

ÉTUDE SUR LES CONSÉQUENCES ET LES COÛTS ÉVENTUELS DE LA RECONSTITUTION DES ANCIENNES MUNICIPALITÉS

VILLE DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD

ÉTUDE PRÉSENTÉE AU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

MARS 2004

«LA VERSION ORIGINALE DE CE DOCUMENT A ÉTÉ RÉDIGÉE EN FRANÇAIS»



TABLE DES MATIÈRES

1.	SOMMAIRE EXÉCUTIF	1
1.1	Ville de Salaberry-de-Valleyfield actuelle	1
1.2	Reconstitution des anciennes villes	2
1.3	Gouverne actuelle et en cas de reconstitution	6
2.	MISE EN SITUATION	7
2.1	Contexte de l'étude	7
2.2	Objectifs visés par le ministère des Affaires municipales	7
3.	MÉTHODOLOGIE	8
3.1	Principes directeurs	8
3.2	Cadre général de travail	10
3.3	Hypothèses de travail	12
3.4	Les limites du travail réalisé	15
3.5	Relations avec les représentants du MAMSL et de la ville	17
4.	BRÈVE PRÉSENTATION DE LA VILLE	19
4.1	La ville actuelle – sa population	19
4.2	Son territoire et son tissu économique	20
4.3	Sa situation financière	21
5.	RÉPARTITION DES DÉPENSES ET DES REVENUS	24
5.1	Partage des responsabilités prévu par la loi 9	24
5.2	Répartition des dépenses - avant coûts de transition et de reconstitution	27
6.	COÛTS DE TRANSITION ET DE RECONSTITUTION	28
6.1	Sommaire des coûts de transition	28
6.2	Coûts associés au comité de transition	30
6.3	Coûts transitoires d'adaptation	31
6.4	Coûts annuels récurrents de reconstitution	31
7.	GOUVERNE POLITIQUE	34
7.1	Type de gouverne actuelle	34
7.2	Situation projetée pour les villes reconstituées	35

<u>8. ASPECTS FINANCIERS ET FISCAUX</u>	39
<u>8.1 Charges fiscales</u>	39
<u>8.2 Impact fiscal</u>	39
<u>ANNEXE 1 – HYPOTHÈSES DE RÉPARTITION DES REVENUS ET DES DÉPENSES</u>	42
<u>Grille de répartition des revenus</u>	42
<u>Grille de répartition des dépenses</u>	49
<u>ANNEXE 2 – CONSÉQUENCES ET COÛTS POUR LES VILLES LIÉES</u>	55
<u>Ville reconstituée de Saint-Timothée</u>	55
<u>Ville reconstituée de Grande-île</u>	57
<u>Ville reconstituée de Salaberry-de-Valleyfield</u>	59
<u>ANNEXE 3 - INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES</u>	61

TABLE DES TABLEAUX

<u>Tableau 1-1 : Répartition de la population et de la richesse foncière</u>	1
<u>Tableau 1-2: Les grands postes du budget dans la situation actuelle</u>	2
<u>Tableau 1-3 : Répartition entre les dépenses d'agglomération et les dépenses de proximité en cas de reconstitution selon la loi 9</u>	3
<u>Tableau 1-4 : Répartition des charges fiscales à financer – 2004 - selon loi 9</u>	4
<u>Tableau 1-5 : Compte de taxes pour une maison unifamiliale et impacts fiscaux</u>	5
<u>Tableau 1-6 : Impact fiscal au terme des mesures d'harmonisation graduelle</u>	5
<u>Tableau 1-7 : Répartition des voix au conseil mixte en cas de reconstitution</u>	6
<u>Tableau 4-1 : Répartition de la population et de la richesse foncière</u>	19
<u>Tableau 4-2 : Population de la MRC Beauharnois-Salaberry</u>	20
<u>Tableau 4-3: Les grands postes de dépenses budgétaires¹</u>	22
<u>Tableau 4-4 : Ressources humaines¹</u>	22
<u>Tableau 4-5 : Fonds de roulement, surplus accordés et autres fonds¹</u>	22
<u>Tableau 4-6 : État des dettes</u>	23
<u>Tableau 4-7 : Programme triennal des dépenses en immobilisations 2004-2006¹</u>	23
<u>Tableau 5-1 : Les compétences d'agglomération pour la ville de Salaberry-de-Valleyfield</u>	24
<u>Tableau 5-2 : Les équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif</u>	25
<u>Tableau 5-3 : Les compétences des municipalités reconstituées</u>	26
<u>Tableau 5-4 : Répartition des dépenses de fonctionnement</u>	27
<u>Tableau 6-1 : Sommaire</u>	28
<u>Tableau 6-2 : Coûts du référendum</u>	29
<u>Tableau 6-3 : Coûts du comité de transition</u>	30
<u>Tableau 6-4 : Coûts d'adaptation</u>	31
<u>Tableau 6-5 : Coûts récurrents de reconstitution</u>	32
<u>Tableau 7-1 : Nombre de conseillers par secteur</u>	34
<u>Tableau 7-2 : La gouverne politique</u>	35
<u>Tableau 7-3 : Composition des conseils municipaux dans les villes reconstituées</u>	37
<u>Tableau 7-4 : Représentation politique au conseil mixte d'agglomération</u>	38
<u>Tableau 8-1 : Charges fiscales</u>	39
<u>Tableau 8-2 : Impact sur une résidence type par secteur</u>	40
<u>Tableau 8-3 : Impact fiscal au terme des mesures d'harmonisation graduelle</u>	40
<u>Tableau 0-1 : Répartition des voix au conseil mixte en cas de reconstitution</u>	55
<u>Tableau 0-2 : Répartition des charges fiscales à financer (loi 9) – Saint-Timothée</u>	55

<u>Tableau 0-3 : Compte de taxes pour une maison unifamiliale - Saint-Timothée</u>	56
<u>Tableau 0-4 : Répartition des voix au conseil mixte en cas de reconstitution</u>	57
<u>Tableau 0-5 : Répartition des charges fiscales à financer – Grande-île</u>	57
<u>Tableau 0-6 : Compte de taxes pour une maison unifamiliale – Grande-île</u>	58
<u>Tableau 0-7 : Répartition des voix au conseil mixte en cas de reconstitution</u>	59
<u>Tableau 0-8 : Répartition des charges fiscales à financer - Salaberry- de-Valleyfield</u>	59
<u>Tableau 0-9 : Compte de taxes pour une maison unifamiliale - Salaberry- de-Valleyfield</u>	60

1. SOMMAIRE EXÉCUTIF

En juin 2003, le gouvernement du Québec déposait à l'Assemblée nationale du Québec le projet de loi 9, Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités.

Dans un souci d'assurer une transparence à ce processus de consultation des citoyens, le gouvernement décidait de confier à des firmes spécialisées le soin d'effectuer des études sur les conséquences et les coûts de la reconstitution éventuelle d'une ancienne municipalité.

À cet égard, TAKTIK/Zins Beuchesne et associés a reçu le mandat d'effectuer cette étude sur Salaberry-de-Valleyfield et de présenter ses grandes conclusions au ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL).

De façon plus précise, le mandat consistait à simuler l'application de la loi 9 dans un scénario précis de reconstitution de chacune des ex-municipalités susceptible de le faire. Les résultats pourraient être différents si seulement certaines ex-municipalités exerçaient leur droit de se reconstituer.

1.1 VILLE DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD ACTUELLE

La ville actuelle de Salaberry-de-Valleyfield est issue de la fusion de trois anciennes municipalités. Le tableau suivant présente la répartition de la population et de la richesse foncière sur ce territoire.

TABLEAU 1-1 : RÉPARTITION DE LA POPULATION ET DE LA RICHESSE FONCIÈRE

	POPULATION (1)	% POPULATION	RF (en millions) (2)	% RF
Saint-Timothée	8 113	20,4%	340,68 \$	20,3%
Grande-Île	4 931	12,4%	196,59 \$	11,7%
Salaberry-de-Valleyfield	26 785	67,2%	1 142,60 \$	68,0%
TOTAL	39 829	100,0%	1 679,87 \$	100,0%

(1) Source : Décret 2004, ministère des Affaires municipales

(2) Source : Ville de Salaberry-de-Valleyfield hypothèses budgétaires 2004

Le budget 2004 de la ville de Salaberry-de-Valleyfield indique des revenus de 45,97 millions \$, des dépenses de fonctionnement de 38,88 millions \$, un remboursement de la dette à long terme de 6,23 millions \$, et un transfert aux activités d'investissement de 0,87 million \$.

TABLEAU 1-2: LES GRANDS POSTES DU BUDGET DANS LA SITUATION ACTUELLE

	TOTAL (\$)	%
Administration générale	5 338 915 \$	13,7%
Sécurité publique	7 031 814 \$	18,1%
Transport	7 039 895 \$	18,1%
Hygiène du milieu	8 240 478 \$	21,2%
Santé et bien-être	187 900 \$	0,5%
Aménagement, urbanisme et développement	2 461 224 \$	6,4%
Loisirs et culture	4 949 574 \$	12,7%
Frais de financement	3 628 800 \$	9,3%
TOTAL	38 878 600 \$	100,0%

(1) Source : Prévission budgétaire 2004 - Ville de Salaberry-de-Valleyfield

1.2 RECONSTITUTION DES ANCIENNES VILLES

Selon la loi 9, les municipalités reconstituées ne recouvreront pas les mêmes responsabilités que celles qu'elles avaient en 2001.

En effet, cette Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités, fixe aux articles 92 à 108 les compétences d'agglomération que les municipalités liées seront tenues de respecter. C'est la municipalité centrale qui aura la responsabilité de livrer les services d'agglomération (en l'occurrence, Salaberry-de-Valleyfield). Par ailleurs, les services de proximité seront à la charge exclusive des municipalités reconstituées.

Notre analyse des coûts associés à la reconstitution des anciennes municipalités s'appuie sur cinq principes directeurs :

1. Le respect du libellé de la loi 9
2. Le suivi des consignes du MAMSL
3. Le maintien des niveaux de services actuels
4. L'adoption d'une approche du moindre coût
5. L'existence d'un climat de collaboration/coopération

Par ailleurs, l'exercice de reconstruction des budgets des anciennes villes exige de poser un certain nombre de postulats. Les hypothèses détaillées de répartition utilisées dans le cadre de la réalisation du présent mandat sont présentées dans les tableaux de l'annexe 1. Ces hypothèses portent à la fois sur les revenus et sur les dépenses des municipalités. Elles ont été formulées en respectant les dispositions de la loi 9 ou encore, lorsque cela s'appliquait, les directives que la MAMSL nous a fait parvenir. Malgré toutes les précautions prises, l'exercice d'évaluation des coûts associés à la réorganisation des services municipaux demeure néanmoins limitatif.

Le tableau suivant présente les résultats globaux du travail de répartition réalisé. On y retrouve les parts respectives des fonctions d'agglomération et de proximité, selon que l'on inclut ou non le service de la dette, et selon que l'on considère ou non les revenus courants. Ce tableau illustre également la distribution de la charge fiscale à financer (compte de taxes, excluant taxe de secteur) entre les deux niveaux de responsabilité.

TABLEAU 1-3 : RÉPARTITION ENTRE LES DÉPENSES D'AGGLOMÉRATION ET LES DÉPENSES DE PROXIMITÉ EN CAS DE RECONSTITUTION SELON LA LOI 9

	AGGLO. (\$)	AGGLO. (%)	PROXIMITÉ (\$)	PROXIMITÉ (%)	TOTAL (\$)
Dépenses excluant les frais de financement	12 777 486 \$	35,9%	22 790 560 \$	64,1%	35 568 046 \$
Dépenses incluant les frais de financement	13 024 609 \$	33,2%	26 172 237 \$	66,8%	39 196 846 \$
Dépenses à financer par les revenus courants	10 229 987 \$	24,6%	31 304 477 \$	75,4%	41 534 464 \$
Charge fiscale à financer	8 473 418 \$	32,6%	17 552 746 \$	67,4%	26 026 164 \$

La charge fiscale à financer par territoire des anciennes municipalités est illustrée au tableau 1-4. On y présente les résultats en dollars et en pourcentage. On distingue aussi les charges aux fins du financement des responsabilités d'agglomération et celles aux fins de proximité.

TABEAU 1-4 : RÉPARTITION DES CHARGES FISCALES À FINANCER – 2004 - SELON LOI 9

	AGGLO. (EN MILLIONS)	D'AGGLO. (EN %)
Saint-Timothée	1,726 \$	20,4%
Grande-Île	1,056 \$	12,5%
Salaberry-de-Valleyfield	5,691 \$	67,2%
TOTAL	8,473 \$	100,0%

	PROXIMITÉ (EN MILLIONS)	PROXIMITÉ (EN %)
Saint-Timothée	3,584 \$	20,4%
Grande-Île	1,658 \$	9,4%
Salaberry-de-Valleyfield	12,311 \$	70,1%
TOTAL	17,553 \$	100,0%

	TOTAL (EN MILLIONS)	TOTAL (EN %)
Saint-Timothée	5,310 \$	20,4%
Grande-Île	2,714 \$	10,4%
Salaberry-de-Valleyfield	18,002 \$	69,2%
TOTAL	26,026 \$	100,0%

Afin de rendre ces impacts plus compréhensibles pour les citoyens, le compte de taxes d'une résidence moyenne a été calculé pour chacune des anciennes municipalités présentes sur le territoire. Le tableau suivant compare le compte de taxes pour cette résidence moyenne dans la situation actuelle et dans l'hypothèse d'une reconstitution. L'impact en dollars et en pourcentage est mesuré pour les années 2004, 2005 et 2006. À noter que ce tableau comporte des coûts de transition (coûts du référendum, du comité de transition et de l'adaptation des organisations) qui sont amortis sur trois ans et qui, par le fait même, deviennent nuls à compter de 2007.

TABLEAU 1-5 : COMPTE DE TAXES POUR UNE MAISON UNIFAMILIALE ET IMPACTS FISCAUX

	ANCIENNE MUNICIPALITÉ DE SAINT-TIMOTHÉE	ANCIENNE MUNICIPALITÉ DE GRANDE-ÎLE	ANCIENNE MUNICIPALITÉ DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD
VALEUR MOYENNE D'UNE RÉSIDENCE (2004)	86 100 \$	95 900 \$	79 600 \$
COMPTE DE TAXES DANS LA SITUATION ACTUELLE (1)			
Année 2004	1 341 \$	1 286 \$	1 595 \$
Année 2005	1 358 \$	1 325 \$	1 580 \$
Année 2006	1 375 \$	1 363 \$	1 564 \$
COMPTE DE TAXES DANS L'HYPOTHÈSE D'UNE RECONSTITUTION (1)			
Année 2004	1 612 \$	1 522 \$	1 554 \$
Année 2005 (2)	1 612 \$	1 522 \$	1 554 \$
Année 2006 (2)	1 612 \$	1 522 \$	1 554 \$
IMPACT EN DOLLARS			
Année 2004	271 \$	236 \$	41 \$-
Année 2005 (2)	254 \$	197 \$	26 \$-
Année 2006 (2)	237 \$	159 \$	10 \$-
IMPACT EN POURCENTAGE			
Année 2004	20,21%	18,35%	-2,57%
Année 2005 (2)	18,70%	14,87%	-1,65%
Année 2006 (2)	17,24%	11,67%	-0,64%

(1) Comprend les taxes et la tarification applicables à l'ensemble. Ainsi, les taxes d'amélioration locales (taxes de secteurs) ne sont pas incluses

(2) À périmètre constant (budget 2004, RF 2004 et dettes 2004, sans facteur d'indexation)

Certains des écarts observés peuvent s'expliquer par l'élimination immédiate du processus d'harmonisation graduelle des taux de taxation et par l'inclusion de coûts de transition. Si l'on projette les comptes de taxes de chacune des anciennes municipalités au terme des mesures transitoires existantes sur le territoire (année 2012), on obtient une seconde base de comparaison. Le tableau suivant s'attarde à cet impact différencié.

TABLEAU 1-6 : IMPACT FISCAL AU TERME DES MESURES D'HARMONISATION GRADUELLE

	VALEUR MOYENNE D'UNE RÉSIDENCE	MUNICIPALITÉ ACTUELLE		MUNICIPALITÉ RECONSTITUÉE
		COMPTE DE TAXE ACTUEL 2004	COMPTE DE TAXE AU TERME DES MESURES D'HARMONISATION GRADUELLE	PRO FORMA 2004 - LOI 9
Saint-Timothée	86 100 \$	1 341 \$	1 526 \$	1 612 \$
Grande-Île	95 900 \$	1 286 \$	1 656 \$	1 522 \$
Salaberry-de-Valleyfield	79 600 \$	1 595 \$	1 440 \$	1 554 \$

1.3 GOUVERNE ACTUELLE ET EN CAS DE RECONSTITUTION

La ville actuelle de Salaberry-de-Valleyfield comprend 8 conseillers et un maire. À partir des paramètres fixés dans la loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, il est possible de reconstituer un scénario de représentation politique pour chacune des anciennes municipalités. Ces nouveaux conseils municipaux seront responsables des compétences dites de proximité.

Pour les compétences d'agglomération, la loi 9 prévoit que la municipalité centrale se dotera d'un organe délibérant supplémentaire désigné sous le vocable de conseil mixte d'agglomération. Le conseil mixte serait composé de huit représentants élus provenant de chacune des municipalités reconstituées. Selon les dispositions de la loi, chacun des élus aurait un poids proportionnel à l'importance démographique du territoire qu'il représente. Par ailleurs, cette loi spécifie également que la municipalité résiduaire pourrait exercer un droit de veto sur les décisions prises par le conseil d'agglomération.

Les décisions au conseil mixte seront prises à la majorité simple, chacun des maires ayant en main un pourcentage des voix correspondant au prorata de sa population respective sur l'ensemble de l'agglomération.

Le tableau suivant présente la représentation politique dans la ville actuelle et selon un scénario de reconstitution de toutes les anciennes villes.

TABLEAU 1-7 : RÉPARTITION DES VOIX AU CONSEIL MIXTE EN CAS DE RECONSTITUTION

	ACTUELLE		RECONSTITUTION		
	# Conseillers	# Maires	# Conseillers	# Maires	% des voix au Conseil mixte*
Saint-Timothée	2	N/A	6	1	20 %
Grande-Île	1	N/A	6	1	13 %
Salaberry-de-Valleyfield	5	N/A	8	1	67 %
TOTAL	8	1	20	3	100 %

* Au prorata de la population

REFSTYLESEQARABEREFSTYLESEQARABEREFSTYLESEQARABEREFSTYLESE QARABEREFSTYLESEQARABEMISE EN SITUATION

2.1 CONTEXTE DE L'ÉTUDE

En juin 2003, le gouvernement du Québec déposait à l'Assemblée nationale du Québec le projet de loi 9, Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités.

Par la suite, le gouvernement tenait à l'automne de la même année des consultations en commission parlementaire sur son projet de loi. Après cette opération, l'Assemblée nationale adoptait en décembre dernier la Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités (loi 9).

Dans un souci d'assurer une transparence au processus de consultation des citoyens, le gouvernement décidait de confier par voie d'appels d'offres à des firmes spécialisées le soin d'effectuer des études sur les conséquences et les coûts de la reconstitution éventuelle d'une ancienne municipalité.

2.2 OBJECTIFS VISÉS PAR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES

Tel que stipulé dans son appel d'offres *le gouvernement considère que la réussite des nouvelles villes passe notamment par la recherche de l'adhésion volontaire du plus grand nombre de citoyens. Pour mesurer cette adhésion, tel que prévu au projet de loi 9, les citoyens auront l'opportunité de se prononcer sur l'avenir de leur secteur (ancienne municipalité).*

(...) Pour s'assurer que les citoyens se prononcent en toute connaissance de cause, le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) entend réaliser plusieurs études et octroyer des contrats de services dont la portée sera d'étudier les conséquences et les coûts estimés de la reconstitution éventuelle d'une ancienne municipalité.

À cet égard, TAKTIK/Zins Beuchesne et associés a reçu le mandat d'effectuer une étude sur Salaberry-de-Valleyfield et de présenter ses grandes conclusions au ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) relativement aux conséquences et aux coûts éventuels de la reconstitution des trois anciennes municipalités. C'est donc dans ce contexte que TAKTIK/Zins Beuchesne et associés a entrepris son mandat de fournir une étude objective et transparente aux autorités gouvernementales.

3. MÉTHODOLOGIE

3.1 PRINCIPES DIRECTEURS

L'analyse des coûts associés à la reconstitution des anciennes municipalités s'appuie sur cinq principes directeurs :

1. Le respect du libellé de la loi 9
2. Le suivi des consignes du MAMSL
3. Le maintien des niveaux de services actuels
4. L'adoption d'une approche du moindre coût
5. L'existence d'un climat de collaboration/coopération

Le respect du libellé de la loi 9

La loi 9 définit un tout nouveau modèle de partage de compétences entre une ville centrale et les municipalités reconstituées qui sont liées à l'égard des compétences dites d'agglomération. Ce nouveau partage se situe au cœur de l'exercice de reconstruction des états financiers des diverses municipalités du territoire. Il importait dès lors de s'assurer que notre interprétation de la loi 9 et de ses différentes dispositions soit la plus fidèle possible au sens recherché par le législateur. À cette fin, plusieurs échanges ont eu lieu avec les hauts responsables du MAMSL.

Le suivi des consignes du MAMSL

L'exercice de reconstitution budgétaire des municipalités a été réalisé dans 42 municipalités différentes par plusieurs consultants différents. Afin d'éviter des hypothèses de répartition qui soient trop différentes sur certains éléments clés de l'analyse, le MAMSL a défini certaines balises d'un cadre de travail commun à tous, dont les éléments se retrouvent parmi les diverses hypothèses consignées dans les tableaux méthodologiques en annexe à ce rapport. Ce cadre délimite ou circonscrit plusieurs hypothèses à postuler. L'analyse présentée dans ce document tient compte de toutes les consignes transmises par le ministère.

Le maintien des niveaux de services actuels

Les coûts globaux de fonctionnement d'une municipalité sont évidemment fonction du niveau des services offerts et du coût unitaire de ces services. L'exercice de reconstruction des états financiers réalisé repose sur l'hypothèse du maintien des niveaux de services existants en 2004 et

de l'enveloppe budgétaire globale déjà adoptée pour cette même année. Aucun ajustement à la hausse ou à la baisse (par exemple, l'ajout ou le retrait d'une collecte d'ordures) n'est effectué, à l'exception des coûts administratifs (lorsque nécessaires). Ainsi, les citoyens peuvent mieux comparer les charges fiscales associées au même panier de services, mais selon qu'ils choisissent ou non de se reconstituer en municipalité liée au sein d'une agglomération.

L'adoption d'une approche de moindre coût

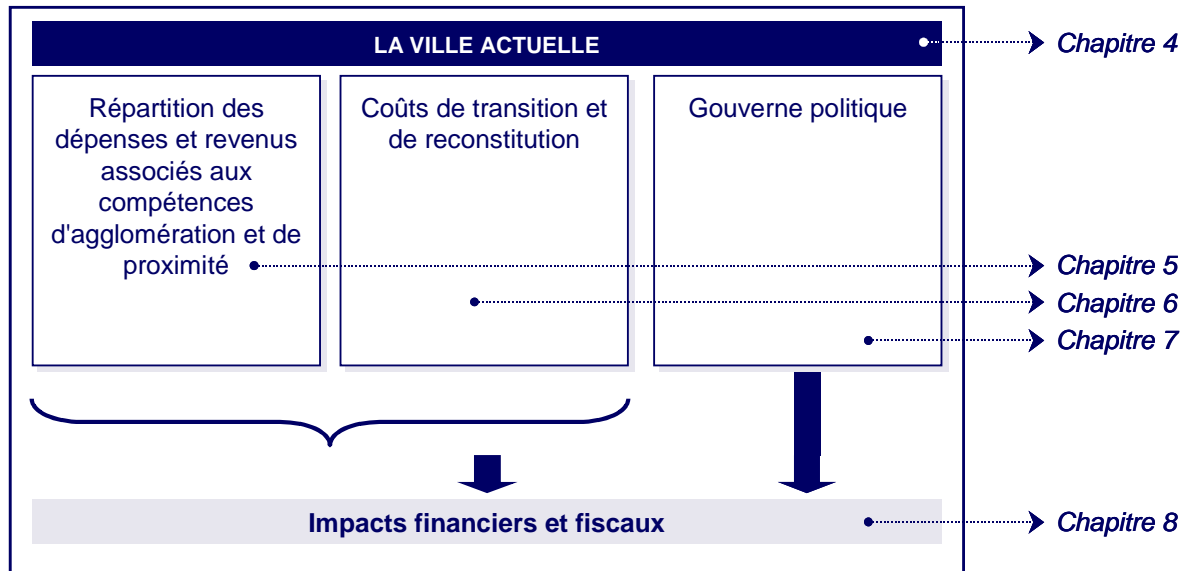
Le processus de reconstitution exigera dans certains cas de recréer des structures pour assurer la gouvernance et la viabilité organisationnelle des futures municipalités. Une approche de moindre coût a été utilisée pour évaluer les conséquences financières associées à ces ajouts de structure. Ainsi, aucune dépense additionnelle n'a été postulée lorsque l'enveloppe administrative globale semblait suffisante pour assurer la gestion des municipalités reconstituées. Dans les cas où des dépenses/postes supplémentaires s'avéraient nécessaires, nous avons retenu la borne inférieure des fourchettes potentielles (par exemple, le nombre d'élus par nouvelle municipalité).

L'existence d'un climat de collaboration/coopération

La loi 9 implique le partage d'un certain nombre de champs de responsabilités (par exemple, la voirie, les réseaux d'eau et d'égout, etc.). La réalisation au moindre coût de ces responsabilités partagées peut dans certains cas signifier une délégation de la réalisation des activités à l'un ou l'autre des niveaux. Pour capitaliser sur ces gains d'efficacité, il importe que les municipalités reconstituées et leur ville centrale adoptent une approche de collaboration/coopération. Nous postulons que ce climat existera et que les deux paliers travailleront dans l'intérêt collectif des deux parties. Nous avons consciemment évité les discussions d'ordre politico-administratif sur la gestion future en cas de reconstitution. L'objectif de cette étude est de simuler des données financières d'une répartition de compétences et non pas de régler les enjeux organisationnels potentiels, ce qui relèvera d'une part du comité de transition qui sera formé le cas échéant et d'autre part, des dirigeants municipaux une fois la réorganisation complétée.

3.2 CADRE GÉNÉRAL DE TRAVAIL

Le schéma qui suit présente les principales composantes de l'analyse réalisée.



La ville actuelle

Dans un premier temps, nous avons décortiqué le fonctionnement et les états financiers de la ville actuelle, sans réorganisation. Il s'agissait de bien comprendre comment les différents services étaient livrés et financés actuellement. Cet exercice a également permis de bien cerner les dettes historiques de chacune des anciennes municipalités présentes sur le territoire, de même que le niveau d'harmonisation fiscale déjà atteint dans chacune de ces anciennes municipalités. Pour ce faire, le budget prévisionnel de l'année 2004 a notamment été décomposé et analysé sous différents angles.

La répartition des dépenses et des revenus

Au cœur du débat sur la réorganisation municipale se trouve évidemment le partage de compétences entre l'agglomération et la structure locale. Par conséquent, nous avons aussi travaillé dès le départ sur les définitions de ces activités ou «compétences». Une analyse des coûts et des revenus associés à chacune de ces compétences a été effectuée afin de bien saisir les implications financières et organisationnelles des réorganisations, puis pour reconstruire les bilans des anciennes villes. Les états financiers des anciennes villes pour les années 2000 et 2001 ont également été examinés pour obtenir des points de référence pour certains postes de dépenses (voir section sur les hypothèses méthodologiques).

Les coûts de transition et de reconstitution

Par la suite, nous avons défini les coûts éventuels de transition. Ces coûts sont des coûts exceptionnels (non récurrents) de la reconstitution, tel le coût des référendums et de la transition. Ces coûts seront payés par la municipalité reconstituée. À ces coûts exceptionnels, peuvent s'ajouter dans certains cas des coûts additionnels récurrents à la structure actuelle. Ces coûts sont reliés à la gouverne politique, à l'administration générale et à l'administration des services à la population. Lorsque pertinents, ces coûts ont été identifiés et reliés au palier approprié, que ce soit à la municipalité reconstituée ou à l'agglomération.

La composition des conseils municipaux et du conseil mixte

La reconstitution des anciennes villes exige aussi de redéfinir la représentation politique au conseil municipal. À cette fin, les paramètres fixés dans la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités ont été examinés puis appliqués en fonction des réorganisations potentielles sur le territoire.

S'il est relativement facile de revoir la composition de chacun des conseils municipaux en cas de reconstitution, il peut être plus difficile d'entrevoir avec justesse une représentation politique au conseil mixte d'agglomération. L'article 110 de la loi 9 portant sur le nombre de représentants d'une municipalité liée a toutefois été discuté avec le MAMSL, puis appliqué selon les directives données sur notre territoire.

Les impacts financiers et fiscaux

Enfin, les étapes précédentes auront permis de dégager les dépenses nettes à financer par la fiscalité, et ce, pour les services d'agglomération et ceux de proximité. Ces charges fiscales à financer ont ensuite été traduites en taux de taxation et en comptes de taxes pour une résidence moyenne. Cette analyse permet de comparer la situation existante et à venir dans la municipalité actuelle (avec et sans plafond d'harmonisation), de même que celle estimée advenant la reconstitution des anciennes villes.

3.3 HYPOTHÈSES DE TRAVAIL

Les hypothèses détaillées de répartition utilisées dans le cadre de la réalisation du présent mandat sont présentées dans les tableaux de l'annexe 1. Ces hypothèses portent à la fois sur les revenus et sur les dépenses des municipalités. Elles ont été formulées en respectant les dispositions de la loi 9 ou encore, lorsque cela s'appliquait, les directives que la MAMSL nous a fait parvenir.

Les clés de répartition

Fait à noter, nous avons retenu comme règle de base de privilégier, partout où l'information était accessible, le respect des clés de répartition déjà utilisées par les municipalités en ce qui concerne le partage des coûts des services municipaux ou encore le mode de financement (par tarif ou par taxe de secteur, par exemple). Il en a été de même des quote-parts de la municipalité aux organismes supramunicipaux auxquels elle adhère; nous avons cherché à partager le plus exactement possible ces montants en fonction du palier le plus susceptible de devoir les financer.

Notre étude repose en partie sur des données fournies par les représentants des villes avec lesquelles nous avons travaillé. C'est notamment le cas pour la définition de la voirie artérielle, pour le partage des réseaux d'eau et d'égout entre les paliers local et d'agglomération, ainsi que pour le partage des différentes composantes du coût des matières résiduelles. Dans ces cas, nous avons cherché à valider autant que possible, à partir d'autres sources, les données obtenues.

Certaines règles de répartition, tant du côté des revenus que des dépenses, ont été suggérées par le MAMSL en cours de réalisation du mandat; ces règles ont été intégrées dans les deux tableaux qui figurent en annexe. Les principales adaptations à ces règles qui ont été nécessaires concernent le remplacement de l'utilisation, dans la formule de répartition de certains revenus (TGE-FSFAL, péréquation, intérêts et droits de mutation), du taux global de taxation (local ou d'agglomération) par la répartition des dépenses nettes entre le palier local et l'agglomération, ce qui permettait d'éviter une itération dans le calcul et fournissait une approximation assez précise des besoins de revenus de taxation. Une telle approximation était uniquement nécessaire du fait que le système à deux niveaux de taxation instauré par la loi 9 n'est pas encore en vigueur et que conséquemment, les taux globaux de taxation (local et agglomération) de l'année précédente n'existaient pas.

Les hypothèses portant sur les dépenses

En ce qui concerne les dépenses, une interprétation prudente des dispositions du chapitre IV de la loi 9 nous a amenés à considérer comme étant de compétence locale tout ce qui n'est pas précisé comme étant de compétence d'agglomération. Cela s'est traduit par la recherche systématique des éléments de services à la population qui pouvaient logiquement être séparés et traités au niveau

local (par exemple, les brigadiers scolaires et la responsabilité à l'égard des animaux dans la fonction «sécurité publique»).

De même, nous avons suivi la recommandation du MAMSL à l'effet de maintenir, d'une part, la dette des ex-villes à la charge des contribuables des municipalités reconstituées, indépendamment du fait que les compétences pour lesquelles cette dette a été accumulée puissent «migrer» vers l'agglomération, et d'attribuer, d'autre part, la dette des nouvelles villes (depuis 2002) à l'agglomération, dans la mesure où il nous semblait difficile d'en éclater les composantes et de les attribuer distinctement au territoire d'une des municipalités à reconstituer.

Quant aux surplus, nous avons attribué aux municipalités à reconstituer les surplus accumulés des ex-villes, en fonction de la mise à jour la plus récente de leur niveau, et à l'agglomération le surplus accumulé de la nouvelle ville.

Les hypothèses portant sur les revenus

Du côté des revenus, il convient de préciser que les revenus de tarification (eau, assainissement, ordures, recyclage, etc.) ont été systématiquement comptabilisés du côté des municipalités locales reconstituées, ce qui permet d'imaginer un système où les choix locaux quant aux niveaux de tarification seront encouragés et respectés. Le corollaire veut par contre que, dans nos résultats, la charge fiscale résiduelle d'agglomération soit composée de revenus de taxes foncières.

Une hypothèse importante insérée à la demande du MAMSL est de maintenir la répartition des revenus selon les catégories de contribuables en fonction de la structure de taux appliquée en 2004, dans chaque territoire d'ex-municipalités. De façon à respecter cette exigence, nous avons donc établi les proportions entre les différents taux et nous avons ensuite appliqué les nouveaux taux aux charges nettes à financer par des revenus de taxation. Cette hypothèse peut par contre entraîner des transferts de charges entre les divers contribuables. Toujours à la demande du MAMSL, nous avons fait l'hypothèse du financement des dépenses d'agglomération selon les mêmes proportions que celles constatées pour la ville centre en 2004.

De plus, nous avons fait l'hypothèse que les revenus autres que fiscaux (soit les revenus provenant de la vente de services ou des différents transferts) pouvaient être attribués à chaque palier, en fonction de ses compétences. Cette façon de calculer a permis de diminuer la charge fiscale à financer tant pour le palier d'agglomération que pour le palier local.

Les hypothèses portant sur les coûts de transition

Au chapitre des coûts de transition, nous avons retenu trois éléments : les coûts reliés à la tenue d'un référendum, ceux reliés à la mise sur pied d'un comité de transition et enfin ceux qui découlent de l'adaptation à la nouvelle situation advenant une réorganisation. Ces trois catégories

de coûts sont non récurrents, c'est-à-dire qu'ils seront absorbés une seule fois. Afin d'atténuer leur impact, et suivant en cela le précédent créé par les récents regroupements, nous avons étalé sur une période de trois ans le paiement de ces coûts (2004-2005-2006).

Les coûts de référendum (article 81 de la loi 9) sont entièrement à la charge des contribuables de la municipalité qui décide de se reconstituer. Dans le scénario qui nous a été commandé dans le cadre de cette étude, chacune des ex-municipalités étant susceptible de se reconstituer, ces coûts ont été estimés pour chacune d'entre elles. Nous avons indexé les coûts moyens de la tenue de scrutins municipaux (élections) à partir des données historiques réelles pour 8 villes.

Les coûts reliés à la mise sur pied et au fonctionnement d'un comité de transition (également à la charge des contribuables de la municipalité reconstituée, selon l'article 84 de la loi 9) ont également été dérivés de l'expérience municipale récente, soit la donnée réelle ou la moyenne des coûts per capita des comités constitués en 2001 dans huit villes.

Enfin, notre compréhension est à l'effet que, sauf exceptions qui seront documentées au cas par cas, les budgets actuels des différents services municipaux comprennent suffisamment de marge de manœuvre pour permettre de relocaliser la plus grande partie des effectifs qui seraient touchés par une réorganisation. Les coûts d'adaptation à la nouvelle réalité que constituerait la création de nouvelles municipalités (nouvelle image civique, dotation de postes communication avec les citoyens, coûts de démarrage, etc.) ont quant à eux été estimés à l'équivalent de 1 % du budget d'exploitation de 2004 (excluant le service de la dette). En sus de ce coût général, tout ajout précis de bâtiments ou d'équipements sera décrit au cas par cas.

Nous sommes conscients que cette somme peut sembler faible à certains observateurs, mais nous souhaitons maintenir le pari qu'en cas de réorganisation, une collaboration pleine et entière s'établira entre les intervenants de chaque partie en présence. C'est cette hypothèse qui nous a déjà guidés dans l'hypothèse générale, expliquée ci-dessus, du maintien de l'enveloppe budgétaire globale de 2004 pour l'ensemble des opérations.

Coûts de la nouvelle gouverne politique

La reconstitution d'une municipalité entraîne naturellement celle de son conseil municipal. Afin d'estimer ce coût, nous nous sommes basés sur le coût de l'année 2001 indexé au coût de la vie pour chaque municipalité. Notre hypothèse se veut réaliste et repose sur la création de conseils comprenant un nombre de membres égal au minimum édicté par la Loi sur les élections et référendums dans les municipalités (LERM). Comme pour toutes nos autres hypothèses, une décision politique de la municipalité reconstituée qui irait dans le sens de créer un conseil comprenant plus que le minimum de membres (selon la loi) ferait augmenter le coût de la gouverne politique.

Coûts de la nouvelle structure administrative

L'autre catégorie de coûts additionnels en cas de réorganisation concerne les coûts de reconstitution d'une superstructure administrative pour chaque municipalité. En effet, si le coût de l'encadrement propre à chaque service municipal est déjà intégré dans les fonctions et activités de la comptabilité municipale, il en va autrement de la plupart des coûts relatifs aux services de soutien (paie, comptabilité, communications, technologies de l'information, gestion des achats, greffe, contentieux, direction générale, etc.) qui doivent conséquemment être identifiés et estimés.

Dans ce cas-ci, l'hypothèse que nous avons adoptée est la suivante : nous avons estimé qu'il n'en coûterait pas plus cher d'administrer une municipalité reconstituée qu'il n'en coûtait en 2001, avant les regroupements, une fois ces coûts indexés au coût de la vie. Cette méthode d'indexation est très raisonnable, car les coûts municipaux sont affectés par d'autres facteurs que l'inflation : les nouveaux services qui s'ajoutent, les nouvelles exigences auxquelles il faut répondre, les variations (généralement à la hausse) des différents régimes de cotisations (assurances, régimes de retraite, etc.). Ainsi, pour chaque municipalité : lorsque le coût de l'actuelle fonction «administration générale» était inférieur au coût de 2001 indexé, après répartition entre l'agglomération et les diverses municipalités reconstituées, nous avons simplement «compensé» d'autant cet élément budgétaire. Nous avons considéré que la ville centrale, qui devrait assumer les fonctions d'agglomération, devrait disposer du même montant qu'en 2001 (indexé) pour assumer ses compétences locales et d'agglomération, puisqu'une compensation «naturelle» s'effectuait entre les deux catégories.

LES LIMITES DU TRAVAIL RÉALISÉ

Malgré toutes les précautions prises, l'exercice d'évaluation des coûts associés à la réorganisation des services municipaux demeure néanmoins limitatif. À cet égard, il nous apparaît important d'insister sur quatre contingences plus significatives :

- Un portrait essentiellement statique;
- Le niveau des données disponibles;
- La non-vérification des résultats;
- La nature d'un exercice comptable;
- Un scénario de reconstitution totale.

Un portrait essentiellement statique

L'analyse porte essentiellement sur le budget prévisionnel 2004. Les dépenses projetées pour cette année de référence sont ensuite ajustées pour les divers coûts de transition, puis sujettes à diverses structures de financement (dans la ville actuelle en 2004, en 2005, en 2006 et au terme des mesures d'harmonisation fiscale, de même que dans le scénario de reconstitution des anciennes villes). Cette approche n'évalue pas les coûts/économies générés jusqu'à présent par les fusions, ou encore, les coûts/économies associés à la ville actuelle au cours des prochaines années. On ne peut donc pas tirer de conclusions de notre analyse sur le résultat financier cumulatif net des fusions actuelles.

Le niveau des données disponibles

L'analyse repose sur les meilleures données existantes et disponibles, pas nécessairement sur les données exactes sous-jacentes aux coûts/dépenses devant être estimés. Cet aspect est d'autant plus important que la loi 9 implique un nouveau partage de responsabilités et que dans certains cas, aucune donnée de gestion financière n'existe sur ces nouvelles bases de fonctionnement (par exemple, les coûts relatifs associés à la voirie artérielle, ou au réseau local de distribution d'eau). Les estimations présentées ne pourront donc gagner en précision qu'au moment où certaines analyses techniques plus poussées seront réalisées.

La non-vérification des résultats

Le consultant n'a pas procédé à une vérification exhaustive des informations reçues. Dans la mesure du possible, les données utilisées proviennent de documents officiels déposés auprès de diverses instances des villes. Dans plusieurs cas, elles ont tout de même été générées à partir des systèmes comptables internes, ou encore estimées par des responsables municipaux. Comme il s'agit de prévisions et d'estimations, on comprendra que les données n'ont pas été vérifiées au sens strict du terme et que le consultant ne peut ainsi garantir une totale fiabilité des données. Le consultant a toutefois cherché à valider autant que possible, à partir d'autres sources, les données obtenues.

La nature d'un exercice comptable

L'analyse réalisée repose sur une approche comptable et financière. Elle s'attarde à répartir les revenus et les dépenses selon diverses directives, ou dans certains cas, selon notre meilleur jugement des intentions du législateur. Un tel exercice n'aborde pas les impacts potentiels sur l'exécution des services municipaux et, notamment, sur le rapport qualité/prix des services obtenus dans la ville actuelle, ou dans les municipalités reconstituées. Cette limite est importante car le débat à venir ne portera pas seulement sur les coûts, mais également sur les services obtenus et sur la capacité de les influencer.

Un scénario de reconstitution de l'ensemble des anciennes municipalités

Le consultant a reçu le mandat de simuler l'application de la loi 9 dans un scénario précis de reconstitution de chacune des ex-municipalités susceptible de le faire. Il va sans dire que d'autres scénarios pourraient voir le jour, au terme de la période des registres. Les résultats tirés de l'analyse faite sur la base du présent scénario pourraient être différents si seulement certaines ex-municipalités exerçaient leur droit de se reconstituer, mais il est impossible de préciser à l'avance dans quelle mesure ils le seraient.

3.5 RELATIONS AVEC LES REPRÉSENTANTS DU MAMSL ET DE LA VILLE

À chacune des étapes du rapport, les représentants du MAMSL ont pu suivre l'évolution de notre démarche ainsi que prendre part à nos questionnements sur différentes rubriques de notre mandat. Nous avons cherché à renseigner notre client sur le cheminement auprès de la municipalité, les informations obtenues, les hypothèses envisagées, les clés de répartition budgétaire, les problèmes soulevés et les considérations méthodologiques.

Nous avons cherché également à nous mettre en contact régulier avec le MAMSL pour valider nos positions, notre cadre méthodologique et les hypothèses de calculs. Nous lui avons demandé de préciser certains aspects de la Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités (projet de loi 9). Enfin, c'est sur une base régulière et constante que nous avons échangé avec le MAMSL. Le ministère est donc parfaitement au fait de la méthodologie et des hypothèses de départ.

Nous tenons donc à remercier le client de sa fidèle collaboration et de son expertise en matière d'organisation municipale.

Nous avons également travaillé en étroite collaboration avec la ville pour la collecte des données. À cette fin, des séances de travail avec des représentants de la ville ont eu lieu tout au long de cette étude, pour comprendre les situations locales et obtenir les données sur les dépenses, revenus, dettes, ainsi que les impacts organisationnels potentiels d'une reconstitution selon la loi 9.

Nous tenons aussi à remercier les responsables municipaux qui ont fait preuve de patience envers nous et d'une collaboration de tous les instants. Sans leur soutien, la qualité du travail réalisé aurait énormément souffert, sans compter que les délais imposés n'auraient jamais été respectés.

CARTE GÉOGRAPHIQUE DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD

