été nécessaire d'élaborer des budgets pour ces arrondissements. Pour les arrondissements provenant d'anciennes villes, le budget devait refléter l'existant en termes de niveau de services et de recettes. Pour les arrondissements nés de l'ancienne Ville de Montréal, il s'agissait plutôt d'information comptable dérivée ou fragmentée. Ces budgets sont le fondement historique des budgets des années qui suivent et se reflètent encore dans les dotations en 2012.

La validité de ces budgets est difficile à vérifier. Quels critères devraient être utilisés? Leur acceptation par le pouvoir politique? Cela dit, il est plausible de croire que l'expertise budgétaire plus grande des anciennes villes a permis une meilleure adéquation des budgets et besoins. Néanmoins, si l'on examine les données des budgets paramétriques des arrondissements de la Ville de Montréal pour l'année 2005, faisant l'hypothèse que les critères choisis permettaient effectivement une dotation équitable, on s'aperçoit que 5 arrondissements sur 10, parmi les arrondissements les moins bien dotés, étaient des arrondissements ex-banlieues, et que 4 arrondissements sur 9 parmi les mieux dotés étaient des arrondissements ex-ville. On peut remettre en question les paramètres quant à leur capacité à générer des budgets parfaitement équitables, mais l'exercice est suffisamment rigoureux pour conclure que les arrondissements ex-ville ne sont pas systématiquement moins bien dotés que les arrondissements ex-banlieues (du moins pas selon ces critères) en 2005.

L'examen du processus d'attribution des fonds du PTI est moins rassurant, puisqu'il influence à terme l'adéquation des budgets de fonctionnement et des besoins des arrondissements. Dans ce cas, les montants du Programme triennal d'investissement (PTI) ont été calqués sur une agrégation des trois

---

<sup>10</sup> Ce texte fait appel à l'information contenue dans *Historique de la détermination de la dotation*

*budgétaire des arrondissements* Division de la planification budgétaire Direction du budget, Ville de Montréal 2012 et dans divers documents internes qui nous ont été fournis par le Service des finances de la Ville de Montréal ainsi qu'à "Services centraux, services en trop; la dérive centrifuge des arrondissements de Montréal" par Pierre J. Hamel dans *La métropolisation et ses territoires* Gilles Sénécal et Larence Bherer Éd PUQ p 157-178

années précédant la fusion, soit 1999- 2001, desquels les investissements relevant, après la fusion, de la compétence de la Ville-centre ont été soustraits. Si un arrondissement avait durant ces trois années surtout fait des investissements dans des domaines maintenant de compétence de la Ville-centre, ceci affectait à la baisse sa part pour toutes les années subséquentes et vice-versa.

On observe trois phases de financement des arrondissements de la Ville de Montréal. La première se déroule durant les années 2003 et 2004 et sert à l'introduction des fonds spéciaux. La période suivante, de 2005 à 2006, est caractérisée par le Budget dynamique et évolutif (BDÉ) et par l'introduction du pouvoir de taxation des arrondissements. À partir de 2007 et jusqu'à aujourd'hui, on assiste à une phase de financement où les solutions sont plus variables d'une année à l'autre.

### ***2003-2004 Introduction de fonds spéciaux***

Un fonds de péréquation et de mise à niveau prévu dans la Charte de la Ville est mis en place lors du budget de 2003. Un montant de 5 millions \$ est distribué comme suit : 3,75 millions \$ selon la part de la population de chaque arrondissement dont la dotation résidentielle<sup>11</sup> par personne est inférieure à la dotation résidentielle moyenne de 2002, soit 12 sur 27 arrondissements, dont sept tirés de la Ville pré-2002; et 1,25 million \$ selon la part de la population défavorisée définie au Recensement de 1996 de chaque arrondissement, soit 14 des 27 arrondissements<sup>12</sup>. Un second montant de 5,1 millions \$ divisé en deux enveloppes de 3,8 millions \$ et de 1,3 million \$ est distribué selon ces critères en 2004 pour un total de 10,1 millions \$.

Un fonds de budgétisation du développement (1) de 3,3 millions \$ en 2003 et de 6,1 millions \$ en 2004 (3,3 millions \$ +2,8 millions \$) est également versé aux arrondissements. Cette mesure « assure un redressement des budgets des arrondissements admissibles sur la base de l'accroissement du rôle foncier attribuable à l'ajout de nouveaux bâtiments. Un arrondissement devient admissible aux crédits de la budgétisation uniquement si cet accroissement est supérieur à l'accroissement moyen de tous les arrondissements » (Budget 2003, p106). Ceci veut dire qu'un arrondissement qui croît régulièrement juste en dessous du taux de croissance moyen ne reçoit rien pour les compenser pour les coûts de cette croissance. Cette formule est remplacée en 2005 par une part des nouveaux revenus de taxe foncière pour couvrir le coût du développement, soit une part de 33,3 % des recettes provenant du secteur résidentiel et 5,6 % provenant du non-résidentiel. On calcule à l'aide d'une estimation des coûts des services aux nouvelles constructions résidentielles et non résidentielles les montants auxquels chaque

---

<sup>11</sup> La dotation résidentielle est obtenue à la suite d'une série de redressements. Premièrement, les budgets sont corrigés pour les différences de responsabilités qui prévalent entre les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal et ceux des ex-villes de banlieue, ainsi que pour certaines particularités budgétaires. Ensuite, le regroupement des dépenses corrigées qui sont destinées à financer uniquement les services à la population – excluant ceux qui sont fournis aux entreprises, aux institutions ou aux autres activités non résidentielles – permet d'établir la dotation résidentielle p 105 Budget 2003

<sup>12</sup> Voir Budget 2003, p105-106 pour une discussion du concept de défavorisation.

arrondissement a droit après l'application de la règle de croissance supérieure à la moyenne<sup>13</sup>. En 2008, le Fonds de développement devient automatique.

Un fonds d'incitatifs au développement de 2,2 millions \$ est aussi versé aux arrondissements en 2003 et 2004. On leur remet alors 10 % des nouvelles taxes générées par les nouveaux bâtiments construits sur leur territoire. Ce montant n'est pas intégré à leur dotation. Il retombe à zéro dès la quatrième année.<sup>14</sup> Cette remise à zéro a été faite en 2006 pour les montants de 2003, mais pas en 2007 pour les montants de 2004; on a alors intégré ces montants à la dotation de base. La possibilité de vendre les réserves pour parcs et terrains de jeux et d'en garder 20 % du produit est alors introduite.

### ***2005-2006 Introduction du Budget dynamique et évolutif et du pouvoir de taxation des arrondissements***

Le principe du Budget dynamique et évolutif (BDÉ) est d'octroyer aux arrondissements le plus élevé de trois montants de dotation suivants pour l'année 2005 :

- Celui déterminé par le budget de 2004 + 0,2 x (budget paramétrique 2005 – budget 2004). Le budget paramétrique est expliqué ci-après.
- Budget 2004<sup>15</sup> + fonds de développement qui est expliqué ci-après.
- Budget 2004 x 1,015 : ce facteur d'accroissement est fixé annuellement.

Pour le budget de 2006, le BDÉ est reconduit. On corrige alors certains paramètres et on tient compte des défusions.

Le Fonds de développement (2) pour 2005 est basé sur le rendement fiscal des nouveaux bâtiments de la Ville de Montréal, soit les revenus de taxation générés, à l'exclusion des taxes dédiées à l'eau et à la voirie, et des taxes d'arrondissement pour services ou investissements. La répartition se fait comme suit :

- Un montant pour compenser le coût supplémentaire du développement sur les services de l'arrondissement;
- (Enveloppe – coûts supplémentaires) x 0,5 répartie entre les arrondissements selon leur proportion des nouveaux bâtiments;

---

<sup>13</sup> Ceci repose sur *Analyse portant sur les paramètres de coûts de services municipaux dans un contexte de développement urbain* Pierre Prévost 2004 pour la Ville de Montréal

<sup>14</sup> Voir Budget 2003 p 108. On y indique que *chaque année, un nouveau cycle de trois ans de remise de taxes débutera et sera calculé sur la base des nouveaux bâtiments inscrits au rôle au cours de la période annuelle qui précède de deux années l'application du budget où s'amorce le cycle.*

<sup>15</sup> Le budget 2004 (2005) est corrigé pour les affectations

- (Enveloppe – coûts supplémentaires) x 0,5 répartie entre les arrondissements selon leur proportion du rôle foncier, nouveaux bâtiments exclus.

La ville centre conserve le résidu non alloué.

Le Budget paramétrique (BP) représente quant à lui un budget ajusté afin d'éliminer les effets associés aux différences dans l'exercice des responsabilités qui prévaut encore entre les arrondissements de l'ex-Ville de Montréal et ceux des ex villes issues de la banlieue ainsi qu'à certaines particularités budgétaires (activités déléguées, charges inter-unités, etc.), des ajustements, tant positifs que négatifs, sont apportés aux budgets<sup>16</sup>. On utilise de l'information sur seize types de dépenses pour établir seize enveloppes selon les fonctions suivantes : sécurité publique; transport divisé en voirie (divisé entre nettoyage et entretien); déneigement (divisé entre épandage, déblaiement, chargement, transport et élimination) et éclairage; hygiène du milieu divisé en déchets domestiques et matières secondaires; santé et logement; aménagement et urbanisme; développement; loisirs; sports et culture; administration générale. L'utilisation de formules spécifiques à chaque enveloppe permet de les répartir entre les arrondissements. Ces formules tiennent compte des besoins (population, km de rues ou de trottoirs, par exemple) et des différentiels de coût (indicateur de dénivellement pour l'épandage ou de distance des dépôts neige pour le déneigement, par exemple) en assez grand détail. L'introduction d'une formule de péréquation portant sur les dépenses de santé et de loisir, sport et culture permet une réallocation de ces montants en tenant compte non seulement du morcellement, mais aussi de la part de la population défavorisée. On augmente le montant des arrondissements avantagés par ce calcul, laissant inchangé le montant des autres arrondissements (péréquation verticale brute financée par la Ville-centre plutôt que nette horizontale financée par les arrondissements entre eux).

Le système de financement du BP est donc un système de subventions spécifiques (dits de bloc), fixé en tenant compte d'indicateurs de besoins et de coûts. Les arrondissements peuvent dépenser leur dotation comme ils le souhaitent et ajouter des recettes autonomes si désirées pour rehausser leurs dépenses dans tel ou tel domaine. L'annexe 2 décrit en détail les formules utilisées dans le BP.

### ***2007- 2012 Des financements ad hoc***

En 2007, la Ville de Montréal exerce une sorte de gel budgétaire. On verse alors aux arrondissements la même dotation qu'en 2006, à quelques ajustements près. Parce qu'il n'y pas de croissance des dotations, les efforts de convergence fiscale entamés par le budget paramétrique sont stoppés.

En 2008, on répartit 6,2 millions \$ supplémentaires entre les arrondissements éligibles à la péréquation en 2005 et 2006 et on verse 1,4 million \$ pour les bibliothèques. Le 6,2 millions \$ est réparti suivant la moyenne du taux de croissance du budget des arrondissements en 2005 et 2006 qu'on applique au

---

<sup>16</sup> Supra note 4 p10

budget de 2007 afin de voir ce qui devrait être versé en péréquation pour l'année 2008. Le montant total qui devrait être versé alors en péréquation atteint 9,6 millions \$. On plafonne toutefois cette somme à 6,2 millions \$ pour tenir compte de sommes versées par ailleurs, et on la répartit au prorata du 9,6 millions \$. Quant au 1,4 million \$, il s'inscrit dans une politique amorcée en 2006 qui a vu les arrondissements exigeant des frais d'abonnement aux bibliothèques (LaSalle, Verdun, Anjou, St-Léonard) les abolir en échange d'une augmentation de leur dotation et qui voit les arrondissements qui n'ouvrent pas leurs bibliothèques un nombre suffisant d'heures (47 h et maintenant 53h/semaine) recevoir une augmentation de leur dotation pour ce faire. La répartition entre arrondissements dépend de l'écart entre leur pratique et les heures cibles.

Le Fonds de développement (3) dispose en 2008 d'une enveloppe de 15 millions \$. Les revenus supplémentaires attendus des nouveaux bâtiments sont de l'ordre de 22,3 millions \$. Même si 50 % de ce montant correspond à 11,1 millions \$, on décide de remettre une somme de 15 millions \$ aux arrondissements. La différence est justifiée comme couvrant les coûts associés aux conversions des structures résidentielles, soit 3,9 millions \$. Sur les 15 millions \$, une somme de 5,5 millions \$ sert pour compenser le coût supplémentaire de l'arrondissement lié aux nouvelles constructions (selon la formule Prévost). Un montant supplémentaire de 2,8 millions \$ est associé à la hausse des valeurs foncières résultant de ces nouvelles constructions.<sup>17</sup> Le reste, soit 6,7 millions \$, est réparti selon le pourcentage de croissance de la richesse de chacun des arrondissements par rapport à la croissance totale de la richesse, incluant autant l'apport du bâti ancien que des nouvelles constructions dans la variation des valeurs foncières.

Pour l'année 2009, on répartit 2 millions \$ entre les arrondissements qui étaient éligibles à la péréquation en 2005 et 2006 et on répartit les montants additionnels suivants sur des bases plus ou moins ad hoc : 3,5 millions \$ pour les coûts de déneigement, 600 000 \$ pour la correction historique liée aux sites de neige, 1,5 million \$ pour la correction historique des contrats de 2007-2008, 1,4 million \$ pour le marquage et la signalisation, 1,4 million \$ pour les bibliothèques (fin de la mise à niveau en terme des heures), et 50 000 \$ pour le Musée de Lachine.

Le Fonds de développement (4) dispose encore en 2009 d'une enveloppe de 15 millions \$ équivalent à 50 % des revenus de taxes (12,9 millions \$) tirés des nouveaux bâtiments. La moitié, soit 7,5 millions \$, est versée selon le poids du budget (hors taxe et affectation) de chaque arrondissement dans le total des budgets des arrondissements de 2008. Un montant est versé pour compenser les coûts supplémentaires de l'arrondissement liés aux nouvelles constructions (formule Prévost). Le reste de l'enveloppe est retournée à 50 % aux arrondissements selon leur proportion des nouveaux bâtiments et à 50 % selon leur proportion du rôle foncier, nouveaux bâtiments exclus et tenant compte du 3,8 millions \$ pour conversion.

---

<sup>17</sup> La valeur d'un nouvel immeuble est plafonnée dans ce calcul en 2008 et 2009.

Pour le budget de l'année 2010, il n'y a pas de péréquation ou de mise à niveau. Le fonds de développement (5) est aussi réduit à 4,4 millions \$. Il ne sert qu'à compenser les coûts liés aux nouvelles constructions. Le montant est versé selon la formule Prévost. Un versement additionnel *ad hoc* de 12 millions \$ est tout de même accordé aux arrondissements. On distribue ce montant entre trois enveloppes soit 2,4 millions \$ (20 %) pour la neige, 6 millions \$ (50 %) pour les services aux familles et 3,6 millions \$ (30 %) pour les coûts reliés à l'attraction de non-résidents. On alloue ces enveloppes selon des formules spécifiques. Pour le budget neige, c'est 5,8 % en fonction du réseau scolaire, 4,2 % pour Ville-Marie et 10 % en fonction du budget de déneigement. Pour le budget famille, c'est 40 % en fonction du nombre de familles avec enfants et 10 % en fonction du nombre de ménages sous le seuil de faible revenu. Pour le budget attraction de non-résidents, c'est le nombre de déplacements, selon l'enquête Origine-Destination 2003 réalisée par l'AMT. Un poids double est attribué aux déplacements ayant un motif autre que le travail (considérant que ces déplacements génèrent davantage de coûts). Par ailleurs, un plafond de 10 % pour la part d'un arrondissement est utilisé afin de tenir compte de coûts marginaux considérés fortement décroissants au-delà d'un certain seuil. On évalue en même temps les sur-dotations de sept arrondissements totalisant 22,5 millions \$ selon la formule du BP et on enlève 2,5 millions \$ à ces arrondissements en proportion de leur part de sur-dotation pour le redistribuer en vertu de la part des sous-dotations aux douze arrondissements sous-dotés (le montant total des sous-dotations est évalué à 31,4 millions \$ selon les critères du BP).

Pour les années 2011 et 2012, il y a peu de changement dans les politiques de dotation des arrondissements. En 2011, il n'y a pas de péréquation ou de mise à niveau, mais le 12 millions \$ de 2010 est intégré aux dotations de base. Le fonds de développement (5) dispose d'une enveloppe de 4,7 millions \$, qui sert uniquement pour compenser les coûts selon la formule Prévost. En 2012, le changement le plus marquant est une dotation supplémentaire à l'île Bizard-Sainte-Geneviève pour compenser pour son paysage humanisé et la défusion de St-Anne de Bellevue.

On peut conclure cette partie en notant que l'introduction du BDÉ marque une systématisation des efforts de la Ville visant à corriger des manques dans la dotation des arrondissements provenant des décisions prises lors de la confection du budget de 2002. Malheureusement, ce processus, certes améliorable, mais fondé sur des critères raisonnables n'a pas été mené à terme. Depuis 2007, c'est un processus incertain et de faible prévisibilité qui semble déterminer l'évolution des dotations des arrondissements. Les efforts de convergence ou de *péréquation* se sont atténués. Par conséquent, dix ans plus tard, force est de constater que le caractère « historique » des budgets d'arrondissements demeure prédominant.

Terminons ce survol en notant que l'appréciation de l'évolution des formules de financement doit se faire en tenant compte du processus d'uniformisation des conventions collectives en place depuis 2005 et qui fait qu'en 2012, l'ensemble des employés de la Ville de Montréal sont soumis aux mêmes règles. Il n'y a pas d'employés d'arrondissements. Il n'y a que des employés de la Ville œuvrant en

arrondissement. Ces employés sont mobiles (cadres et professionnels, cols blancs) ou non (cols bleus) entre arrondissements. Ce sont les pratiques administratives de la Ville qui expliquent cette absence de mobilité. Les cols bleus ont un plancher d'emplois de 3804, mais depuis la titularisation des auxiliaires ayant travaillé temps plein durant une année, ce plancher de facto est 4250, incluant les 446 nouveaux titularisés. Ce plancher est au niveau de la Ville. Cependant, tout départ doit être comblé en arrondissements à moins que la fonction ne soit plus exercée. Les cols bleus sont assignés de façon journalière à leur tâche étant donné leurs compétences (permis de conduire...). Cette flexibilité des assignations se fait de façon différente entre les arrondissements, reflétant la culture locale de gestion. Certains arrondissements sont plus prisés que d'autres comme lieu de travail, suivant la proximité des autoroutes ou des ponts par exemple. On observe des surplus dans certaines fonctions qui devraient se résorber avec les départs à la retraite (5 % par année environ). Cela dit, les arrondissements sont dépendants de leur histoire en termes d'utilisation plus ou moins grande de l'impartition ou du travail en régie et certains ne peuvent pas facilement faire appel au secteur privé pour réduire leurs coûts. Règle générale, on constate des surplus de cols bleus au printemps et en automne, un équilibre s'il neige en hiver et un manque en été.

Il est important aussi de prendre en compte que les anciennes dettes des villes pré-fusion sont à la charge des contribuables des anciennes villes jusqu'à leur extinction<sup>18</sup>. La Ville-centre fait les paiements et perçoit les montants nécessaires par un impôt foncier intégré dans le taux de secteur (car un arrondissement peut contenir plus qu'une ex-ville). L'ensemble des immeubles et structures sont quant à eux propriétés de la Ville, même lorsque financés par les PTI d'arrondissements. Les revenus tirés de la vente de ces immobilisations financés en partie par ces dettes locales sont retournés en majorité à la Ville-centre. Les arrondissements occupent donc des locaux qui sont propriété de la Ville de Montréal lorsqu'ils ne louent pas au secteur privé. Les locaux de la Ville font l'objet d'un loyer, mais les critères d'établissement de ces loyers notionnels ne sont pas clairs et il semble plausible qu'ils varient entre arrondissements. L'importance des loyers payés à des propriétaires privés varie également en proportion dans chacun des arrondissements. Les arrondissements utilisateurs de locaux loués privéement doivent payer l'indexation annuelle de ces loyers. Comme les locaux fournis par la ville ne semblent pas voir leur loyer annuel indexé, ceci crée un problème d'inégalité de traitement entre les arrondissements.

### **L'évolution chiffrée 2005-2012**

Dans cette partie du texte, nous examinons les recettes et dépenses de l'agglomération, de la Ville-centre et des arrondissements de façon globale. Nous nous intéressons ensuite à l'évolution des dépenses de chacun des arrondissements dans l'ensemble des budgets alloués aux arrondissements.

---

<sup>18</sup> Ainsi que les ajouts à ces anciennes dettes survenant d'événements post-fusion tels des jugements obligeant une ancienne ville à déboursier un montant.



## *Analyse globale*

Un premier ensemble de calculs permet de constater que l'occupation de l'espace économique par les recettes fiscales de la Ville de Montréal a diminué sur la période 2005-2010. En effet, les recettes de la Ville ont crû au rythme de l'inflation de 2005 à 2010<sup>19</sup>, mais par rapport au PIB de la région administrative de Montréal (région 6), les recettes fiscales totales de la Ville sont passées de 2,82 % à 2,67 %<sup>20</sup>. Si on avait maintenu ce ratio inchangé, on serait allé chercher environ 125 millions \$ de plus. Une première observation est qu'une croissance moindre des dépenses et des recettes municipales que le PIB implique que les besoins en biens et services fournis publiquement au niveau local diminuent avec la croissance du revenu réel à moins qu'il n'y ait eu une croissance de la productivité de ce secteur public. Une deuxième observation est que cet espace fiscal aurait pu être occupé par les arrondissements. Ceci veut donc aussi dire que le déséquilibre fiscal décrié par les arrondissements pouvait être comblé par une hausse de leur fiscalité locale sans que le fardeau fiscal des résidents soit accru de façon indue. Une dernière observation est que les changements démographiques font qu'il y a substitution possible entre consommation de biens privés et de biens fournis publiquement et entre biens fournis par divers niveaux de gouvernement.

Le principal objet de litige entre les arrondissements et la Ville n'est cependant pas l'occupation du domaine fiscal, mais le sous-financement, tel qu'évoqué par les arrondissements. On parle de services centraux hypertrophiés ou d'un gel des dotations. Le tableau 1 permet d'examiner la question de la taille relative des divers services. Il indique que ces dotations des arrondissements ont augmenté en valeur absolue de 135 millions \$ entre 2005 et 2012 ou de 18,9 % sur la période<sup>21</sup>. De ce montant,

---

<sup>19</sup> Soit 7,5% pour l'IPC Montréal de Statistique-Canada.

<sup>20</sup> Les données du PIB proviennent de

[http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm\\_finnc/conjn\\_econm/compt\\_econm/pib\\_ra\\_2008-2010.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/compt_econm/pib_ra_2008-2010.htm) ET [2003-2007.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/compt_econm/pib_ra_2003-2007.htm) Les données des recettes proviennent du budget de la Ville.

<sup>21</sup> Les sommes inscrites au budget de la Ville sont passées de 756,4 millions \$ en 2005 à 850,1 millions \$ en 2012, ce qui diffère pour 2005 de ce qui est indiqué au tableau 1 et ce qui donne 12,3 % d'augmentation. Si l'on redresse les dotations pour l'évolution des responsabilités d'une année à l'autre (centralisation et décentralisation), on obtient les dotations de 715 millions \$ pour 2005 donc une différence de 41 millions de \$. Ce redressement pour la centralisation ou la décentralisation est fait par la Direction du budget de la Ville de Montréal. L'année de référence est 2012, ce qui fait que la situation des autres années correspond au partage des compétences de cette année. Les coûts de chaque activité dont la responsabilité a varié entre 2005 et 2012 ont été identifiés pour 2012 en \$ de l'année du changement. Les montants ont été soustraits (centralisation) ou ajoutés (décentralisation) des budgets de dotation lorsqu'il s'agit d'un changement des dépenses. Lorsqu'un revenu a été décentralisé, on accroît les revenus propres des arrondissements et réduit leurs dotations d'un même montant. La correction pour centralisation décentralisation ampute les budgets de 2005 d'un montant trop élevé d'environ 4 millions \$. Si on dégonfle le chiffre global de la ville pour tenir compte de l'inflation entre 2005 et 2012 (IPC), on surestime la dotation corrigée à 719,8 millions \$. Si on prend la moyenne des deux corrections, le total des dotations à responsabilités constantes devient 717,4 millions \$, plutôt que 715 millions \$, soit 0,3% d'écart. Puisque la différence est marginale, nous utilisons ici les données fournies par la Ville. Le plus important

33,5 millions \$ soit 25 % provient de versements du Fonds de Développement intégré aux dotations sur une base annuelle. Il semble donc que la perception notée plus tôt qu'il y a eu gel s'avère être fausse. Au même moment, les dépenses courantes des services centraux, directement sous le contrôle de la Ville, ont augmenté de 88 millions \$ ou 9,7 %. Le poste de dépense qui a le plus augmenté sur la période est celui des paiements pour services passés aux caisses de retraite, soit de 312 millions \$ ou 472,7 %. Ceci s'explique par l'évolution des taux de rendement des régimes depuis 2007 et par les exigences de financement qui augmentent en période de bas taux d'intérêt (conversion du passif en rentes). Ces dépenses se font au bénéfice des divers groupes à l'emploi de la Ville de Montréal, y compris dans les arrondissements.

Si on se limite aux dépenses contrôlables par le conseil d'agglomération, le conseil de la Ville de Montréal ou les conseils d'arrondissement, ce sont les dépenses relevant du conseil d'agglomération qui ont augmentées le plus rapidement, en partie parce qu'intensives en carburant et en partie parce que des décisions ont été prises pour augmenter l'offre de transport en commun en termes réels (budget STM) ou pour des mises à niveau nécessaires en termes de services (service d'incendie). Ce sont les dépenses directes et en dotation de la Ville qui ont augmenté le moins sur la période. Cette situation financière difficile s'explique surtout par la nécessité de contributions pour services passés aux fonds de pension, comme l'indique le tableau ci-dessous. Si elles avaient cru au même rythme que le budget total, ces dépenses seraient de l'ordre de 84 millions \$ en 2012, soit 294 millions \$ de moins que leur niveau observé. Et de ce 378 millions \$, entre 75 et 90 millions \$ de contributions pour service passé est associé aux employés des arrondissements<sup>22</sup>. La perception de services centraux s'appropriant une part croissante du budget de la Ville doit donc être remise en question. Ces résultats financiers sont d'ailleurs cohérents avec les résultats portant sur l'évolution des années-personnes par poste de dépense.

---

montant de réduction des dotations dû à la centralisation est de loin celui provenant de la centralisation des activités dans le domaine des matières résiduelles, soit 27 des 41 millions \$ de redressement.

<sup>22</sup> Ce chiffre est obtenu en soustrayant du total de 378 M\$ les dépenses spécifiquement identifiées au budget soit 135 M\$ et en répartissant le résidu selon la masse salariale. On obtient alors un montant de 82 M\$ pour les arrondissements avec une marge d'erreur, car ceci ne tient pas compte de l'évolution spécifique de chaque fonds de pension d'où l'utilisation d'un intervalle dans le texte.

**Tableau 1 : Principaux postes de dépenses de la Ville de Montréal 2005-2012**

	2005		2012		Variation 2005-2012	
	M\$	% du total	M\$	% du total	M\$	%
Caisse de retraite (services passés)	66	1,8	378	8,0	312	472,7
Transport en commun	306	8,2	446	9,4	140	45,8
Sécurité publique	724	19,5	991	20,9	267	36,9
Service de l'eau	127	3,4	170	3,6	43	33,9
Arrondissements (dotation)	715	19,3	850	17,9	135	18,9
Services centraux (excluant sécurité publique et eau)	904	24,3	992	20,9	88	9,7
Autres (service de dette, contribution, etc.)	872	23,5	917	19,3	45	5,2
<b>Total</b>	<b>3 714</b>	<b>100,0</b>	<b>4 744</b>	<b>100,0</b>	<b>1030</b>	<b>27,7</b>

Source : Service des Finances, Ville de Montréal.

Même s'il est difficile de conclure à un gel des dotations des arrondissements entre 2005 et 2012, on constate à partir de 2009 qu'il y a stagnation des dotations, de 840,5 millions \$ à 850,1 millions \$, soit à peine 1 % de croissance sans correction pour les changements de responsabilités, et de 820,1 millions \$ à 850,1 millions \$, soit environ 3,5 % de croissance en corrigeant pour ces changements. Dans ces circonstances, la perception d'un gel peut se comprendre.

Selon les règles budgétaires actuelles, tous les arrondissements de la Ville de Montréal sont autorisés à prélever des impôts locaux d'une part pour le financement des dépenses d'investissements (remboursement des montants de PTI) et d'autre part pour leurs dépenses de fonctionnement. Au cours des dernières années, seuls 9 arrondissements sur 19 se sont prévalus de ce droit. Cet impôt leur permet de recueillir les fonds qu'ils jugent nécessaires pour fournir les services appropriés. Ainsi, le gel des dotations de la Ville n'équivaut pas nécessairement à un gel des budgets des arrondissements. Si des arrondissements ont procédé à des gels budgétaires, c'est donc qu'ils ont approuvé, au moins tacitement, la politique de gel de la Ville.

Des responsabilités relevant de l'agglomération ou de la Ville sont exercées par les arrondissements. Ainsi, il existe des équipements ou des espaces sur l'île de Montréal qui sont des responsabilités de l'agglomération, mais dont la gestion quotidienne est exercée par la Ville (parc de la montagne) ou par les arrondissements (parc Angrignon). Les critères précis (taille, localisation, clientèle) expliquant ces désignations ne sont pas connus : il semble que ce soit en partie le résultat d'arbitrages politiques lors des fusions de 2001. Il n'y a pas de dotations spécifiques qui sont versées aux arrondissements dans leur budget pour les dépenses encourues pour ces équipements et espaces. Les dotations initiales de 2001 auraient été établies en tenant compte de ces dépenses. Il n'est pas possible pour la Ville d'identifier pour le moment combien les arrondissements dépensent sur ces activités et quelles parts de leurs dotations s'expliquent par ceci. Des services de la Ville sont aussi fournis aux arrondissements sans que ceux-ci ne payent en retour. Des exemples évoqués sont le coût de transport des livres entre bibliothèques dans le cadre du prêt réseau ou encore la fourniture d'arbres. Il semble que la décision de ne pas faire payer tel ou tel service repose sur des bases historique ou politique et non pas économique. Des services sont aussi fournis entre arrondissements avec plus ou moins de transparence dans la reddition des services et dans l'établissement de leurs coûts. Finalement, dans au moins un cas, celui de la *Démarche concertée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* la Ville signifie aux arrondissements une enveloppe<sup>23</sup>, l'arrondissement la répartit entre bénéficiaires et la Ville verse le paiement. Dans ce cas, c'est l'arrondissement qui choisit comment dépenser l'argent, alors que la Ville effectue la dépense. Ceci s'explique par le fait que ces fonds proviennent du gouvernement du Québec (MESS) et que Montréal doit lui rendre des comptes. Cette liste n'est pas exhaustive; cela dit, il semble plausible de croire qu'un montant de l'ordre de 5 à 10 millions \$ est offert en services sans tarification inter-unités par la Ville.

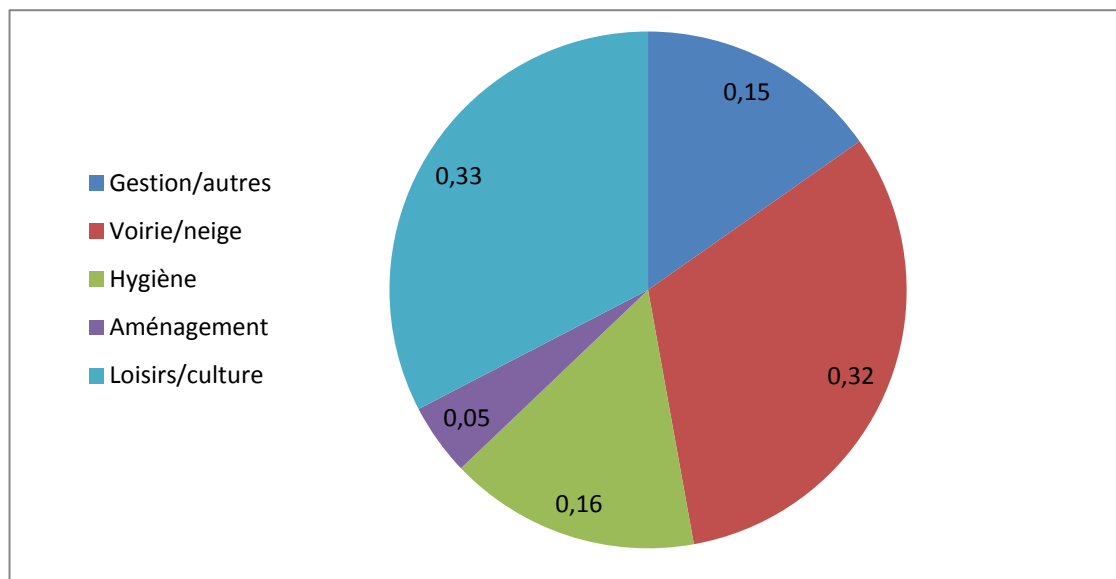
### ***La situation financière des arrondissements***

Les principales responsabilités des arrondissements en matière de services se regroupent dans deux grands domaines : celui du sport, loisirs et culture, et celui de la voirie. Ces deux grands champs de compétence représentent à eux seuls plus de 60 % des dépenses budgétaires des arrondissements en 2012 (voir figure 1).

---

<sup>23</sup> Déterminé par la formule suivante : 75 % selon un indice de défavorisation (économique (revenu, emploi, éducation) et sociale ( statut familial)) et 25 % selon un indice composite (âge, immigration, pauvreté).

**Figure 1 : Dépenses budgétées des arrondissements, Ville de Montréal, 2012, cinq grands postes**



*Source : calcul des auteurs avec des données provenant du Service des finances, Ville de Montréal.*

Dans le domaine du sport, loisir et culture, la principale responsabilité des arrondissements concerne l'entretien et l'aménagement des parcs et des aires de jeux. Cette responsabilité compte pour près de 10 % des dépenses budgétaires. Les autres composantes de ce secteur sont les centres communautaires (7,7 %), les patinoires (3,6 %), les piscines (3,8 %) et les bibliothèques (5,5 %). Du côté de la voirie, les responsabilités des arrondissements touchent l'aménagement des routes et des infrastructures locales et leur entretien, ainsi que l'entretien des routes artérielles. Dans l'entretien des routes, la fonction la plus importante est celle du déneigement. Elle accapare plus de 15 % du budget des arrondissements. Les autres fonctions liées à l'entretien des routes et au transport comptent également pour un total de près de 15 % du budget des arrondissements. Le tableau 2 présente ces informations sur les dépenses des arrondissements pour 2005 et 2012.

L'autre champ de compétences important des arrondissements est celui de l'hygiène. Il comprend essentiellement les fonctions de la collecte et du transport des matières résiduelles. Malgré une centralisation des responsabilités liées à ce champ au cours des dernières années, il occupe encore aujourd'hui une part de plus de 10 % des dépenses des arrondissements.

**Tableau 2 : Répartition des dépenses des arrondissements selon les principaux postes, Ville de Montréal, 2006 et 2012**

Postes de dépenses	2006	2012
Administration générale	13,3 %	13,3 %
Voirie municipale	11,6 %	11,2 %
Enlèvement de la neige	14,4 %	15,8 %
Autre transport	4,20 %	4,90 %
Eau et égouts	4,90 %	5,10 %
Collecte des matières résiduelles	13,3 %	10,6 %
Aménagement et urbanisme	4,7 %	4,5 %
Centres communautaires	7,4 %	7,7 %
Patinoires	4,0 %	3,6 %
Piscines	3,5 %	3,8 %
Parcs et terrains de jeux	10,5 %	10,6 %
Bibliothèques	4,5 %	5,5 %
<b>Total 12 postes</b>	<b>96,3 %</b>	<b>96,6 %</b>

Source : calcul des auteurs avec des données provenant du Service des finances, Ville de Montréal.

De façon générale, on observe une forte stabilité de l'importance relative des divers postes de dépenses pour les arrondissements entre 2005 et 2012.

Au niveau des recettes, les arrondissements se financent pour l'essentiel par des dotations. Comme l'indique le tableau 3, ces dotations représentent plus de 90 % des recettes totales des arrondissements. Parmi les autres sources de financement, on retrouve les permis de construction, les recettes provenant de l'imposition d'amendes (stationnement, bibliothèque,...) ou de la tarification (arénas, piscines, etc.).

**Tableau 3 : Part des revenus des arrondissements, trois sources, 2006 et 2012**

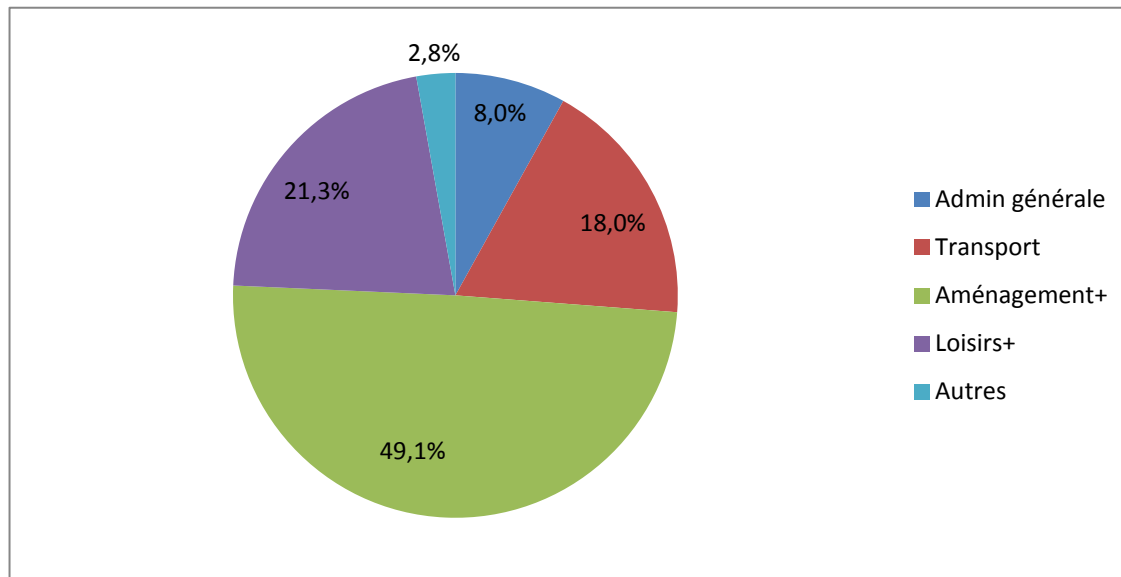
Sources de revenus	2006	2012
Revenus tirés des services rendus ou d'amendes	5,4 %	7,5 %
Montant d'équilibre	94,0 %	90,2 %
Taxe locale spéciale	0,6 %	2,3 %

Source : calcul des auteurs avec des données provenant du Service des finances, Ville de Montréal.

Parmi les recettes provenant des activités des arrondissements, ce sont surtout les permis liés à l'aménagement (ou construction) qui sont les plus importants. Ces recettes représentent près de la

moitié des recettes d'activité des arrondissements (voir figure 2). La tarification des activités de sport, loisirs et culture compte pour un peu plus de 20 % de ces recettes.

**Figure 2 : Recettes d'activités budgétées des arrondissements, Montréal, 2012, cinq grands postes**



Source : calcul des auteurs avec des données provenant du Service des finances, Ville de Montréal.

Si les dotations des arrondissements ont augmenté de 18,9 % entre 2005 et 2012, ce ne sont pas tous les arrondissements qui en ont bénéficié autant. Les arrondissements où la croissance des dotations est plus importante sont ceux de l'Île-Bizard–Sainte-Geneviève et de Ville-Marie, qui dépassent les 30 % d'augmentation. À l'opposé, dans les arrondissements de LaSalle, Plateau-Mont-Royal, Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles et Saint-Laurent, la croissance des dotations ne dépasse pas les 14 %. Ces divergences s'expliquent en partie par les mesures visant à transférer la croissance de la dotation de certains arrondissements mieux dotés vers des arrondissements considérés sous-dotés. Il demeure toutefois étonnant de voir que l'accroissement des dotations dans certains arrondissements jugés sur-dotés selon les critères du budget paramétrique se trouve au-dessus de la moyenne. C'est le cas notamment de l'arrondissement d'Outremont, dont la croissance de la dotation s'élève à 19,9 % entre 2005 et 2012. Le tableau 4 sur les dotations par arrondissement présente ces niveaux de croissance.

**Tableau 4 : Dotations redressées par arrondissements, 2005 et 2012, et changement 2005-2012**

	2005		2012		Variation 2005-2012	
	milliers \$	% du total	milliers \$	% du total	Changement dans la part en points de %	Taux de croissance en %
Ahuntsic-Cartierville	48 771	6,8	59 344	7,0	0,2	21,7
Anjou	20 623	2,9	25 031	2,9	0,1	21,4
Côte-des-Neiges - Notre-Dame-de-Grâce	55 880	7,8	67 958	8,0	0,2	21,6
Lachine	21 439	3,0	26 626	3,1	0,1	24,2
LaSalle	31 943	4,5	35 620	4,2	-0,3	11,5
L'Île-Bizard - Sainte-Geneviève	8 189	1,1	11 262	1,3	0,2	37,5
Mercier - Hochelaga-Maisonneuve	55 256	7,7	63 618	7,5	-0,2	15,1
Montréal-Nord	30 012	4,2	36 548	4,3	0,1	21,8
Outremont	12 558	1,8	15 057	1,8	0,0	19,9
Pierrefonds-Roxboro	23 603	3,3	29 019	3,4	0,1	22,9
Plateau-Mont-Royal	44 962	6,3	51 105	6,0	-0,3	13,7
Rivière-des-Prairies - Pointe-aux-Trembles	50 125	7,0	57 022	6,7	-0,3	13,8
Rosemont - La Petite-Patrie	47 199	6,6	56 274	6,6	0,0	19,2
Saint-Laurent	55 701	7,8	63 342	7,5	-0,3	13,7
Saint-Léonard	34 217	4,8	38 837	4,6	-0,2	13,5
Sud-Ouest	43 286	6,1	50 207	5,9	-0,1	16,0
Verdun	27 094	3,8	32 278	3,8	0,0	19,1
Ville-Marie	52 199	7,3	69 355	8,2	0,9	32,9
Villeray - Saint-Michel - Parc-Extension	51 988	7,3	61 647	7,3	0,0	18,6
<b>Total</b>	<b>715 044</b>	<b>100 %</b>	<b>850 148</b>	<b>100 %</b>	<b>0,0</b>	<b>18,9</b>

Source : calcul des auteurs avec des données provenant du Service des finances, Ville de Montréal.

Les budgets des arrondissements indiquent légèrement plus d'autonomie financière en 2012 qu'en 2005. La part des dotations dans le budget total des arrondissements a diminué de 4,8 points de pourcentage au cours de la période ou 5,1 %. Tous les arrondissements sauf l'Île-Bizard-Sainte-Geneviève ont vu leur part de dotations dans leur budget diminuer. C'est à LaSalle et à Montréal-Nord



que la réduction de la part des dotations est la plus forte, deux arrondissements qui ont recours à la taxation locale, et c'est à Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce et Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles que cette réduction est plus faible, deux arrondissement qui n'utilisent pas la taxation locale. Dans le cas de Rivière-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, cela s'est fait malgré une augmentation relativement faible de la dotation budgétaire. C'est à Montréal-Nord, Lachine et Ville-Marie que les budgets augmentent le plus rapidement. Sauf Ville-Marie, cette croissance s'explique par une combinaison de taxation locale et de dotations. À Rivières-des-Prairies–Pointe-aux-Trembles, Saint-Léonard et Sud-Ouest, la croissance des budgets est limitée par la faible croissance des dotations. Huit arrondissements ont vu un accroissement de leur part du total des dotations dans leur budget, quatre aucun changement et sept une réduction. L'Île-Bizard–Sainte-Geneviève et Ville-Marie sont ceux où la croissance est la plus importante et LaSalle est celui qui, en termes relatifs, perd le plus.

**Tableau 5 : Budget redressé par arrondissements, 2005 et 2012 et part des dotations**

	2005			2012			Variation 2005-2012
	Milliers \$	% du total	Dotations en % du budget	Milliers \$	% du total	Dotations en % du budget	Budget en %
Ahuntsic-Cartierville	50 275	6,6	97,0	62 204	6,5	95,4	23,7
Anjou	21 851	2,9	94,4	29 032	3,0	86,2	32,9
Côte-des-Neiges - Notre-Dame-de-Grâce	57 916	7,6	96,5	71 003	7,5	95,7	22,6
Lachine	24 595	3,2	87,2	33 797	3,5	78,8	37,4
LaSalle	33 647	4,4	94,9	43 248	4,5	82,4	28,5
L'Île-Bizard - Sainte- Geneviève	9 003	1,2	91,0	12 1716	1,3	92,5	35,2
Mercier - Hochelaga- Maisonneuve	57 349	7,5	96,3	71 460	7,5	89,0	24,6
Montréal-Nord	31 267	4,1	96,0	43 224	4,5	84,6	38,2
Outremont	14 326	1,9	87,7	18 895	2,0	79,7	31,9
Pierrefonds-Roxboro	25 405	3,3	92,9	33 196	3,5	87,4	30,7
Plateau-Mont-Royal	48 294	6,4	93,1	58 974	6,2	86,7	22,1
Rivière-des-Prairies - Pointe-aux-Trembles	52 199	6,9	96,0	59 600	6,3	95,7	14,2
Rosemont - La Petite- Patrie	49 782	6,5	94,8	60 469	6,3	93,1	21,5
Saint-Laurent	58 486	7,7	95,2	72 441	7,6	87,4	23,9
Saint-Léonard	35 760	4,7	95,7	42 276	4,4	91,9	18,2
Sud-Ouest	44 905	5,9	96,4	52 969	5,6	94,8	18,0
Verdun	29 791	3,9	90,9	39 706	4,2	81,3	33,3
Ville-Marie	61 301	8,1	85,2	83 414	8,8	83,1	36,1
Villeray - Saint-Michel - Parc-Extension	54 177	7,1	96,0	64 966	6,8	94,9	19,9
<b>Total</b>	<b>760 326</b>	<b>100,0</b>	<b>94,0</b>	<b>953 043</b>	<b>100</b>	<b>89,2</b>	<b>25,3</b>

Source : calcul des auteurs avec des données provenant du Service des finances, Ville de Montréal.

On comprend que le financement des arrondissements de Montréal repose pour l'essentiel sur des transferts de la Ville-centre. Nous reviendrons au chapitre 4 sur l'à-propos de ceci. Compte tenu de cette réalité, la validité, transparence et prévisibilité des formules de financement est particulièrement

importante. Or depuis 2007, force est de constater que ce sont des formules ad hoc, peu transparentes et très peu prévisibles qui ont été utilisées. On peut donc comprendre les frustrations des arrondissements à cet égard tout en notant leur réticence à utiliser leur pouvoir de taxation locale.

### **Chapitre 3 : Principes de partage des responsabilités et du financement**

Ce chapitre distingue tout d'abord trois façons de décentraliser des responsabilités. Il présente les principes guidant la dévolution des responsabilités. Il se tourne ensuite vers le financement de celles-ci, traitant tout d'abord du partage entre financement sur ressources propres et transferts, puis des ressources propres, et finalement des formules de transferts. Les principes qui sont présentés ici seront utilisés dans les chapitres subséquents pour soutenir l'analyse et les recommandations.

#### **Décentralisation : nature et déterminants**

Le terme décentralisation couvre un ensemble de relations intergouvernementales qui sont de fait plus ou moins contraignantes pour l'un ou l'autre des ordres de gouvernement. Il est donc approprié de différencier déconcentration, délégation et dévolution. La déconcentration consiste en l'attribution de responsabilités du gouvernement (niveau) central (GC) à des bureaux régionaux de ce gouvernement plutôt qu'au bureau central/siège social usuellement situé dans la capitale. Cette déconcentration permet d'accélérer la prise de décisions et de mieux tenir compte des préférences locales. En revanche, elle peut avoir pour conséquences qu'une loi ou une politique nationale soit mise en vigueur différemment d'une région à l'autre. La délégation consiste à faire des entités non centrales (ENC : provinces, municipalités, arrondissements...) des agents du gouvernement central qui exercent certaines fonctions pour celui-ci. Ceci réduit la dispersion des employés du GC sur le territoire. Finalement, la dévolution implique que les ENC ont la responsabilité et le pouvoir de décider de ce qui se fait dans un domaine d'activité gouvernementale. C'est ce dernier sens qui est le plus près de celui donné usuellement au mot décentralisation. L'ensemble de ces relations intergouvernementales est quelques fois qualifié de fédéralisme financier lorsqu'on s'intéresse au financement de l'activité gouvernementale.

Dans le cas de la Ville de Montréal en 2012, les relations entre la Ville-centre et les arrondissements relèvent à la fois de la délégation et de la dévolution des pouvoirs. Mais qui devrait faire quoi?

#### **Critères de partage des champs des responsabilités**

C'est à Wallace Oates<sup>24</sup> que revient l'honneur d'avoir le premier mis de l'avant des critères explicites de partage des pouvoirs entre niveaux de gouvernements en matière de responsabilités. Nous négligeons les interventions macroéconomiques et les interventions redistributives dans ce qui suit, car ne relevant pas des gouvernements locaux, sauf en tant qu'exécutant de politiques nationales avec possiblement un co-financement local. Nous nous penchons plutôt sur les responsabilités dites microéconomiques et donc sur des services spécifiques. Ces responsabilités peuvent s'exercer soit par des dépenses budgétaires soit par des dépenses fiscales, soit par des dépenses privées résultant d'une

---

<sup>24</sup> *Fiscal Federalism*: New York Harcourt ,Brace ,Jovanovich, 1972

réglementation publique. Nous pouvons négliger les dépenses fiscales au niveau local. Par contre, le pouvoir de réglementation en milieu urbain est un outil important. Il faut donc lire ce qui suit comme s'appliquant non seulement au pouvoir de dépenser, mais aussi au pouvoir de réglementer. Le consensus suivant émerge des écrits :

- plus les économies d'échelle sont importantes, plus la taille de l'unité de fourniture devrait être importante, ce qui favorise la fourniture au niveau central;
- plus les goûts pour la quantité et le type de biens et services offerts par le secteur public varient (hétérogénéité importante) d'une juridiction locale à l'autre, moins devraient être centralisées les prises de décisions quant à la quantité et à la qualité produites, ce qui favorise la fourniture<sup>25</sup> au niveau local ;
- plus il y a d'effets externes ou d'effets de réseau positifs ou négatifs d'un gouvernement local pour les résidents d'un autre gouvernement local, plus la production devrait être gérée de façon centralisée, pour permettre d'internaliser ces effets et assurer le niveau optimal de production. Ceci peut se faire par des normes communes appliquées à des activités dévolues ou par la centralisation de la fourniture;
- plus il est possible de fournir ou produire de différentes façons (lieu physique, ratio capital/travail, etc.) les biens et services publics, plus la production devrait être décentralisée pour encourager l'innovation dans la fourniture ou la production et donc l'émulation entre gouvernements locaux.

Il faut étudier chaque activité gouvernementale pour décider si elle devrait être faite par le gouvernement central ou les gouvernements locaux. Ceci implique un détail assez fin dans l'analyse. Ainsi, il ne faut pas se demander seulement s'il faut décentraliser les parcs, mais faire l'analyse par type de parc : terrain de jeux ou terrain de soccer, petit ou grand parc, etc. De même, « faut-il décentraliser ou non le déneigement? » n'est pas la bonne question. Il faut se poser la question par activité spécifique (tassement, abrasifs...) type de rue (artérielle...). Une façon de réconcilier ces questions est de combiner normes centrales et responsabilités locales.

Dans le cas de Montréal, il est important de noter la forte imbrication géographique de la plupart des arrondissements, particulièrement de l'ex Montréal. Ceci fait que :

- Les résidents d'un arrondissement peuvent aisément habiter plus près d'un équipement collectif hors de leur arrondissement que de celui dans leur arrondissement : bibliothèque, terrain de jeux, piscine, etc. Ceci les amènera à utiliser des services hors-arrondissements et fera en sorte que l'arrondissement fournisseur de services génèrera une externalité positive;

---

<sup>25</sup> La production peut être organisée différemment que la fourniture: la fourniture d'un bien ou d'une réglementation par un gouvernement n'empêche pas sa production par un autre gouvernement ou par le secteur privé.

- Les résidents d'un arrondissement utiliseront l'infrastructure d'un arrondissement situé entre leur lieu de résidence et leur lieu de travail ou d'études ou de consommation pour se déplacer. Si les politiques de l'arrondissement de transit augmentent le coût (temps, carburant, usure du véhicule) de ce déplacement, ceci génère une externalité négative;
- La proximité permet plus facilement le regroupement de diverses activités, soit par la mise en commun de services entre arrondissements, soit par leur fourniture par la Ville-centre; ceci permet de profiter des économies d'échelle.

Une fois les responsabilités de divers niveaux de gouvernement établies, il faut que ceux-ci aient les moyens financiers nécessaires pour fournir les services qui y sont associés. Nous traitons maintenant de cette question.

### **Financement**

Le montant total de financement nécessaire au bon fonctionnement de chacun des gouvernements dépend de la quantité et de la qualité des services fournis, du mode de production de ceux-ci, du coût des intrants sur le marché et du cadre institutionnel du marché du travail. Pour notre propos, ces coûts sont fixés et nous examinons deux questions : le rôle des revenus autonomes et des transferts dans le financement des ENC et la distribution de ces deux types de revenus entre ENC.

#### ***Recettes autonomes ou transferts***

Le principe de base de financement de tout niveau de gouvernement est qu'il doit être responsable de financer ses dépenses sinon au complet, du moins à la marge. Ceci implique qu'il a accès à une assiette fiscale substantielle et qu'il peut fixer le taux de taxation de cette assiette. Il dispose donc de la capacité de varier ses dépenses sans dépendre du bon vouloir d'un autre gouvernement qui lui verse des transferts. Ceci soulève donc la question de quelle assiette fiscale attribuer à quel niveau de gouvernement.

Le principal critère de partage des assiettes fiscales entre niveaux de gouvernement est la mobilité de l'assiette fiscale, à savoir la capacité du redevable de se déplacer d'une juridiction fiscale à une autre pour se soustraire en tout ou en partie à ses obligations fiscales. Plus l'assiette est mobile, plus elle devrait être taxée par un gouvernement de grande surface, pour éviter la concurrence fiscale et les déplacements de fardeau.

L'assiette fiscale de l'impôt foncier est par définition immobile à court et moyen terme. Elle est donc une bonne source de financement pour des services locaux tels l'enlèvement des ordures ou la lutte contre les incendies lorsque les frais d'usagers ne sont pas utilisables. Les impôts sur le travail (impôt sur le revenu et taxe sur la masse salariale) et sur la consommation (TVA, taxe d'accise) portent sur des activités des individus et des ménages, agents plus mobiles que le sol où ils résident, mais moins que le capital.

Dans le cas de Montréal, les arrondissements sont des entités politiques autonomes qui ont le pouvoir de lever des revenus à la marge par un impôt foncier local. Ceci respecte bien les principes du fédéralisme financier.

### ***Transferts intergouvernementaux***

En général, le partage des champs de responsabilité et des champs fiscaux entre niveaux de gouvernements fait que le gouvernement central doit transférer des ressources aux gouvernements locaux. Comment ceci doit-il se faire?

Un système de transferts intergouvernementaux doit répondre à deux questions : combien transfère-t-on d'argent et comment? Il n'y a pas de réponse unique à ces questions, étant donné que chaque système intergouvernemental a des objectifs différents tels le développement économique, la fourniture d'un niveau minimal ou égal de services sur l'ensemble du territoire ou le redressement des externalités possibles entre gouvernements locaux.

Le montant total à transférer (combien) est déterminé de l'une des trois façons suivantes : i) un pourcentage fixe, soit de l'ensemble des recettes du gouvernement central, soit d'une partie des recettes tirées d'une ou de quelques taxes spécifiques; ii) un montant fixe déterminé annuellement comme toute autre dépense, avec ou sans consultation des gouvernements locaux; iii) un montant variable déterminé par une formule (un pourcentage des dépenses des bénéficiaires ou un montant dépendant des caractéristiques de la population : âge, éducation, etc.) ou encore une indexation (inflation, population...) d'un montant historique. Chaque façon de faire a des avantages et des inconvénients. Ainsi, le pourcentage d'un impôt donné du centre allant en transferts, s'il est élevé, réduit la rentabilité des efforts de perception dudit impôt par le gouvernement central et peut l'amener à les réduire. Par contre, les bénéficiaires peuvent, à assiette et efforts de perception inchangés, prévoir leurs recettes de transferts. Par ailleurs, la détermination annuelle du montant réduit la prévisibilité des recettes des gouvernements locaux, mais permet, en théorie du moins, de mieux adapter les transferts à l'évolution des besoins. Ainsi, le centre, s'il se déleste de certaines dépenses, peut en assurer le financement à l'aide de transferts accrus.

Les formules de transfert appartiennent à deux grands types. Certaines visent à garantir un niveau minimal, similaire ou égal de services gouvernementaux dans toutes les régions d'un pays en assurant aux gouvernements locaux des recettes adéquates et en leur laissant le choix des services fournis. Ces formules, dites de péréquation, utilisent des indicateurs de la capacité fiscale ou des besoins des bénéficiaires. La mesure de ces deux types d'indicateurs est plus ou moins facile. Ainsi, il faut éviter de confondre assiette fiscale potentielle et assiette fiscale constatée, ou plus simplement assiette et recettes. De même, il faut éviter de confondre niveau observé des dépenses et besoins.

D'autres formules visent à modifier le comportement des bénéficiaires. Il s'agit alors de transferts conditionnels qui doivent être dépensés selon certains critères et dans certains domaines,

accompagnés ou non de dépenses financées localement. L'à-propos de l'un ou l'autre type de transferts dépend de facteurs telles l'importance des externalités, les divergences de vues entre le centre et les récipiendaires, etc. L'essentiel est de s'assurer que ces transferts n'ont pas d'effets pervers. Ainsi, un système de transferts assurant l'équilibre budgétaire, soit la couverture de la différence entre dépenses et recettes, peut décourager l'effort de perception fiscale par les gouvernements locaux. D'autres systèmes peuvent accroître certains types de dépenses, par exemple, des transferts couvrant le coût des salaires.

Dans le cas de Montréal, on utilise une évaluation historique des besoins de financement reflétant des différences de niveau de services au moment de cette évaluation avec des correctifs ex-post. On utilise aussi un mécanisme de décision annuel lors du vote du budget de la Ville pour déterminer le niveau des transferts.



## Chapitre 4 : Pistes de solution

Dans ce chapitre nous présentons tout d'abord trois façons d'envisager la Ville selon le degré de décentralisation. Ceci fait, nous revenons sur des éléments spécifiques et indiquons ce qui nous semble être justifié en termes de changements dans les mécanismes de délégation, le partage des responsabilités, le financement autonome des arrondissements, le mécanisme de dotations et quelques éléments complémentaires d'organisation des relations entre la Ville-centre et les arrondissements. Notons avant de commencer que l'exercice de défusion de 2005 a permis aux diverses composantes fusionnées contre leur gré en 2001 de choisir librement de rester ou non au sein de la Ville de Montréal. Ce choix fait, il faut accepter les règles du jeu, cessant de vouloir revenir en arrière et cherchant à améliorer le fonctionnement de la Ville unifiée. Ceci veut dire en clair qu'il faut cesser d'avoir le passé comme guide (avant on recevait, on pouvait...). Il faut se tourner vers l'avenir et accepter que la distribution des fardeaux fiscaux nets (services – contribution) entre arrondissements soit susceptible de changer à moyen terme.

### Enjeux

L'examen des diverses positions exprimées lors des consultations permet de constater que certains prônent des arrondissements plus autonomes et d'autres moins. On peut imaginer trois combinaisons d'autonomie<sup>26</sup> :

1. Des arrondissements qui tirent une part substantielle de leurs recettes de sources sous leur contrôle (dont ils fixent les taux) et qui sont libres de dépenser ces recettes selon leurs choix propres dans des domaines de responsabilités appropriés. C'est là le cas d'une ville autonome type au Québec;
2. Des arrondissements qui tirent une faible part de leurs recettes de sources sous leur contrôle, qui obtiennent donc une part substantielle de leurs recettes de transferts d'un autre niveau de gouvernance et qui sont libres de dépenser selon leurs choix propres dans des domaines de responsabilités appropriés. C'est là le cas en bonne partie des arrondissements de Montréal en 2012;
3. Des arrondissements qui tirent une faible part de leurs recettes de sources sous leur contrôle et qui doivent pour une part substantielle dépenser en fonction de choix faits par leurs bailleurs

---

<sup>26</sup> La quatrième, soit percevoir des revenus autonomes élevés pour les dépenser selon des priorités imposées par d'autres est peu plausible et non étudié ici.

de fonds, ces choix s'expriment sous forme de normes ou de conditions. Ceci n'est pas un système en vigueur pour le moment.

Dans la discussion qui suit, nous présumons que l'enveloppe de ressources disponibles pour les arrondissements en provenance de la Ville-centre est fixe et nous commençons notre exposé en acceptant par hypothèse que les structures, c'est-à-dire le nombre et la taille des arrondissements, et la répartition des pouvoirs entre les arrondissements, la Ville-centre et l'agglomération soient appropriées, sinon du moins intouchables. Puis, nous remettons en cause ces deux hypothèses en succession avant de traiter de la taille de l'enveloppe budgétaire accordée aux arrondissements.

### ***Des arrondissements autonomes en dépenses et revenus***

Le système présentement en vigueur n'est pas un système qui mène à une gestion optimale des arrondissements de la Ville de Montréal. Comme indiqué au chapitre 2, l'importance des recettes fiscales propres dans les recettes totales des arrondissements est très faible. En fait, une minorité d'arrondissements lèvent leurs propres taxes foncières. Les taxes foncières locales comptent pour à peine 2 % des recettes des arrondissements. Pour les arrondissements qui ont recours à cet outil, cette proportion peut toutefois dépasser les 10 % (Montréal-Nord, Lasalle). Ceci mène donc à deux constats : les arrondissements dépensent pour l'essentiel des montants qui sont financés par des dotations provenant plus ou moins de contribuables hors territoire et l'effort fiscal local apparaît inégal d'un arrondissement à l'autre.

Une part de financement élevée provenant des non-résidents (taxation non-résidentielle ou transferts) peut être justifiée si les services offerts par l'arrondissement sont consommés par des non-résidents. Or, ceci ne semble pas être le cas de nombreux services fournis en arrondissement. Par ailleurs, la formule de financement des coûts des nouvelles constructions nous indique que 33 % des coûts associés à un nouveau logement sont encourus localement (étude de Prévost). Il semble donc plausible, dans ce cas, qu'une part similaire des recettes de l'ensemble des arrondissements provienne de taxes perçues par les arrondissements auprès de leurs résidents, à responsabilités inchangées. Notons que ceci tient pour l'ensemble des arrondissements et n'est valable qu'avec un mécanisme de péréquation inter-arrondissements. Le même argument s'applique au financement provenant du secteur non résidentiel (à hauteur de 5,6 %, selon Prévost);

Le principal risque d'avoir des arrondissements qui dépendent trop des transferts réside dans le fait que les décisions prises localement peuvent se déconnecter des conséquences qu'elles engendrent sur le développement économique local. Parce que les gens souhaitent habiter et investir là où les services sont les meilleurs, la bonne gestion locale se capitalise généralement dans les valeurs foncières. En l'absence de taxation locale sur les valeurs foncières, il devient difficile pour un arrondissement de récolter le fruit de sa bonne gestion ou d'en faire profiter ses citoyens par des réductions fiscales ou de meilleurs services. L'inverse est aussi vrai. Dans la mesure où un arrondissement ferait de mauvais

choix, ceux-ci auraient d'abord un impact sur les recettes de la Ville-centre prélevées localement et non sur la dotation budgétaire de l'arrondissement. On perd ainsi un incitatif important de bonne gestion.

Il y a aussi un lien entre l'activité économique des arrondissements, la valeur foncière des propriétés non-résidentielles et le taux de fréquentation de l'arrondissement par des non-résidents. Si un arrondissement développe une offre de services de restauration sur son territoire, par exemple, ceci attire des consommateurs qui vont utiliser son réseau de voirie, ce qui représente un coût. En contrepartie, des restaurants plus fréquentés augmentent en valeur foncière, ce qui génère en fin de compte plus de recettes. Si les arrondissements ne peuvent toucher le fruit de ces augmentations de valeur, ils auront peu d'intérêt à développer des activités économiques sur leur territoire. L'achalandage ne sera alors perçu que comme un coût.

Il faut ajouter à cela le fait que ce sont les arrondissements qui ont la responsabilité de l'urbanisme à la Ville de Montréal et qu'ils jouent par là un rôle de premier plan dans le développement économique. Si les outils fiscaux ne les incitent pas à prendre les bonnes décisions en matière de développement, c'est toute la Ville qui risque d'en souffrir.

### ***Des arrondissements plus encadrés, des transferts mieux conçus***

Les rencontres de la tournée, l'examen des documents transmis par les arrondissements et diverses discussions avec des hauts fonctionnaires ont fait ressortir à plusieurs reprises les possibilités suivantes de changements :

1. imposer des normes de fourniture de services pour les services sous la responsabilité des arrondissements, mais dont la consommation se fait en bonne partie par des non-résidents. Les choix de production demeurent ceux des arrondissements. Par exemple, l'entretien ou le déneigement des rues artérielles qui mènent au centre-ville se ferait par les arrondissements selon des modalités choisies par ceux-ci (entrepreneurs privés ou cols bleus), mais suivant des normes fixées par la Ville-centre ;
2. imposer des normes de fourniture et de production de services pour les services sous la responsabilité des arrondissements, mais dont la consommation se fait en bonne partie par des non-résidents. Les arrondissements superviseraient des activités décidées par la Ville-centre;
3. imposer des normes minimales pour les services des arrondissements qui sont surtout consommés par leurs résidents, et ce, en arguant que tout montréalais a droit à un minimum de services quel que soit son lieu de résidence;

4. imposer des normes uniformes pour les services des arrondissements, donc l'uniformité des prestations, et ce, en arguant que tout montréalais doit recevoir les mêmes services quel que soit son lieu de résidence.

Les diverses possibilités énumérées ci-haut sont ordonnées en termes d'une réduction de plus en plus importante de l'autonomie des arrondissements quant aux choix de dépenses. De ceci découle une réduction dans le besoin d'autonomie en termes de recettes. Dans les deux premiers cas, on peut utiliser une dotation liée à une activité normée, ce qui implique une ligne budgétaire spécifique aussi bien pour la Ville-centre que pour les arrondissements et l'interdiction de dépenser ces montants sur autre chose que l'activité ciblée. Un tel mécanisme entraîne toutefois diverses conséquences. Une dotation centrale liée au déneigement des artères principales, par exemple, ferait supporter entièrement le risque d'un sur-enneigement ou d'un sous-enneigement à la Ville-centre. Le partage d'économies provenant d'un gain d'efficacité serait également problématique. Il est absurde de penser retirer ce gain à l'arrondissement qui l'a généré par ses bonnes pratiques, mais peut-on lui permettre de le transférer ailleurs en respectant l'esprit de la dotation « liée ». Si l'arrondissement est plus efficace et qu'il reçoit en conséquence moins d'argent, il n'a pas d'incitatif à la bonne performance. Finalement, ne serait-il pas préférable d'octroyer des contrats multi-arrondissements par artérielle gérés par la Ville-centre?

Les mêmes questions se posent à fortiori lorsqu'on impose des normes pour les services aux résidents. Dans le cas des normes minimales (3), on verse une dotation globale style budget paramétrique. Dans le cas de l'uniformité (4), on doit envisager des dotations liées par services pour assurer l'uniformité. Avec des normes minimales, il demeure plausible de laisser un pouvoir de taxation aux arrondissements, mais avec des normes uniformes, ce ne l'est pas.

Une question subsidiaire demeure. Comment traiter la consommation hors-arrondissements par les résidents? En l'absence d'une tarification à l'acte, on peut identifier l'arrondissement de résidence de l'utilisateur d'un service et utiliser des transferts inter-arrondissements. Si les citoyens d'Ahuntsic-Cartierville utilisent les guichets de St-Laurent, par exemple, ceci réduit les coûts dans l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville, tout en augmentant ceux dans Saint-Laurent. Il serait correct alors d'exiger d'Ahuntsic-Cartierville de verser à St-Laurent un paiement en compensation. Si on ne fait pas cela, et que les débordements de consommation ne s'annulent pas entre arrondissements, on doit alors envisager un financement selon les services fournis et non pas selon les caractéristiques des populations des arrondissements, ce qui nous amène au point suivant.

### ***Des responsabilités centralisées, des arrondissements à repenser***

On doit noter deux derniers éléments suggérés par certains des intervenants :

1. La création de centre de services partagés. Ceci a été suggéré par plusieurs arrondissements pour obtenir des économies d'échelles et donc des réductions de coûts. Cette idée va plus loin que les simples ententes de service ou de partage de coûts entre arrondissements.
2. La centralisation de la production de certains services ou éléments de services. Par exemple, on peut envisager une politique uniforme de catalogage et de couverture de livres avec une production centralisée de livres prêts à prêter envoyés aux bibliothèques d'arrondissements. On parle alors d'une approche réseau.

Ces suggestions remettent en question, dans le premier cas, le nombre ou la taille des arrondissements et, dans le second, leur importance relative par rapport à la Ville-centre. Une réduction du nombre d'arrondissements peut réduire le besoin de normes centrales et accroître l'autonomie relative ou le pouvoir relatif des arrondissements qui seraient de plus grande taille. Une centralisation des dépenses fait qu'éventuellement la pertinence d'arrondissements dotés d'une autonomie politique peut être remise en question. Cela dit, on doit noter que les arrondissements parisiens, qui ne comptent que pour 2 % des dépenses de Paris, ont tout de même un conseil et un maire élus.

### **Analyse du partage des responsabilités**

Pour analyser le partage des responsabilités entre la Ville-centre et les arrondissements, on doit s'appuyer sur l'examen d'un ensemble de facteurs. Reprenons ici les critères, déjà présentés brièvement au chapitre 3, qui nous semblent les plus pertinents :

1. L'importance des économies d'échelles dans la production ou la fourniture de divers services au public. À un extrême du spectre, on retrouve l'épuration de l'eau, où les économies d'échelle sont importantes et à l'autre les terrains de jeux. Lorsqu'il y a présence d'économie d'échelle, il devient possible par le regroupement de certaines activités de réduire les coûts par unité de service ou, à coûts constants, d'augmenter la quantité ou la qualité des services offerts, comme par exemple des arénas moins nombreux et plus grands;
2. L'importance des effets de réseau ou des externalités. Une façon d'interpréter ceci est de distinguer entre dépenses avec externalités fortes et moindres entre arrondissements. Les dépenses de voirie ou de neige, par exemple, permettent le déplacement vers les arrondissements où sont localisés les emplois de la population des autres arrondissements de la ville, ou de la communauté métropolitaine. Les décisions d'un arrondissement en matière de déneigement ou d'entretien de sa voirie ont des impacts directs plus ou moins importants selon sa localisation sur la mobilité des non-résidents et il n'y a pas de substituts faciles à cet input de

mobilité. Certes, d'autres services ont des dimensions réseau tels les arénas (ligues sportives) ou les bibliothèques (prêt inter-bibliothèque), mais on peut plus ou moins facilement leur trouver des substituts ou se passer plus facilement de leurs services. Le degré d'imbrication des services offerts par les arrondissements, et donc l'importance des effets de réseau, peut être pris en compte par des exigences de coordination inter-arrondissements qui sont mises en place par des standards ou des normes plus ou moins contraignants en terme d'exécution et de flexibilité budgétaire;

3. L'importance des différences dans les préférences entre les résidents de divers arrondissements. Ces différences sont plus importantes dans des domaines comme les activités culturelles ou les activités de loisirs, par exemple, que dans le domaine de la voirie.

Pour passer des principes à des recommandations pratiques, des discussions ont eu lieu avec de petits groupes composés de personnel de la Ville-centre et des arrondissements sur les six principales responsabilités des arrondissements<sup>27</sup>. Nous présentons tout d'abord ce qui émerge de ces discussions. Il faut préciser qu'il ne s'agit pas ici de recommandations, mais de constats. Ce sont les avis qui ont été émis par les intervenants des secteurs étudiés. Ils serviront plus loin de base à nos recommandations.

### ***Bibliothèques et centres culturels***

Les arrondissements sont responsables du financement des bibliothèques. Chaque bibliothèque, donc chaque arrondissement, décide de ses acquisitions. La préparation des documents (catalogage, couverture...) pour la mise en disponibilité se fait au niveau central pour les arrondissements ex-Montréal et dans chaque arrondissement pour les ex-banlieues. Les bibliothèques ont deux fonctions clefs : une fonction d'accueil et de conseil en salle de lecture, de devoirs ou d'accès informatique, et une fonction de dépôt ou de point d'accès aux documents. La fonction accueil est, croit-on, avec un bémol pour quelques bibliothèques situées près de stations de métro, de nature plutôt locale<sup>28</sup>.

Quant aux prêts, on constate en 2011 qu'environ 33 % sont pour des non-résidents de l'arrondissement où est située la bibliothèque, mais avec d'importantes variations (le ratio des prêts aux non-résidents varie entre 10 % et 50 % selon la bibliothèque). Ce prêt se fait par une visite de l'emprunteur au point du prêt, par un prêt réseau ou par un mélange de ces deux moyens (déplacement pour emprunt, remise ailleurs). L'émergence du livre électronique va probablement accentuer cet emprunt inter-

---

<sup>27</sup> Par ordre alphabétique.

<sup>28</sup> Il s'agit d'une hypothèse. Nous ne disposons pas de données sur la fréquentation des lieux, mais seulement sur les emprunts de documents.

bibliothèque. On peut donc s'interroger sur l'adéquation entre financement selon la population des arrondissements et utilisation sans frontière des bibliothèques.

### ***Déneigement***

Trois services sont produits sous cette rubrique : le déblaiement de la neige, l'épandage d'abrasifs et le chargement de la neige. Les rues plus étroites ou plus encombrées (par le stationnement notamment) sont sources de coûts plus élevés. Pour le chargement, l'utilisation de dépôt en bouche d'égout de la neige est plus coûteuse que celle d'un site à neige et la distance de ces sites par rapport à l'arrondissement est également un facteur de coûts. La gestion des sites à neige est la responsabilité de la Ville-centre. Finalement, plus un arrondissement doit faire le déneigement en régie, plus cela coûte cher.

Il y a trois types de rues qui sont déneigées : artérielles (sous la responsabilité de la Ville-centre, mais déléguées aux arrondissements), collectrices et locales (qui sont toutes deux sous la responsabilité des arrondissements). Aucune pratique en matière de déneigement n'est normée. Le déblaiement et l'épandage se font pour l'essentiel de façon uniforme sur le territoire de Montréal (sauf quelques exceptions). Le chargement, par contre, se fait de façon différente. Tous les arrondissements ne chargent pas la neige au même moment, ni avec la même fréquence au cours d'un hiver. Certains se plaignent aussi d'un manque de coordination entre les arrondissements pour le déneigement des voies artérielles inter-arrondissements. Le coût de déneiger les voies artérielles représenterait 21,4 % du budget total de déneigement (proportion historique de 2006 non revue). Les effets externes sont importants pour ces rues par ailleurs possiblement mal définies.

### ***Développement économique et urbanisme***

Le pouvoir de réglementer et la récompense du développement sont les enjeux dans ce secteur. Les arrondissements peuvent par leurs décisions éroder l'attractivité de la Ville pour des nouveaux investissements. Cela dit, les acteurs dans ce domaine misent sur la coopération plutôt que sur des changements dans la distribution des pouvoirs. Une action de nature financière pourrait porter sur le partage des assiettes fiscales. Il y a un besoin d'intervention asymétrique de la Ville-centre pour compenser pour des capacités asymétriques des arrondissements en développement économique.

### ***Matières résiduelles***

Le traitement et l'élimination des matières résiduelles et la gestion des éco-centres sont des fonctions de la Ville-centre ou de l'agglomération, alors que la collecte et le transport des matières résiduelles sont des responsabilités d'arrondissement. Il y a trois sortes de collectes : les ordures, les matières recyclables et les matières putrescibles (résidus de jardin et résidus de table). Le traitement des ordures est celui qui coûte le plus cher. Le recyclage s'autofinance en 2012, mais cette performance dépend de

la demande pour les matières recyclées. Quant aux matières putrescibles, c'est nouveau (pas en place partout – sauf pour le vert).

La Ville-centre rapatrie depuis quelques années l'octroi des contrats sur le traitement des matières résiduelles, mais tient compte des coûts de transports attendus des arrondissements attribués à un lieu de traitement. Si on choisit pour obtenir un meilleur prix un lieu de traitement éloigné d'un arrondissement plutôt qu'un lieu proche, ceci augmente les coûts de l'arrondissement responsable du transport, mais diminue ceux de la Ville-centre responsable du traitement. Si un arrondissement augmente son taux de revalorisation des matières résiduelles, à volume donné, il contribue essentiellement à réduire les coûts de la Ville-centre. Si le traitement est facturé aux arrondissements en fonction du tonnage, cette question disparaît. Par ailleurs, lorsque le recyclage génère des profits, ils sont partagés à parts égales entre la Ville-centre et les arrondissements. S'il y a des pertes, c'est le central qui éponge, mais se rembourse ensuite à même la part de profit des arrondissements.

Les besoins de collecte varient selon la trame urbaine (par exemple, les résidus de jardin sont plus importants dans les zones résidentielles à plus faible densité). Il y a un besoin de coordonner les appels d'offres en matière de collecte pour que les arrondissements ne choisissent pas tous le même jour, car ceci affecte les coûts. Dans l'ex-Montréal, on fonctionne encore en régie, mais c'est beaucoup plus cher. La rigidité des conventions collectives force cette réalité. Il semble toutefois avantageux pour la Ville de garder quelques équipements et quelques équipes pour pouvoir stimuler la concurrence dans le marché privé. C'est le plan directeur qui fixe les normes. Les arrondissements qui ont des coûts d'adaptation aux normes plus élevées vont demander les compensations nécessaires au central. La plupart des intervenants disent que le système actuel n'est pas mauvais, mais qu'il faut plus de coordination.

### *Sports et Loisir*

Il y a quelques centres sportifs, piscines intérieures et arénas, tels Claude Robillard ou Maurice Richard, qui sont sous la responsabilité de la Ville-centre<sup>29</sup>. Le principal facteur qui explique une telle assignation est l'importance des activités d'élite qui y sont pratiquées. Il n'y a pas d'équipement de cette nature qui soit délégué. Ils sont gérés entièrement par la Ville-centre. Par contre, on retrouve des équipements et activités sportives dans des parcs délégués (Angrignon, Lafontaine...) et également dans des parcs qui relèvent de la Ville-centre (comme au Cap St-Jacques ou sur le Mont-Royal). Le taux d'utilisation par les résidents d'un arrondissement des équipements dans cet arrondissement semble en général élevé<sup>30</sup>. Il est plus faible pour les arénas, mais avec un équilibre provenant des horaires des sports d'élite

---

<sup>29</sup> Sauf pour leur stationnement dont le déneigement relève de l'arrondissement.

<sup>30</sup> Nous ne disposons d'aucun chiffre officiel sur la fréquentation des établissements de sport et loisir. Le niveau de fréquentation des non-résidents est estimé ici approximativement par les intervenants consultés.



(activités en alternance chez soi et ailleurs), un peu moins faible pour les centres sportifs, encore moins faible pour les piscines intérieures et peu important pour les piscines extérieures et les parcs.

Les arrondissements sont principalement des fournisseurs d'infrastructure à des OBNL. Ces infrastructures peuvent être propriété de la Ville, des commissions scolaires ou même du secteur privé. Elles peuvent être opérées en régie par une OBNL ou par le secteur privé. Ainsi, dans un parc, les cols bleus (titularisés) coupent le gazon et entretiennent le chalet, un sauveteur (employé auxiliaire) opère la pataugeuse, une OBNL opère un camp de jour, une autre OBNL organise des matchs de soccer et quelquefois un organisme privé loue des espaces pour des activités. Les OBNL sportives peuvent recevoir des subventions des arrondissements pour leur fonctionnement. Il n'y a pas de différence de tarification entre résidents et non-résidents, mais il peut y avoir des périodes d'inscription réservées aux résidents pour les camps de jour en particulier. Le principal enjeu en matière de sport et loisir est celui de financer la mise à niveau des infrastructures. Le PTI local étant limité, cette opération exige un co-financement de la part de la Ville-centre (formule 80 % - 20 % pour les arénas, par exemple). Cette mise à niveau contribue à réduire les dépenses de fonctionnement des arrondissements (en matière de chauffage notamment).

### ***Voirie***

En 2001, les rues de Montréal ont été initialement divisées en deux groupes : les rues artérielles et les rues locales. On a par la suite, divisé les rues locales en deux sous-catégories : les rues collectrices et les rues locales (en 2006). L'entretien et la réfection des chaussées et trottoirs des rues artérielles sont du ressort de la Ville-centre, alors que pour les rues collectrices et locales, ceci est du ressort des arrondissements. L'entretien des artérielles a toutefois été délégué aux arrondissements. De plus, la Ville-centre finance la réfection en tout ou en partie (co-financement des arrondissements) de certaines collectrices à même son PTI. Il n'est pas possible légalement pour un arrondissement de dépenser du PTI dans l'emprise d'une rue artérielle. Il y a coordination accrue entre les PTI voirie et eau depuis 2012.

On doit noter deux points importants. Le premier est que le retard dans la réfection d'une chaussée augmente les coûts de l'entretenir. Donc un retard dans la réfection de la chaussée d'une rue artérielle, qui relève d'une décision de la Ville-centre, augmente les coûts d'un arrondissement. Le deuxième point concerne le mauvais état du réseau de surface qui peut avoir des conséquences sur le réseau souterrain (aqueduc, égouts). Dans ce cas, le mauvais état d'une rue collectrice peut augmenter le coût du Fonds de l'eau, une responsabilité de l'agglomération.

Les mesures portant sur la circulation telles la présence ou non d'un arrêt ou de feux, la direction des rues, les mesures de pacification (saillies, dos d'âne...) où la vitesse relève de la Ville-centre pour les voies artérielles et des arrondissements pour les voies collectrices et locales. En pratique l'expertise dans les feux est centralisée et les arrondissements tiennent compte des avis de ce service. Il y a eu une

proposition de centraliser ces responsabilités en 2011 qui, adoptée par le comité exécutif, ne l'a pas été par le conseil de ville.

### **Les recommandations**

Les recommandations formulées ici s'appuient sur l'ensemble des constats émis dans les chapitres précédents. Des exigences formulées a *priori* viennent toutefois limiter le spectre des recommandations possibles. L'une de ces exigences est la préservation d'une structure de ville décentralisée en 19 arrondissements. Nous ne remettons donc pas ici en question cette structure. Nos recommandations visent plutôt à en améliorer la performance. Cela dit, il ne nous apparaît pas nécessairement pertinent non plus de remettre en question cette structure. Il est vrai que le cas de Montréal est relativement original parmi les grandes villes du monde (voir annexe 4). Rien ne nous permet toutefois de conclure que cela puisse représenter un handicap sérieux pour son rayonnement ou son développement si cette structure est bien utilisée.

Les recommandations sont présentées ici en trois volets. Le premier concerne la clarification des dépenses et des responsabilités. On y traite notamment des fonctions déléguées et du partage des responsabilités entre les arrondissements et la Ville-centre. Le deuxième volet est celui de la responsabilisation des arrondissements en matière de financement. Le dernier volet traite quant à lui des transferts de la Ville-centre vers les arrondissements (la dotation). Il est important de comprendre que les recommandations émises ici visent surtout à rompre avec l'héritage des budgets historiques des arrondissements. Nous croyons qu'il est temps que la Ville migre vers des budgets plus uniformes pour l'ensemble des arrondissements, qui seraient basés sur des normes, des paramètres et une portion d'autonomie fiscale sans aucune exception sur la base de considérations historiques (arrondissements ex-banlieues par rapport à ex-Montréal, par exemple)<sup>31</sup>. L'ensemble des mesures proposées ici vise à assurer un financement adéquat des services délégués et de réseau par des transferts fondés sur des normes. Le financement des autres responsabilités (non déléguées ou sans réseau) se ferait par des paramètres appropriés (un budget paramétrique révisé) liés aux besoins des arrondissements et par une responsabilité plus grande des arrondissements en matière d'imposition locale.

---

<sup>31</sup> Le cas de Ville-Marie pourrait ressortir comme un cas d'exception lors de la mise en œuvre. Il demeure toutefois souhaitable, dans un premier temps, de traiter Ville-Marie comme tous les autres arrondissements. S'il est possible de capter son statut de cœur du centre-ville par des paramètres valides pour tous (possiblement avec des valeurs de référence différentes), cela vaut mieux que d'établir des critères ou des paramètres particuliers. Une fois la porte ouverte à des exceptions, il sera plus difficile d'établir des règles objectives pour les autres arrondissements.

## *La clarification des dépenses et des responsabilités*

### *Délégation*

Le système actuel de délégation des responsabilités et son financement sont inadéquats. Pour le corriger, il faut d'abord identifier les services rendus par les arrondissements à la Ville-centre et par la Ville-centre aux arrondissements en termes de volume et de valeur (relevé exhaustif). Il faut ensuite instaurer un système de paiement pour services rendus, en ajoutant ou en retirant des dotations des arrondissements les montants afférents. Le coût annuel serait établi par année avec un mécanisme d'indexation approprié pour trois ans et revu après deux ans. Les montants octroyés doivent bien entendu être dédiés entièrement à l'activité convenue (non transférable). Toutefois, si les arrondissements arrivent à réduire leurs coûts d'opération par rapport aux montants fixés, les gains générés devraient être redistribués entre la Ville-centre et les arrondissements. Les parts exactes de ce partage devraient refléter la contribution des deux parties à ces gains de productivité. À priori, on peut croire que les exécutants (arrondissements) contribueront plus que le délégateur (Ville-centre) mais ceci est une question empirique. Plus le partage est généreux pour eux, plus on incite ainsi les arrondissements à mieux performer dans la livraison des services délégués<sup>32</sup>.

Cet exercice, qui en est un de comptabilité analytique, est certes complexe, mais faisable pour la préparation du budget 2014. Il faudrait le faire en 2012-2013. Malgré un coût de ce faire la première année, ne pas procéder à cette opération risque d'entraîner des coûts récurrents sur les années à venir et occasionner des pertes plus importantes à moyen et long terme. Un exemple de délégation que l'on peut qualifier de réussite est le Fonds de l'eau. Sa principale caractéristique qui amène les intervenants à le qualifier ainsi est la clarté des relations entre la Ville-centre et les arrondissements, qui se concrétise par une entente sur ce qui doit être fait, par qui, et sur les montants en jeu.

Quant au service regroupé de marquage, éclairage et signalisation, géré par l'arrondissement de Rosemont—La Petite-Patrie pour les 9 arrondissements de l'ex-Montréal, le risque que représente la gestion d'un tel service, nous semble important. Si, par exemple, une innovation technologique amenait tous les arrondissements clients à ne plus consommer le service fourni, l'arrondissement de Rosemont—La Petite-Patrie subirait des pertes importantes (notamment en surplus de main-d'œuvre). Pour mieux équilibrer un tel risque entre les arrondissements partenaires du regroupement et l'arrondissement fournisseur, il faut prévoir un mécanisme assurant le paiement des coûts fixes par l'ensemble des partenaires, qu'ils consomment ou non les services fournis.

La même logique doit s'appliquer à la direction du matériel roulant et des ateliers municipaux (MRA), cette unité dont les dépenses émarginent au budget de la Ville-centre est en concurrence avec le secteur

---

<sup>32</sup> On comprend que les gains réalisés doivent refléter un changement de long terme et non seulement des fluctuations saisonnières exceptionnelles.

privé pour offrir des services plus (camions de pompiers) ou moins (véhicules légers) spécialisés. Il est difficile d'adapter le fonctionnement de cette structure aux variations de demande, ce qui génère un déficit entre ses coûts et la valeur des services payés par les arrondissements. Or, son abolition ou sa privatisation ne semble pas faisable. Il faut donc envisager l'octroi de lignes budgétaires dédiées aux dix-neuf arrondissements (réparti selon les parts de la flotte pondérées par la taille des véhicules) dont l'enveloppe globale correspond au coût total de ce service. Ceci créera un mécanisme de partage des risques, où les coûts fixes seront assumés par l'ensemble des unités d'affaires. Il y aura alors une incitation à utiliser davantage ces services.

### *Partage des responsabilités*

Les modifications proposées ici dans les responsabilités nécessitent des modifications dans la façon de les financer. La première étape est d'abord d'établir « qui fait quoi ». Les modes de financement proposés devraient ensuite s'intégrer aux formules générales de financement, dont l'outil privilégié est le budget paramétrique. Nous reviendrons plus loin sur le budget paramétrique. Les divers éléments du partage des responsabilités permettent toutefois d'établir un argumentaire pour une version améliorée de ses paramètres. Si l'on recourt plutôt au financement normé, il faut alors lier le financement à un acte de délégation. Il s'agit alors d'un exercice comptable similaire à celui suggéré dans la section précédente.

*Bibliothèques et centres culturels* : Le financement des bibliothèques doit être revu étant donné l'importance croissante de la dimension réseau de ce service et dont l'émergence du livre électronique comme document de l'avenir est le plus récent indicateur. La proximité physique du lieu d'emprunt devenant moins importante, un financement selon la population de l'arrondissement et des choix de documents en arrondissement semble moins approprié. La distribution des fonds devrait se faire plutôt soit selon un ensemble de coûts normés pour les diverses fonctions (financement normé) ou soit par une subvention qui tient compte de la population de l'arrondissement et de l'achalandage des bibliothèques (dotation revue).

Les bibliothèques devraient demeurer la responsabilité des arrondissements qui y tiennent des activités d'animation et qui pourraient y consacrer plus de fonds que ce que la Ville-centre leur verse pour cette fonction. Dans la mesure où le financement des bibliothèques est fait selon des normes, toutes décisions des arrondissements qui concernent l'accroissement de l'offre de service ou son maintien ou qui peuvent délibérément affecter les normes de service doivent toutefois être soumises à l'approbation des services centraux. Si le financement suit des paramètres tels que l'achalandage, il faut prendre conscience que les arrondissements ayant des établissements moins fréquentés pourraient voir leur financement diminuer. Dans un cas extrême, cela pourrait même entraîner la fermeture de certains établissements. Il s'agirait toutefois, dans ce cas, de fermetures justifiées puisqu'il s'agirait d'établissements peu fréquentés et que l'arrondissement choisit de ne pas garder ouverts par un financement provenant d'une fiscalité locale plus élevée.

La Ville-centre doit aussi prendre conscience de son rôle accru dans l'organisation du réseau. Si de nouveaux établissements doivent ouvrir pour « améliorer » la qualité du service offert aux citoyens, les dotations de la Ville-centre devraient être bonifiées en conséquence. Même chose si le développement du réseau entraîne une hausse de l'achalandage. Toutefois, dans le cas où l'on permet l'ouverture de nouveaux établissements, qui ne servent qu'à répartir différemment les usagers sur le réseau, sans accroissement de la qualité du service, les arrondissements devraient alors se diviser la même enveloppe budgétaire (non bonifiée). Cela aurait pour conséquence d'accroître l'implication des arrondissements dans le financement de leurs établissements ou de diminuer le financement disponible pour chacune des bibliothèques.

Le financement des centres culturels, dont les activités sont moins en réseau, devrait quant à lui demeurer du ressort de l'arrondissement. La révision du financement des bibliothèques peut se faire pour 2014, en conjonction avec la révision du budget paramétrique proposée ci-après.

*Déneigement et Voirie* : La question clef dans les deux cas est la dimension réseau. Il faut donc revoir le réseau pour distinguer clairement les rues de transit inter-arrondissements des rues de circulation locale. Il est fort probable que la proportion (% km) de rues de transit au sein d'un arrondissement augmente en fonction de la proximité de l'arrondissement par rapport au centre-ville. Il faut que la Ville-centre assure la coordination du déneigement, des feux et des sens de circulation pour les rues de transit inter-arrondissements (déneiger par exemple le même côté de rue au même moment). Il faut aussi qu'elle assure une meilleure intégration des activités d'entretien et de réfection des rues artérielles, par une délégation correcte des coûts d'entretien et qu'elle examine l'importance des effets externes entre réseau de surface et réseau souterrain pour vérifier si un mécanisme particulier de financement doit être mis en place. Le mécanisme approprié de financement dans le cas des fonctions de réseau devrait suivre des normes. Des critères de coordination entre les arrondissements pourraient alors être posés comme des normes plus ou moins rigides. Les fonctions locales devraient quant à elle obtenir un financement sur la base de paramètres ou provenir de sources locales. Ceci peut être fait en partie pour 2014 et en partie pour 2015.

*Développement économique* : Étant donné l'émergence d'une approche coopérative dans ce secteur d'activité, il ne semble pas nécessaire de modifier les pouvoirs réglementaires ou le financement direct des acteurs. Notons cependant que nos propositions ci-après sur le partage des assiettes fiscales vont modifier les incitations au développement économique.

*Matières résiduelles* : Le partage actuel des compétences et leur tarification ne semblent pas mener à une intégration optimale des activités. En effet, les arrondissements responsables de la cueillette n'ont pas d'incitation à réduire les ordures en faveur du recyclage. Puisque c'est la Ville-centre qui est responsable du choix des sites de traitement et que ce choix affecte directement le coût du transport des matières résiduelles, une solution est que la Ville subventionne de façon proportionnelle les coûts de transport subits par les arrondissements. Le coût du traitement, fonction du tonnage généré en

arrondissement, et le coût de la collecte locale devraient, en contrepartie, être imputés entièrement à l'arrondissement. Ces modifications sur les modes de financement peuvent être intégrées aux dotations des arrondissements. Il n'y a pas de raison, dans ce cas, de toucher au partage des responsabilités.

Une autre solution est une intégration de la chaîne d'activités de la collecte à la disposition dans les mains de la Ville-centre ou des arrondissements qui en encourent l'ensemble des coûts. Étant donné la présence de normes provinciales qui s'appliquent aux villes et non aux arrondissements, l'intégration vers la Ville-centre semble plus appropriée. On maintiendrait donc en arrondissement la collecte, mais selon des normes fixées par la Ville-centre et un budget dédié. Les deux solutions visent des comportements plus optimaux.

*Sports et Loisirs* : La distribution actuelle des responsabilités et le financement des activités ne posent pas de problème majeur, mais le financement des infrastructures en bonne partie par le PTI central est problématique; une dépense en PTI réduit les coûts de fonctionnement des arrondissements. Les arrondissements sont surtout, dans ce domaine, des fournisseurs de locaux aux OBNL. On peut s'interroger sur la tarification demandée pour ces locaux. Il pourrait par ailleurs être opportun de se pencher sur le sport d'élite qui, dans certains cas, est logé dans des lieux sous la responsabilité de la Ville-centre et, dans d'autres cas, dans des lieux sous la responsabilité des arrondissements sans qu'une logique autre que l'occupation historique puisse être évoquée. Comme dans le cas des bibliothèques, on peut envisager une distribution des fonds qui tient compte de la population de l'arrondissement et de l'achalandage des centres (dotation revue). Dans ce cas, il faut toutefois prévoir un mécanisme d'approbation par la Ville-centre des projets de développement des arrondissements pour s'assurer qu'ils s'insèrent adéquatement dans le réseau (les critères d'évaluation des projets pourraient alors reposer sur des normes de services qui dépassent les frontières d'un seul arrondissement).

*Gestion immobilière* : On peut agir dans le domaine immobilier et clarifier certaines choses. Nous voyons deux options quant à la propriété de facto des immeubles (produit des ventes). La première option est de donner aux arrondissements la totalité du produit des ventes des immeubles appartenant à la Ville (comme s'ils en étaient propriétaires). Les arrondissements assumeraient alors les frais d'entretien des immeubles qu'ils occupent. Les investissements en immeubles proviendraient alors entièrement de leur PTI d'arrondissement (ajusté en conséquence). La deuxième option est de garder au central la totalité du produit des ventes des immeubles et que l'entretien des immeubles soit porté à la charge des services centraux. Les investissements seraient alors financés entièrement par le PTI central. Les arrondissements seraient toutefois tenus, dans cette formule, de payer un loyer au m<sup>2</sup> au prix du marché pour les immeubles fournis par la Ville (et utiliser des baux de 18 mois pour expulsion ou départ). Ou encore la Ville ne demande rien par m et assume le coût des baux existants de tous les arrondissements conclus avec le secteur privé.

## ***Responsabilisation et revenus autonomes***

### *L'impôt foncier*

Il existe une source de revenus autonomes importante dans le monde municipal : l'impôt foncier. Or, cet impôt est très peu utilisé par les arrondissements de Montréal, bien qu'ils aient le pouvoir de le lever. Ceci crée une situation de dépendance envers et une relation conflictuelle avec la Ville-centre. Nous proposons ici trois mécanismes possibles pour accroître l'autonomie fiscale des arrondissements. Évidemment, suite à la mise en place de l'un de ces outils de financement, la dotation des arrondissements serait ajustée en conséquence. En particulier, le Fonds de Développement, un objet d'après débats disparaîtrait, à la fois remplacé en partie par cet accès aux recettes fiscales et à la fois intégré au budget paramétrique revu et indexé correctement.

Le premier des mécanismes de financement local possible est de céder aux arrondissements une part des recettes des taxes foncières globales (TFG) prélevées par la Ville sur leurs arrondissements. À partir de 2013, cette part des recettes fiscales cédée pourrait équivaloir à 10 % pour les immeubles résidentiels et 5 % pour les immeubles non résidentiels<sup>33</sup>. Il s'agit d'un montant global de 155 millions de \$. Elle aurait pour conséquence que tout enrichissement à partir de 2014 profiterait pour ces proportions aux arrondissements. Ceci veut dire que les arrondissements voient leurs revenus augmenter lorsqu'une bonne gestion locale accroît l'attractivité des arrondissements et la valeur des propriétés.

Mais ceci fait que l'impôt local demeure une surtaxe. Selon nous, il est normal que l'arrondissement tire une part de ses revenus de ses choix fiscaux. Donc, une seconde façon de faire est que les arrondissements se voient requis d'occuper une part du champ fiscal résidentiel et non-résidentiel en compensation d'une réduction de leurs dotations. En 2013, on pourrait donc prévoir qu'ils imposent un taux uniforme différent de zéro. Ce taux serait de leur ressort, mais dans le calcul de leur dotation on présumerait que ce taux est de 0,10 \$/100 \$ d'évaluation, ce qui rapporte 162,4 millions de \$ en 2013. La Ville réduirait sa ponction fiscale d'un montant total équivalent selon ses choix fiscaux. À nouveau, ils

---

<sup>33</sup> Ces pourcentages sont fixés à partir de scénarios modérés et conservateurs qui s'inspirent des travaux de Prévost qui estiment la part des dépenses en arrondissement à 33,3 % de l'impôt foncier résidentiel et à 5,6 % du non résidentiel. Avec les modifications proposées ici aux responsabilités déléguées et aux normes de réseaux, il est possible que la part du financement requis provenant du résidentiel ait plutôt diminué à 20-25 %. Pour être certain de ne pas atteindre cette borne supérieure, il est proposé de commencer par libérer un espace fiscal de l'ordre 10 %. Des ajustements pourraient être envisagés par la suite si nécessaire. Il faut surtout éviter d'en donner trop au départ. L'espace fiscal est plus difficile à prendre qu'à laisser. Les immeubles institutionnels ne sont pas touchés par ces diverses mesures étant donné qu'a priori la variation dans la quantité ou qualité des services par les arrondissements ne les attire pas sauf de façon indirecte en complément (meilleurs services=>croissance de la population=> croissance du nombre d'enfants =>nouvelle école) . Une étude plus approfondie de la question pourrait permettre d'évaluer la pertinence d'en tenir compte éventuellement dans le cas d'un investissement majeur.

bénéficient automatiquement de toute croissance de l'assiette fiscale de leurs arrondissements. Les arrondissements pourraient choisir d'imposer le taux de la Ville-centre ou un taux plus faible ou plus élevé pour tenir compte de leur situation particulière. Des transferts de péréquation viendraient compléter ce financement par la formule de dotation. Cette péréquation permettrait de rétablir une certaine équité fiscale entre les arrondissements. Il faut noter que cette deuxième option ne constitue qu'un réaménagement des modes de financement déjà existant dans les arrondissements (même s'ils ne sont pas utilisés partout). Cela ne nécessite pas de modification sur le plan légal pour sa mise en œuvre. Il s'agit donc, à court terme, de l'option la plus intéressante à mettre en place.

Une troisième façon de faire existe. Il s'agit de céder des parties de champs fiscaux sujets à des taxations différenciées. Pour 2013, cette part du champ fiscal cédé pourrait équivaloir à 10 % pour les immeubles résidentiels et 5 % pour les immeubles non résidentiels. Pour 2013, la ville fixerait un TFG de 90 % ou 95 % du taux qu'elle aurait normalement utilisé. Ainsi en 2012, elle aurait réduit la TFG pour les immeubles de moins de cinq logements de 0,0743 \$, celle des immeubles de plus de cinq logements de 0,08073 \$ et celle du non résidentiel de 0,161825 \$. Dans un tel cas, les arrondissements devraient disposer du pouvoir de fixer des taux différenciés par objet. Le montant en jeu au taux de la Ville-centre est à nouveau de 155 millions de \$.

Dans les trois cas, ces montants relativement modestes devraient éviter de créer de fausses attentes et permettre les ajustements nécessaires si l'une ou l'autre ou l'ensemble des propositions de financement de dépenses déléguées, de partage de responsabilités et de dotations (budgets) dédiées sont mises en place. Elle devrait aussi permettre aux arrondissements de se familiariser avec cette nouvelle possibilité<sup>34</sup>. Dans les trois cas, les arrondissements voient leurs capacités à générer des revenus augmenter lorsqu'une bonne gestion locale accroît l'attractivité des arrondissements et la valeur des propriétés.

#### *Autres revenus*

Le partage actuel des autres sources de revenus est problématique en termes d'équité. Il différencie entre arrondissements ex-Montréal et ex-banlieues sur la simple base de l'histoire. Selon nous, il serait approprié d'appliquer les quelques recommandations suivantes.

*Amendes* : les amendes liées aux activités des arrondissements (bibliothèques...) devraient demeurer sous leur juridiction. Les amendes relevant du SPVM (directement ou par les agents de stationnement) devraient être versées à la Ville-centre car elles sont perçues par un service central (agglomération) et établies en partie par un barème fixé par le gouvernement du Québec. Il n'y a pas de raisons pour créer des disparités entre arrondissements dans ce cas. On pourrait également envisager que les amendes

---

<sup>34</sup> Il faut noter que dans les arrondissements de LaSalle et de Montréal-Nord, l'effort fiscal local dans le budget de l'arrondissement dépasse déjà 10 %, alors que dans l'arrondissement d'Anjou, il est de 9 %.



reliées au stationnement que l'on peut voir en partie comme des substituts au paiement des frais de parcomètres ou de stationnement hors-rue (perçues lorsque les paiements ne sont pas faits) et en partie comme des compléments (perçues pour non-respect des règlements généraux sur le stationnement) suivent ces revenus. On pourrait alors les inclure dans une politique de gestion des stationnements (voir section qui suit), leur répartition suivant celle de ces revenus.

*Stationnement* : La gestion du stationnement est un élément d'une politique générale de gestion des déplacements sur le territoire de Montréal politique qui vise un équilibre entre transport en commun et transport privé<sup>35</sup>. Nous avons par ailleurs recommandé un plus grand rôle de la Ville-centre dans diverses fonctions permettant une plus grande fluidité des flux de circulation inter-arrondissements. Or les parcomètres semblent à première vue concentrés sur des rues permettant les liaisons inter – arrondissements. Nous proposons donc que les tarifs des parcomètres et des stationnements publics hors-rue soient fixés par la Ville-centre pour l'ensemble du réseau et que les décisions d'implanter des nouveaux parcomètres prises conjointement par la Ville-centre et l'arrondissement concerné pour toutes les rues de l'arrondissement. Comment partager ces recettes? Une possibilité est entre arrondissements et Ville-centre selon une clef de répartition à définir; 50-50 % par exemple. Dans la mesure où les parcomètres sont concentrés dans quelques arrondissements particulièrement près du centre-ville ceci peut causer un problème de structure financière pour certains arrondissements, surtout lorsqu'associé à la réforme de la fiscalité locale. Cent % à la Ville-centre se justifierait dans la mesure où une fois les rues de transit inter-arrondissements identifiées, on constate que les parcomètres y sont effectivement concentrés comme évoqué plus haut. .

*Publicité* : les revenus de publicité devraient être versés aux arrondissements qui règlementent cette publicité.

*Permis* : les activités de construction et donc les revenus des permis sont concentrés dans quelques arrondissements qui par ailleurs en assurent la supervision. Même si cela crée des tensions temporaires entre arrondissements, il semble approprié de maintenir cette relation entre autres, car les grands projets sont générateurs de déplacements importants vers l'arrondissement qui les accueille.

*Droits de mutation* : Ces droits qui fluctuent selon le nombre et la valeur des transactions immobilières et qui ne sont pas liés à des activités au niveau des arrondissements devraient demeurer au niveau de la Ville-centre.

*Tarification de l'eau et des matières résiduelles* : Une particularité de la Ville de Montréal est l'utilisation dans certains arrondissements, mais pas tous de tarifs pour l'eau (9/19) et les matières résiduelles (7/19) dans le secteur résidentiel. Ceci veut donc dire que la composition du fardeau fiscal varie entre arrondissements. Ceci est intrigant, car ce sont des recettes de la Ville-centre et non pas des

---

<sup>35</sup> Il faudrait envisager la mise en place d'une politique métropolitaine de gestion des stationnements comme outil de régulation de la congestion en transport urbain et d'utilisation optimale du sol.

arrondissements. Il semble opportun d'uniformiser ces pratiques par souci de simplicité et d'équité. Dans deux de ceux-ci (LaSalle et Saint-Laurent), cette tarification de l'eau est imposée à l'occupant et non pas au propriétaire. Il appert que la perception auprès de l'occupant pose problème (biens meubles non saisissables et mobilité des locataires) à la Ville-centre responsable de la perception de ces montants; il semble donc opportun de revoir cette pratique ou si elle représente des valeurs propres à ces arrondissements de leur en faire supporter les coûts.

### ***La stabilisation des transferts***

#### *Le budget paramétrique révisé*

Comme indiqué ci-haut, il faut épurer les dotations des montants associés aux activités déléguées, financer séparément les activités multi-arrondissements faites par un arrondissement (activité de voirie-Rosemont) ou les centraliser et utiliser une tarification correcte des services centraux offerts aux arrondissements. Ceci fait, on doit utiliser des dotations normées ciblées pour certaines dépenses et des dotations générales pour d'autres dépenses. Les dotations ciblées sont appropriées pour les dépenses des arrondissements dans les domaines où les effets réseaux sont importants.

L'enveloppe des dotations générales peut être fixée selon divers critères comme discuté plus haut. Tout d'abord, elle doit être ajustée pour tout changement dans le partage des responsabilités. Ensuite, elle devrait être indexée automatiquement de  $t$  à  $t+1$  d'une part à la croissance des déterminants de l'enveloppe, soit des facteurs tels la population ou le nombre de kilomètres de rues qui représente les besoins réels, et d'autre part à l'IPC (Montréal) qui représente l'évolution des prix, les deux observés entre  $t-1$  et  $t$ <sup>36</sup>. Une telle indexation est similaire à celle des conventions collectives et à celle des intrants en général. Elle réserve la plus grande part de la croissance réelle des recettes à la Ville-centre. Mais une partie de celle-ci bénéficiera aux arrondissements dans le cadre du partage de l'assiette foncière avancée ci-haut. Une indexation automatique aux recettes totales de la ville ne nous semble pas appropriée étant donné que ceci ne tient pas compte de l'évolution de l'importance relative des agrégats budgétaires. Elle n'aurait de sens que si toutes les dépenses relatives aux arrondissements leur étaient correctement imputées. Appliquée au budget de 2013, cette indexation accroîtrait la dotation d'environ 2 %.

La formule de distribution des dotations devrait être similaire à celle du BP. Cette formule devrait être revue pour 2014 pour actualiser les enveloppes pour les changements préconisés ci-haut et les valeurs des paramètres. Pour 2013, la distribution des dotations supplémentaires utiliserait l'information de type BP comme pour une partie de la distribution du supplément de 12 millions \$ en 2010. Nous proposons ceci car notre évaluation de la formule du BP est dans l'ensemble fort positive. C'est un

---

<sup>36</sup> Tenant compte des échéanciers de préparation des budgets, il faut probablement utiliser l'IPC de juin. Donc par exemple, on indexe pour 2013 avec la croissance de l'IPC entre juin 2012 et juin 2011

effort sérieux de décomposer les coûts et de les financer correctement<sup>37</sup>. Notons qu'on n'y retrouve pas de péréquation des capacités fiscales. Il faudra peut-être y introduire cet élément selon le choix de formule de partage de l'impôt foncier qui sera fait. Nous préférons utiliser une formule BP perfectible à une formule *ad hoc*, car l'historique du chapitre 2 démontre une surutilisation de l'*ad hoc* dans le passé. Il faut revenir à des solutions stables.

Nous proposons de renommer les divers transferts comme suit : financement des activités déléguées (FAD), financement des activités normées (FAN) et transfert central aux arrondissements (TCA) pour marquer la rupture avec les pratiques du passé, car le mot dotation couvre mal ces réalités.

### *Précisions sur la péréquation*

Le mot péréquation a plusieurs sens. Dans ce document nous traitons de péréquation des capacités fiscales (PCF) et de péréquation des dépenses standardisées (PDS). La PDS veut assurer dans un contexte de faible autonomie financière une capacité comparable de fournir des services comparables. Elle tient donc compte des différences des besoins (population, pauvreté, superficie...) et des différences de coûts (type de rue, pente ou non...). Elle se fait via le budget paramétrique qui détermine le transfert central aux arrondissements (TCA). La PCF n'a de sens que lorsqu'on a une certaine autonomie financière au sein de ses récipiendaires et des disparités de capacité fiscale entre eux.

La formule de PCF porte sur l'accroissement du champ fiscal cédé aux arrondissements. On versera aux arrondissements qui auront connu une croissance moindre que la croissance moyenne de la capacité fiscale des arrondissements (assiette per capita) un montant de mise à niveau (écart per capita X population) financé à même l'enveloppe du TCA. Donc on établit l'enveloppe du TCA, on établit l'enveloppe PCF puis l'enveloppe PDS=TCA-PCF. On peut faire ceci pour 2015 en utilisant les valeurs de 2013.

Dans le domaine des transferts financiers inter-gouvernementaux, le présent n'est pas garant de l'avenir, car l'environnement dans lequel évoluent les divers gouvernements évolue à travers le temps. Il faut donc prévoir des révisions périodiques; au niveau fédéral canadien, ceci se fait en règle générale au cinq ans. Dans le cas de Montréal, nos recommandations amènent une révision majeure en 2013-2014. Il nous semble opportun de laisser le nouveau système se stabiliser puis de l'examiner en 2018 pour une éventuelle révision en 2019.

---

<sup>37</sup> Pour une discussion plus complète de ces formules, voir R Bird et F Vaillancourt "Expenditure -Based Equalisation Transfers" dans *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, sous la direction de J.Martinez-Vazquez et B Searle, New York: Springer, 2007, 259-289.

### *La fin du Fonds de développement*

Comme il a été mentionné déjà, avec la mise en place d'un impôt local qui prend en compte l'accroissement des valeurs foncières et par l'établissement de paramètres qui tiennent compte de facteurs comme l'achalandage, l'utilisation du Fonds de développement n'est plus nécessaire. Pour cela, nous recommandons que cet outil soit aboli lorsque les réformes nécessaires auront été mises en place soit en 2014-2015. En 2013, les arrondissements toucheraient encore une compensation pour l'augmentation de leurs coûts provenant des développements de 2011. Dans un contexte de rééquilibrage des responsabilités, de financement explicite des activités déléguées et d'indexation du TCA, ceci nous semble être le montant approprié à leur verser à ce titre. Si on souhaitait revenir aux 15 millions du passé, nous recommandons que la différence entre les coûts du développement et ce montant soit intégrée dans la hausse du TCA et donc distribuée selon les paramètres de 2010.

### **La mise en œuvre**

La mise en œuvre est évoquée brièvement dans la discussion ci-haut du partage des diverses compétences et de la généralisation de l'impôt foncier comme source de revenu autonome des arrondissements. Les dates alors mentionnées le sont à titre indicatif car le calendrier de mise en œuvre est un choix à la fois politique et administratif, mis en place en présence de contraintes administratives, informationnelles et légales. Il ne sied donc pas aux auteurs de se substituer dans le détail aux décideurs de Montréal sur ce calendrier.

## Conclusion

Les propositions qui sont faites ici peuvent paraître timides aux yeux de certains, voire insuffisantes. Plusieurs auraient certainement souhaité que notre réflexion sur le financement des arrondissements mène à la conclusion qu'une centralisation des pouvoirs et des responsabilités est nécessaire. D'autres auraient souhaité se voir attribuer une part substantielle des assiettes foncières. Après avoir consulté les élus et les membres de direction de tous les arrondissements de la Ville, ainsi que certains directeurs associés aux services centraux, et après avoir consulté la documentation fournie par le service des finances et les autres directions sur la question, il nous semble toutefois que le besoin de modification du partage des responsabilités entre la Ville et ses arrondissements soit limité à certaines activités plus imbriquées en réseau d'exécution et donc de financement que d'autres. Nous concluons de notre analyse que certaines responsabilités pourraient être mieux coordonnées par une intervention plus importante des services centraux dans les arrondissements. De l'autre côté, nous constatons que les responsabilités en matière de financement sont fortement concentrées au niveau central. Cette situation explique en partie le climat conflictuel qui règne entre la Ville et ses arrondissements sur la question du financement. Les arrondissements jouissent d'une certaine autonomie budgétaire, mais dans un contexte financier où leur dépendance envers la Ville-centre est très importante. Plutôt que de lever eux-mêmes les impôts nécessaires à leur financement, ils préfèrent exercer une pression sur l'administration centrale pour obtenir plus de financement. Une plus grande responsabilité des arrondissements à cet égard nous paraît primordiale.

Certains soulèveront deux enjeux liés à la fiscalité des arrondissements. Le premier est celui de l'accroissement potentiel de la complexité du système fiscal de la Ville de Montréal. Le second est le risque d'aggraver les iniquités. En ce qui a trait à la complexité, il est vrai que le système fiscal de la Ville de Montréal est relativement complexe. Plusieurs taux s'appliquent sur divers types de valeurs foncières et à divers endroits. Seulement, même en l'absence de taxes locales, la complexité du système demeure très élevée. Les dépenses d'investissement (PTI) sont remboursées par des taxes locales, tout comme le sont les dettes contractées avant les fusions par les anciennes villes. Tout cela est sans compter la possibilité que certains secteurs soient touchés par une taxe d'amélioration locale. Bref, la généralisation d'une taxe locale par arrondissement ne vient pas bouleverser significativement l'univers fiscal de Montréal. Quant aux inégalités, il est entendu que toute forme de taxe locale levée par les arrondissements serait accompagnée de mesures de péréquation appropriées. Ces mesures servent à atténuer les iniquités entre les arrondissements en matière d'effort fiscal. Ainsi, la présence de taxe locale ne devrait pas accroître de façon importante les inégalités entre les arrondissements.

La forme actuelle des arrondissements et le partage des responsabilités avec la Ville-centre remontent à 2006. Mais la Ville de Montréal est à la recherche d'un certain équilibre depuis 2002. Chaque changement de structure depuis a entraîné des coûts. La division des services locaux sur la base des

arrondissements, par exemple, a entraîné des coûts importants en matière de coordination. Nos multiples rencontres avec divers intervenants au cours des derniers mois nous amènent toutefois à conclure que la Ville de Montréal approche la fin de son cycle d'adaptation. Si les changements de 2006 ont entraîné de grands bouleversements, les acteurs en place disent avoir développé des mécanismes pour s'y adapter ou pour rendre leur travail efficace dans les circonstances. Plusieurs ont admis avoir fait face à des problèmes importants de coordination au cours des dernières années, mais déclarent du même souffle avoir corrigé la situation et mis en place les mécanismes appropriés. Dans de telles circonstances, il nous apparaît important d'émettre une recommandation sur la structure actuelle de la Ville de Montréal. Étant donné les coûts importants d'adaptation des acteurs aux changements de structures, et reconnaissant que ces changements ont été nombreux à la Ville de Montréal au cours des dernières années, il serait préférable que la Ville évite de miser sur des changements de structure au cours des prochaines années. C'est notamment la raison pour laquelle les propositions faites ici sont relativement modestes en termes de modification des structures.

Malgré que cela ait été exclu du présent mandat, il nous semble important de mentionner, en terminant, que la distribution du PTI entre la Ville-centre et les arrondissements doit aussi être revue. En effet il y a un lien important entre les dépenses de fonctionnement des arrondissements et leur budget d'investissement. Les dépenses de fonctionnement liées à l'entretien augmentent lorsque l'investissement fait défaut et vice versa. Pour cela, il faut absolument que la révision du financement des arrondissements porte autant sur la question des PTI que sur celle des dotations budgétaires. Pour cette raison, nous formulons ici une recommandation sur le sujet. Selon nous, la distribution du PTI entre la Ville-centre et les arrondissements devrait se faire en tenant compte des stocks de capital physique des deux entités et de leur désuétude. La distribution entre arrondissements pourrait se faire pour moitié en tenant compte de la vétusté des équipements et pour moitié d'un indicateur simple de besoin (qui tiendrait compte notamment de la population, de la superficie et des navetteurs).

Cela dit, le travail d'harmonisation des dotations budgétaires, des PTI et de la fiscalité locale reste à faire. On dresse ici les grandes lignes de ce que devraient être des arrondissements plus responsables et plus efficaces et, par conséquent, des services mieux rendus à la population. Un ensemble de réponses techniques restent toutefois à trouver pour en arriver à rendre opérationnelles les recommandations de ce rapport. Pour l'horizon 2013, les modifications seront certes modestes dans le budget des arrondissements. Il est toutefois raisonnable de croire qu'en 2015-2016, l'ensemble des recommandations de ce rapport puisse être mis en place.

## Annexe 1 : Liste des personnes consultées

Rencontres	Participants
<b>Ahuntsic-Cartierville</b>	Pierre Gagnier, maire de l'arrondissement Étienne Brunet, conseiller de la ville Jocelyn Ann Campbell, conseillère de la ville Harout Chitilian, conseiller de la ville Émilie Thuillier, conseillère de la ville Ronald Cyr, directeur d'arrondissement Louis Lapointe, directeur des travaux publics Gilles Côté, directeur aménagement urbain et services aux entreprises Laurent Legault, directeur culture, sports, loisirs et développement social Diane Rodrigue, directrice des services administratifs Jean-François Circé, chef de division communications Robert Lamontagne, trésorier et directeur du Service des finances Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO Jacques Martineau, soutien aux élus Hugo Tremblay, directeur de cabinet en arrondissement Colette Boudrias, directrice de cabinet par intérim
<b>Anjou</b>	Luis Miranda, maire d'arrondissement Andrée Hénault, conseillère de la Ville Michèle Di Geneva Zammit, conseillère d'arrondissement Gilles Beaudry, conseiller d'arrondissement Paul-Yvon Perron, conseiller d'arrondissement Jacques Rioux, directeur de l'arrondissement Guy Hébert, directeur général Robert Lamontagne, trésorier et directeur du Service des finances Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO Jacques Martineau, responsable soutien aux élus

<b>Côte-des-Neiges - Notre-Dame-de-Grâce</b>	Michael Applebaum, maire de l'arrondissement Peter McQueen, conseiller d'arrondissement Susan Clark, conseillère de la ville Helen Fotopoulos, conseillère de la ville Stéphane Plante, directeur de l'arrondissement Denis Gendron, directeur des services administratifs et du greffe Jean Mercier, directeur des travaux publics Gilles Bergeron, directeur culture, sports, loisirs et développement social Daniel Lafond, directeur aménagement urbain et services aux entreprises Michel Therrien, responsable des communications Robert Lamontagne, trésorier et directeur du Service des finances Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA François Vaillancourt, chercheur chez CIRANO Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO Rina Eleanor Scrim, attachée politique Hugo Tremblay, directeur de cabinet Yana Lukashev, soutien aux élus Jacques Martineau, soutien aux élus
<b>Ile-Bizard</b>	Richard Bélanger, maire de l'arrondissement Christopher Little, conseiller d'arrondissement Diane Gibb, conseillère d'arrondissement François Robert, conseiller d'arrondissement Claire Vassart, directrice de l'arrondissement André Brideau directeur des travaux publics et aménagement urbain Martin Bleau, directeur culture, sports, loisirs et développement social et relations avec les citoyens Robert Lamontagne, trésorier et directeur du Service des finances Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO Jacques Martineau, responsable soutien aux élus
<b>Lachine</b>	Claude Dauphin, maire de l'arrondissement Bernard Blanchet, conseiller d'arrondissement Jane Cowell-Poitras, conseillère de la ville Lise Poulin, conseillère d'arrondissement Jean-François Cloutier, conseiller d'arrondissement Alex Polevoy, directeur de l'arrondissement par intérim Benoît Glorieux, directeur des services administratifs Martin Savard, directeur des travaux publics Stéphanie Houle, directrice culture, sports, loisirs et développement social Jean Lacroix, directeur aménagement urbain et services aux entreprises Serge Simard, chargé de communication Robert Lamontagne, directeur du Service des finances Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA François Vaillancourt, chercheur chez CIRANO Monique Worth, mairesse de l'arrondissement de Pierrefonds-Roxboro



	Denis Gaumont, attaché politique Jacques Martineau, responsable soutien aux élus
<b>LaSalle</b>	Manon Barbe, mairesse de l'arrondissement Richard Deschamps, conseiller de la ville Ross Blackhurst, conseiller d'arrondissement Vincenzo Cesari, conseiller d'arrondissement Laura-Ann Palestini, conseillère d'arrondissement Josée Troilo, conseillère d'arrondissement Gervais Lemay, directeur de l'arrondissement Benoît Gauthier, directeur des travaux publics Normand Trottier, directeur aménagement urbain et services aux entreprises Mario Vachon, directeur culture, sports, loisirs et développement social Marc Morin, directeur des affaires publiques et du greffe Pierre Dupuis, chef de division relations avec les citoyens et communications Serge Fortin, développement économique Robert Lamontagne, trésorier et directeur du Service des finances Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO Jacques Martineau, attaché politique Pierre Guérin, attaché politique en arrondissement
<b>Mercier-Hochelaga-Maisonneuve</b>	Réal Ménard, maire d'arrondissement Louise Harel, conseillère de la ville et chef de la première opposition Laurent Blanchard, conseiller de la ville Lynn Thériault, conseillère de la ville Gaëtan Primeau, conseiller de la ville Josée Guy, directrice d'arrondissement Claude Plante, directeur des services administratifs Robert Lamontagne, trésorier et directeur du Service des finances Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO Monique Comtois-Blanchet, directrice de cabinet en arrondissement Jacques Martineau, soutien aux élus
<b>Montréal-Nord</b>	Gilles Deguire, maire d'arrondissement Jean-Marc Gibeau, conseiller de la Ville Chantal Rossi, conseillère d'arrondissement Clementina Teti-Tomassi, conseillère de la Ville Monica Ricourt, conseillère d'arrondissement Serge Geoffrion, directeur d'arrondissement Jacques Charlebois, directeur des services administratifs Robert Lamontagne, trésorier et directeur du Service des finances Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO Jean-Marc Jacques, directeur de cabinet

	Jacques Martineau, soutien aux élus
<b>Outremont</b>	<p>Marie Cinq-Mars, mairesse de l'arrondissement  Céline Forget, conseillère d'arrondissement  Marie Potvin, conseillère d'arrondissement  Louis Moffatt, conseiller d'arrondissement  Anna Nunes, conseillère d'arrondissement  Pierre Chapuis, directeur de l'arrondissement par intérim  Daniel Fleury, directeur des travaux publics  Marie-France Paquet, directrice relations citoyens, greffe et services administratifs  Louise Cayer, directrice culture, sports, loisirs et développement social  Robert Lamontagne, directeur du Service des finances  Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles  Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise  Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA  Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO  Hugo Tremblay, directeur de cabinet en arrondissement</p>
<b>Pierrefonds-Roxboro</b>	<p>Monique Worth, mairesse de l'arrondissement  Christian G. Dubois, conseiller d'arrondissement  Dimitrios Jim Beis, conseiller d'arrondissement  Catherine Clément-Talbot, conseillère d'arrondissement  Jacques Chan, directeur d'arrondissement  Suzanne Corbeil, directrice bureau d'arrondissement  Pierre Rochon, directeur aménagement urbain services aux entreprises  Dominique Jacob, directeur culture, sports, loisirs et développement social  Claude Lachance, directeur des travaux publics  Victor Mendez, chef de division finances  Johanne Palladini, chef de division relations avec les citoyens et communication  Robert Lamontagne, directeur du Service des finances  Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles  Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise  Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA  Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO  Jacques Martineau, responsable soutien aux élus</p>
<b>Plateau-Mont-Royal</b>	<p>Luc Ferrandez, maire de l'arrondissement  Richard Bergeron, conseiller de la ville  Josée Duplessis, conseillère de la ville  Alex Norris, conseiller de la ville  Carl Boileau, conseiller d'arrondissement  Piper Huggins, conseillère d'arrondissement  Richard Ryan, conseiller d'arrondissement  Isabelle Cadrin, directrice d'arrondissement  Claude Côté, directeur services administratifs  Robert Lamontagne, directeur du Service des finances  Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles  Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise  Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA  Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO  Jacques Martineau, attaché politique  Hugo Tremblay, directeur de cabinet  Daniel Sanger, attaché politique en arrondissement</p>

	Carole Dupuis, attachée politique en arrondissement
<b>Rivières-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles</b>	<p>Chantal Rouleau, mairesse de l'arrondissement  Mario Blanchet, conseiller d'arrondissement  Caroline Bourgeois, conseillère d'arrondissement  Suzanne Décarie, conseillère d'arrondissement  Gilles Déziel, conseiller d'arrondissement  Giovanni Rapanà, conseiller d'arrondissement  Maria Calderone, conseillère d'arrondissement  Daniel Le Pape, directeur de l'arrondissement  Jacques Provost, directeur des services administratifs  Robert Lamontagne, directeur du Service des finances  Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles  Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise  Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA  Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO  Agop Evereklian, Chef de cabinet  Jacques Martineau, attaché politique  Hugo Tremblay, directeur de cabinet en arrondissement  Marc-Antoine Pouliot, attaché politique</p>
<b>Rosemont-La Petite-Patrie</b>	<p>François Croteau, maire de l'arrondissement  Pierre Lampron, conseiller d'arrondissement  Élaine Ayotte, conseillère d'arrondissement  Marc-André Gadoury, conseiller d'arrondissement  François Limoges, conseiller d'arrondissement  Christiane Viau, directrice des services administratifs  Jacques Savard, directeur des travaux publics  Robert Lamontagne, directeur du Service des finances  Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles  Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise  Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA  François Vaillancourt, chercheur chez CIRANO  Marie Depelteau-Paquette, attachée politique en arrondissement  Claudia Citta, responsable soutien aux élus</p>
<b>Saint-Laurent</b>	<p>Alan DeSousa, maire de l'arrondissement  Francesco Miele, conseiller de la ville  Aref Salem, conseiller de la ville  Michèle D. Biron, conseillère d'arrondissement  Maurice Cohen, conseiller d'arrondissement  Marc Blanchet, directeur d'arrondissement  Véronique Doucet, directrice des services administratifs  Robert Lamontagne, trésorier et directeur du Service des finances  Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles  Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise  Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA  François Vaillancourt, chercheur chez CIRANO  Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO</p>

<b>Saint-Léonard</b>	<p>Michel Bissonnet, maire de l'arrondissement  Dominic Perri, conseiller de la ville  Robert L. Zambito, conseiller de la ville  Lili-Anne Tremblay, conseillère d'arrondissement  Gilles Rainville, directeur de l'arrondissement  Sylvie Brunelle, directrice des services administratifs  Robert Lamontagne, directeur du Service des finances  Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles  Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise  Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA  François Vaillancourt, chercheur chez CIRANO  Jacques Martineau, responsable soutien aux élus</p>
<b>Sud-Ouest</b>	<p>Benoît Dorais, maire de l'arrondissement  Éric Cimon, attaché politique en arrondissement  Véronique Fournier, conseillère d'arrondissement  Huguette Roy, conseillère d'arrondissement  Daniel Bélanger, conseiller de ville  Sophie Thiebault, conseillère d'arrondissement  Marie Otis, directrice de cabinet du maire  Éric Santana, directeur de l'arrondissement  Aurèle Blanchette, Direction des services administratifs  Jules Ostiguy, directeur culture, sports, loisirs et développement social  Normand Proulx, directeur aménagement urbain et services aux entreprises  Sébastien Lévesque, directeur des travaux publics  Constance Lauzon, chef de division communication adjointe au directeur d'arrondissement  Robert Lamontagne, directeur du Service des finances  Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles  Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise  Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA  François Vaillancourt, chercheur chez CIRANO  Hugo Tremblay, directeur de cabinet en arrondissement</p>
<b>Verdun</b>	<p>Claude Trudel, maire de l'arrondissement  Paul Beaupré, conseiller d'arrondissement  Andrée Champoux, conseillère d'arrondissement  Ann Guy, conseillère d'arrondissement  Ginette Marotte, conseillère de la ville  Alain Tassé, conseiller de la ville  Pierre Boutin, directeur de l'arrondissement par intérim  Jean-Marc Vincent, chef de division finances  Robert Lamontagne, directeur du Service des finances  Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles  Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise  Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA  Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO  André Harvey, directeur de cabinet  Jacques Martineau, responsable soutien aux élus</p>

<b>Ville-Marie</b>	<p>Gérald Tremblay, maire de Montréal  Sammy Forcillo, conseiller de la Ville  Pierre Mainville, conseiller de la Ville  François Robillard, conseiller de la Ville  Richard Deschamps, conseiller désigné de l'arrondissement  Jocelyn Ann Campbell, conseillère désignée de l'arrondissement  Guy Hébert, directeur de la Ville de Montréal  Alain Dufort, directeur général adjoint de l'arrondissement  Corinne Andrieu, directrice d'arrondissement adjointe, par intérim  Robert Lamontagne, trésorier et directeur du Service des finances  Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles  Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise  Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA  Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO  André Lavallée, directeur de cabinet  Jacques Martineau, soutien aux élus</p>
<b>Villeray-Saint-Michel</b>	<p>Annie Samson, mairesse de l'arrondissement  Mary Deros, conseillère de la ville  Elsie Lefebvre, conseillère de la ville  Frantz Benjamin, conseiller  Frank Venneri, conseiller  Stéphane Chénier, directeur de l'arrondissement  Raymond Lavoie, directeur des services administratifs  Robert Lamontagne, trésorier et directeur du Service des finances  Serge Lamontagne, DGA, Service de la concertation des arrondissements et des ressources matérielles  Jean-François Leclaire, directeur planification financière et expertise  Me Sylvie Aubin, adjointe au DGA  Jean-Philippe Meloche, chercheur chez CIRANO  Bekhechi Nawal, attachée politique en arrondissement  Marisa Celli, attachée de presse en arrondissement  Nino Colavecchio, soutien aux élus</p>
<b>Déneigement</b>	<p>Jacques Rioux  François Vaillancourt  Jean-François Leclaire  Jean-Philippe Meloche  Pierre Boutin  Ronald Cyr  Serge Lamontagne  Sylvie Aubin  Yves Gravel</p>
<b>Développement Économique</b>	<p>Alain Dufort  Arnold Beaudin  Daniel Le Pape  Erick Santana  François Vaillancourt  Jean-François Leclaire  Jean-Philippe Meloche  Serge Geoffrion  Serge Lamontagne  Sylvie Aubin</p>

<b>Voirie</b>	<p>Claire Vassart  Claude Carette  François Vaillancourt  Jean-François Leclair  Jean-Philippe Meloche  Marc Blanchet  Paul Bourret  Serge Lamontagne  Sylvie Aubin</p>
<b>Bibliothèques et centres culturels</b>	<p>Alex Polevoy  François Vaillancourt  Jacques Chan  Jean-François Leclair  Jean-Philippe Meloche  Jean-Robert Choquet  Josée Guy  Louise Guillemette-Labory  Serge Lamontagne  Sylvie Aubin</p>
<b>Sports et Loisirs</b>	<p>François Vaillancourt  Isabelle Cadrin  Jean-François Leclair  Jean-Philippe Meloche  Johanne Derome  Serge Lamontagne  Stéphane Chénier  Stéphane Plante  Sylvie Aubin</p>
<b>Matières résiduelles</b>	<p>François Vaillancourt  Gervais Lemay  Gilles Rainville  Jean-François Leclair  Jean-Philippe Meloche  Pierre Chapuis  Roger Lachance  Serge Lamontagne  Sylvie Aubin</p>

## **Annexe 2 : Questions soumises aux arrondissements**

Réplique de l'Annexe II de la lettre envoyée aux mairies d'arrondissement par la présidence du comité exécutif de la Ville de Montréal le 12 janvier 2012, et qui comporte les questions ayant servi à la préparation des rencontres dans les arrondissements.

### **Questions à réflexion**

En prévision des rencontres individuelles de début d'année : dans un premier temps, la priorité sera mise sur le budget de fonctionnement.

1. Quelles sont, selon vous, les problématiques historiques non résolues au moment de la fusion ou par la suite en ce qui a trait au budget de votre arrondissement?
2. Quelles sont, selon vous les particularités propres à votre arrondissement qui devraient être prises en compte dans l'établissement de son budget?
3. Voyez-vous à l'heure actuelle des différences de traitement entre les arrondissements ex-banlieues et les arrondissements ex-Montréal et si oui, quelles sont-elles?
4. Est-ce que, selon vous, certaines iniquités existent dans la formulation des budgets d'arrondissements et si oui, lesquelles?
5. Est-ce que, selon vous, certaines mises à niveau seraient requises pour votre budget d'arrondissement ou les budgets des arrondissements en général?
  - a. Si oui, lesquelles?
  - b. Si oui, et en fonction de ce qu'elles sont, comment, selon vous, ces mises à niveau devraient-elles être financées?
6. Est-ce que, selon vous, des normes minimales de service devraient être définies afin d'établir les budgets des arrondissements?
  - c. Si oui, comment devrait être financé un budget établi sur la base des normes minimales de service et comment devraient être financés les services dépassant la norme minimale?
  - d. Si non, quelles alternatives seraient, selon vous, plus appropriées?
7. Quels sont, selon vous, les paramètres qui devraient être pris en considération dans l'établissement des budgets des arrondissements? Citons, à titre d'exemple de ce que pourraient être des paramètres, la configuration géographique de l'arrondissement, le niveau

de population, la pauvreté, le niveau de désuétude des équipements, la fréquentation du territoire, etc.

8. Croyez-vous que certains regroupements, de quelque nature qu'ils soient, soient requis afin à la fois de maintenir ou même d'améliorer les services aux citoyens tout en réduisant les coûts?
  - a. Si oui, quels sont, selon vous, ces regroupements et jusqu'où devraient-ils aller?
  - b. Si oui, à quoi devraient, selon vous, servir les économies ainsi générées?
  - c. Si non, voyez-vous des façons autres de réduire les coûts des services rendus?
9. Comment, selon vous, est-il possible d'établir un budget équitable par arrondissement tout en éliminant les coûts qui ne sont pas générateurs de valeur ajoutée?
10. Croyez-vous que le fonds de développement devrait être maintenu? Si oui, dans sa forme actuelle ou sous une autre forme?
11. Croyez-vous que les objectifs du fonds de développement devraient être revus et si oui, quels devraient être ces objectifs?
12. Comment, selon vous, serait-il possible de gérer un budget d'arrondissement tout en étant à la fois respectueux de l'autonomie de chacun et de la volonté de la Ville de se donner et de réaliser des orientations stratégiques communes?
13. Quelles sont, selon vous, les attentes des citoyens montréalais à l'égard de la question précédente?
14. Autres questions que vous aimeriez aborder?



### Annexe 3 : Le calcul du budget paramétrique par fonction ou activité

(Informations fournies par la Ville de Montréal)

#### Fonction sécurité publique

Les *crédits ajustés* présentement affectés à l'activité *sécurité publique* sont répartis entre les arrondissements au prorata de leur valeur foncière totale (imposable et non imposable)

$$Bsp_i = \frac{VFT_i}{VFT_t} \times CSP_t$$

Bsp<sub>i</sub> : BP pour l'activité sécurité publique de l'arrondissement *i*

CSP<sub>t</sub> : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés à la fonction sécurité publique de tous les arrondissements

VFT<sub>i</sub> : Valeur foncière totale (imposable et non imposable) de l'arrondissement *i*

VFT<sub>t</sub> : Valeur foncière totale (imposable et non imposable) de tous les arrondissements

#### Fonction transport

Le BP de la fonction *transport* est établi pour chacune des activités suivantes.

##### *Activité voirie*

Les *crédits ajustés* présentement affectés à l'entretien du réseau routier sont répartis en premier lieu en deux grandes enveloppes, l'une pour le nettoyage de la voie publique (60,8 % des crédits de l'activité voirie), l'autre pour l'entretien de la chaussée (39,2 %).

Cette répartition entre la propreté et l'entretien de la chaussée a été réalisée sur la base d'une analyse des activités de propreté et d'entretien de la voirie au sein des neuf arrondissements de l'ex-Montréal.

##### *Répartition des crédits ajustés pour la propreté*

La distribution des crédits ajustés entre les arrondissements se fait au prorata des km pondérés pour la propreté.

La pondération du réseau routier s'effectue en trois étapes.

Premièrement, tout km de route artérielle compte pour l'équivalent de 2,5 km de routes locales. Cette pondération est appliquée pour tenir compte des coûts d'entretien plus élevés qu'engendre la taille plus importante de ces routes.

Deuxièmement, tout km de route artérielle est également pondéré par l'indice de la population attirée dans l'arrondissement par km<sup>2</sup> de superficie.

Enfin, tout km de route locale est pondéré par l'indice de la population résidante de l'arrondissement par km<sup>2</sup> de superficie.

$$B_{pro_i} = \frac{2,5 \times kmA_i \times Ipa_i + kmL_i \times Ipr_i}{\Sigma (2,5 \times kmA_i \times Ipa_i + kmL_i \times Ipr_i)} \times CPRO$$

B<sub>pro<sub>i</sub></sub> : BP pour la propreté dans l'arrondissement *i*

CPRO : 60,8 % des crédits budgétaires ajustés présentement affectés à l'activité voirie de l'ensemble des arrondissements

Ipa<sub>i</sub> : Indice de population attirée (selon enquête O- D) par l'arrondissement *i* par km<sup>2</sup> de superficie

Ipr<sub>i</sub> : Indice de population résidante de l'arrondissement *i* par km<sup>2</sup> de superficie

kmA<sub>i</sub> : Km de routes artérielles de l'arrondissement *i*

kmL<sub>i</sub> : Km de routes locales de l'arrondissement *i*

Σ : Sommation

### *Répartition des crédits ajustés pour l'entretien de la chaussée*

La distribution des crédits ajustés entre les arrondissements se fait au prorata des km pondérés pour l'entretien de la chaussée.

La pondération du réseau routier s'effectue en trois étapes.

Premièrement, tout km de route artérielle compte pour l'équivalent de 2,5 km de routes locales. Cette pondération est appliquée pour tenir compte des coûts d'entretien plus élevés qu'engendre la taille plus importante de ces routes.

Deuxièmement, tout km de route artérielle est également pondéré par l'indice de volume de circulation artérielle de l'arrondissement.

Enfin, tout km de route locale est pondéré par l'indice de volume de circulation locale de l'arrondissement.

$$Bcha_i = \frac{2,5 \times kmA_i \times Ivca_i + kmL_i \times Ivcl_i}{\Sigma (2,5 \times kmA_i \times Ivca_i + kmL_i \times Ivcl_i)} \times CCHA$$

Bcha<sub>i</sub> : BP pour l'entretien de la chaussée dans l'arrondissement *i*

CCHA : 39,2 % des crédits budgétaires ajustés présentement affectés à l'activité voirie dans l'ensemble des arrondissements

Ivca<sub>i</sub> : Indice de volume de circulation artérielle de l'arrondissement *i* (kmpA<sub>i</sub>/kmA<sub>i</sub> / Σ (kmpA<sub>i</sub>/kmA<sub>i</sub>))

Ivcl<sub>i</sub> : Indice de volume de circulation locale de l'arrondissement *i* (kmpL<sub>i</sub>/kmL<sub>i</sub> / Σ (kmpL<sub>i</sub>/kmL<sub>i</sub>))

kmA<sub>i</sub> : Km de routes artérielles de l'arrondissement *i*

kmpA<sub>i</sub> : Km parcourus sur les routes artérielles de l'arrondissement *i*

kmL<sub>i</sub> : Km de routes locales de l'arrondissement *i*

kmpL<sub>i</sub> : Km parcourus sur les routes locales de l'arrondissement *i*

Σ : Sommation

### ***Activité déneigement***

Les *crédits ajustés* présentement affectés à l'entretien du réseau routier sont répartis en premier lieu en cinq grandes enveloppes :

- Épandage : 22,8 % des *crédits ajustés* de l'activité déneigement de l'ensemble des arrondissements
- Déblaiement : 10,4 % des *crédits ajustés* de l'activité déneigement de l'ensemble des arrondissements
- Chargement-soufflement : 39,2 % des *crédits ajustés* de l'activité déneigement de l'ensemble des arrondissements
- Transport de la neige : 18,2 % des *crédits ajustés* de l'activité déneigement de l'ensemble des arrondissements
- Élimination de la neige : 9,4 % des *crédits ajustés* de l'activité déneigement de l'ensemble des arrondissements

Cette répartition a été effectuée à l'aide d'une modélisation des opérations de déneigement au sein des arrondissements.

#### *Répartition des crédits ajustés pour l'épandage*

Les *crédits ajustés* présentement affectés à l'épandage sont répartis entre les arrondissements au prorata du nombre de km de leur réseau routier pondéré. Ce réseau routier pondéré par arrondissement pour épandage est obtenu en sommant les km artériels pondérés pour épandage convertis en équivalent km route locale et les km de route locale pondérés pour épandage.

- Réseau artériel

Les km artériels pondérés convertis en équivalent km route locale sont obtenus à l'aide de la procédure suivante.

Les km de trottoirs artériels sont convertis en km de route artérielle pour l'épandage à l'aide d'un facteur de conversion. Ce facteur, dont la valeur est de 0,3699, est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Les km de trottoirs artériels convertis en km de route sont ensuite additionnés aux km de route artérielle pour produire les km artériels totaux pour épandage.

Ces km artériels totaux pour épandage sont ensuite pondérés par l'indice de volume de circulation artérielle.

Enfin, ces km artériels totaux sont convertis en km équivalent de route locale à l'aide d'un facteur de conversion, facteur, dont la valeur est de 2,8 et qui est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Le produit obtenu donne les km artériels pondérés en équivalent route locale.

- Réseau local

Les km de route locale pondérés sont obtenus à l'aide de la procédure suivante.

Les km de trottoirs locaux sont convertis en km de route locale pour l'épandage à l'aide d'un facteur de conversion. Ce facteur, dont la valeur est de 0,5924 est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Les km de trottoir local convertis en km de route sont ensuite additionnés aux km de route locale pour produire les km locaux totaux pour épandage.

Ces km locaux totaux pour épandage sont ensuite pondérés par l'indice de volume de circulation locale et l'indice de dénivèlement. Le produit obtenu donne les km de route locale pondérés.

L'indice de dénivèlement s'applique uniquement aux arrondissements qui reposent sur les flancs du Mont Royal (Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce, Outremont, Ville-Marie et Westmount). La pondération maximale qui est accordée à leur réseau est de 1,25 lorsque tout le territoire de l'arrondissement est considéré comme dénivélé. Dans le cas où 50 % du territoire est considéré dénivélé, l'indice est alors de 1,125. Pour tous les autres arrondissements, la valeur de l'indice est de 1. Cette pondération traduit les besoins supplémentaires en épandage que ces arrondissements doivent assurer en raison du dénivèlement marqué de leur territoire.

- Formule de répartition

$$\text{Bnép}_i = \frac{(2,8 \times \text{kmAT}_i \times \text{Ivca}_i + \text{kmLT}_i \times \text{Ivcl}_i \times \text{Idén}_{i(1-1,25)})}{\Sigma (2,8 \times \text{kmAT}_i \times \text{Ivca}_i + \text{kmLT}_i \times \text{Ivcl}_i \times \text{Idén}_{i(1-1,25)})} \times \text{CÉP}_t$$

- Bnép<sub>i</sub>** : BP pour l'épandage des abrasifs de l'arrondissement *i*
- CÉP<sub>t</sub>** : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés à l'épandage des abrasifs de l'ensemble des arrondissements (22,8 % des *crédits ajustés* de l'activité déneigement de l'ensemble des arrondissements)
- kmAT<sub>i</sub>** : Km de routes artérielles totaux : Km de routes artérielles et de trottoirs artériels convertis en km de routes artérielles de l'arrondissement *i* ( $\text{kmA}_i + \text{kmTa}_i * 0,3699$ ; le facteur de multiplication représente un facteur de conversion d'un km de trottoir en un nombre donné de km de route; ce facteur est basé sur une modélisation des coûts de déneigement)
- kmLT<sub>i</sub>** : Km de routes locales totaux : Km de routes locales et de trottoirs locaux convertis en km de routes locales de l'arrondissement *i* ( $\text{KmL}_i + \text{kmTl}_i * 0,5924$ ; le facteur de multiplication représente un facteur de conversion d'un km de trottoir en un nombre donné de km de route; ce facteur est basé sur une modélisation des coûts de déneigement)
- kmA<sub>i</sub>** : Km de routes artérielles de l'arrondissement *i*
- kmL<sub>i</sub>** : Km de routes locales de l'arrondissement *i*
- kmTa<sub>i</sub>** : Km de trottoirs artériels de l'arrondissement *i*
- kmTl<sub>i</sub>** : Km de trottoirs locaux de l'arrondissement *i*
- Ivca<sub>i</sub>** : Indice de volume de circulation artérielle de l'arrondissement *i* ( $\text{kmpA}_i/\text{kmA}_i / \Sigma (\text{kmpA}_i/\text{kmA}_i)$ )
- Ivcl<sub>i</sub>** : Indice de volume de circulation locale de l'arrondissement *i* ( $\text{kmpL}_i/\text{kmL}_i / \Sigma (\text{kmpL}_i/\text{kmL}_i)$ )
- kmpA<sub>i</sub>** : Km parcourus sur les routes artérielles de l'arrondissement *i*
- kmpL<sub>i</sub>** : Km parcourus sur les routes locales de l'arrondissement *i*
- Idén<sub>i(1-1,25)</sub>** : Indice de dénivèlement marqué de l'arrondissement *i*, modulé pour varier entre 1 et 1,25
- Σ** : Sommation

### *Répartition des crédits ajustés pour le déblaiement*

Les *crédits ajustés* présentement affectés au déblaiement de la neige sont répartis entre les arrondissements au prorata du nombre de km de leur réseau routier pondéré. Ce réseau routier pondéré par arrondissement pour le déblaiement est obtenu en sommant les km artériels pondérés

pour le déblaiement convertis en équivalent km route locale et les km de route locale pondérés pour le déblaiement.

- Réseau artériel

Les km artériels pondérés convertis en équivalent km route locale sont obtenus à l'aide de la procédure suivante.

Les km de trottoirs artériels sont convertis en km de route artérielle pour l'épandage à l'aide d'un facteur de conversion. Ce facteur, dont la valeur est de 0,2392 est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Les km de trottoirs artériels convertis en km de route sont ensuite additionnés aux km de route artérielle pour produire les km artériels totaux pour le déblaiement.

Ces km artériels totaux pour le déblaiement sont ensuite pondérés par l'indice de volume de circulation artérielle.

Enfin, ces km artériels sont convertis en km équivalent de route locale à l'aide d'un facteur de conversion, facteur, dont la valeur est de 3,5 et qui est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Le produit obtenu donne les km artériels pondérés en équivalent route locale.

- Réseau local

Les km de route locale pondérés sont obtenus à l'aide de la procédure suivante.

Les km de trottoirs locaux sont convertis en km de route locale pour le déblaiement à l'aide d'un facteur de conversion. Ce facteur, dont la valeur est de 0,4556 est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Les km de trottoir local convertis en km de route sont ensuite additionnés aux km de route locale pour produire les km locaux totaux pour le déblaiement.

Ces km locaux totaux pour le déblaiement sont ensuite pondérés par l'indice de volume de circulation locale. Le produit obtenu donne les km de route locale pondérés.

- Formule de répartition

$$\text{Bndé}_i = \frac{(2,8 \times \text{kmAT}_i \times \text{Ivca}_i + \text{kmLT}_i \times \text{Ivcl}_i)}{\sum (2,8 \times \text{kmAT}_i \times \text{Ivca}_i + \text{kmLT}_i \times \text{Ivcl}_i)} \times \text{CDÉ}_t$$

Bndé<sub>i</sub> : BP pour le déblaiement de la neige de l'arrondissement *i*

CDÉ<sub>t</sub> : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés au déblaiement de la neige de l'ensemble des arrondissements (10,4 % des *crédits ajustés* de l'activité déneigement de l'ensemble des arrondissements)

- kmAT<sub>i</sub> : Km de routes artérielles totaux : Km de routes artérielles et de trottoirs artériels convertis en km de routes artérielles de l'arrondissement *i* (kmAd<sub>i</sub> + kmTAd<sub>i</sub> \* 0,2392; le facteur de multiplication représente un facteur de conversion d'un km de trottoir en un nombre donné de km de route; ce facteur est basé sur une modélisation des coûts de déneigement)
- kmLT<sub>i</sub> : Km de routes locales totaux : Km de routes locales et de trottoirs locaux convertis en km de routes locales de l'arrondissement *i* (KmLd<sub>i</sub> + kmTLd<sub>i</sub> \* 0,4556; le facteur de multiplication représente un facteur de conversion d'un km de trottoir en un nombre donné de km de route; ce facteur est basé sur une modélisation des coûts de déneigement)
- kmAd<sub>i</sub> : Km de routes artérielles déblayées de l'arrondissement *i*
- kmLd<sub>i</sub> : Km de routes locales déblayées de l'arrondissement *i*
- kmTAd<sub>i</sub> : Km de trottoirs artériels déblayés de l'arrondissement *i*
- kmTLd<sub>i</sub> : Km de trottoirs locaux déblayés de l'arrondissement *i*
- Ivca<sub>i</sub> : Indice de volume de circulation artérielle de l'arrondissement *i* (kmpA<sub>i</sub>/kmA<sub>i</sub> / Σ (kmpA<sub>i</sub>/kmA<sub>i</sub>))
- Ivcl<sub>i</sub> : Indice de volume de circulation locale de l'arrondissement *i* (kmpL<sub>i</sub>/kmL<sub>i</sub> / Σ (kmpL<sub>i</sub>/kmL<sub>i</sub>))
- kmpA<sub>i</sub> : Km parcourus sur les routes artérielles de l'arrondissement *i*
- kmpL<sub>i</sub> : Km parcourus sur les routes locales de l'arrondissement *i*
- Σ : Sommation

### *Répartition des crédits ajustés pour le chargement-soufflement*

Les *crédits ajustés* présentement affectés au chargement-soufflement sont répartis entre les arrondissements au prorata du nombre de km de leur réseau routier pondéré. Ce réseau routier pondéré par arrondissement pour le chargement-soufflement est obtenu en sommant les km artériels pondérés pour le chargement-soufflement convertis en équivalent km route locale et les km de route locale pondérés pour le chargement-soufflement.

- Réseau artériel

Les km artériels pondérés convertis en équivalent km route locale sont obtenus à l'aide de la procédure suivante.

Les km de trottoirs artériels sont convertis en km de route artérielle pour le chargement-soufflement à l'aide d'un facteur de conversion. Ce facteur, dont la valeur est de 0,1312 est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Les km de trottoirs artériels convertis en km de route sont ensuite additionnés aux km de route artérielle pour produire les km artériels totaux pour le chargement-soufflement.

Ces km artériels totaux pour le chargement-soufflement sont ensuite pondérés par l'indice de volume de circulation artérielle.

Enfin, ces km artériels sont convertis en km équivalent de route locale à l'aide d'un facteur de conversion, facteur, dont la valeur est de 1,1 et qui est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Le produit obtenu donne les km artériels pondérés en équivalent route locale.

- Réseau local

Les km de route locale pondérés sont obtenus à l'aide de la procédure suivante.

Les km de trottoirs locaux sont convertis en km de route locale pour le chargement-soufflement à l'aide d'un facteur de conversion. Ce facteur, dont la valeur est de 0,0672 est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Les km de trottoir local convertis en km de route sont ensuite additionnés aux km de route locale pour produire les km locaux totaux pour le chargement-soufflement.

Ces km locaux totaux pour le chargement-soufflement sont ensuite pondérés par l'indice de volume de circulation locale et l'indice de dénivèlement. Le produit obtenu donne les km de route locale pondérés.

- Formule de répartition

$$Bncsi = \frac{(1,1 \times kmAT_i \times Ivca_i + kmLT_i \times Ivcl_i)}{\Sigma (1,1 \times kmAT_i \times Ivca_i + kmLT_i \times Ivcl_i)} \times CCS_t$$

$Bncsi$  : BP pour le chargement-soufflement de l'arrondissement  $i$

$CCS_t$  : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés au chargement-soufflement de l'ensemble des arrondissements (39,2 % des *crédits ajustés* de l'activité déneigement de l'ensemble des arrondissements)

$kmAT_i$  : Km de routes artérielles totaux : Km de routes artérielles et de trottoirs artériels convertis en km de routes artérielles de l'arrondissement  $i$  ( $kmAcs_i + kmTAcs_i * 0,1312$ ; le facteur de multiplication représente un facteur de conversion d'un km de trottoir en un nombre donné de km de route; ce facteur est basé sur une modélisation des coûts de déneigement)

$kmLT_i$  : Km de routes locales totaux : Km de routes locales et de trottoirs locaux convertis en km de routes locales de l'arrondissement  $i$  ( $KmLcs_i + kmTLcs_i * 0,0672$ ; le facteur de multiplication représente un facteur de conversion d'un km de trottoir en un nombre donné de km de route; ce facteur est basé sur une modélisation des coûts de déneigement)

$kmAcs_i$  : Km de routes artérielles chargées-soufflées de l'arrondissement  $i$



- kmLcs<sub>i</sub> : Km de routes locales chargées-soufflées de l'arrondissement *i* (pour les arrondissements Plateau Mont-Royal et Ville-Marie, un poids accru est attribué aux rues étroites du réseau local pour prendre en compte les coûts supplémentaires que génèrent le chargement sur ces rues)
- kmTAc<sub>s</sub><sub>i</sub> : Km de trottoirs artériels chargés-soufflés de l'arrondissement *i*
- kmTLcs<sub>s</sub><sub>i</sub> : Km de trottoirs locaux chargés-soufflés de l'arrondissement *i*
- Ivca<sub>i</sub> : Indice de volume de circulation artérielle de l'arrondissement *i* ( $kmpA_i/kmA_i / \Sigma (kmpA_i/kmA_i)$ )
- Ivcl<sub>i</sub> : Indice de volume de circulation locale de l'arrondissement *i* ( $kmpL_i/kmL_i / \Sigma (kmpL_i/kmL_i)$ )
- kmpA<sub>i</sub> : Km parcourus sur les routes artérielles de l'arrondissement *i*
- kmpL<sub>i</sub> : Km parcourus sur les routes locales de l'arrondissement *i*
- Σ : Sommation

### *Répartition des crédits ajustés pour le transport de la neige*

Les *crédits ajustés* présentement affectés au transport de la neige sont répartis entre les arrondissements au prorata du nombre de km de leur réseau routier pondéré. Ce réseau routier pondéré par arrondissement pour le transport de la neige est obtenu en sommant les km artériels pondérés pour le transport convertis en équivalent km route locale et les km de routes locales pondérés pour le transport.

- Réseau artériel

Les km artériels pondérés convertis en équivalent km route locale sont obtenus à l'aide de la procédure suivante.

Les km de trottoirs artériels sont convertis en km de route artérielle pour le transport à l'aide d'un facteur de conversion. Ce facteur, dont la valeur est de 0,25 est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Les km de trottoirs artériels convertis en km de route sont ensuite additionnés aux km de route artérielle pour produire les km artériels totaux pour le transport.

Ces km artériels totaux pour le transport sont ensuite pondérés par l'indice de volume de circulation artérielle et l'indice de distance de dépôt de neige qui est modulé pour varier de 1 à 1,2.

Cet indice traduit la distance moyenne que parcourent les camions chargés de neige pour se rendre au dépôt de neige le plus proche. Plus celui-ci sera grand, plus le coût du transport de la neige sera grand. La modulation de 1 à 1,2 signifie que le coût du transport de la neige pour un arrondissement dont la distance moyenne pour se rendre à un site de neige est la plus élevée sera 20 % plus élevé que celui d'un arrondissement dont la distance se situe dans la moyenne.

Enfin, ces km artériels sont convertis en km équivalent de route locale à l'aide d'un facteur de conversion, facteur, dont la valeur est de 1,0 et qui est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Le produit obtenu donne les km artériels pondérés en équivalent route locale.

- Réseau local

Les km de route locale pondérés sont obtenus à l'aide de la procédure suivante.

Les km de trottoirs locaux sont convertis en km de route locale pour le transport à l'aide d'un facteur de conversion. Ce facteur, dont la valeur est de 0,25 est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Les km de trottoir local convertis en km de route sont ensuite additionnés aux km de route locale pour produire les km locaux totaux pour le transport.

Ces km locaux totaux pour le transport sont ensuite pondérés par l'indice de volume de circulation locale et par l'indice de distance de dépôt de neige qui est modulé pour varier de 1 à 1,2. Cet indice traduit la distance moyenne que parcourent les camions chargés de neige pour se rendre au dépôt de neige le plus proche. Plus celui-ci sera grand, plus le coût du transport de la neige sera grand. La modulation de 1 à 1,2 signifie que le coût du transport de la neige pour un arrondissement dont la distance moyenne pour se rendre à un site de neige est la plus élevée sera 20 % plus élevé que celui d'un arrondissement dont la distance se situe dans la moyenne.

- Formule de répartition

$$Bnt_i = \frac{(1,0 \times kmAT_i \times Ivca_i + kmLT_i \times Ivcl_i) \times Idép_{i(1-1,2)}}{\sum (1,0 \times kmAT_i \times Ivca_i + kmLT_i \times Ivcl_i) \times Idép_{i(1-1,2)}} \times CNT_t$$

$Bnt_i$  : BP pour le transport de la neige de l'arrondissement  $i$

$CNT_t$  : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés au transport de la neige de l'ensemble des arrondissements (18,2 % des *crédits ajustés* de l'activité déneigement de l'ensemble des arrondissements)

$kmAT_i$  : Km de routes artérielles et de trottoirs artériels convertis en km de routes artérielles de l'arrondissement  $i$  ( $kmAt_i + kmTAt_i * 0,25$ ; le facteur de multiplication représente un facteur de conversion d'un km de trottoir en un nombre donné de km de route; ce facteur est basé sur une modélisation des coûts de déneigement)

$kmLT_i$  : Km de routes locales et de trottoirs locaux convertis en km de routes locales de l'arrondissement  $i$  ( $kmLt_i + kmTLt_i * 0,0672$ ; le facteur de multiplication représente un facteur de conversion d'un km de trottoir en un nombre donné de km de route; ce facteur est basé sur une modélisation des coûts de déneigement)

- kmAt<sub>i</sub> : Km de routes artérielles pour le transport de la neige de l'arrondissement *i*
- kmLt<sub>i</sub> : Km de routes locales pour le transport de la neige de l'arrondissement *i*
- kmTAt<sub>i</sub> : Km de trottoirs artériels pour le transport de la neige de l'arrondissement *i*
- kmTLt<sub>i</sub> : Km de trottoirs locaux pour le transport de la neige de l'arrondissement *i*
- Ivca<sub>i</sub> : Indice de volume de circulation artérielle de l'arrondissement *i* ( $kmp_{A_i}/km_{A_i} / \Sigma (kmp_{A_i}/km_{A_i})$ )
- Ivcl<sub>i</sub> : Indice de volume de circulation locale de l'arrondissement *i* ( $kmp_{L_i}/km_{L_i} / \Sigma (kmp_{L_i}/km_{L_i})$ )
- kmpA<sub>i</sub> : Km parcourus sur les routes artérielles de l'arrondissement *i*
- kmpL<sub>i</sub> : Km parcourus sur les routes locales de l'arrondissement *i*
- Idép<sub>i(1-1,2)</sub> : Indice de distance des dépôts de neige de l'arrondissement *i*, modulé pour varier entre 1 et 1,2
- Σ : Sommation

#### *Répartition des crédits ajustés pour l'élimination de la neige*

Les *crédits ajustés* présentement affectés à l'élimination de la neige sont répartis entre les arrondissements au prorata du nombre de km de leur réseau routier pondéré. Ce réseau routier pondéré par arrondissement pour l'élimination de la neige est obtenu en sommant les km artériels pondérés pour l'élimination convertis en équivalent km route locale et les km des routes locales pondérés pour l'élimination.

- Réseau artériel

Les km artériels pondérés convertis en équivalent km route locale sont obtenus à l'aide de la procédure suivante.

Les km de trottoirs artériels sont convertis en km de route artérielle pour le transport à l'aide d'un facteur de conversion. Ce facteur, dont la valeur est de 0,25 est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Les km de trottoirs artériels convertis en km de route sont ensuite additionnés aux km de route artérielle pour produire les km artériels totaux pour l'élimination.

Enfin, ces km artériels sont convertis en km équivalent de route locale à l'aide d'un facteur de conversion, facteur, dont la valeur est de 1,0 et qui est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Le produit obtenu donne les km artériels pondérés en équivalent route locale.

- Réseau local

Les km de route locale pondérés sont obtenus à l'aide de la procédure suivante.

Les km de trottoirs locaux sont convertis en km de route locale pour le transport à l'aide d'un facteur de conversion. Ce facteur, dont la valeur est de 0,25 est obtenu à l'aide d'une modélisation des coûts de déneigement. Les km de trottoir local convertis en km de route sont ensuite additionnés aux km de route locale pour produire les km locaux totaux pour l'élimination.

- Formule de répartition

$$Bn\acute{e}_i = \frac{(1,0 \times kmAT_i + kmLT_i)}{\Sigma (1,0 \times kmAT_i + kmLT_i)} \times CN\acute{E}_t$$

$Bn\acute{e}_i$  : BP pour l'élimination de la neige de l'arrondissement  $i$

$CN\acute{E}_t$  : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés à l'élimination de la neige de l'ensemble des arrondissements (9,4 % des *crédits ajustés* de l'activité déneigement de l'ensemble des arrondissements)

$kmAT_i$  : Km de routes artérielles et de trottoirs artériels convertis en km de routes artérielles de l'arrondissement  $i$  ( $kmA\acute{e}_i + kmTA\acute{e}_i * 0,25$ ; le facteur de multiplication représente un facteur de conversion d'un km de trottoir en un nombre donné de km de route; ce facteur est basé sur une modélisation des coûts de déneigement)

$kmLT_i$  : Km de routes locales et de trottoirs locaux convertis en km de routes locales de l'arrondissement  $i$  ( $kmL\acute{e}_i + kmTL\acute{e}_i * 0,25$ ; le facteur de multiplication représente un facteur de conversion d'un km de trottoir en un nombre donné de km de route; ce facteur est basé sur une modélisation des coûts de déneigement)

$kmA\acute{e}_i$  : Km de routes artérielles pour l'élimination de la neige de l'arrondissement  $i$

$kmL\acute{e}_i$  : Km de routes locales pour l'élimination de la neige de l'arrondissement  $i$

$kmTA\acute{e}_i$  : Km de trottoirs artériels pour l'élimination de la neige de l'arrondissement  $i$

$kmTL\acute{e}_i$  : Km de trottoirs locaux pour l'élimination de la neige de l'arrondissement  $i$

$\Sigma$  : Sommation

### ***Activité éclairage***

Les *crédits ajustés* présentement affectés à l'éclairage du réseau routier sont répartis entre les arrondissements au prorata du nombre de km de leur réseau routier pondéré. Ce réseau routier pondéré par arrondissement pour l'éclairage est obtenu en sommant les km artériels pondérés pour l'éclairage convertis en équivalent km route locale et les km de route locale.

Tout km de route artérielle compte pour l'équivalent de 2,5 km de routes locales. Cette pondération est appliquée pour tenir compte des coûts de l'éclairage plus importants sur ces routes.

$$B\acute{E}C_i = \frac{2,5 \times kmA_i + kmL_i}{\Sigma (2,5 \times kmA_i + kmL_i)} \times C\acute{E}C_t$$

B $\acute{E}C_i$  : BP pour l'activité éclairage du réseau routier de l'arrondissement *i*

C $\acute{E}C_t$  : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés à l'activité éclairage du réseau routier de l'ensemble des arrondissements

kmA $_i$  : Km de routes artérielles de l'arrondissement *i*

kmL $_i$  : Km de routes locales de l'arrondissement *i*

$\Sigma$  : Sommation

### ***Activité circulation***

Les *crédits ajustés* présentement affectés à l'entretien de l'éclairage du réseau routier sont répartis entre les arrondissements au prorata de leur réseau routier pondéré.

Ce réseau routier pondéré par arrondissement pour l'éclairage est obtenu en sommant les km artériels pondérés pour l'éclairage convertis en équivalent km route locale et les km de route locale.

Tout km de route artérielle compte pour l'équivalent de 2,5 km de routes locales et est pondéré par l'indice de volume de circulation artérielle.

Les km de routes locales sont pondérés par l'indice de circulation locale.

$$Bc_i = \frac{(2,5 \times kmA_i \times Ivca_i + kmL_i \times Ivcl_i)}{\Sigma (2,5 \times kmA_i \times Ivca_i + kmL_i \times Ivcl_i)} \times CCI_t$$

B $c_i$  : BP pour l'activité circulation de l'arrondissement *i*

CCI $_t$  : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés à l'activité circulation de l'ensemble des arrondissements

Ivca $_i$  : Indice de volume de circulation artérielle de l'arrondissement *i* (kmpA $_i$ /kmA $_i$  /  $\Sigma$  (kmpA $_i$ /kmA $_i$ ))

- lvcl<sub>i</sub> : Indice de volume de circulation locale de l'arrondissement *i* (kmpL<sub>i</sub>/kmL<sub>i</sub> / Σ (kmpL<sub>i</sub>/kmL<sub>i</sub>)
- kmA<sub>i</sub> : Km de routes artérielles de l'arrondissement *i*
- kmL<sub>i</sub> : Km de routes locales de l'arrondissement *i*
- Σ : Sommation

### Fonction hygiène du milieu

L'activité eau ne fait pas partie du budget paramétrique. L'allocation des crédits pour l'année 2006 est basée sur les crédits de l'année 2005 qui ont été indexés au taux de 1,5 %. La réallocation de ces crédits devrait être réalisée éventuellement par le Service des infrastructures, transport et environnement.

### *Activité matières résiduelles - déchets domestiques et matières secondaires*

Les *crédits ajustés* présentement affectés aux matières résiduelles se retrouvent dans deux grandes enveloppes destinées à couvrir les coûts des déchets domestiques et des matières secondaires. La répartition qui suit des crédits budgétaires repose sur cette distinction.

#### *Répartition des crédits ajustés pour les déchets domestiques*

Les *crédits ajustés* présentement affectés aux déchets domestiques sont répartis entre les arrondissements au prorata du tonnage qu'ils produisent.

$$Bd\acute{e}_i = \frac{Td\acute{e}_i}{\Sigma Td\acute{e}_i} \times CD\acute{E}_t$$

- Bd<sub>é</sub><sub>i</sub> : BP pour la collecte, le transport et l'élimination des déchets domestiques de l'arrondissement *i*
- CD<sub>É</sub><sub>t</sub> : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés à la collecte, le transport et à l'élimination des déchets domestiques de tous les arrondissements
- Td<sub>é</sub><sub>i</sub> : Tonnage des déchets domestiques de l'arrondissement *i*

Il est à noter qu'une correction des crédits affectés à cette activité a été effectuée dans le cas des arrondissements de l'ex-Montréal. Ces derniers sont tenus, en raison des conventions collectives, de respecter certains ratios d'utilisation de la main-d'œuvre col bleu. En raison de cela et du coût plus élevé de cette main-d'œuvre par rapport au marché de référence, il a été nécessaire de corriger à la baisse, uniquement pour des fins de comparaison, les crédits déclarés par les arrondissements de l'ex-

Montréal. Les correctifs ont été réalisés à partir d'une estimation des écarts de coûts entre la réalisation de la collecte-transport des déchets domestiques en régie et à contrat.

#### *Répartition des crédits ajustés pour les matières secondaires*

Les *crédits ajustés* présentement affectés aux matières secondaires sont répartis entre les arrondissements au prorata du tonnage qu'ils produisent.

$$Bms_i = \frac{Tms_i}{\Sigma Tms_i} \times CMS_t$$

$Bms_i$  : BP pour la collecte, le transport et le traitement des matières secondaires de l'arrondissement  $i$

$CMS_t$  : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés à la collecte, le transport et le traitement des matières secondaires de tous les arrondissements

$Tms_i$  : Tonnage des matières secondaires de l'arrondissement  $i$

#### **Fonctions santé et logement**

Les *crédits ajustés* présentement affectés à la santé et au logement sont répartis entre les arrondissements au prorata de leur population.

$$Bsl_i = \frac{Pop_i}{\Sigma (Pop_i)} \times CSL_t$$

$Bsl_i$  : BP de la santé et du logement de l'arrondissement  $i$

$CSL_t$  : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés à la santé et au logement

$Pop_i$  : Population de l'arrondissement  $i$

$\Sigma$  : Sommation

#### **Fonction aménagement urbanisme et développement**

##### *Activité aménagement*

Les *crédits ajustés* présentement affectés à l'activité *aménagement* sont répartis entre les arrondissements au prorata de leur valeur foncière totale (imposable et non imposable)

$$B_{am_i} = \frac{VFT_i}{VFT_t} \times CAM_t$$

$B_{am_i}$  : BP de l'activité aménagement de l'arrondissement  $i$

$CAM_t$  : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés à l'activité aménagement de tous les arrondissements

$VFT_i$  : Valeur foncière totale (imposable et non imposable) de l'arrondissement  $i$

$VFT_t$  : Valeur foncière totale (imposable et non imposable) de tous les arrondissements

#### *Activité développement économique*

Les *crédits ajustés* présentement affectés à l'activité *développement économique* sont répartis entre les arrondissements au prorata de leur valeur foncière non résidentielle imposable et non imposable.

$$B_{dv_i} = \frac{VFnr_i}{VFnr_t} \times CDV_t$$

$B_{dv_i}$  : BP pour l'activité développement économique de l'arrondissement  $i$

$CDV_t$  : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés à l'activité développement économique de tous les arrondissements

$VFnr_i$  : Valeur foncière non résidentielle imposable et non imposable de l'arrondissement  $i$

$VFnr_t$  : Valeur foncière non résidentielle imposable de tous les arrondissements

#### **Fonction loisirs, sports et culture**

Les crédits ajustés présentement affectés aux loisirs, sports et culture sont répartis entre les arrondissements au prorata de leur population pondérée pour le morcellement du territoire.

La pondération pour morcellement du territoire permet de prendre en compte la difficulté de desservir adéquatement la population lorsque le territoire est morcelé parce que certaines parties du territoire ne sont pas contiguës ou en raison de la présence de barrières physiques. La valeur de la pondération



est de 1,2, lorsque le territoire de l'arrondissement est morcelé, et de 1 (aucun effet) pour tous les autres arrondissements.

$$BLO_i = \frac{Pop_i \times Im_{i(1-1,2)}}{\Sigma (Pop_i \times Im_{i(1-1,2)})} \times CLO_t$$

$BLO_i$  : BP de la fonction loisirs, sports et culture de l'arrondissement  $i$

$CLO_t$  : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés à la fonction loisirs, sports et culture de tous les arrondissements

$Pop_i$  : Population de l'arrondissement  $i$

$Im_{i(1-1,2)}$  : Indice de morcellement du territoire, modulé pour varier entre 1 et 1,2

$\Sigma$  : Sommation

Le Centre Pierre-Charbonneau et l'Aréna Maurice-Richard dans Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, les centres aquatiques de Pointe-Claire ainsi que de Rivière-des-Prairies et le Centre Gadbois du Sud-Ouest ont été considérés comme équipement délégué aux fins de l'établissement des crédits ajustés de la fonction *Loisirs, sports et culture*. Cette position a été adoptée parce qu'il a été jugé que ces équipements présentaient un caractère supra-local, et ce, même s'ils n'apparaissent pas au règlement 02-002 relatif à la délégation des pouvoirs. Ce traitement particulier devra être avalisé par les instances politiques puisque, jusqu'à présent, seuls les équipements inscrits au règlement 02-002 ont été considérés comme étant de type supra-local.

### Administration générale

Les *crédits ajustés* présentement affectés à l'activité *administration générale* sont répartis entre les arrondissements au prorata du budget paramétrique de l'ensemble des autres activités municipales.

$$Bad_i = \frac{Baf_i}{\Sigma Baf_i} \times CAD_t$$

$Bad_i$  : BP pour l'activité administration générale de l'arrondissement  $i$

$CAD_t$  : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés à l'activité administration générale de tous les arrondissements

Baf<sub>i</sub>: Budget paramétrique des activités municipales, excluant l'administration générale de l'arrondissement *i*

Σ : Sommation

### **Le budget paramétrique total**

La somme des diverses enveloppes du BP par fonction ou activité constitue le BP total.

### **La péréquation**

La péréquation, dans les nouvelles règles de dotation des arrondissements, vise à accorder des ressources supplémentaires aux arrondissements qui accueillent une population défavorisée et qui peuvent difficilement faire face aux besoins de celle-ci.

Puisque la péréquation vise essentiellement à répondre aux besoins de la population défavorisée, son importance sera déterminée à l'aide des crédits relatifs aux fonctions qui visent directement la population et qui ont un rôle social ou humanitaire important. Ces fonctions sont la santé et le loisir, le sport et la culture.

Il est à noter que parmi les trois options du budget dynamique et évolutif seul le BP comporte des éléments de péréquation. Cette situation est attribuable au fait qu'un arrondissement qui bénéficie de l'une ou l'autre des deux autres options est déjà considéré comme suffisamment doté, puisqu'il reçoit globalement plus que la norme budgétaire moyenne. Dans le cas contraire, il serait admissible au BP.

Le calcul de la péréquation est réalisé de la manière qui suit.

#### *1re étape*

Le calcul du BP est effectué comme le décrit le modèle ci-dessus pour les fonctions santé et logement ainsi que loisirs, sports et culture

#### *2<sup>e</sup> étape*

Le calcul du BP des mêmes fonctions est effectué de nouveau mais, cette fois-ci, les crédits ajustés présentement affectés aux loisirs, sports et culture sont répartis entre les arrondissements au prorata de leur population pondérée pour le morcellement du territoire et la défavorisation.

Comme précédemment, la pondération pour morcellement du territoire permet de prendre en compte la difficulté de desservir adéquatement la population lorsque le territoire est morcelé.

Par ailleurs, la pondération pour la défavorisation est réalisée à l'aide d'un indice qui repose sur le poids de la population défavorisée de l'arrondissement par rapport à sa population totale (l'annexe 2 ci-jointe décrit sommairement les critères utilisés pour identifier la population défavorisée) et la population totale. L'indice est établi de la manière suivante :

$Ip_{d_{i(1-1,61)}} = 1 +$  le poids relatif de la population défavorisée de l'arrondissement  $i$

Cet indice, appelé indice de population défavorisée, varie de 1 (aucune population défavorisée) à 1,61, soit la valeur la plus élevée enregistrée dans tous les arrondissements. Ce niveau est atteint dans Villeray–Saint-Michel–Parc-Extension, qui compte 61 % de population défavorisée.

$$Blp_i = \frac{Pop_i \times Im_{i(1-1,2)} \times Ip_{d_{i(1-1,61)}}}{\sum (Pop_i \times Im_{i(1-1,2)}) \times Ip_{d_{i(1-1,61)}}} \times CLO_t$$

$Blp_i$  : BP de la fonction loisirs, sports et culture de l'arrondissement  $i$ , y incluant des éléments de péréquation

$CLO_t$  : Crédits budgétaires ajustés présentement affectés à la fonction loisirs, sports et culture de tous les arrondissements

$Pop_i$  : Population de l'arrondissement  $i$

$Im_{i(1-1,2)}$  : Indice de morcellement du territoire, modulé pour varier entre 1 et 1,2

$Ip_{d_{i(1-1,61)}}$  : Indice de population défavorisée, modulé pour varier entre 1 et 1,61

$\Sigma$  : Sommation

### *3<sup>e</sup> étape*

La valeur du BP des fonctions loisirs, sports et culture obtenue à l'étape 1 est soustraite de celle obtenue à l'étape 2. Pour les arrondissements dont le solde est positif, c'est-à-dire qui sont avantagés par la prise en compte de la défavorisation dans la répartition des crédits des fonctions loisirs, sports et culture, ce solde est additionné au BP total, tel qu'obtenu dans la partie précédente. Pour les arrondissements dont le solde est négatif, aucun montant n'est retranché de leur BP total.

L'intégration de la péréquation au calcul du BP évite de verser des montants à des arrondissements qui apparaissent suffisamment dotés et procure une plus grande cohérence dans l'affectation des crédits budgétaires.

#### Annexe 4 : Les arrondissements dans quelques autres villes

Nous traitons brièvement de villes dans deux pays soit le Royaume-Uni et la France. Au Royaume-Uni, il faut tout d'abord noter que les 33 boroughs<sup>38</sup> de **Londres** ne sont pas comparables aux arrondissements de Montréal. En effet, l'importance relative des boroughs et de la ville centre est fort différente de celle observée à Montréal. En 2011-2012, le budget du Greater London Authority (GLA), la ville centre, était de 6 554 millions £ et celui des boroughs de 14 689 millions £. Même en amputant ceci de 36 % pour enlever les dépenses en éducation qui ne sont pas du ressort des autorités municipales à Montréal<sup>39</sup>, le budget des boroughs est de 9 401 millions £ soit 40 % plus élevé que le GLA. Les boroughs retirent 20.5 % de leurs impôts fonciers locaux (council tax)<sup>40</sup>, reçoivent des dotations du gouvernement de la Grande-Bretagne, mais ne reçoivent pas de dotation de la ville centre et ne versent pas de quotes-parts à celle-ci. Le GLA est responsable via quatre organismes (boards), dont son maire nomme les membres, soient les services de transport en commun, de police, d'incendie et d'urgence et de développement économique et social. Les membres du conseil de GLA ne siègent pas sur les conseils des boroughs<sup>41</sup>.

**Tableau A4.1 : Dépenses nettes des arrondissements de Birmingham pour l'année 2011-2012**

Arrondissements (constituencies)	Dépenses nettes (millions£)
Edgbaston	7,897
Erdington	9,254
Hall Green	8,878
Hodge Hill	7,768
Ladywood	14,101
Northfield	8,975
Perry Barr	9,147
Selly Oak	9,096
Sutton Coldfield	8,847
Yardley	9,122
Citywide constituencies	2,573
<b>Total</b>	<b>95,658</b>

<sup>38</sup> strictement parlant 32+ The city of London

<sup>39</sup> Ce 36% est la part moyenne des dépenses en éducation des autorités locales anglaise; source note 4

<sup>40</sup> LOCAL AUTHORITY REVENUE EXPENDITURE AND FINANCING ENGLAND 2011-12 BUDGET Communities and Local Government Juin 2011 <http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1933771.pdf>

<sup>41</sup> «Decentralization London-style: The GLA and London Governance», Tony Travers, *Regional Studies*, Vol. 36.7, pp. 779–788, 2002

À **Birmingham**, la ville centre de Birmingham avait un budget d'environ 1 023 millions £ pour l'exercice de 2011-2012. Les dépenses par arrondissement sont présentées dans le tableau qui précède. Le total des dépenses nettes est de près de 96 millions £ soit 9,3 % du budget total de la ville.

Tournons-nous maintenant vers le cas de la France. Trois villes sont divisées en arrondissements : Paris, Marseille et Lyon. Nous présentons donc de l'information pour ces trois villes. Traitons tout d'abord de **Paris**. En 2012, les vingt arrondissements parisiens reçoivent trois dotations de la ville centrale<sup>42</sup> : une dotation d'investissement et deux dotations de fonctionnement soit une dotation de gestion locale (ex. : dotation globale) et une dotation d'animation locale. La dotation de gestion locale a deux parties :

- La première part, qui ne peut être inférieure à 80 % du total, correspond principalement aux dépenses constatées, l'année précédente, pour le fonctionnement des équipements et services qui relèvent des attributions du conseil d'arrondissement. Elle est répartie en fonction du coût des équipements.
- La seconde part est déterminée en fonction des caractéristiques de l'arrondissement et notamment de la composition socioprofessionnelle de sa population.

Ces sommes couvrent les dépenses de fonctionnement, à l'exclusion des dépenses de personnel et des frais financiers; elles couvrent donc les dépenses relatives à la gestion des équipements transférés ainsi que celles relatives aux locaux administratifs, aux biens mobiliers et aux matériels mis à sa disposition pour l'exercice de ses attributions. La dotation de gestion locale sert donc à subvenir aux besoins des équipements à la charge des arrondissements. La dotation d'animation locale finance les dépenses liées à l'information des habitants de l'arrondissement, à la démocratie et à la vie locale (activités culturelles) et aux interventions pour des travaux d'urgence.

Les budgets des arrondissements sont dits états spéciaux; ils sont votés tout d'abord par le conseil d'arrondissement puis par le Conseil de Paris<sup>43</sup>. Les maires d'arrondissements ont peu de pouvoir d'action mais un rôle consultatif important<sup>44</sup>.

Chaque année, les arrondissements reçoivent donc une dotation de la ville centre qui se base sur les résultats de l'exercice financier de l'année précédente. Il se peut qu'il y ait un écart entre la dotation versée et les montants dépensés. Cette somme est alors reportée sur l'année suivante. Pour l'exercice de 2010, les résultats de fonctionnement reportés totalisaient 8,2 millions € (5,9 %) soit 2,4 millions €

---

<sup>42</sup> Les finances de la ville de Paris voir [http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi\\_PLM](http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_PLM) et [http://www.paris.fr/politiques/statut-et-institutions-de-paris/les-moyens-de-la-ville-de-paris/les-finances-de-la-ville-de-paris/rub\\_4857\\_stand\\_7962\\_port\\_10385](http://www.paris.fr/politiques/statut-et-institutions-de-paris/les-moyens-de-la-ville-de-paris/les-finances-de-la-ville-de-paris/rub_4857_stand_7962_port_10385)

<sup>43</sup> On retrouve la synthèse des dépenses et revenus pour 2010 aux p15-21 de [http://labs.paris.fr/commun/compte\\_administratif\\_2010/pdf/ville/etats\\_arrdt/synthese\\_arrdt.pdf](http://labs.paris.fr/commun/compte_administratif_2010/pdf/ville/etats_arrdt/synthese_arrdt.pdf) et plus généralement à

<http://www.paris.fr/politiques/documents-legaux/budget/p9825>

<sup>44</sup> Les compétences du maire d'arrondissement [http://www.paris.fr/politiques/statut-et-institutions-de-paris/les-institutions-parisiennes/les-competences-du-maire-d-arrondissement/rub\\_4858\\_stand\\_49634\\_port\\_10387](http://www.paris.fr/politiques/statut-et-institutions-de-paris/les-institutions-parisiennes/les-competences-du-maire-d-arrondissement/rub_4858_stand_49634_port_10387)

des crédits de dotation d'animation locale et 5,8 millions € de la dotation de gestion locale, alors que la dotation d'animation locale reçue était de 11,1 millions € (7,9 %), la dotation de gestion locale était de 109,7 millions € (78,7 %) et la dotation d'investissement versée était de 10,4 millions € (7,5 %).

Toujours pour l'exercice de 2010, les dépenses d'animation locale représentaient une somme de 10,8 millions €, les dépenses de gestion locale totalisaient 108,3 millions € et les dépenses d'investissement étaient de 5,9 millions €. Les dépenses de fonctionnement sont donc de 119,1 millions € et représentent 96 % des dotations, alors que les investissements composent 4 % du budget aux arrondissements. Les dix plus importantes dépenses fonctionnement sont présentées dans le tableau ci-dessous :

**Tableau A4.2 : Principaux postes de dépenses des arrondissements de Paris, 2010**

Fonctions des arrondissements	dépenses mandatées (€)	Part des dépenses (%)
Crèches et garderies	25 408 074	21,3 %
Centres d'animation	23 364 740	19,6 %
Écoles primaires	17 449 829	14,7 %
Administration de la collectivité	11 507 574	9,7 %
Écoles maternelles	10 853 012	9,1 %
Animation locale	10 790 980	9,1 %
Espaces verts urbains	4 802 222	4,0 %
Piscines	3 794 688	3,2 %
Salles de sports et gymnases	2 880 311	2,4 %
Bibliothèques et médiathèques	2 136 275	1,8 %
Autres	6 078 016	5,1 %
total	119 065 721	100,0 %

Chaque arrondissement reçoit donc une allocation en fonction des dépenses enregistrées pour la période précédente et des caractéristiques de son arrondissement. Le tableau suivant montre la répartition des dépenses de fonctionnement de chaque arrondissement, ainsi que les recettes budgétées.

**Tableau A4.3 : Recettes et dépenses des arrondissements de Paris en 2010**

Arrondissements	Dépenses de fonctionnement (Dotations de gestion et d'animation locale)	Recettes (Dotations totales budgétées)	Part des dépenses de fonctionnement totales (%)	Part des recettes totales (%)
1er	1 157 932	1 952 310	1,0 %	1,4 %
2e	1 182 760	1 714 838	1,0 %	1,2 %
3e	1 821 017	2 143 587	1,5 %	1,5 %
4e	2 022 263	2 427 959	1,7 %	1,7 %
5e	4 764 698	5 011 574	4,0 %	3,6 %
6e	2 681 577	3 311 117	2,3 %	2,4 %
7e	2 050 554	2 370 489	1,7 %	1,7 %
8e	2 253 300	2 710 752	1,9 %	1,9 %
9e	3 923 716	4 477 577	3,3 %	3,2 %
10e	5 550 635	6 457 969	4,7 %	4,6 %
11e	6 996 493	7 765 747	5,9 %	5,6 %
12e	8 724 980	9 884 642	7,3 %	7,1 %
13e	12 806 613	14 420 399	10,8 %	10,3 %
14e	6 615 726	7 711 070	5,6 %	5,5 %
15e	10 004 092	12 046 767	8,4 %	8,6 %
16e	5 066 906	6 252 532	4,3 %	4,5 %
17e	6 823 197	8 060 661	5,7 %	5,8 %
18e	10 585 400	13 020 115	8,9 %	9,3 %
19e	12 696 690	14 836 896	10,7 %	10,6 %
20e	11 337 170	12 807 919	9,5 %	9,2 %
total	119 065 721	139 384 922	100,0 %	100,0 %

Les recettes de la ville centre s'élèvent à 5082,97 M € provenant principalement des recettes fiscales de 2 882 M € et d'une dotation de l'État de 1455,77 M €. Les recettes du département de Paris sont de 1 922 M €. Les dépenses du budget de fonctionnement municipal totalisent 5 812 M € comprenant 1 857 M € pour le budget du département de Paris (auxquelles on retranche 396 M € de dépenses croisées). Les dépenses de fonctionnement pour les arrondissements de 199 M € représentent donc environ 2 % de ce montant.

Pour **Lyon**, les recettes du budget de 2011 de la ville se situent à 593,7 M €, alors que ses dépenses sont élevées à 515,2 M €, dont 4,81 M € en dotations pour les 9 arrondissements. Les arrondissements ont des dépenses de fonctionnement de 5,5 M € (1,1 % par rapport à la ville) et des recettes de fonctionnement de 0,825 M € (dotations exclues). Enfin, pour **Marseille**, les documents du budget primitif de 2012 montrent des dépenses de fonctionnement de l'ordre de 1 124 M € (sans compter les

restes à réaliser de l'exercice précédent) et des recettes de fonctionnement de 1 084 M €. Au budget de 2011, la dotation d'animation pour les 16 arrondissements (p.16) de Marseille était de 274 087 € et la dotation de gestion locale était de 11,97 millions € soit environ 1,1 % des dépenses de la ville centre.

Donc dans le cas des trois villes françaises, les arrondissements occupent un poids en dépenses correspondant à environ le dixième de celui des arrondissements montréalais. Et ils n'ont aucun pouvoir de taxation.



## **Annexe 5 : Revenus divers à la Ville de Montréal**

### **Parcomètres**

Les tarifs des parcomètres et leur nombre sont fixés par la Ville-centre pour les rues artérielles et par les arrondissements pour les rues collectrices et locales. Il n'y a pas de différence par type d'arrondissements.

La gestion des parcomètres dans l'ex-Montréal est faite par Stationnement Montréal, une entreprise propriété de la Chambre de commerce qui verse les revenus nets sous forme de compensation et de redevances, en grande partie à la Ville-centre. Depuis 2011, le montant additionnel de revenus par rapport à 2010 provenant soit de nouveaux parcomètres, soit d'une hausse des tarifs décrétée par un arrondissement pour ses collectrices et locales est, une fois le coût des nouveaux parcomètres pris en compte, versé par la Ville-centre à cet arrondissement. Une hausse identique à celle décrétée par l'arrondissement est mise en place par la Ville-centre sur les artérielles de cet arrondissement lorsque la Ville-centre donne son autorisation à la hausse des tarifs. Dans le cas contraire, la Ville-centre pourrait refuser d'augmenter ses tarifs sur la rue artérielle ou refuser de remettre l'argent supplémentaire à l'arrondissement.

En pratique, seul l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal a augmenté ses tarifs de stationnement en 2011-2012. La ville a alors décidé de verser l'augmentation de ses recettes provenant de la hausse de tarif pour les parcomètres en place en 2010 à un Fonds de dynamisation du Plateau Mont-Royal perçu dans les arrondissements. On versera en 2012 les montants obtenus en 2011.

La gestion des parcomètres dans les ex-villes est faite par celles-ci; elles peuvent déléguer moyennant paiement des fonctions à Stationnement Montréal (collecte, comptage...). Les recettes des parcomètres sont perçues par ces arrondissements.

### **Stationnement public hors-rue**

Les stationnements hors –rue dans l'ex-Montréal sont gérés (nombre de places, tarification..) par Stationnement Montréal qui en verse les recettes à la Ville-centre.

Dans les ex-villes ces stationnements relèvent des arrondissements qui en tirent les recettes. Mais dans plusieurs cas, ces stationnements font l'objet d'ententes de gestion avec Stationnement Montréal.

### **Amendes**

L'essentiel des amendes et revenus afférents provient de celles associées à la sécurité routière et au stationnement (91 % : 49 % perçus par la police et 42 % ADS). Les amendes associées aux règlements municipaux comptent pour moins de 1 % de ce total.

### ***Amendes code de sécurité routière***

Les amendes reçues en vertu d'infractions au code de la sécurité routière (barème fixé par le gouvernement du Québec) et donc résultant d'un constat policier sont versées à la Ville-centre. Les frais administratifs associés à ces amendes (barème fixé par le gouvernement du Québec) sont versés à l'agglomération car la cour municipale est une compétence d'agglomération.

### ***Infractions aux règles de stationnement***

Les amendes de type stationnement (barème fixé par la Ville –centre -artérielle-et par les arrondissements –collectrices et locales<sup>45</sup>) sont perçues par des agents de stationnement(ADS) ou des policiers du SPVM. Elles sont versées à la Ville-centre. Les frais administratifs associés à ces amendes (barème fixé par le gouvernement du Québec) sont versés à l'agglomération car la cour municipale est une compétence d'agglomération.

### **Déneigement**

Les frais de remorquage sont fixés par les arrondissements et depuis 2011 ils en reçoivent le revenu. Les coûts de remorquage sont à la charge des arrondissements.

### **Publicité**

Les arrondissements autorisent l'affichage et fixent la tarification (exprimé en \$ par affiche/an).Les revenus vont à la Ville-centre pour les ex-Montréal et aux arrondissements pour les ex-villes.

---

<sup>45</sup> Le pouvoir de fixer ces amendes a été centralisé pour créer un code uniforme mais est maintenant à nouveau décentralisé.