

Recherches sociographiques



Les contraintes structurelles des finances publiques locales: les budgets municipaux dans la région de Montréal en 1991

Jean-Pierre Collin et Pierre J. Hamel

Volume 34, numéro 3, 1993

Montréal Laboratoire d'urbanité

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/056796ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/056796ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (imprimé)

1705-6225 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Collin, J.-P. & Hamel, P. J. (1993). Les contraintes structurelles des finances publiques locales: les budgets municipaux dans la région de Montréal en 1991. *Recherches sociographiques*, 34(3), 439–467. <https://doi.org/10.7202/056796ar>

Résumé de l'article

Depuis 1978-1980 au Québec, les réformes des institutions municipales inspirées par la thèse du fédéralisme fiscal ont favorisé l'affirmation croissante de l'autonomie locale. Dans ce contexte, on peut faire l'hypothèse que le morcellement municipal qui caractérise la région de Montréal se traduit par une réelle mosaïque budgétaire permettant à tout Montréalais de voter avec ses pieds et de choisir un panier de services publics locaux qui corresponde à ses attentes et à ses préférences. Les municipalités de la région de Montréal se distinguent-elles de façon significative par leurs choix budgétaires? Certes l'analyse factorielle des prévisions budgétaires de 1991 des 136 municipalités du Grand Montréal révèle qu'il existe une assez grande variabilité dans la répartition des dépenses, mais, tout compte fait, les « choix » budgétaires paraissent bien plus le résultat de contraintes que de stratégies de différenciation volontaire des budgets municipaux.

LES CONTRAINTES STRUCTURELLES DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES: LES BUDGETS MUNICIPAUX DANS LA RÉGION DE MONTRÉAL EN 1991*

Jean-Pierre COLLIN
Pierre J. HAMEL

Depuis 1978-1980 au Québec, les réformes des institutions municipales inspirées par la thèse du fédéralisme fiscal ont favorisé l'affirmation croissante de l'autonomie locale. Dans ce contexte, on peut faire l'hypothèse que le morcellement municipal qui caractérise la région de Montréal se traduit par une réelle mosaïque budgétaire permettant à tout Montréalais de voter avec ses pieds et de choisir un panier de services publics locaux qui corresponde à ses attentes et à ses préférences. Les municipalités de la région de Montréal se distinguent-elles de façon significative par leurs choix budgétaires? Certes l'analyse factorielle des prévisions budgétaires de 1991 des 136 municipalités du Grand Montréal révèle qu'il existe une assez grande variabilité dans la répartition des dépenses, mais, tout compte fait, les «choix» budgétaires paraissent bien plus le résultat de contraintes que de stratégies de différenciation volontaire des budgets municipaux.

Les finances publiques municipales de la région de Montréal ont été peu analysées. De fait, pour l'essentiel, les études disponibles proviennent des muni-

* Cet article fait suite à un déjeuner-séminaire tenu à l'INRS-Urbanisation en janvier 1992. La recherche sur laquelle il s'appuie recoupe en partie les travaux que nous avons menés dans le cadre du Groupe de travail sur la décentralisation gouvernementale et fiscale de la Ville de Montréal. Il faut d'ailleurs souligner l'apport de Chantal Beaudoin qui nous a soutenus pour le traitement et l'analyse des données. Nous voulons aussi remercier, pour leur collaboration, Julie Archambault, Michel Beaudry, Nathalie Chicoine, Patrice Dor, Nancy Guénette, François Tessier, Nathalie Vachon et Roger Verreault.

cipalités elles-mêmes et, en règle générale, elles ont été produites pour répondre à des besoins conjoncturels. En outre, elles portent rarement sur l'ensemble de la région.

Il faut dire que l'analyse est rendue difficile par le morcellement qui caractérise l'agglomération montréalaise: l'observateur est confronté à des données non standardisées et issues de systèmes comptables pas toujours compatibles. Le thème de la fragmentation municipale est d'ailleurs présent dans presque toutes les analyses.

Les effets pervers de cette fragmentation ont d'ailleurs été l'objet de quelques analyses. Par exemple, certains soulignent que le morcellement de l'agglomération montréalaise est la source d'un net déséquilibre entre la répartition des ressources fiscales et les besoins en services publics. Ainsi, faisant le bilan de la période 1951-1971, BARLOW (1979) a évalué l'importance de cette inéquité inter-municipale et considéré les possibilités d'en réduire l'ampleur. Son étude laissait entrevoir que la réduction du nombre de municipalités pouvait amener une plus grande équité. Cependant les diverses hypothèses de regroupement n'avaient pas toutes le même effet correcteur, d'autant qu'entre 1951 et 1971, malgré l'absence de fusions ou d'annexions, il y aurait eu une nette réduction de l'écart entre les municipalités les plus favorisées et celles qui l'étaient moins.

L'analyse des flux fiscaux en milieu métropolitain (les effets de débordement) induits par les migrations alternantes a aussi mené à des résultats fort nuancés (COLLIN, 1992). Dans le cas de la région de Montréal, il appert que si les navetteurs rapportent dans la municipalité d'accueil des revenus insuffisants pour couvrir l'ensemble des dépenses dont ils peuvent être tenus responsables, les sommes nettes en jeu ne sont jamais très importantes. Par ailleurs, au fur et à mesure que les réseaux de déplacements quotidiens se ramifient et se complexifient à l'intérieur de l'agglomération, les coûts du navettage tendent à se diffuser, voire à se traduire par un certain équilibre budgétaire entre les composantes de l'agglomération.

Mais, en règle générale, la fragmentation municipale a été plutôt considérée comme un avantage. D'abord, d'un point de vue normatif et dans une volonté d'établir la taille optimale des villes, plusieurs études se sont contentées de mettre en évidence l'effet de la taille¹. On fait alors valoir que le premier déterminant du niveau des dépenses *per capita* (globales ou relatives à certains postes budgétaires) serait la taille des municipalités. L'argument le plus courant à l'appui de cette thèse est qu'au-delà d'un certain seuil démographique, il devient nécessaire d'embaucher du personnel plus qualifié et plus coûteux, tandis que dans une petite municipalité, un personnel restreint et polyvalent est suffisant. En pratique, un examen superficiel des données laisse entrevoir que la courbe aurait l'allure d'un «J» penché: les dépenses municipales *per capita* seraient relativement plus élevées pour les toutes petites municipalités (confrontées à des frais fixes et des dépenses incompressibles) que pour les

1. C'est le cas, notamment, des descriptions d'ensemble des finances municipales au Québec produites à l'occasion de quelques grandes commissions d'enquête. Voir, par exemple, Groupe de travail sur l'urbanisation (1976); Union des municipalités du Québec (1986).

municipalités de taille moyenne, puis, les niveaux de dépenses auraient tendance à croître plus que proportionnellement à la taille.

Bien qu'elle constitue une partie de l'explication, l'importance de la taille comme déterminant du niveau des dépenses ne doit pas être surévaluée². En effet, la somme des dépenses *per capita* est un indicateur imparfait qui ne tient pas compte de la présence d'activités de villégiature chez les plus petites municipalités et d'importantes activités commerciales et industrielles chez les plus grandes. L'un et l'autre type d'activités engendrent des taxes et consomment des services qui ne sont pas contrebalancés par l'ajout de résidents permanents³.

Cela dit, la plupart des observateurs de la scène locale valorisent la fragmentation municipale parce qu'elle assurerait le meilleur respect des préférences des contribuables / consommateurs : elle permettrait une plus grande efficacité et une plus grande efficacité dans la fourniture des services publics locaux. Ils tirent ce postulat de leur adhésion, implicite ou explicite, à la thèse du fédéralisme fiscal.

Théorie dominante dans la littérature américaine, le fédéralisme fiscal repose sur la théorie économique néo-classique (DERYCKE et GILBERT, 1988). Pour les partisans de cette thèse, le point de départ de toute analyse des finances publiques locales à l'échelle de l'agglomération urbaine serait la reconnaissance, du côté de la demande, de résidents et d'investisseurs parfaitement mobiles, informés et rationnels. Autrement dit, les « acheteurs » de services municipaux feraient leur magasinage et choisiraient de s'installer là où on leur offrirait la plus grande satisfaction au meilleur « prix ». Il vaut la peine de retourner à l'un des textes fondateurs de cette approche.

This is a major difference between central and local provision of public goods. At the central level the preferences of the consumer-voter are given, and the government tries to adjust to the pattern of these preferences, whereas at the local level various governments have their revenue and expenditure patterns more or less set. Given these revenue and expenditure patterns, the consumer-voter moves to that community whose local government best satisfies his set of preferences. The greater the number of communities and the greater the variance among them, the closer the consumer will come to fully realizing his preference position (TIEBOUT, 1956: 418).

2. Il nous semble que le niveau de dépenses n'est pas d'abord fonction de la taille de la population. Prenons le cas de Hull et Gatineau. Ces deux municipalités présentent un niveau de dépenses totales similaires en dépit d'une différence marquée dans le nombre de résidents. En 1991, Hull, la petite ville au centre de l'agglomération, compte 60 700 habitants et affiche un budget de 91 millions de dollars alors que sa grosse voisine de banlieue, Gatineau, dépense moins, soit 85 millions pour ses quelque 92 300 habitants. C'est notamment parce que Hull, la petite ville centrale, dépense au-delà de deux fois plus que Gatineau au chapitre de l'urbanisme ; à titre d'exemple : respectivement 4,7 millions et 2,0 millions. Ramenée en dépenses *per capita*, la différence est bien sûr encore plus marquée : Hull dépense au-delà de trois fois plus que Gatineau pour l'urbanisme.

3. D'autres indicateurs de niveau de dépenses présentent eux aussi des distorsions tout aussi embarrassantes. C'est le cas du niveau de dépenses par 100 \$ d'évaluation foncière qui, du fait de sa grande sensibilité à la composition de l'assiette foncière de la municipalité, pose essentiellement le même problème que le montant *per capita*.

L'application de ces postulats à l'analyse des stratégies municipales implique, notamment, que les municipalités doivent adopter de leur côté une démarche « entrepreneuriale » dans un contexte de concurrence. *Grosso modo*, les administrations municipales se comporteraient comme des entreprises en compétition les unes avec les autres, cherchant toutes à attirer le consommateur / résidant et l'investisseur en leur offrant les services qui conviendraient le mieux en quantité et en qualité, au meilleur coût fiscal possible.

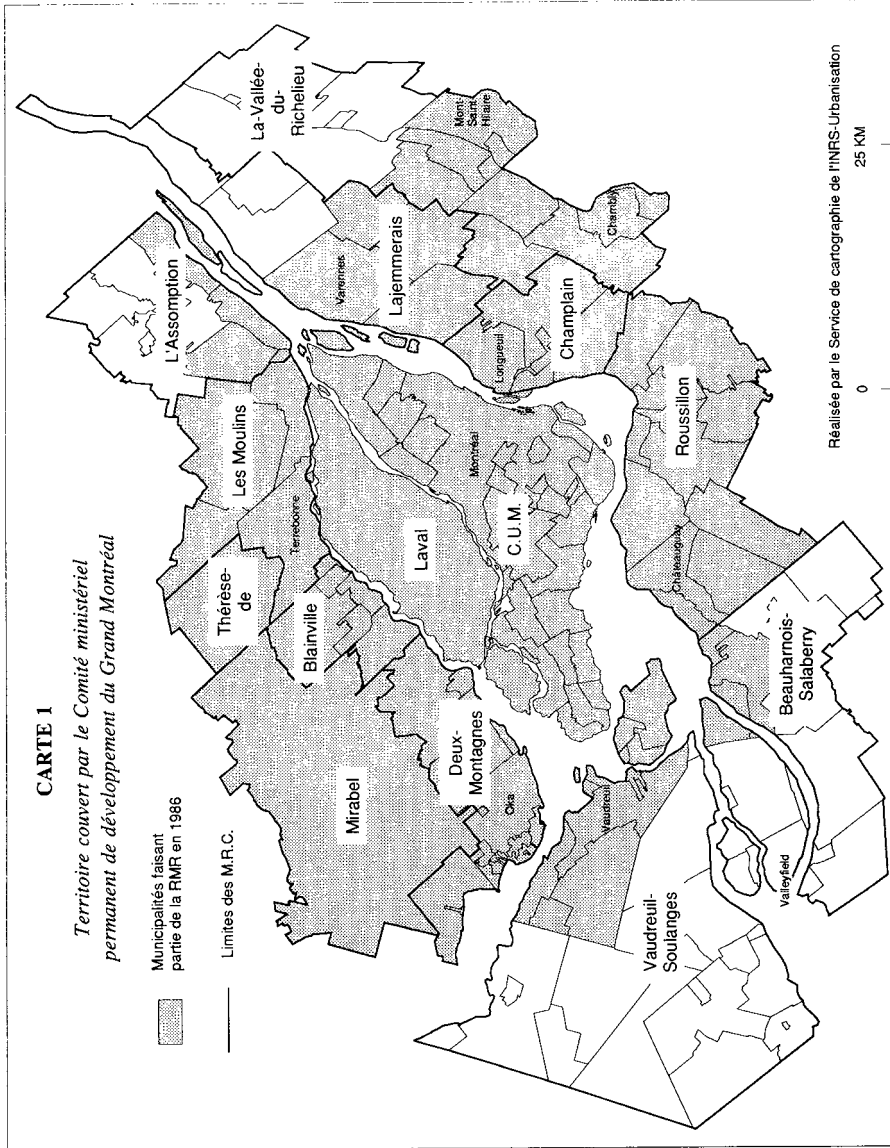
Au Québec, cette interprétation a été reprise par plusieurs analystes. Elle a notamment soutenu les constats et les recommandations de la Commission d'étude sur les municipalités, présidée par Jacques Parizeau, au milieu des années 1980. Ainsi, en conclusion de son rapport final, la Commission évalue que les conséquences de ses recommandations quant à l'avenir des municipalités seraient les suivantes.

- a. Elles deviendront encore *plus différentes* les unes des autres qu'elles l'ont été jusqu'ici.
- b. Leurs activités, jointes à celles qu'elles peuvent confier aux M.R.C., devraient mieux *refléter les différences profondes de situation* qui les caractérisent.
- c. *Les différences de richesse se refléteront dans la qualité et la quantité des services fournis*. Toute opération de redistribution de la richesse collective ou toute correction de l'effet de la richesse sur les services proviendra de l'État et des organismes qui reflètent ses politiques.
- d. Sur le plan de la qualité de la vie, *les municipalités seront en concurrence* les unes avec les autres alors que la cohésion de la société sera clairement la responsabilité de l'État (Union des municipalités du Québec [U.M.Q.], 1986: 260-261; nous soulignons).

Depuis quinze ans, ce discours a contribué à l'affirmation croissante de l'autonomie locale au Québec. En effet, les réformes de 1978-1980 ont fait en sorte que les municipalités aient désormais le contrôle de la quasi-totalité de leurs revenus et qu'elles les appliquent à des dépenses dont elles décident presque souverainement. Que ces revenus et ces dépenses soient largement contraints par ailleurs, que la marge de manœuvre résiduelle soit en réalité restreinte et que l'articulation entre autonomie et concurrence pose de sérieux problèmes aux villes centrales, c'est une autre histoire. Il n'en demeure pas moins que le conseil municipal a la main haute sur presque tous ses revenus et presque toutes ses dépenses.

Dans un tel contexte, on peut faire l'hypothèse que la grande fragmentation municipale de la région de Montréal devrait se traduire par une réelle mosaïque budgétaire permettant à tout Montréalais de voter avec ses pieds et de choisir un panier de services publics locaux qui corresponde à ses attentes et à ses préférences.

Qu'en est-il réellement? Lorsqu'on les compare les unes aux autres, les municipalités de la région de Montréal se distinguent-elles de façon significative par leurs choix budgétaires? Voilà la question à laquelle nous apporterons ici quelques élé-



ments de réponse, en prenant pour champ d'observation le territoire récemment défini par les autorités gouvernementales comme le Grand Montréal (carte 1).

La mosaïque municipale montréalaise: une typologie

D'une superficie de plus de 5 000 km², ce Grand Montréal comprenait, en 1991, 3 232 977 habitants⁴. Regroupées en 12 municipalités régionales de comtés et une communauté urbaine, les 136 municipalités qui le composent sont de taille fort variable. Si la région en comprend quelques grandes et un nombre appréciable de moyennes, la majorité sont petites et même très petites. Ainsi, outre Montréal (1 017 666), Laval (314 398) et Longueuil (129 874), seulement six municipalités — toutes situées sur l'Île de Montréal — dépassaient les 50 000 habitants, en 1991. La plus petite⁵, L'Île-Cadieux, ne compte que 140 résidents permanents. Une soixantaine de ses consœurs n'atteignent pas le cap des 5 000.

La majorité de ces municipalités sont régies par la loi des cités et villes, alors que 40 % d'entre elles (54) sont des municipalités rurales de village ou de paroisse. Mais, au-delà des différences de taille et de statut, chacune des 136 municipalités se distingue surtout par son profil socio-économique. Ainsi, prenons pour critère la structure de l'assiette foncière en distinguant les grandes catégories de biens fonciers selon leur vocation: les immeubles résidentiels, industriels, commerciaux, les fermes et enfin les immeubles exempts d'impôt foncier mais versant des en-lieux de taxes, comme ceux des gouvernements supérieurs et des réseaux de l'éducation et des affaires sociales⁶.

Une analyse factorielle nous a aidés à regrouper les municipalités en six grands groupes⁷ (carte 2). Comme on peut le constater au tableau 1, ces groupes, d'importance inégale, permettent de rendre compte de la structure foncière d'ensemble, d'une part, et de l'élément dominant qui caractérise chacun, d'autre part. Ce second facteur nous servira à nommer les groupes de municipalités.

La première catégorie — nettement la plus importante par le nombre (88) — est celle des municipalités résidentielles dont la structure foncière est le plus lourdement

4. Exception faite des réserves indiennes de Kanesatake et de Kahnawake.

5. Exception faite de L'Île-Dorval qui n'a que trois résidents permanents et des villégiateurs estivaux.

6. Par essai et erreur, nous avons retenu un modèle qui ne considère pas à part les terrains vagues et les chalets. Ces deux catégories n'étaient que faiblement corrélées avec les modèles et leur prise en compte explicite conduisait à singulariser les quelques municipalités proprement excentriques chez lesquelles ces deux types de biens sont relativement importants.

7. Il s'agit d'une analyse à l'aide de la routine CLUSTER de SAS, avec l'option «cen» qui privilégie l'homogénéité au sein de chaque groupe. Comme quelques municipalités demeurent des cas d'espèce, il a fallu réassembler certains groupes afin de pouvoir travailler avec un nombre restreint de groupes de taille acceptable.

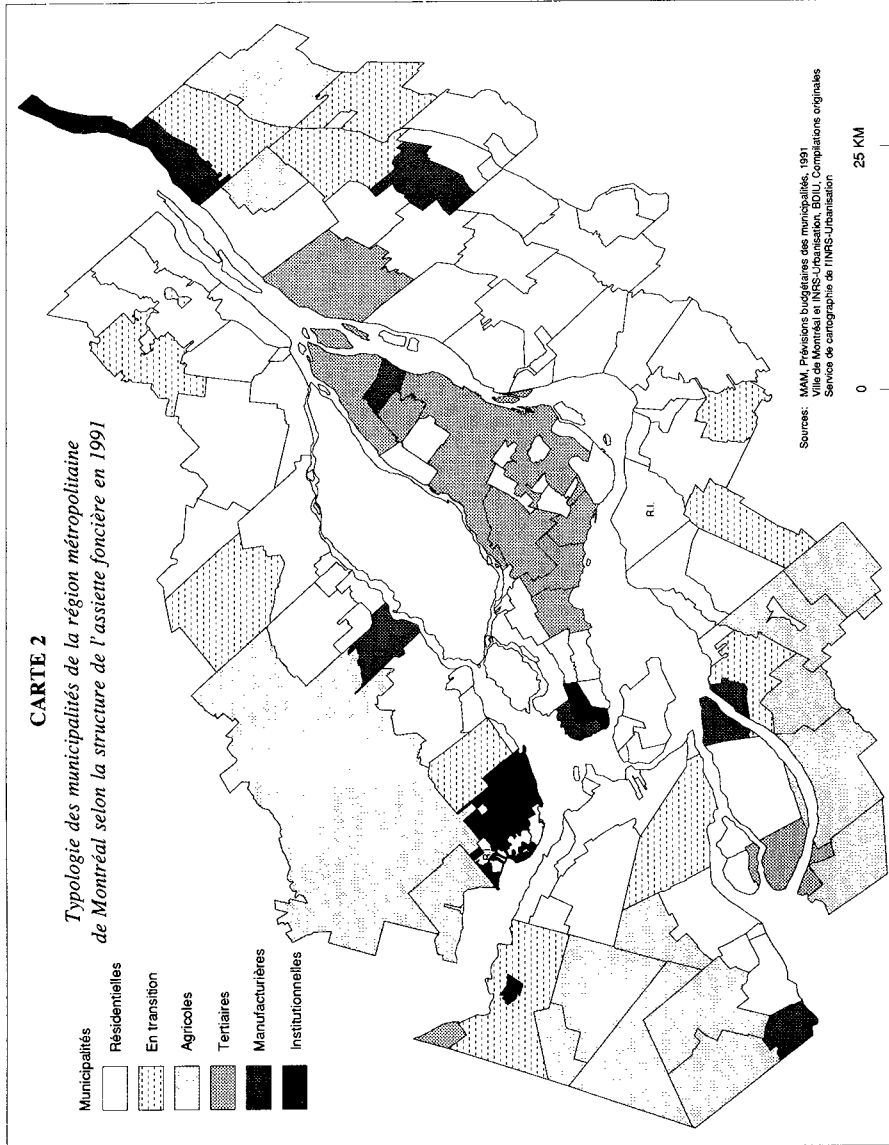


TABLEAU 1

*Les municipalités de la région métropolitaine de Montréal
selon la structure de l'assiette foncière en 1991*

	Pourcentage de l'assiette foncière représenté par l'évaluation					
	Résiden- tielle	Indus- trielle	Commer- ciale	Agricole	Non imposable	Autre
Municipalités résidentielles (88)*	71,5	3,7	10,3	0,4	9,7	4,4
Municipalités en transition (13)	56,7	3,0	6,6	7,7	20,6	5,4
Municipalités agricoles (15)	36,0	3,8	13,0	15,1	27,1	5,0
Municipalités tertiaires (10)	48,2	6,7	23,2	0,1	20,2	1,6
Municipalités manufacturières (7)	38,5	46,3	6,3	0,8	3,9	4,2
Municipalités institutionnelles (3)	34,2	1,2	6,8	2,0	49,7	6,1

* Le chiffre entre parenthèses indique le nombre de municipalités dans le groupe.

SOURCES : Ministère des Affaires municipales du Québec, *Prévisions budgétaires des municipalités, 1991*;
Banque de données et d'information urbaine (B.D.I.U.), Ville de Montréal et INRS-Urbanisation.
Calculs des auteurs.

dominée par une seule catégorie avec, en 1991, 71,5 % de l'évaluation foncière, en moyenne, concentrée dans le seul secteur domiciliaire. Dans certains cas, l'évaluation résidentielle atteint même plus de 90 % de la valeur totale. La structure foncière de ces municipalités est aussi marquée par la présence, induite par celle des ménages, des services de consommation courante et semi-courante aussi bien pour le commerce de détail que pour la gamme des services publics et communautaires de première ligne tels que les écoles, les C.L.S.C., les églises, etc. (respectivement 10,3 % et 9,7 % en moyenne de l'évaluation foncière).

De Verchères à Otterburn Park à Châteauguay, de Saint-Sulpice à Saint-Lazare, en passant par Laval et le West Island, les municipalités résidentielles forment l'essentiel de la banlieue montréalaise, produit de l'étalement urbain qui a caractérisé les agglomérations nord-américaines après la Deuxième Guerre mondiale. De fait, 75 % des municipalités de la région métropolitaine de recensement (R.M.R.) appartiennent à cette catégorie. En dehors de celle-ci, à l'exception de la banlieue immédiate de Valleyfield et de quelques noyaux villageois⁸, on trouve plutôt deux autres groupes: les municipalités agricoles et les municipalités en transition.

8. Par exemple, Saint-Charles-sur-le-Richelieu, Saint-Denis-sur-le-Richelieu et Sainte-Martine.

Les plus excentriques, les municipalités agricoles (15) ont une structure foncière fortement marquée par la présence des fermes (en moyenne, 15,1 % de l'évaluation foncière totale). Sauf Mirabel et Saint-Placide dans la couronne nord, ces municipalités sont extérieures à la R.M.R. Réparties de part et d'autre de la limite de celle-ci, les municipalités en transition (13) ont été ainsi désignées pour souligner le fait que l'importance de l'activité agricole, tout en étant encore significative, y est en nette régression au profit du développement domiciliaire. Ce nouveau développement fait concurremment chuter la part relative de l'évaluation commerciale et de l'évaluation institutionnelle (non imposable). Bref, ces municipalités sont en transition vers le groupe des municipalités résidentielles.

Deux groupes de municipalités se caractérisent par l'importance de l'activité économique, non agricole, que l'on y trouve. Dans le cas des municipalités manufacturières (7), le marché foncier est dominé par l'activité industrielle⁹. Comme les municipalités en transition, elles sont éparpillées dans l'ensemble du Grand Montréal. Dans les municipalités tertiaires (10), le marché foncier se partage entre l'industrie, le commerce et les services privés et publics. Ce groupe comprend la Ville de Montréal et quelques banlieues voisines ainsi que Valleyfield¹⁰.

Enfin, la structure de l'évaluation foncière des municipalités institutionnelles (3) est dominée par la présence de quelques grandes institutions publiques. Peu nombreuses et de petite taille démographique, les municipalités de ce dernier groupe sont toutes situées à l'ouest de l'agglomération.

Cette typologie en six groupes des municipalités du Grand Montréal est d'autant plus pertinente à notre propos que l'autonomie fiscale des municipalités québécoises est fondée essentiellement sur le fait qu'elles ont la quasi-exclusivité du champ de l'impôt foncier. En outre, elles n'ont que des responsabilités limitées parmi lesquelles les services à la propriété occupent la plus grande place.

Le groupe des municipalités résidentielles comprend un trop grand nombre de cas pour une analyse fine. Nous le subdiviserons donc en partant d'un double critère de richesse personnelle et de richesse fiscale des contribuables résidentiels : le revenu moyen des ménages¹¹ et l'évaluation résidentielle *per capita*. Une nouvelle analyse factorielle nous permet de dégager quatre sous-groupes¹² (carte 3 et tableau 2).

9. C'est par défaut que Pointe-Fortune, à l'extrême ouest, est associée à ce groupe de municipalités. En effet, comme nous avons exclu la prise en compte des chalets, le reste de la structure foncière de cette municipalité est dominée par l'industrie.

10. Notons ici que Valleyfield est la seule ville satellite de la métropole comprise dans la définition gouvernementale du « Grand Montréal ». Saint-Jean, Saint-Hyacinthe, Sorel, Joliette et Saint-Jérôme en sont exclus.

11. Cette variable est introduite dans le modèle sous une forme centrée et réduite.

12. Il importe de souligner que ces sous-groupes sont partiellement réducteurs dans la mesure où, comme l'ont montré les études de MAYER-RENAUD et REAUD (1989) sur l'hétérogénéité des espaces sociaux, les municipalités ne sont pas forcément des milieux homogènes.

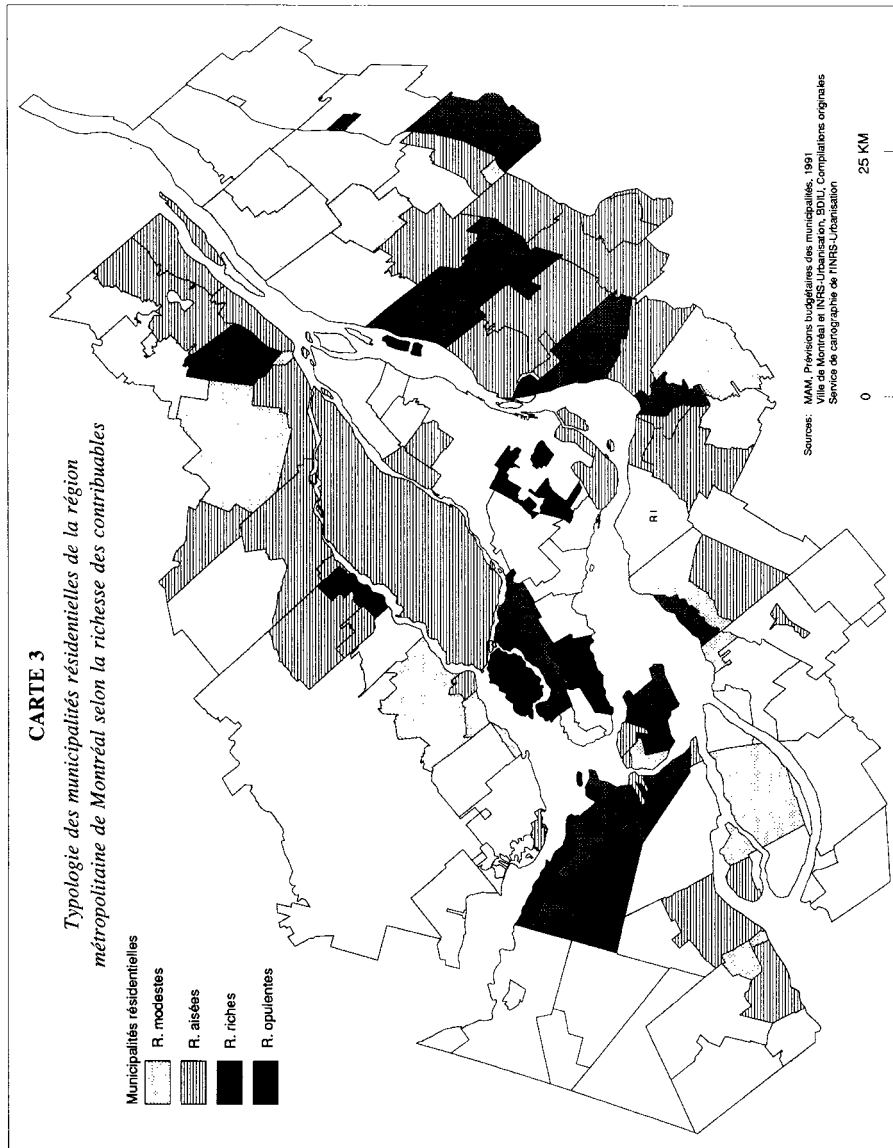


TABLEAU 2

*Les municipalités résidentielles de la région métropolitaine de Montréal
selon la richesse des contribuables*

	Revenu moyen des ménages en 1986 (dollars)	Évaluation résidentielle <i>per capita</i> en 1991 (dollars)
Municipalités résidentielles		
modestes (37)*	34 583	23 888
aisées (19)	34 035	29 599
riches (15)	44 206	38 122
opulentes (17)	56 567	69 047

* Le chiffre entre parenthèses indique le nombre de municipalités dans le groupe.

SOURCES : Ministère des Affaires municipales du Québec, *Prévisions budgétaires des municipalités, 1991*, et Statistique Canada, *Recensement de 1986 et de 1991*; Banque de données et d'information urbaine (B.D.I.U.), Ville de Montréal et INRS-Urbanisation. Calculs des auteurs.

Ainsi, par ordre croissant de capacité fiscale, nous distinguerons les municipalités résidentielles modestes, le groupe le plus important (37); les municipalités résidentielles aisées (19); les municipalités résidentielles riches (15); et les municipalités résidentielles opulentes (17). Ces dernières forment, avec les municipalités tertiaires, le seul groupe pour lequel l'évaluation résidentielle *per capita* dépasse le revenu moyen des ménages; dans un cas comme dans l'autre, ces municipalités sont pour la plupart comprises dans la Communauté urbaine de Montréal.

Les difficultés d'une comparaison

Notre question devient donc la suivante : quelle variabilité observe-t-on, entre ces groupes de municipalités ou à l'intérieur de chacun de ces groupes, quant à la fourniture des services publics locaux ? Bref, quelles sont les options offertes aux ménages montréalais ?

Il faut souligner d'emblée les difficultés que pose l'absence de données pertinentes et fiables sur la nature et la qualité des services municipaux. Aussi, nous aurons recours à l'examen du budget des dépenses des municipalités en scrutant les écarts à la moyenne. À ce chapitre, nous bénéficions de données en principe comparables¹³. De plus, toutes les municipalités de la région montréalaise appartiennent à un environnement politique commun et assument une palette restreinte de responsabilités

13. Le ministère des Affaires municipales produit, chaque année, une banque de données standardisées sur les prévisions budgétaires des municipalités. Nous avons utilisé celle de 1991, la dernière disponible au moment de la recherche.

théoriquement similaires. Après plusieurs tests, par souci de parcimonie, nous avons restreint le nombre de postes de dépenses de 54 à 26 catégories¹⁴ (tableau 3).

L'étude comparative des niveaux de dépenses des municipalités de la région est toutefois moins simple qu'il n'y paraît à première vue. En effet, toute comparaison repose sur le postulat qu'un écart — un surcoût — est significatif, mais significatif de quoi? Un surcoût peut résulter de la relative inefficience d'une organisation: en situation comparable, il en coûte plus qu'ailleurs en ressources de toutes sortes pour fabriquer un même produit. La démarche se complique rapidement lorsqu'il s'agit de comparer des organisations fournissant non plus des produits mais des services, ne serait-ce que par la difficulté de tronçonner un service en éléments, en étapes éventuellement comparables. Mais les problèmes se multiplient encore lorsque la nature du service varie. La « même » opération visant à produire un plan d'urbanisme différera dans la ville centre, dans un des sous-centres régionaux ou dans une municipalité mono-fonctionnelle.

Ou encore, comment comparer les budgets normaux de loisirs municipaux avec celui d'une ville comme Montréal qui offre des services sans commune mesure: directement, le Jardin botanique et le parc du Mont-Royal et, indirectement, par le biais de sociétés paramunicipales, la Ronde, le Palais de la civilisation, le Parc des Îles, le Biodôme et le Planétarium? Ne vaudrait-il pas mieux retirer de la comparaison toutes les dépenses exceptionnelles — et il y en a plusieurs? Par ailleurs, si nous prenions le parti d'ajuster chaque municipalité au gabarit d'une ville québécoise « normale », ne perdriions-nous pas de vue l'essentiel de ce que nous cherchons à cerner? Voilà pourquoi, quitte à ce que ce soit acrobatique, il vaut mieux conserver tous les cas d'exception¹⁵.

Mais que faire de certaines dépenses qui nous échappent? En effet, pour bon nombre d'activités contrôlées par les municipalités, la dépense globale n'est pas consolidée avec celle des autres services: nous n'avons en réalité que le montant des contributions nettes puisées au budget et versées à des entités distinctes. C'est le cas des offices municipaux d'habitation (O.M.H.) qui gèrent les H.L.M. et des autres sociétés paramunicipales. Au contraire, dans certains cas, on retrouve au budget général le total des dépenses brutes sans tenir compte des montants perçus comme tarif d'entrée (exemple, les piscines municipales) ou des revenus provenant des services rendus à d'autres municipalités (exemple, les ententes intermunicipales pour la distribution de l'eau potable). Il n'y aurait aucun problème si toutes les muni-

14. Il faut voir que les catégories de départ sont elles-mêmes des agrégats de multiples sous-catégories composées chacune d'un ensemble de dépenses parfois un peu hétéroclite. Par exemple, le sous-poste de dépense « législation » comprend neuf sous-catégories. Ajoutons que cette étape n'est pas anodine car un trop petit nombre de catégories peut avoir pour effet de masquer les différences en fusionnant sous un même titre des postes qui présentent des écarts en sens contraire. Inversement, une trop grande différenciation des postes de dépenses peut forcer l'apparition artificielle d'écarts pas vraiment significatifs.

15. Sauf l'électricité qui décidément est par trop exceptionnelle.

cipalités fonctionnaient de la même façon et appliquaient les mêmes principes mais, pour notre plus grand malheur, tel n'est pas le cas.

Plus difficile encore serait la prise en compte du total des dépenses et des revenus d'organismes indépendants des municipalités mais qui accomplissent, avec le soutien

TABLEAU 3

Postes de dépenses des municipalités selon les sous-postes et les catégories retenues pour les fins de l'analyse

<i>Postes de dépenses</i>	<i>Sous-postes de dépenses</i>	<i>Catégories retenues</i>
Administration générale	Législation Application de la loi Greffes Évaluation Gestion du personnel Gestion financière Administration générale – autres	Administration générale Gestion financière Administration générale – autres
Sécurité publique	Police Protection contre l'incendie Protection civile Autres	Police Incendie Sécurité publique – autres
Transport	Administration Voirie municipale Enlèvement de la neige Transport en commun Éclairage des rues Circulation Stationnement Autres	Transport – Administration Voirie Neige Transport en commun Transport – autres
Hygiène du milieu	Purification et traitement de l'eau Réseaux de distribution de l'eau Épuration des eaux usées Réseaux d'égouts Enlèvement et destruction des ordures Administration Autres	Eau Égouts Ordures Hygiène du milieu – autres
Santé et bien-être	Santé et bien-être	Santé et bien-être
Urbanisme et mise en valeur du territoire	Urbanisme et zonage Promotion et développement industriels Rénovation urbaine et restauration Logement Autres	Urbanisme Promotion Rénovation et logement Urbanisme – autres

TABLEAU 3 (suite)

<i>Postes de dépenses</i>	<i>Sous-postes de dépenses</i>	<i>Catégories retenues</i>
Loisirs et culture	Administration Centres communautaires Patinoires intérieures et extérieures Piscines, plages et ports de plaisance Parcs et terrains de jeu Autres activités de loisirs Expositions et foires Bibliothèques Autres activités de culture	Loisirs et culture – administration Centres communautaires Loisirs Culture
Frais de financement	Service de la dette à la charge de la municipalité Service de la dette à la charge d'autres organismes municipaux Service de la dette à la charge du Gouvernement du Québec et du Gouvernement du Canada Service de la dette à la charge des débiteurs hypothécaires Autres frais de financement	Frais de financement
Affectations	Fonds des dépenses en immobilisations Autres fonds Déficit	Affectations
Électricité	Achat d'énergie Frais d'exploitation – administration Frais d'administration – taxe sur le revenu brut Autres frais d'exploitation moins la partie imputée à la municipalité pour la consommation d'énergie Frais de financement et service de la dette à la charge des usagers du réseau d'électricité	Électricité*

* Cette 27^e catégorie a été exclue des calculs. Alors qu'elles sont huit à la grandeur du Québec à faire de la distribution d'électricité, il n'y a que la municipalité de Westmount, dans la région de Montréal, qui assure la distribution aux abonnés de l'électricité achetée en bloc d'Hydro-Québec. Comme il s'agit d'une opération (lucrative) impliquant des sommes importantes et qu'elle ne concerne qu'une seule municipalité, le caractère exceptionnel de ce lourd poste de dépenses drainait mécaniquement une proposition formidable, en fait plus de la moitié, de la variabilité de l'ensemble.

municipal, des actions qui ailleurs relèvent d'un service municipal intégré. C'est le cas d'organismes à but non lucratif qui fournissent des loisirs : ni les frais d'inscription, ni les salaires des animateurs n'apparaissent au budget municipal. Chez la voisine, au contraire, les revenus et les dépenses du même ordre s'additionnent au reste et cela pourrait, artificiellement, laisser croire à un surcroît de dépenses et de revenus, alors que les deux situations sont globalement semblables.

En fin de compte, plutôt que de bricoler les données en réajustant au cas par cas les niveaux de telle ou telle dépense chez les unes, au risque d'omettre d'autres cas, il est certes préférable de s'en tenir aux données officielles tout en se souvenant de leurs faiblesses. Voilà pourquoi, dans notre analyse nous éviterons d'accorder trop d'attention aux différences mineures entre les groupes de municipalités.

Pour déterminer en quoi les municipalités de la région de Montréal se distinguent les unes des autres quant à leur façon de dépenser, nous avons mené une analyse factorielle¹⁶ des prévisions budgétaires des neuf groupes de municipalités et de la Ville de Montréal¹⁷. L'analyse compare le montant prévu en 1991 et le montant auquel on se serait attendu si tel groupe de municipalités avait alloué à tel poste de dépenses un pourcentage de son budget conforme à la moyenne des municipalités de la région.

*La variabilité des dépenses : des choix budgétaires induits
et des stratégies de financement marquantes*

Le tableau 4 intitulé *La répartition des dépenses selon les groupes de municipalités. Contribution au χ^2 en pourcentage* indique la contribution en pourcentage de chacune de ses 260 cases à la variabilité de l'ensemble, soit au χ^2 ¹⁸. Pour faciliter la lecture, nous avons identifié par le signe (-) les pourcentages qui correspondaient à des dépenses observées inférieures à ce qui était attendu¹⁹.

16. Il s'agit de la routine CORRESP de SAS, qui est en fait une version de l'analyse factorielle de correspondance.

17. La Ville de Montréal est retirée de son groupe des villes tertiaires pour être traitée comme un cas d'espèce, ce qui correspond d'ailleurs à la réalité. Autrement, la taille de Montréal est telle que, de son poids hors de proportion, elle écrase les différences au sein de son groupe qui ne se manifestent plus que de façon trop atténuée.

18. Le χ^2 mesure le degré de variabilité des distributions de dépenses en additionnant, cellule par cellule, la somme des écarts à la norme (portés au carré), cette norme étant définie comme la proportion observée pour la moyenne.

19. Le χ^2 est une somme de carrés car il faut retenir la valeur absolue des écarts pour éviter d'annuler les écarts en sens contraires, puisque c'est un jeu à somme nulle. Il faut donc considérer un écart résultant d'une dépense anormalement basse de la même façon qu'un autre écart lié à un surcoût. La contribution de chaque case au χ^2 est un pourcentage (neutre) et il faut donc aller voir ailleurs si la dépense constatée est supérieure ou inférieure à la dépense attendue sous l'hypothèse d'une distribution modelée sur la moyenne.

On remarque que, fréquemment, c'est le positionnement excentrique de Montréal qui pèse le plus lourdement. De fait, comme on le constate à la dernière ligne du tableau, la Ville de Montréal est de toute évidence un cas à part: 37,3% du χ^2 est attribuable aux spécificités de la distribution des dépenses de Montréal. Loin derrière, les municipalités résidentielles aisées contribuent à former 18,3% du χ^2 , suivies des municipalités résidentielles opulentes avec un apport de près de 10,9%.

La dernière colonne du tableau 4 permet de repérer les postes de dépenses déterminants. Dans l'ensemble, huit postes de dépenses sur vingt-six contribuent pour 67,5% du χ^2 . Ce sont, dans l'ordre, «la rénovation urbaine» (14,5%), les «dépenses d'affectations» (11,7%), les «frais de financement» (11,4%), les «dépenses d'administration générale, autres» (9,7%), la «protection contre les incendies» (5,4%), l'«eau» (5,3%), la «voirie» (4,9%) et la «promotion» (4,6%), tous les autres postes contribuant pour moins de 4%²⁰ au total du χ^2 .

Ce qui frappe d'abord, c'est l'importance des postes de dépenses qui, dans l'immédiat, n'ont pas de liens directs avec la fourniture de services: les dépenses d'affectations et les frais de financement. Avec des scores respectifs de 11,7% et 11,4%, c'est donc près du quart de la variabilité des dépenses qui tient non pas à des choix budgétaires mais aux stratégies de financement.

Les dépenses d'affectations constituent en fait un surplus que les municipalités mettent en réserve. Cette réserve qui grossit en boule de neige d'une année à l'autre permet de couvrir les dépenses imprévues ou encore, de payer comptant un investissement. Les dépenses d'affectations sont donc symétriques par rapport aux frais de financement. Dans tous les cas, elles préservent pour les exercices subséquents une marge de manœuvre et constituent un gage de stabilité en éliminant pratiquement tout risque de devoir recourir à une brusque hausse du compte de taxes.

Les dépenses d'affectations sont généralement la marque des municipalités agricoles qui engrangent «au cas où», avec une contribution au χ^2 de 6,4%. Pour ces municipalités aux niveaux d'impôts peu élevés et aux dépenses courantes réduites à leur plus simple expression, les marges d'opération sont réduites et une dépense inattendue peut bouleverser l'équilibre budgétaire²¹. Sans présenter un score exceptionnellement élevé (1,2%), les dépenses d'affectations des municipalités résidentielles opulentes se distinguent également de l'ensemble: leurs frais de financement sont remarquables (2,0%), en raison de leur faiblesse relative. Ces municipalités ont manifestement pris les moyens, et elles ont les ressources nécessaires, pour s'amé-

20. Si la contribution au χ^2 était le fruit du hasard et donc proprement insignifiante, chacun des 26 postes de dépenses aurait à peu près la même contribution, soit 3,8%. Pour qu'elles soient considérées comme vraiment significatives, les différences doivent donc être passablement supérieures à ce seuil.

21. Du moins en ce qui concernait les dépenses pour 1991, avant que le Gouvernement du Québec ne vienne leur facturer des frais pour les services de la Sûreté du Québec en plus de leur imposer d'assumer une portion du réseau routier qui était entretenu par le ministère des Transports. Il sera intéressant de voir si ces dépenses additionnelles viendront ralentir le rythme d'accumulation de ces réserves.

TABEAU 4

La répartition des dépenses selon les groupes de municipalités. Contribution au χ^2 en pourcentage*

Catégories de dépenses	Municipalités										Total	
	Résiden- tielles modestes	Résiden- tielles aisées	Résiden- tielles riches	Résiden- tielles opulentes	en transition	agricoles	tertiaires	manufac- turières	instituti- onnelles	Montréal		
Administration générale	**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2
Gestion financière	***(-)0,2	(-0,1)	(-0,7)	(-1,2)	-	-	(-1,4)	-	-	0,1	-	0,3
Administration générale - autres	(-0,1)	(-0,1)	(-0,1)	1,8	(-0,1)	-	1,1	0,3	-	4,9	-	9,7
Police	(-0,7)	(-0,9)	(-1,3)	(-0,1)	(-0,1)	(-0,1)	0,1	(-0,1)	-	2,0	(-0,3)	3,6
Incendie	(-0,1)	(-1,2)	(-0,3)	(-1,3)	(-0,1)	(-0,1)	-	-	-	1,5	-	5,4
Sécurité publique - autres	(-0,1)	(-0,1)	(-0,2)	(-0,1)	-	-	-	-	-	0,2	-	3,1
Transport - administration	0,5	0,6	0,1	1,6	0,3	0,2	-	0,1	0,1	(-2,1)	-	4,9
Voirie	-	0,2	(-0,2)	0,1	0,1	0,2	-	(-0,1)	-	-	-	0,8
Neige	(-1,0)	(-0,2)	0,4	1,0	(-0,4)	0,2	0,5	(-0,1)	-	-	-	3,8
Transport en commun	0,3	(-0,7)	(-0,1)	(-0,2)	0,4	(-0,3)	(-0,2)	-	-	1,4	-	2,6
Transport - autres	-	1,4	0,4	-	0,4	-	-	0,2	-	(-2,5)	-	5,3
Eau	-	(-0,1)	0,1	0,1	0,1	-	0,1	-	-	(-1,4)	-	0,4
Égouts	0,1	1,1	0,2	0,1	0,1	-	1,1	-	-	-	-	1,5
Ordures	-	-0,3	-	-	-	-	-	-	-	0,4	-	0,7
Hygiène du milieu - autres	-	(-0,1)	(-0,1)	-	-	-	(-0,1)	-	-	0,2	-	0,7
Santé et bien-être	-	-	-	-	-	-	1,1	-	-	0,4	-	2,5
Urbanisme	-	(-0,1)	(-0,3)	(-0,3)	0,1	-	(-0,2)	-	-	2,5	-	4,6
Promotion	(-0,2)	(-1,2)	(-0,3)	(-0,4)	(-0,1)	-	(-0,1)	(-0,2)	-	8,4	-	14,5
Rénovation et logement	-	(-3,0)	(-0,7)	(-0,9)	(-0,1)	-	(-0,9)	(-0,2)	-	1,6	-	2,9
Urbanisme - autres	0,2	(-0,8)	-	(-0,1)	-	-	(-0,2)	(-0,1)	-	(-0,5)	-	1,1
Loisirs et culture - administration	-	0,1	-	0,1	-	-	-	0,1	-	(-0,6)	-	1,9
Centres communautaires	-	-	0,2	0,2	0,2	-	0,7	0,1	-	(-0,8)	-	1,6
Loisirs	-	0,2	0,1	0,2	(-0,1)	-	0,2	(-0,1)	-	2,0	-	3,6
Culture	0,5	(-0,5)	(-0,2)	(-2,0)	-	(-0,2)	(-0,6)	(-0,1)	-	(-2,4)	-	11,4
Frais de financement	0,3	4,4	1,6	1,2	0,5	6,4	0,3	1,0	-	(-1,8)	-	11,7
Affectations	4,5	18,3	7,3	10,9	2,6	7,8	8,2	2,8	-	37,3	-	100 %*

* $\chi^2 = 3,947 \times 10^8$.

** Le « - » indique que cette case contribue pour moins de 0,05 % au χ^2 .

*** Le « (-) » indique que la contribution au χ^2 vient d'un montant inférieur à ce qui était attendu.

nager des budgets offrant des contraintes réduites (un service de la dette restreint) et des marges de manœuvre réelles.

La Ville de Montréal se présente à cet égard sous un angle très avantageux car là aussi moins de ressources budgétaires sont dévolues aux frais de financement, ce qui n'a pas toujours été le cas. Cela résulte d'efforts au cours des dernières années pour restreindre le service de la dette mais correspond également au fait que Montréal n'a pas connu une forte expansion, ce qui aurait requis d'importants investissements en infrastructure et des frais de financement afférents.

Inversement, les municipalités résidentielles aisées se singularisent en matière de frais de financement avec une contribution au χ^2 de 4,4%, correspondant à une dépense supérieure à la normale²² attribuable vraisemblablement à des infrastructures nécessitées par l'urbanisation de nouvelles portions de leur territoire et par l'arrivée d'un nombre considérable de nouveaux ménages.

La plus importante source de variabilité concerne les dépenses de la Ville de Montréal au chapitre «logement, rénovation urbaine et restauration»: à elle seule, cette dépense est tellement disproportionnée qu'elle compte pour 8,4% du χ^2 total (tableau 4). C'est clair que Montréal dépense pour le logement beaucoup plus que l'on ne s'y attendrait en se basant sur la moyenne des municipalités de la région. Certes il s'agit ici, d'une part, du résultat d'une volonté politique particulière et, d'autre part, d'une spécificité qui est mise en évidence par les faibles sommes engagées par les autres municipalités de la région. Mais, en même temps, il faut reconnaître que ce choix n'est pas tout à fait libre: la Ville est largement amenée à investir plus dans ce domaine du fait qu'elle concentre sur son territoire l'essentiel du vieux stock d'immeubles de la région. Cela étant dit, il est tout de même remarquable que Montréal consacre beaucoup plus de ressources à ce poste de dépenses alors que les autres groupes de municipalités s'en tiennent pour ainsi dire à la moyenne, à une exception près: les municipalités résidentielles aisées dépensent beaucoup moins à ce chapitre, (-) 3,0 du χ^2 . On a donc d'un côté Montréal qui injecte relativement beaucoup d'argent dans la rénovation et, à l'autre bout du spectre, les municipalités résidentielles aisées qui font relativement moins. Incidemment, le même *pattern* s'observe pour la catégorie «promotion».

Troisième score en importance, les «dépenses d'administration générale, autres» sont anormalement élevées à Montréal. Elles atteignent 122,5 millions de

22. Mais ce surcoût des municipalités résidentielles aisées est-il bien robuste? Nous avons regroupé sous cette étiquette des frais de financement tout ce qui transitait par le budget municipal à ce chapitre, que ces frais soient ou non à la charge réelle de la municipalité. Dans le cas de Laval, qui fait partie de ce groupe, une portion relativement importante de son service de la dette est à la charge du Gouvernement du Québec: c'est près de 23 millions de dollars qu'il faudrait retrancher en 1991. Ce n'est pas négligeable surtout lorsque l'on sait que la contribution au χ^2 de 4,4% tient à un surcoût (dépenses observées moins celles attendues) de 63,9 millions et ce, pour l'ensemble du groupe des municipalités résidentielles aisées; en fait, en retranchant ces 23 millions, la contribution au χ^2 des frais de financement des municipalités résidentielles aisées passe de 4,4% à 2,9%.

dollars alors que le modèle calcule des dépenses attendues de 82,2 millions. Il faut préciser qu'il s'agit d'une catégorie résiduelle au contenu variable. Ainsi, on y retrouve les coûts de location de locaux utilisés par la Ville, une dépense de l'ordre de 45 millions. Il n'est pas sans intérêt de se rappeler à cet égard que c'est sans contredit à Montréal que l'immobilier coûte le plus cher, autant d'ailleurs pour le gouvernement municipal que pour les entreprises privées. D'autres dépenses exceptionnelles sont aussi regroupées sous cette catégorie : les pertes sur créances se montaient à plus de 7 millions ; la participation à la caisse de retraite de l'Association de bienfaisance et de retraite des (ex-)policiers de Montréal fait peser, sur le budget de 1991, un reliquat de 12,6 millions des dépenses de police antérieur à la création du service policier de la Communauté urbaine de Montréal²³. Bref, on cherche en vain des postes qui marqueraient des choix libres, délibérés et anormalement dispendieux.

En revanche, il semble bien que la voirie et la culture portent la marque de choix politiques différents : la Ville de Montréal accorde plus de ressources au chapitre de la culture, et tous les autres groupes de municipalités symétriquement moins, mais proportionnellement moins d'argent à la voirie, et tous les autres groupes de municipalités symétriquement plus.

Mentionnons enfin deux scores individuels qui, au contraire, dénotent l'effet d'une contrainte. Si les municipalités résidentielles opulentes affectent davantage de ressources à la police et au transport en commun, cela tient au fait qu'elles sont pour la plupart membres de la Communauté urbaine de Montréal, de qui relèvent les services de police et de transport en commun, et que leur quote-part du financement de ces services est déterminée par le niveau élevé de leur richesse foncière.

Au terme de cet examen des variables les plus structurantes, on constate, sans surprise, que la ville centrale est amenée à dépenser beaucoup dans la rénovation alors que s'y concentre la majeure partie des logements anciens. Inversement, les municipalités résidentielles aisées jouent carrément la carte d'un bâti résidentiel haut de gamme et ne consacrent que fort peu d'argent à la rénovation urbaine. De même, contrairement à Montréal, les municipalités rurales qui s'urbanisent doivent consentir un effort budgétaire particulier pour l'aqueduc. D'un autre côté, les budgets des municipalités en transition et des municipalités résidentielles, à l'exception des plus riches, sont grevés par des frais de financement relativement importants. À l'autre bout, des municipalités se distinguent au contraire par une dette réduite et une marge de manœuvre budgétaire importante : ce sont les municipalités agricoles et les municipalités résidentielles opulentes.

23. Incidemment, si ces sommes versées aux ex-policiers étaient comptabilisées sous la catégorie « Sécurité publique, police », la part du budget de Montréal consacrée à la police paraîtrait tout à fait normale, alors que le tableau 4 nous laisse plutôt voir une dépense inférieure à ce qui serait prévue.

La structure socio-économique des municipalités : une contrainte majeure

Il est possible de traduire graphiquement ce portrait d'ensemble. En effet, l'analyse factorielle calcule des « facteurs » qui organisent les relations entre les postes de dépenses et les groupes de municipalités. Ces facteurs sont les axes d'un espace où s'applique en quelque sorte le principe « qui se ressemblent, s'assemblent » (voir graphique 1). Ils sont définis selon les postes de dépenses présentant au tableau 4 les scores les plus élevés²⁴. Les postes de dépenses qui se comportent de la même façon seront proches les uns des autres. De même, les groupes de municipalités qui présentent au plus haut point cette similarité de comportement se situeront à proximité. Ainsi, pour prendre un exemple rapide, les frais de financement, au bas du graphique, sont spatialement à l'opposé des dépenses d'affectations situées dans le coin supérieur droit. Dans l'orbite de ces dépenses d'affectations, on remarque les municipalités agricoles et les municipalités résidentielles opulentes, celles où les dépenses d'affectations ont tendance à être les plus élevées et les frais de financement les plus faibles.

Le premier axe (horizontal) distingue essentiellement, à gauche, la Ville de Montréal et les postes de dépenses qui la singularisent de ce qui est relégué à droite, à savoir tous les autres groupes de municipalités et les postes budgétaires qui les caractérisent. Ce premier axe dessine même un continuum intéressant en ordonnant les postes de dépenses et les groupes de municipalités selon qu'ils sont plus ou moins typiquement urbains ou ruraux : de gauche à droite, on passe de Montréal, la ville centrale, aux villes tertiaires et aux industrielles, puis aux quatre groupes de villes résidentielles, suivies des institutionnelles, pour arriver aux municipalités agricoles et en transition.

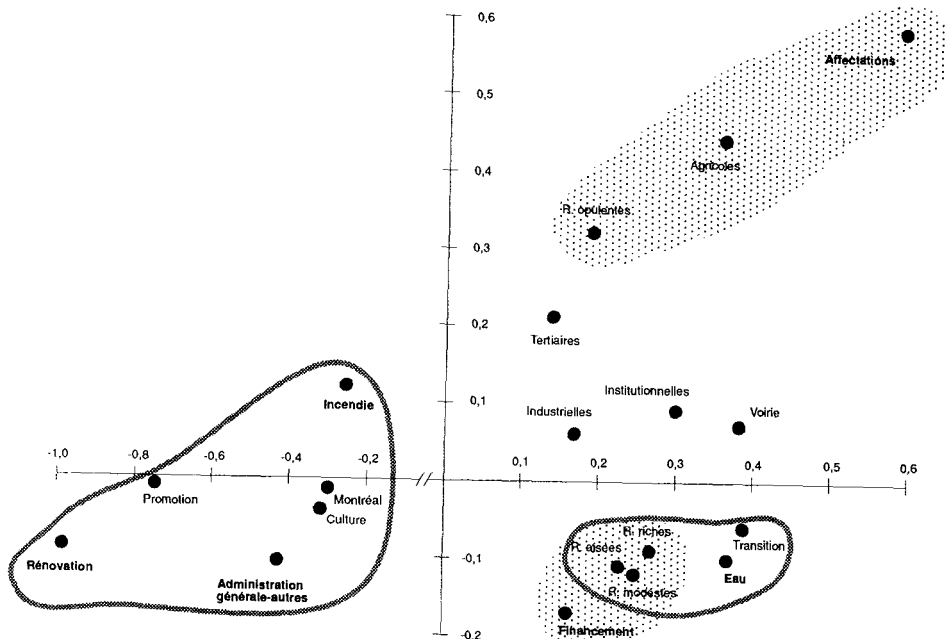
De même on trouve vers l'extrémité gauche des dépenses qui caractérisent Montréal : des dépenses d'urbanisme (rénovation urbaine et logement, promotion), la culture, la protection contre les incendies (la densité et l'âge du bâti augmentent les coûts) et les dépenses d'administration générale. Vers l'extrémité droite, apparaissent les dépenses caractéristiques de municipalités en transition qui amorcent un processus d'urbanisation, notamment la production et la distribution de l'eau.

Plus discriminant, puisqu'il est fondé sur des postes de dépenses dont la variabilité est plus marquée, l'axe vertical permet de distinguer les groupes de municipalités selon leur plus ou moins grande marge de manœuvre budgétaire. Plus précisément, s'y opposent d'une part les trois premiers groupes de municipalités résidentielles et le groupe des municipalités en transition, des groupes de municipalités qui ont tendance à avoir des frais de financement plus élevés et, d'autre part, les municipalités résidentielles opulentes et les municipalités agricoles qui ont des frais de financement moindres et des dépenses d'affectations plus élevées.

24. C'est pourquoi, même si tous les groupes de municipalités sont représentés, le graphique ne présente que les postes de dépenses les plus significatifs.

GRAPHIQUE 1

Positionnement des groupes de municipalités par rapport à la répartition des postes de dépenses les plus structurants



SOURCES: MAM, Prévisions budgétaires des municipalités, 1991; Service de cartographie de l'INRS-Urbanisation.

Tout compte fait, l'analyse factorielle des budgets municipaux nous indique que les groupes de municipalités se partagent selon deux critères: premièrement, elles sont plus ou moins urbaines; deuxièmement, elles disposent d'une marge de manœuvre plus ou moins restreinte. On est alors amené à penser que la distribution des dépenses municipales est d'abord et avant tout contrainte par la structure socio-économique des municipalités.

Cette conclusion est par ailleurs confirmée par l'examen de la répartition des dépenses à l'intérieur de chaque groupe de municipalités. À l'aide de l'analyse factorielle, nous avons refait pour chaque groupe le même exercice de repérage des dépenses anormalement élevées ou basses. Ce qui ressort globalement, c'est la monotonie. Certes, on relève ici et là des scores non négligeables quant à la contribution au χ^2 , mais, à chaque fois, on se retrouve avec un cas d'espèce tout à fait circonstancié. Prenons un seul exemple, celui du groupe des municipalités résidentielles aisées (tableau 5). Dans l'ensemble, deux postes de dépenses sont responsables

TABLEAU 5

La répartition des dépenses des municipalités résidentielles aisées. Contribution au χ^2 en pourcentage*

Catégories de dépenses	Municipalités										L'Assomption	
	Chambly	Carignan	St-Basile-le-Grand	St-Hubert	Greenfield Park	Longueuil	Beloil	Ste-Julie	St-Sulpice			
Administration générale	-	0,1	-	(-0,1)	-	-	-	(-0,1)	-	-	0,1	-
Gestion financière	-	0,1	0,3	(-0,1)	-	-	-	-	-	0,4	0,1	-
Administration générale - autres	-	-	-	-	0,2	-	-	-	-	-	-	(-0,1)
Police	(-0,1)	(-0,1)	-	(-0,1)	(-0,1)	(-0,1)	-	(-0,1)	(-0,1)	(-0,1)	(-0,1)	-
Incendie	-	-	-	(-0,1)	0,1	-	-	-	-	0,2	-	-
Sécurité publique - autres	-	0,3	-	-	-	-	-	(-0,1)	-	-	-	-
Transport - administration	(-0,1)	0,1	(-0,1)	(-0,1)	-	0,2	(-0,1)	(-0,1)	-	(-0,1)	-	-
Voiture	-	-	-	1,6	-	-	-	-	-	-	-	-
Neige	(-0,1)	-	(-0,1)	-	-	0,2	-	(-0,1)	-	(-0,1)	-	-
Transport en commun	(-0,2)	-	(-0,2)	1,5	0,9	0,5	(-0,3)	-	-	-	-	-
Transport - autres	-	-	-	(-0,1)	-	-	-	-	0,4	-	0,2	-
Eau	0,1	-	-	0,1	-	(-0,1)	-	-	-	0,1	-	-
Égouts	0,1	-	-	0,2	-	(-0,2)	-	-	-	-	-	-
Ordures	-	0,1	-	-	-	0,1	-	-	-	-	-	-
Hygiène du milieu - autres	(-0,1)	-	-	(-0,3)	(-0,1)	(-0,3)	-	(-0,1)	-	(-0,1)	-	-
Santé et bien-être	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Urbanisme	-	0,1	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-	-
Promotion	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rénovation et logement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Urbanisme - autres	-	-	-	(-0,1)	-	(-0,1)	-	-	-	(-0,1)	-	-
Loisirs et culture - administration	-	0,1	0,1	-	-	0,1	-	-	-	0,1	-	-
Centres communautaires	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	(-0,4)	-	-
Loisirs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Culture	-	-	-	(-0,1)	(-0,1)	-	-	-	-	-	-	-
Frais de financement	(-0,1)	(-0,1)	-	(-0,2)	(-0,1)	-	-	-	-	-	0,2	-
Affectations	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	1,9	1,3	0,9	4,6	1,6	3	0,9	1,5	0,5	0,7	-0,1	0,7

* $\chi^2 = 2,392 \times 10^8$.

** Le « - » indique que cette case contribue pour moins de 0,05 % au χ^2 .

*** Le « (-) » indique que la contribution au χ^2 vient d'un montant inférieur à ce qui était attendu.

SOURCE : Ministère des Affaires municipales, *Prévisions budgétaires des municipalités 1991*.

TABLEAU 5 (suite)

Catégories de dépenses	Municipalités									
	Repentigny	Lachenaie	La Plaine	Ste-Thérèse	Blainville	Bois-des-Filion	Terrebonne	Laval	Montréal-Nord	
Administration générale	-	-	0,1	-	0,2	-	-	0,1	(-)0,1	
Gestion financière	-	-	-	(-)0,1	-	-	(-)0,1	0,1	-	
Administration générale - autres	-	-	-	-	(-)0,1	-	-	-	0,2	
Police	(-)0,2	-	(-)0,3	-	-	-	(-)0,3	(-)0,3	0,4	
Incendie	(-)0,3	-	(-)0,1	(-)0,2	(-)0,1	-	(-)0,1	(-)0,1	0,6	
Sécurité publique - autres	-	-	-	-	-	-	-	(-)0,3	2,3	
Transport - administration	-	(-)0,1	-	-	-	-	(-)0,6	(-)0,6	-	
Voie	(-)0,1	-	-	-	1,1	-	-	-	(-)0,2	
Neige	-	-	-	0,1	-	-	-	-	0,1	
Transport en commun	(-)0,1	(-)0,2	(-)0,1	(-)0,3	(-)0,3	-	(-)0,4	(-)0,2	0,4	
Transport - autres	(-)0,1	-	-	0,1	-	-	0,5	(-)0,3	1,5	
Eau	-	0,3	-	0,2	-	0,1	0,5	(-)1,1	0,3	
Égouts	-	-	-	-	-	0,1	(-)0,1	(-)0,7	0,1	
Ordures	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Hygiène du milieu - autres	-	0,1	-	(-)0,1	(-)0,1	-	(-)0,1	1,8	-	
Santé et bien-être	-	-	-	-	-	-	-	0,3	-	
Urbanisme	(-)0,1	-	-	-	-	-	0,2	-	-	
Promotion	-	-	-	-	0,2	-	-	(-)0,1	(-)0,1	
Rénovation et logement	-	-	-	-	-	0,6	-	-	-	
Urbanisme - autres	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,1	
Loisirs et culture - administration	-	-	-	-	-	-	-	(-)0,1	0,4	
Centres communautaires	0,1	-	0,1	(-)0,1	-	-	0,3	(-)0,2	0,1	
Loisirs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Culture	-	-	(-)0,1	0,1	0,4	-	0,2	-	0,1	
Frais de financement	0,8	-	-	-	-	-	-	3,9	(-)3,6	
Affectations	-	0,2	1,4	(-)0,1	-	-	(-)0,1	(-)0,7	(-)0,2	
Total	2	1,2	2,2	1,4	3	0,9	2,7	11,2	11,3	

TABLEAU 5 (suite)

Catégories de dépenses	Municipalités										
	St-Léonard	Verdun	LaSalle	La Prairie	St-Catherine	Delson	St-Constant	St-Martin	Mercier	Grande-Île	
Administration générale	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	-	
Gestion financière	-	-	-	-	0,3	-	-	-	-	-	
Administration générale - autres	(-0,1)	(-0,4)	-	-	(-0,1)	-	-	-	-	(-0,1)	
Police	0,3	-	0,2	-	-	-	-	(-0,1)	-	-	
Incendie	1,1	0,9	0,9	(-0,2)	-	(-0,1)	(-0,1)	-	-	-	
Sécurité publique - autres	-	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-	
Transport - administration	(-0,4)	1,3	-	-	(-0,1)	-	0,1	-	-	-	
Voiture	(-0,1)	(-0,2)	-	0,1	0,1	-	-	-	-	0,1	
Neige	0,1	(-0,1)	-	(-0,1)	-	-	-	-	-	-	
Transport en commun	0,5	-	0,2	(-0,1)	(-0,1)	(-0,1)	(-0,2)	-	(-0,1)	(-0,1)	
Transport - autres	-	0,7	(-0,2)	-	-	-	-	-	-	-	
Eau	-	-	-	-	0,4	0,1	0,4	-	0,3	-	
Égouts	0,1	-	0,1	0,3	0,3	0,1	0,9	-	-	-	
Ordures	(-0,2)	-	-	(-0,1)	-	-	-	-	-	-	
Hygiène du milieu - autres	(-0,2)	-	(-0,3)	-	-	-	-	2,2	-	-	
Santé et bien-être	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Urbanisme	-	-	0,1	-	-	-	0,1	-	-	-	
Promotion	-	-	0,1	-	-	-	-	-	-	-	
Rénovation et logement	-	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	
Urbanisme - autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Loisirs et culture - administration	(-0,2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Centres communautaires	0,1	0,1	(-0,2)	-	-	-	-	-	-	-	
Loisirs	0,2	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	
Culture	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	-	
Frais de financement	(-0,6)	(-0,4)	(-0,7)	-	(-0,1)	-	(-0,1)	(-0,1)	(-0,1)	-	
Affectations	(-0,2)	(-0,2)	0,4	15,6	-	0,3	-	1,5	-	0,9	
Total	4,5	5,2	3,5	16,6	1,6	0,8	1,9	3,9	1	1,4	

TABLEAU 5 (suite)

Catégories de dépenses	Municipalités										Total
	Pointe-des-Cascades	Côteau-du-Lac	St-Zotique	L'Île-Perrot	Terrasse-Vaudreuil	Dorion	Deux-Montagnes	Oka			
Administration générale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Gestion financière	-	-	-	-	0,1	-	-	-	-	-	2,2
Administration générale - autres	-	-	-	-	-	-	-	0,1	-	-	1,8
Police	-	(-0,1)	(-0,1)	-	-	0,1	-	(-0,1)	-	-	3,2
Incendie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,4
Sécurité publique - autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,4
Transport - administration	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,9
Voirie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,6
Neige	-	-	0,1	-	-	-	-	-	-	-	1,3
Transport en commun	-	(-0,1)	-	(-0,1)	-	-	-	(-0,1)	-	-	7,6
Transport - autres	-	(-0,2)	-	(-0,2)	-	(-0,1)	-	0,1	-	-	4,1
Eau	-	-	-	-	0,2	-	-	-	-	-	5,5
Égouts	-	-	-	-	0,1	-	-	-	-	-	3,9
Ordures	-	-	-	-	-	0,2	-	-	-	-	1
Hygiène du milieu - autres	-	0,1	0,1	0,1	-	0,2	-	-	-	-	5,9
Santé et bien-être	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5
Urbanisme	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,9
Promotion	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,8
Rénovation et logement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Urbanisme - autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,3
Loisirs et culture - administration	-	-	-	-	-	1,6	-	-	-	-	1,2
Centres communautaires	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,1
Loisirs	-	-	-	0,1	-	-	-	-	-	-	1,1
Culture	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,3
Frais de financement	-	-	-	0,1	-	-	-	-	-	-	11,5
Affectations	-	0,1	0,1	-	-	(-0,1)	-	-	-	-	22,4
Total	0,2	0,6	0,7	0,8	0,6	2,4	0,6	0,9	-	-	100%

à eux seuls de plus du tiers du χ^2 : les dépenses d'affectations comptent pour 22,4 % et les frais de financement pour 11,5 % (dernière colonne du tableau 5). Or quelques cases bien précises font toute la différence. Ainsi, les dépenses d'affectations de La Prairie sont nettement plus élevées que la valeur attendue, soit 15,6 % du χ^2 de l'ensemble. C'est le financement d'un centre communautaire qui est suffisant pour drainer cette forte proportion du χ^2 d'un tableau comptant 37 municipalités et pas les moindres. En effet, parmi celles-ci, on compte les municipalités les plus peuplées de la région après Montréal, soit dans l'ordre d'importance Laval, Longueuil, Montréal-Nord, Saint-Léonard, LaSalle et Verdun. Ne manque à cette liste que Saint-Laurent qui fait partie du groupe des municipalités tertiaires.

En cherchant encore, on finit bien par trouver quelques aspérités significatives mais pas du tout étonnantes. C'est ainsi que toutes les municipalités résidentielles aisées consacrent moins d'argent que la moyenne au chapitre du transport en commun, à l'exception de celles qui sont desservies par une société régionale de transport en commun. Dans un même ordre d'idées et en regard de disproportions relativement légères mais significatives, on note que les municipalités résidentielles aisées membres de la Communauté urbaine de Montréal, à l'exception de Verdun²⁵, dépensent plus pour la police, dont le service relève de la C.U.M.

*
* *

La région montréalaise connaît un très grand morcellement municipal et la répartition des dépenses entre les divers postes budgétaires varie passablement d'une municipalité à l'autre. On pourrait donc croire *a priori* qu'il y a là un terrain plutôt propice à une vérification de la théorie du fédéralisme fiscal : chaque municipalité mettrait en œuvre une stratégie budgétaire pour attirer des résidents et des entreprises qui, de leur côté, choisiraient la municipalité qui leur présente la meilleure offre en termes de services et de taxes.

L'examen minutieux des budgets municipaux nous conduit au contraire dans une toute autre direction. L'analyse factorielle des prévisions budgétaires de 1991 des 136 municipalités du Grand Montréal, ne révèle rien de vraiment remarquable qui donnerait prise à une théorie de la différenciation volontaire des budgets municipaux.

Il faut d'abord reconnaître que, comparativement aux États-Unis, les municipalités québécoises n'exercent que des pouvoirs limités, attendu qu'elles n'ont pratiquement aucun rôle en matière d'éducation, de santé et de services sociaux : des

25. Un peu moins aisée que ses consœurs, Verdun assume une proportion relativement moindre des dépenses à la charge de la Communauté urbaine de Montréal.

secteurs où, chez nos voisins du Sud, les différences entre les municipalités peuvent être particulièrement marquées.

Pour les champs qui relèvent au Québec de responsabilités municipales, il existe certes une assez grande variabilité dans la répartition des dépenses mais cela n'a pas grand-chose à voir avec les prédicats du fédéralisme fiscal. En effet, les «choix» budgétaires semblent très largement déterminés: les municipalités paraissent bien davantage contraintes d'adopter un style de répartition de dépenses qui leur est pratiquement imposé par le type de municipalités auquel elles appartiennent. À l'intérieur de chaque type, les différences entre les budgets de villes semblables deviennent véritablement marginales et, même là, ces différences correspondent presque chaque fois à des contraintes qui entravent grandement la politique budgétaire.

Si les choix budgétaires sont aussi largement contraints, la véritable question devient alors: qu'est-ce qui fait qu'une ville est devenue ce qu'elle est? Tout d'abord, on ne peut négliger les pesanteurs historiques.

Premier établissement permanent de la région, très tôt densément peuplé et concentrant sur son territoire les activités typiques d'un centre-ville, Montréal a connu l'évolution moyenne de la plupart des villes centrales du continent, sans tomber aussi bas que certaines mais sans avoir encore réussi sa reconversion économique et démographique.

On doit ensuite considérer les grandes décisions structurantes qui sont venues baliser le développement de la région de Montréal: l'extension des réseaux de transport en commun à la fin du siècle, ensuite la construction de ponts et d'autoroutes qui allaient faire en sorte que de nouveaux territoires ne seraient plus qu'à quelques minutes de la ville centrale. Mais ces grands axes de structuration n'expliquent pas comment cet espace s'est différencié à un tel point. Souvent d'autres décisions ponctuelles sont venues définir plus précisément l'avenir de telle ou telle municipalité: la construction d'un important établissement public, la venue d'une grande entreprise souvent guidée par les gouvernements supérieurs, cela s'est avéré suffisant pour en orienter l'évolution.

Mais, la plupart du temps, ce qui ressort, c'est le rôle crucial des promoteurs (LINTEAU, 1981 et 1984; COLLIN, 1984; DAUPHINAIS, 1986; VAN NUS, 1984). Ils ont défini, au moment de l'incorporation ou dans les premières phases du processus d'urbanisation, des *cités sur mesure* (COLLIN, 1984). En les situant dès l'origine dans un «créneau» spécifique, ces promoteurs, aussi bien publics²⁶ que privés, enclenchent une dynamique prolongée tant par une activité réglementaire visant explicitement à maintenir tel ou tel type de développement, que par l'inertie.

La fragmentation municipale est le résultat d'un ensemble de facteurs et, surtout, de choix historiques. Le maintien de cette fragmentation est notamment

26. Nous pensons surtout aux municipalités «institutionnelles».

attribuable au fait que le gouvernement municipal est, comme le note ANTON (1988), d'abord un important véhicule de la participation des citoyens à l'activité gouvernementale. C'est sur les plans symbolique et politique, non seulement pour des considérations fiscales et budgétaires, que l'autonomie municipale prend son sens, et que les municipalités deviennent plus différentes les unes des autres.

Bref, contrairement à la thèse du fédéralisme fiscal, les municipalités ne sont pas véritablement en mesure de moduler leur offre de services. D'autre part, ce n'est pas en faisant une étude avantages-coûts des services et des impôts municipaux que les individus et les entreprises choisissent leur localisation²⁷.

Bien que le poids de ces considérations ne soit pas aussi déterminant qu'on ne le prétend généralement, le fait de croire en un lien de cause à effet entre fiscalité et localisation peut avoir sur les finances publiques une influence réelle. En effet, si on croit à la nécessité d'être compétitif, des forces politiques se ligueraient pour faire des pressions en ce sens et, peu importe que cela se répercute ou non sur la localisation des ménages et des entreprises, cette tentative de persuasion politique peut avoir l'effet recherché par ses propagandistes: limiter l'importance du secteur public. Il peut même s'enclencher une surenchère à la baisse, chaque municipalité cherchant à être meilleur marché que ses voisines, quitte à limiter d'autant les services publics, en laissant aux citoyens la charge de s'offrir privément les services qu'ils sont prêts et en mesure de s'offrir. Et si les gens n'ont pas les moyens de satisfaire leurs besoins, ce n'est pas du ressort du niveau municipal de les prendre en charge.

La thèse du fédéralisme fiscal sert alors comme une arme de guerre contre le service public, pour un retrait de l'État et pour une privatisation des services.

Jean-Pierre COLLIN

INRS-Urbanisation.

Pierre J. HAMEL

INRS-Urbanisation.

27. Pour les individus, le choix de la résidence fait jouer une foule de facteurs parmi lesquels le niveau des impôts locaux n'a comme tel que très peu d'importance, sinon aucune. Le prix du terrain pèse déjà beaucoup plus que les impôts sur les prix de l'habitation et, de toute façon, les coûts n'expliquent pas tout: on voudra se rapprocher du lieu de travail, de la parenté, de telle école, etc. Pour attirer de nouveaux résidents, il ne servirait probablement pas à grand-chose de diminuer le compte de taxes si les autres facteurs demeuraient insatisfaisants. De même, pour les entreprises, mieux vaut un meilleur accès autoroutier, un bassin de main-d'œuvre mieux formée, un milieu de recherche dynamique, etc., que le plus enchanteur des paradis fiscaux. Autrement dit, il semble bien qu'il serait plus astucieux d'investir dans des infrastructures ou des services qui bénéficient aux entreprises plutôt que de croire qu'un quelconque rabais fiscal fera en sorte qu'elles se précipiteront dans un endroit qui serait à tous les autres égards inadéquat. Sur l'ensemble de cette question, voir HAMEL et VERREAULT (1992).

BIBLIOGRAPHIE

- ANTON, Thomas J., «The political economy of local government reform in the United States», dans : 1988 Bruno DENTE et Francesco KJELLBERG (dirs), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracy*, London, Sage Publications, 150-170. (Modern Politics Series, 19.)
- BARLOW, I. M., «Political fragmentation and municipal tax base resources in the Montreal metropolitan 1979 area», *Cahiers de géographie du Québec*, XXIII, 90: 481-492.
- COLLIN, Jean-Pierre, «La cité sur mesure: spécialisation sociale de l'espace et autonomie municipale dans 1984 la banlieue montréalaise, 1875-1920», *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, XIII, 1: 19-34.
- COLLIN, Jean-Pierre, *Les effets de débordement à Montréal. L'impact budgétaire du navettage pour la 1992 ville centrale: considérations théoriques et pratiques*, Montréal, Ville de Montréal et INRS-Urbanisation.
- DAUPHINAIS, Luc, *Le développement urbain dans la banlieue montréalaise entre 1945 et 1965: le cas de 1986 Laval-des-Rapides*, Montréal, Université du Québec à Montréal. (Mémoire de maîtrise, Département d'histoire.)
- DERYCKE, Pierre-Henri et Guy GILBERT, *Économie publique locale*, Paris, Économica et Eresa. 1988
- DIVAY, Gérard et Marcel GAUDREAU, «L'agglomération de Montréal: vellités de concentration et 1982 tendances centrifuges», *La Revue canadienne de sciences régionales*, V, 1: 183-199.
- Groupe de travail sur l'urbanisation, *L'urbanisation au Québec*, Québec, Gouvernement du Québec. 1976 (Rapport Castonguay.)
- HAMEL, Pierre J. et Roger VERREAULT, avec la collaboration de Jacques GAGNON, *Jusqu' où peut-on aller 1992 avant d' aller trop loin? La sensibilité des contribuables aux impôts locaux et la compétitivité de Montréal*, Montréal, Ville de Montréal, Groupe de travail sur la décentralisation gouvernementale et fiscale.
- LINTEAU, Paul-André, *Maison neuve. Comment les promoteurs fabriquent une ville*, Montréal, Boréal 1981 Express.
- LINTEAU, Paul-André, «Le contrôle de l'espace et du bâti dans la banlieue montréalaise (1840-1914)», 1984 dans: M. GARDEN et Y. LEQUIN (dirs), *Habiter la ville, XV^e-XX^e siècles*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 153-174.
- MAYER-RENAUD, Micheline et Jean RENAUD, *La distribution de la pauvreté et de la richesse dans la 1989 région de Montréal en 1989*, Montréal, Centre de services sociaux du Montréal métropolitain.
- Ministère des Finances du Québec, *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, Québec, Gouvernement du 1984 Québec.
- TIEBOUT, Charles, «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy*, 64: 416-424. 1956
- Union des municipalités du Québec (U.M.Q.), *Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités*, 1986 Montréal.
- VAN NUS, Walter, «The role of suburban government in the city building process: the case of Notre-Dame- 1984 de-Grâce, Quebec, 1876-1910», *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, XIII, 2: 91-103.
- VERREAULT, Roger, *Pour une nouvelle réforme de la fiscalité municipale: une analyse des objectifs et des 1989 réalisations de la réforme de la fiscalité municipale de 1980*, Montréal, Ville de Montréal, Service de la Planification et de la concertation.