

A36A1  
A29  
R42  
1968  
V.1  
QMC  
P. gov.



MINISTÈRE  
DES AFFAIRES  
MUNICIPALES

MINISTÈRE  
DES AFFAIRES  
MUNICIPALES

1968  
VOLUME I

# rapport de la commission d'étude sur le réaménagement municipal de la rive sud

IMPLICATIONS FINANCIÈRES



A36A1  
A29  
R42  
1968  
V-1  
CNC  
P-gew



1968  
VOLUME I

GOUVERNEMENT  
DU QUÉBEC

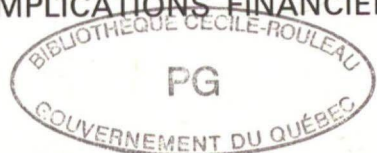
MINISTÈRE  
DES AFFAIRES  
MUNICIPALES



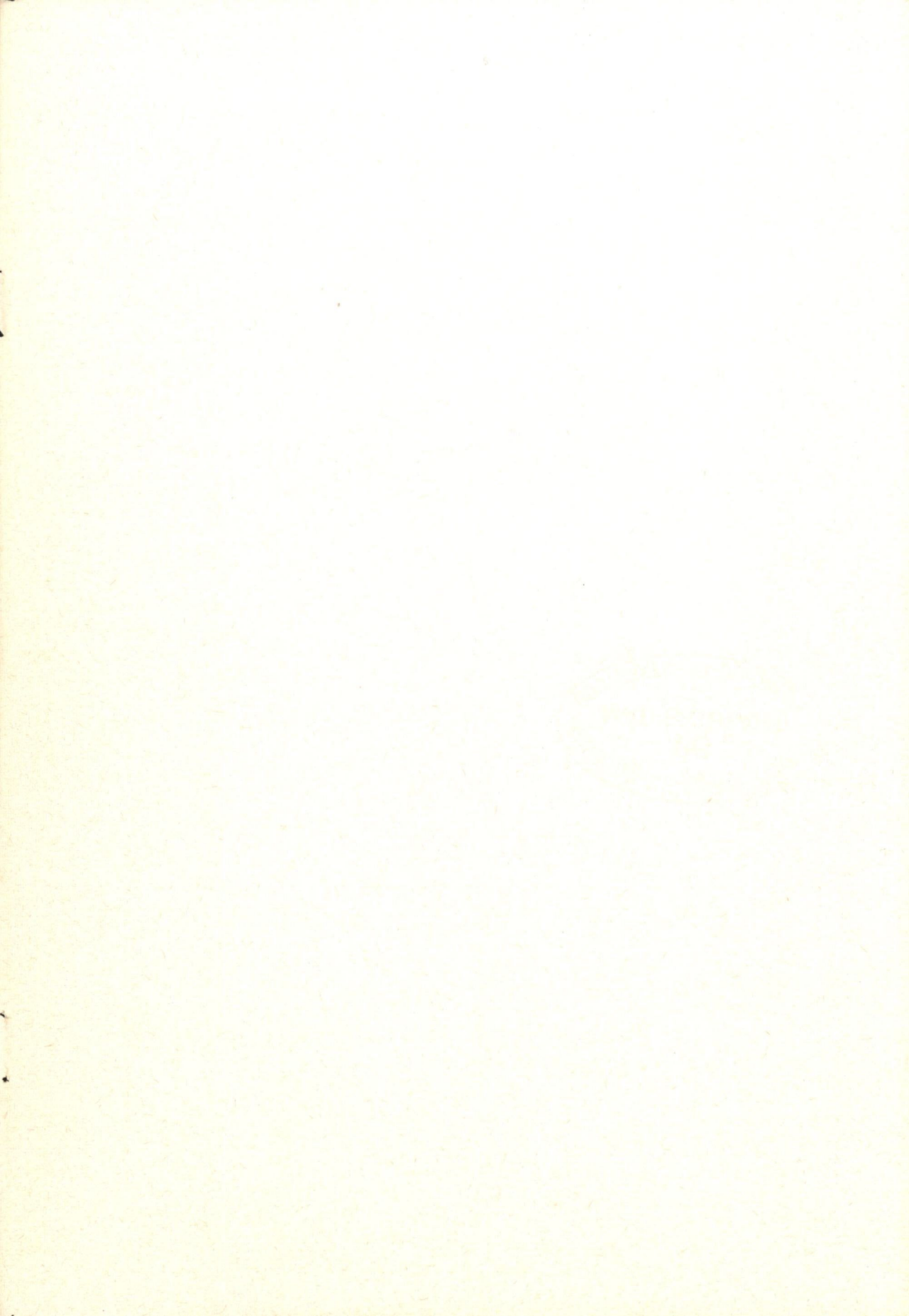
**rapport  
de la commission  
d'étude sur  
le réaménagement  
municipal  
de la rive sud**



26518  
IMPLICATIONS FINANCIÈRES



Commissaire : Henri-Paul Lemay  
C.R., L.S.L., L.Sc., S.E.P.  
Secrétaire : Gilbert-A. La Tour  
Adm. A., L.S.C.



## TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Arrêté en conseil no 2085 du 11 août 1967, mandat de la Commission .....	1
Arrêté en conseil no 1353 du 2 mai 1968, prolongement du mandat .....	3
Introduction .....	5
Les disparités .....	7
Les besoins de capitaux jusqu'en 1971 .....	13
La méthode de travail .....	19
Le service de l'administration .....	21
Le service de la police .....	37
La dette et son service .....	47
Le service des incendies .....	51
Les travaux publics .....	55
L'aqueduc et les égouts .....	59
Les vidanges .....	63
La santé et le bien-être .....	65
La récréation et la culture .....	65
L'organisme régional .....	67
Quelques aspects particuliers du problème .....	71
Résumé des recommandations et constatations .....	73
Personnes et organismes consultés .....	76
Bibliographie .....	77



ARRÊTÉ EN CONSEIL  
CHAMBRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

Numéro 2085

Québec, le 11 août 1967

PRÉSENT :

Le lieutenant-gouverneur en conseil

CONCERNANT la Commission d'étude des  
problèmes intermunicipaux sur la Rive-Sud.

ATTENDU QUE par arrêté en conseil numéro 443 en date du 17 mars 1966, le lieutenant-gouverneur en conseil a constitué la Commission d'étude des problèmes intermunicipaux sur la Rive-Sud;

ATTENDU QUE cette Commission a présenté son rapport au ministre des Affaires municipales le 30 janvier 1967;

ATTENDU QUE cette Commission a recommandé le regroupement en trois villes des diverses municipalités faisant l'objet de l'étude;

ATTENDU QUE le rapport de ladite Commission indique que le temps mis à sa disposition ne lui a pas permis d'élaborer longuement sur certains problèmes importants qui résulteraient du regroupement projeté;

ATTENDU QUE pour établir les dépenses probables des futures villes, la Commission s'est limitée à additionner les dépenses encourues en 1965 par chacune des villes visées par le rapport;

ATTENDU QU'il est important que les contribuables des villes projetées connaissent le montant approximatif des charges qu'ils seront appelés à supporter et que, dans les circonstances, il y a lieu d'estimer, dans la mesure du possible, le coût d'administration des villes projetées, ainsi que le taux des impôts requis pour fournir à la population les services requis;

IL EST ORDONNÉ, sur la proposition de l'honorable ministre des Affaires municipales, ce qui suit:

Le président de la Commission d'étude des problèmes intermunicipaux sur la Rive-Sud, Me Henri-Paul Lemay, C.R., avocat d'Outremont, est chargé d'étudier les implications financières et autres résultant du regroupement des municipalités mentionnées à l'arrêté en conseil numéro 443 du 17 mars 1966;

*Pour les fins de cette étude :*

a) M. Gilbert-A. La Tour, de Prévilles, comté de Chambly, agira comme secrétaire;

b) Me Lemay, avec l'approbation préalable du ministre des Affaires municipales, est autorisé à retenir les services de comptables et employés cléricaux qu'il sera utile de lui adjoindre pour faciliter ses recherches et la compilation des renseignements de toute sorte requis pour la préparation de son rapport;

Me Lemay fera rapport au ministre des Affaires municipales au plus tard le 31 décembre 1967;

Les sommes affectées au paiement des honoraires, rémunérations et autres déboursés, sont prises à même le budget du ministère des Affaires municipales, pour l'année 1967/68, (article 1-1-8).

Copie conforme.

*Le greffier du Conseil exécutif,*

signé:

(Jacques PREMONT)

ARRÊTÉ EN CONSEIL  
CHAMBRE DU CONSEIL EXÉCUTIF

Numéro 1353

2 mai 1968

PRÉSENT :

Le lieutenant-gouverneur en conseil

CONCERNANT la Commission d'étude des  
problèmes intermunicipaux sur la Rive-Sud.

ATTENDU QUE par arrêté en conseil numéro 443 en date du 17 mars 1966, le lieutenant-gouverneur en conseil a constitué la Commission d'étude des problèmes intermunicipaux sur la Rive-Sud;

ATTENDU QUE cette Commission a présenté son rapport au ministre des Affaires municipales le 30 janvier 1967;

ATTENDU QUE par arrêté en conseil numéro 2085 en date du 11 août 1967, le lieutenant-gouverneur en conseil a prolongé le mandat de la Commission jusqu'au 31 décembre 1967, en vue d'estimer, dans la mesure du possible, le coût d'administration des villes projetées, ainsi que le taux des impôts requis pour fournir à la population les services requis;

ATTENDU QUE certaines phases de travail ne sont pas terminées et que le président, Me Henri-Paul Lemay, demande un délai additionnel jusqu'au 31 août 1968 pour compléter la détermination de ce coût et de ces taux des impôts;

ATTENDU QU'il y a lieu de donner suite à cette demande;

IL EST ORDONNÉ, sur la proposition de l'honorable ministre des Affaires municipales, ce qui suit:

Le président de la Commission d'étude des problèmes intermunicipaux sur la Rive-Sud, Me Henri-Paul Lemay, c.r. avocat d'Outremont, est chargé de poursuivre l'étude des implications financières et autres résultant du regroupement des municipalités mentionnées aux arrêtés en conseil numéros 443 du 17 mars 1966 et 2085 du 11 août 1967.

Me Lemay fera rapport au ministre des Affaires municipales au plus tard le 31 août 1968.

Le secrétaire, M. Gilbert-A. La Tour, et les autres spécialistes dont les services sont requis, seront rémunérés aux conditions déterminées dans l'arrêté en conseil numéro 2085 du 11 août 1967.

Les sommes affectées au paiement des honoraires, rémunérations et autres déboursés, sont prises à même le budget du ministère des Affaires municipales, pour l'année 1967/68, (article 1-1-8), pour l'année 1968/69 (article 1-1-7, crédit à être obtenu par voie de virement, si nécessaire, de l'article 4 du ministère des Finances, provision pour augmenter tout crédit sous réserve de l'approbation du Conseil de la trésorerie.)

Copie conforme.

*Le greffier du Conseil exécutif.*

signé:

(Jacques PREMONT)

## INTRODUCTION

L'arrêté en conseil 2085 du 11 août 1967 institue une commission composée d'un commissaire, Me Henri-Paul Lemay, assisté d'un secrétaire, M. Gilbert-A. La Tour, aux fins « d'étudier les implications financières et autres, résultant du regroupement des municipalités mentionnées à l'arrêté en conseil numéro 443 du 17 mars 1966. »

Les municipalités dont il est question en l'occurrence sont:

Boucherville  
Jacques-Cartier  
Longueuil  
Saint-Lambert  
Laflèche  
Saint-Hubert  
Saint-Bruno de Montarville  
Préville  
Notre-Dame  
Ville de Lemoyne  
Greenfield Park  
Brossard

La Commission d'étude des problèmes intermunicipaux de la Rive-Sud recommande, dans son rapport présenté le 30 janvier 1967, le regroupement en trois villes des municipalités qui avaient fait l'objet de ses recherches. Selon cette Commission, le regroupement devrait s'effectuer comme suit:

Ville I —

Boucherville  
Jacques Cartier  
Longueuil

Ville II —

Saint-Lambert  
Laflèche  
Saint-Hubert  
Préville  
Notre-Dame  
Ville de Lemoyne  
Greenfield Park  
Brossard

Ville III —

Saint-Bruno de Montarville  
Saint-Basile le Grand.

La Commission, dans son rapport du 30 janvier 1967, recommande en outre la formation d'un gouvernement régional auquel seraient dévolues certaines fonctions.

Par ailleurs, l'ordre en conseil numéro 2085 du 11 août 1967, précise dans un de ses « attendus » : « il est important que les contribuables des villes projetées connaissent le montant approximatif des charges qu'ils seront appelés à supporter. Dans les circonstances, il y a lieu d'estimer, dans la mesure du possible, le coût d'administration des villes projetées, ainsi que le taux des impôts requis pour fournir à la population les services requis ».

Après avoir obtenu, de l'honorable ministre des Affaires municipales, des précisions sur le sens de son mandat, et s'être mise d'accord avec le sous-ministre de ce même ministère quant aux procédures administratives, la Commission, au gré de l'honorable ministre, a retenu les services d'assesseurs comptables pour la conseiller et effectuer certaines recherches.

La Commission a sollicité et obtenu le concours des maires de la Rive-Sud, dont les municipalités faisaient l'objet de ses études. Son secrétaire a entretenu une liaison étroite avec les gérants, les secrétaires-trésoriers et les trésoriers des municipalités concernées.

La Commission a eu recours au Commissariat des incendies, à la Régie des eaux, au Bureau du plan et à la Caisse de dépôts et de placement.

La Commission a requis l'assistance de plusieurs municipalités du Québec, plus particulièrement, Montréal, Sherbrooke et Laval. En Ontario, Sudbury et St. Catharines l'ont documentée.

Le Bureau fédéral de la statistique a fourni à la Commission des renseignements encore inédits. Des économistes, des urbanistes et des mathématiciens, enfin, l'ont assistée de leurs conseils. Les concours que la Commission a reçus sont extraordinaires surtout si l'on tient compte qu'ils ont été pour la plupart bénévoles.

La Commission exprime ses remerciements à tous ses généreux collaborateurs.

## CHAPITRE PREMIER

### LES DISPARITÉS

Dès l'abord de ses recherches, la Commission s'est butée au manque d'homogénéité du contenu de divers postes des états financiers des municipalités qui faisaient l'objet de ses études. Pour procéder aux analyses et comparaisons requises, ses assessesurs comptables, à sa demande, lui ont constitué un dossier uniforme des statistiques financières de chacune des municipalités de son ressort pour les derniers dix ans. En plus des états de revenus et de dépenses standardisés, chaque dossier contient un relevé des principaux rapports et relations proportionnelles (operating ratios) utilisés normalement en analyse financière municipale. Chacun de ces dossiers a reçu l'approbation, après corrections ou mises au point en certains cas, des gérants, secrétaires-trésoriers des municipalités concernées. La Commission considère ces dossiers comme une partie intégrante de son rapport. Elle les dépose entre les mains de l'honorable ministre.

Les premières pages de l'annexe principale de ce rapport regroupent d'une façon sommaire, les principales données de l'état de revenus et dépenses des municipalités de la Rive-Sud pour 1966. On aura à les consulter tout au long de ce rapport. Elles portent les numéros de tableaux no. 1 - 1a - 2 - 2a - 2b - 3 - 3a - 3b - 3c - 3d - 3e - 4 - 4a - 4b - 4c - 4d - 4e - 4f - 4g - 4h - 5 - 5a - 6 - 6a.

□ *La Commission se permet, bien que ce ne soit pas son mandat, d'insister très fortement pour que le gouvernement procède d'urgence à la standardisation des systèmes et procédures comptables des municipalités comme il l'a fait pour les commissions scolaires de la province. Une standardisation des procédures s'impose aussi pour la vérification des états annuels, de même que la préparation et le contrôle des budgets. Il semble à la Commission que tous les mécanismes de mesures et de contrôle financier sont à repenser et à organiser d'une façon uniforme et obligatoire pour toutes les municipalités de la province.*

A cet effet, certains voeux ont été exprimés par la Commission municipale mais les municipalités ne s'y conforment qu'à peu près. Dans des cas de bonne volonté évidente, on suit un document fédéral pour la classification et le définition des postes comptables. Aucune procédure particulière, aucune autorisation spéciale, n'est

imposée aux vérificateurs municipaux du Québec, s'ils font partie d'une association de comptables reconnus. Le certificat de vérification est analogue au certificat de toute entreprise. Le comptable n'est pas tenu à une formule officielle, contrôlée et numérotée, où il doit répondre à une série de questions très précises comme dans l'Ontario ou certains états américains, par exemple. Le contrôle de l'état des règlements d'emprunt par des inspecteurs du gouvernement ne se fait qu'en état de crise ou de scandale. Et ces remarques n'entendent nullement épuiser le sujet.

Il a fallu quinze jours à une équipe de comptables pour rendre à peu près comparable aux comptabilités des villes voisines, celle de Jacques-Cartier qui, quoique semblant excellente, est différente. On s'y sert d'interfonds pour déterminer les revenus et les dépenses des services. Du point de vue administratif, c'est peut-être excellent, c'est en tous cas non seulement différent mais divergent de la façon générale. Toute comparaison aux fins de mesures d'efficacité administrative devient dès lors impossible.

De l'avis de la Commission, une réforme des contrôles préventifs et postérieurs est d'autant plus urgente qu'on a déjà commencé à faire usage d'ordinateurs pour le traitement automatique des données dans certaines municipalités. A brève échéance on s'en servira pour les prises de décisions. Il peut y avoir là un très réel danger d'aboutir à des ornieres et des culs de sacs onéreux pour les contribuables. Les municipalités ont en effet, en ce moment, recours aux ordinateurs et leurs accessoires d'alimentation et de production pour de simples opérations de routine, toutes complexes soient-elles. Elles s'en servent pour la préparation des chèques de paye, l'établissement et l'expédition des factures, les encaissements et les reports aux livres, etc . . . Une étude de cet aspect de l'administration municipale paraît à la Commission s'imposer. C'est que les objectifs partiels pour lesquels on a recours à l'ordinateur sont un peu analogues à la construction d'une grande maison pour n'en utiliser qu'une seule pièce.

On parvient à l'utilisation des ordinateurs en administration municipale, au moment précis où les appareils de troisième génération s'installent sur le marché avec toute leur versatilité. Cependant, les problèmes suscités par leur usage sont loin d'être résolus.

Témoin le professeur Kenneth Kraemer, directeur du Municipal Information and Decision Systems Research Project de l'université de Southern California. Il déclare en effet, dans l'édition 1967 du *Municipal Year Book*: « . . . computer software and concepts of how to use Automatic Data Processing in local government clearly stand out as the major issues yet to be faced. » Les langages de programmation actuellement en usage tels FORTRAN, COBOL, SPAN, MADAM, MARK et TEXTIR, par exemple, ne répondent qu'insuffisamment aux besoins spécifiques des administrateurs municipaux.

Il faut cependant admettre que le développement de nouveaux langages est une entreprise difficile, longue et excessivement onéreuse. En attendant, les langages existants restreignent l'accès de l'ordinateur aux spécialistes de la programmation dont la communication avec l'administrateur, malgré une bonne volonté évidente, n'est, au mieux, qu'approximative.

Pour un certain temps, on semble contraint à n'utiliser qu'une partie des virtualités des ordinateurs, . . . une procédure qui ne fait que changer les façons de faire sans en diminuer toujours le coût ou encore, en améliorer sensiblement la qualité.

Il est quand même désirable de prévoir, à échéance relativement brève, la centralisation automatique de la comptabilité et du contrôle financier des municipalités au ministère des Affaires municipales à Québec. A moins, cependant, de préparer cet avènement simultanément avec l'harmonisation provinciale des procédures, on peut fort bien se trouver devant une impossibilité pratique à cause des pertes de capitaux qu'elle entraînerait. En effet, l'engagement des municipalités dans le traitement électronique des données exige des mises de fonds considérables, tant en appareillage, hétéroclite très souvent, qu'en spécialisation prématurée du personnel et des procédures.

② *A ces causes, la Commission recommande au gouvernement de ne pas omettre la considération de l'usage des ordinateurs, de l'uniformisation de la comptabilité et des méthodes de gestions financières des municipalités du Québec.*

Ce qui frappe le plus à l'examen même sommaire des tableaux des premières pages de l'annexe principale, c'est l'étendue de la disparité des caractéristiques démographiques et financières des diverses municipalités qu'on se propose de regrouper.

Dans la ville 1, par exemple, tableaux de l'annexe principale 1, 1a et 2, 2a, 2b, il y a trois municipalités: leur population en 1966, est de quinze, vingt six et cinquante deux mille; leur évaluation imposable per capita est de trente quatre, vingt neuf et vingt quatre cents dollars; leur dette représente cependant dix, onze et trente trois pour cent de leur évaluation; le service de cette dette enfin, absorbe, vingt quatre, vingt huit et cinquante huit pour cent de leur budget.

Dans la ville 2, tableaux de cette même annexe, 3 3a, 3b, 3c, 3d, 3e, 3f et 4, 4a, 4b, 4c, 4d, 4e, 4f, 4g, 4h, sur les huit municipalités qui s'y trouvent, deux ont une population qui n'atteint pas trois mille, alors que les six autres comptent de 10,000 à 17,000 habitants; dans trois municipalités, l'évacuation imposable n'arrive pas à la somme de 1,700 dollars par habitant cependant que dans quatre autres, elle dépasse 4,000 dollars; dans quatre municipalités,

la dette obligataire se situe à plus de vingt pour cent de l'évaluation imposable, alors que son service dépasse cinquante pour cent du budget; une seule de ces villes ne consacre pas au moins trente pour cent de son budget au service de sa dette.

Les experts considèrent cependant que la dette ne doit pas engager plus de vingt pour cent de l'évaluation municipale imposable, cependant que le service de cette dette ne doit pas absorber plus de trente pour cent du budget.

Ces mêmes tableaux révèlent, par ailleurs, un autre genre de disparité. Elle réside dans le coût plus ou moins élevé des services rendus à la population, ou encore, dans l'importance relative qu'on leur accorde, d'une ville à l'autre, par rapport à l'ensemble du budget. C'est ainsi que quelques municipalités ne consacrent même pas un dollar à la culture ou à la récréation, alors que d'autres y engagent des sommes considérables; que des municipalités n'attribuent à la protection contre l'incendie que des sommes dérisoires alors que d'autres y consacrent plus de cent mille dollars . . .

Ces disparités trouvent leur origine dans une gamme nuancée de causes. La capacité de payer, le prestige, l'habitude, l'expérience, les préférences, les situations particulières, l'âge de la municipalité, l'étendue et la configuration du territoire, les caractéristiques de la population, les besoins spéciaux et fortuits, sans omettre le désir de la population exprimé par ses élus, en sont quelques unes.

3 *La Commission s'est demandé si on pouvait, sans heurts ou conséquences économiques et sociales graves, songer à une uniformisation soudaine? La Commission hésiterait beaucoup à la recommander. La Commission croit plutôt à la nécessité d'une organisation progressive et répartie dans le temps.*

Les personnes chargées de l'administration technique des municipalités de la Rive-Sud, plus spécialement, leur gérants et leurs trésoriers, ont assuré la Commission de leur disposition à oeuvrer ensemble à l'uniformisation des procédures et mécanismes des divers services municipaux, voire même à l'organisation de la fusion technique des divers services!

Par ailleurs, on a assuré la Commission, lors de sa visite à Laval, qu'une telle façon de procéder supprimerait la plupart des difficultés du regroupement.

Il serait cependant illusoire de s'attendre à ce que les gérants des villes concernées prennent tous et spontanément l'initiative d'organiser cette uniformisation. Un ou des animateurs sont à prévoir, pour mobiliser, organiser, stimuler et contrôler les concours.

4 *Dans cette optique, la Commission verrait d'un bon oeil la nomination, pour organiser l'uniformisation des procédures et mécanismes, de même que la planification*

détaillée de la fusion des services, avec le concours des gérants municipaux de la Rive-Sud et leurs divers chefs de services, d'un animateur-coordonnateur pour chacun des regroupements considérés, soit un pour la ville I, un pour la ville II, et un autre pour l'organisme régional prévu.

Ces animateurs dotés des pouvoirs de mobilisation et de cooption requis seraient tenus de faire rapport, douze mois après leur nomination.

5 Concurrément, on procéderait de la même façon, avec les maires, les gérants, et les délégués des conseils municipaux pour la préparation des chartes des villes regroupées et de l'organisme régional. Une période subséquente de quelque six mois servirait à la promulgation des projets et à leur approbation par les contribuables. Au cas où un refus très improbable de collaboration serait essuyé, en cas d'attitude dilatoire ou non constructive, Québec imposerait un cadre, d'autorité.

6 Les parachutages à la tête permanente du fonctionnarisme et des services des nouvelles entités municipales devraient, de l'avis de la Commission, être proscrits. On devrait plutôt, selon elle, procéder par concours et jury. Toute personne, en place actuellement sur la Rive-Sud ou ailleurs, aurait le droit de concourir, si elle se croit qualifiée. Une telle façon de choisir les cadres administratifs éviterait des frictions stérilisantes et inutiles. Quant au reste du personnel, il y aurait avantage à le recruter parmi les employés qualifiés des municipalités actuelles. De toute façon, les droits de retraite seraient sauvegardés.

Pour guider les responsables des concours éventuels, la Commission dépose, à titre confidentiel, entre les mains de l'honorable ministre, un inventaire quantitatif et qualitatif du personnel des municipalités relevant de son mandat. Lemoyne n'a pas fourni ces renseignements. Prévillle et Notre-Dame en avaient été dispensées.

L'inventaire du personnel administratif des municipalités de la Rive-Sud indique que 45 cadres ont entre quinze et vingt ans de scolarité, deux sont comptables agréés, cinq sont avocats et dix sont ingénieurs. Comme le tableau 7 relatif à la «séniorité» des cadres et qu'on retrouvera à l'annexe principale de ce rapport l'indique, 30 de ces cadres ont passé au moins dix ans au service de leurs municipalités respectives.

D'un autre côté, une dizaine de jeunes cadres parfont en ce moment, leur formation professionnelle aux cours spécialisés d'administration municipale de l'École des hautes études commerciales de Montréal. Les gérants municipaux, pour leur part, se rencontrent souvent et adhèrent à l'Institut des officiers municipaux.

La Commission ne voudrait pas clore ce chapitre sans expliquer au moins sommairement pourquoi elle semble n'accorder qu'assez peu d'attention à la Ville III.

L'examen, même rapide, des tableaux des revenus et dépenses reproduits pour Saint-Bruno et Saint-Basile à l'annexe principale sous les numéros 5 et 5a, 6 et 6a, rend encore plus sensibles les disparités de tous genres qu'on a constatées dans les Villes I et II proposées. C'est qu'une comparaison restreinte à deux éléments seulement fait ressortir plus facilement les différences.

Les municipalités de Saint-Bruno et Saint-Basile sont à ce point disparates qu'appeler leur réunion un regroupement semble abusif. Saint-Bruno est en plein essor, en pleine douleur de croissance et d'urbanisation. Saint-Basile, cependant, sans doute promis à un bel avenir, est à peine au début de son urbanisation. Il est encore prépondéramment rural. Peut-être certaines personnes verraient-elles d'un bon oeil l'absorption de Saint-Basile par Saint-Bruno? D'autres croient que ce serait dangereusement prématuré! La Commission, pour sa part, croit qu'il vaut mieux laisser se préciser certaines orientations et vocations, laisser se combler les hiatus d'occupation territoriale intermunicipaux. Tout au plus, y a-t-il peut-être lieu de précipiter une coopération plus active entre ces municipalités qui collaborent déjà à plus d'un titre. Du point de vue de la Commission, réunir Saint-Bruno à Saint-Basile dans le contexte immédiat, aurait pour effet d'accumuler et d'aggraver des problèmes disparates sans compensation adéquate à brève échéance. Que la planification régionale du bassin du Richelieu tienne compte du phénomène Saint-Bruno et Saint-Basile, la Commission croit que c'est nécessaire! Que la planification de la zone contigüe englobant Saint-Hubert et Boucherville tienne compte de Saint-Bruno, la Commission croit que c'est encore nécessaire! Que Saint-Bruno soit soumis à la juridiction d'un organisme régional éventuel, la Commission est d'accord aussi peut-être! . . . La Commission, comme celle qui l'a précédée, ne croit pas pour le moment du moins devoir aller plus loin!

Au cours de ce chapitre, la Commission, dans son optique de regroupement, a relevé certaines des disparités de toutes natures qui caractérisent les municipalités de la Rive-Sud. Elle a suggéré certains moyens de les corriger ou d'en tenir compte.

## CHAPITRE DEUXIÈME

### LES BESOINS DE CAPITAUX DE 1967 À 1971

Toute évaluation de la Commission ne vaut qu'à l'intérieur du cadre précis qui l'a conditionnée. Autrement dit, une évaluation n'a de validité que pour le moment précis où on l'a formulée, compte étant toujours tenu des circonstances et de l'état de tous les facteurs de la situation. Que ces circonstances, qu'un ou plusieurs de ces facteurs se modifient et l'évaluation peut devoir être modifiée du tout au tout.

Pour les fins de ses mensurations, la Commission a procédé tout comme si elle avait arrêté la vie municipale à un moment donné. Or, hélas ou heureusement, la vie, elle, ne s'arrête jamais! De ce point de vue, l'évaluation de la Commission fait face à la désuétude avant même sa formulation.

Pour obvier, jusqu'à un certain point et pour au moins un secteur de ses appréciations, aux conséquences de cette loi de nature, la Commission a mobilisé le concours de tous les gérants et trésoriers municipaux de son ressort. Lors d'une visite que leur ont tous rendue, le secrétaire et l'un des comptables de la Commission, ces gérants et trésoriers ont accepté de préparer, selon certaines normes arrêtées d'avance, le programme des dépenses capitales de chacune de leurs municipalités de 1967 à 1971 inclusivement. La Commission leur en sait infiniment gré.

Lemoyne n'a pas fourni son programme cependant que Notre-Dame en a reçu dispense.

La visite rendue aux municipalités a permis comme effet secondaire d'harmoniser l'ensemble des données de la Commission avec celles des municipalités.

La Commission dépose entre les mains de l'honorable ministre, les projections de dépenses capitales qu'elle a fait ainsi préparer. La plupart des conseils municipaux intéressés les ont entérinées.

Un examen, même superficiel des budgets de dépenses capitales, fait clairement ressortir certaines des disparités qu'on avait constatées au cours du premier chapitre. Les villes anciennes ou saturées relativement, ont des besoins de capitaux pour des travaux de réfection, surtout, les villes nouvelles ont des besoins d'aménagement.

Les grands besoins de capitaux ont trait à la construction d'égouts collecteurs, à l'extension du réseau local d'aqueduc et

d'égouts, aux pavages et aux trottoirs, à l'éclairage des rues et aux édifices. Ce dernier poste aurait de quoi surprendre si l'on ne savait pas que les hôtels de ville sont saturés. L'extension des services provoquée par l'explosion de la population des dernières années en est la raison principale. Certaines municipalités ont déjà corrigé cet engorgement par des palais édilitaires, les uns somptueux, les autres modestes. A moins que l'on ne se hâte à regrouper, si regroupement il doit y avoir, on se trouvera devant un réseau d'édifices assez mal adaptés et localisés pour leurs nouvelles vocations. Le besoin est réel et on ne peut guère y surseoir.

Un coup d'oeil sur le graphique relatif à la part du budget absorbée par le service de la dette dans la ville I et qu'on trouvera dans l'annexe principale sous le numéro 8, démontre clairement que de 1966 à 1971, cette part ne cessera de croître bien qu'un certain ralentissement se manifesterait vraisemblablement à partir de 1969. La diminution 1966-1967 indiquée pour Jacques-Cartier tient peut-être à une source de statistiques différente en 1966. Par contre, force est de constater le poids énorme que fait peser Jacques-Cartier sur Longueuil et Boucherville dont les évolutions, quant à leur flexibilité budgétaire relative d'ici 1971, semblent devoir être étrangement parallèles et de même palier. Peut-être y a-t-il lieu de remarquer en passant que les experts s'accordent pour fixer entre 25% et 30% la limite supérieure critique du pourcentage du budget absorbé dans une municipalité par le service de la dette. Dans les municipalités de la ville I, on prévoit cependant pour 1971, des niveaux oscillants entre 42,3% et 65,2%.

Les pourcentages, constituant les points significatifs de la moyenne illustrée au graphique 8, ont été établis en divisant les sommes destinées au service de la dette des municipalités constituant la ville I par le total des dépenses budgétaires de ces mêmes municipalités pour chacune des données de 1966 à 1971. On trouvera au tableau 12 de l'annexe principale qui s'intitule « calcul de la moyenne », les données utilisées en l'occurrence.

La moyenne reportée au graphique 8 illustre le niveau auquel s'établit le pourcentage du budget absorbé par le service de la dette dans la ville I de 1967 à 1971.

C'est la situation qui existerait après le regroupement en une seule ville des municipalités de Jacques-Cartier, Longueuil et Boucherville. De ce point de vue au moins, il est évident que le coût des emprunts de la ville I serait considérablement supérieur à celui que paie en ce moment, ou paierait d'ici 1971, la ville de Longueuil et probablement Boucherville. Ce prix serait cependant sensiblement inférieur à celui que paie en ce moment Jacques-Cartier, toute chose étant égale d'ailleurs quant aux conditions du marché. (août 1968)

D'une façon générale, le degré de flexibilité administrative dont jouit en ce moment Longueuil et peut-être Boucherville ne serait pas

atteint dans la ville I où un cadre restrictif serait imposé par le fait que près de 56% de son budget irait au service de sa dette.

L'examen du graphique 9, celui de la ville I, qui illustre le pourcentage de l'évaluation imposable par rapport à la dette obligatoire, suscite certaines remarques:

- 1 — de 1966 à 1968, la dette des trois municipalités concernées s'appuie sur une part croissante de leur évaluation imposable;
- 2 — de 1968 à 1971, on prévoit une diminution de cette part ou du moins un ralentissement très marqué de sa croissance;
- 3 — la dette de Jacques-Cartier reste cependant sans cesse au-dessus du niveau de 30% de l'évaluation, ce que les experts considèrent dangereux;
- 4 — quant à Boucherville et Longueuil, elles demeurent en deçà de la limite désirable;
- 5 — la moyenne, calculée de la même façon que le pourcentage du budget, en ayant recours toutefois aux totaux de l'évaluation et de la dette, fixe le niveau de la ville I pour les années dont on a fait les prévisions;
- 6 — le niveau de fusion ainsi établi se situe constamment, jusqu'en 1971, au dessus du 20 pour cent fatidique. C'est le poids de Jacques-Cartier qui relève le niveau désirable de Boucherville et Longueuil. C'est dire que la ville I paierait ses emprunts plus cher que ne paieraient Longueuil et Boucherville. Elle paierait cependant moins que ne paierait Jacques-Cartier;
- 7 — à noter que la relation évaluation-dette, comme d'ailleurs la relation budget-service de la dette, est fonction de l'accroissement de la population, de sa capacité de payer et de l'augmentation de l'évaluation. On a bien du mal à ne pas soupçonner un brin d'enthousiasme au plan de l'estimation des facteurs positifs déjà énumérés, et un tant soit peu d'optimisme dans l'évaluation des coûts. Une projection ne vaut cependant qu'à proportion de l'exactitude de sa prévision. Ici, les besoins d'immobilisation semblent évoluer raisonnablement; les revenus autres que ceux de la taxe foncière peuvent cependant avoir été inconsciemment forcés dans l'espoir de tenir cette taxe foncière à un niveau relativement bas, sauf à Longueuil, peut-être. Évidemment, les territoires de Jacques-Cartier et de Boucherville ne sont encore que très partiellement occupés. Aussi, le recrutement des établissements industriels semble y être promis à de grands succès... avec son apport de population et... d'évaluation. C'est un revenu aléatoire important!

Après avoir examiné à l'annexe principale, le graphique 10 pour la ville II qui illustre la part du budget absorbé par le service de la dette, on peut formuler les remarques suivantes:

- 1 — les données de Lemoyne et Notre-Dame n'apparaissent pas au graphique. Elles ne semblent cependant pas de nature à modifier les lignes de force qui joueraient un rôle prépondérant dans la ville II;
- 2 — les divergences d'orientation pour la période 1966-1967 peuvent provenir du fait que les statistiques de 1966 ont été tirées d'une source différente;
- 3 — de 1967 à 1968, Saint-Lambert, Laflèche, Saint-Hubert et Brossard suivent un cours ascendant d'amplitude différente. Prévile et Greenfield Park, cependant, diminuent la part de leur budget requis pour le service de leur dette;
- 4 — alors que de 1968 à 1969, Saint-Lambert, Laflèche et Brossard améliorent leur flexibilité budgétaire, Prévile, Greenfield Park et Saint-Hubert se résolvent à plus de rigidité;
- 5 — de 1969 à 1970, les six municipalités augmentent la part du budget requise pour le service de leur dette;
- 6 — de 1970 à 1971, la tendance est composite à part égale: trois augmentations, trois diminutions;
- 7 — sauf Saint-Lambert, toutes les municipalités se situent au dessus du point critique. Elles consacrent plus de 30 pour cent de leur budget au service de leur dette;
- 8 — la ville II, du point de vue de sa flexibilité budgétaire et comme le démontre la courbe de moyenne (établie comme pour la ville I), jouirait d'un statut d'emprunteur inférieur à celui dont jouirait Saint-Lambert et même Laflèche. Ce statut serait cependant supérieur, à celui de Prévile, de Greenfield Park, de Brossard et de Saint-Hubert. Si on tient compte d'autres facteurs de crédit, on peut même se demander si la ville II pourrait emprunter à un coût comparable à celui qu'obtiendrait un emprunteur désirable. Des portefeuillistes ont déclaré: «La formation de la Ville II nous inquiéterait dans le contexte actuel». (août 1968).
- 9 — Laflèche s'améliore d'une façon remarquable.

On retrouve à l'annexe principale, dans le graphique 11 de la ville II relatif à la proportion de l'évaluation occupée par la dette, les caractéristiques des graphiques précédents:

- 1 — Prévile prend un départ à contre courant des autres municipalités, sa situation s'améliore de 1966 à 1967. Pour les autres municipalités, sauf Saint-Lambert, la situation se détériore;
- 2 — pour Saint-Lambert et Greenfield Park, la relation dette-évaluation augmente de 1967 à 1968, cependant que pour les autres municipalités, le contraire se produit;

- 3 — la contre-tendance de Saint-Lambert et Greenfield Park, se continue de 1968 à 1969, elles améliorent en effet leur situation. Pour les autres municipalités, c'est le contraire, la part de leur dette augmente;
- 4 — seul Greenfield Park augmente la part de sa dette de 1969 à 1970, les autres municipalités améliorant leur situation;
- 5 — la période 1970-1971 voit toutes les municipalités améliorer leur situation;
- 6 — seuls Saint-Hubert et Laflèche, terminent la période 1966-1971 avec un pourcentage de dette relatif à l'évaluation qui soit supérieur à l'indice critique de 20 pour cent. Est-ce dû à une prévision trop enthousiaste de l'augmentation de l'évaluation? Peut-être! En tout cas, même la moyenne (calculée de la même façon que pour les autres graphiques) se situe au dessous du niveau de la cote d'alerte;
- 7 — évidemment, la situation d'ensemble, lors d'un regroupement, ne vaudrait pas la situation autonome prévalant à Saint-Lambert. Au titre de la relation dette-évaluation, le statut d'emprunteur de l'ensemble serait loin d'être aussi bon qu'à Saint-Lambert, et nettement inférieur à celui de Prévile et de Greenfield Park. Par voie de conséquence, le statut d'emprunteur de l'ensemble, serait meilleur que celui de Laflèche, de Saint-Hubert et de Brossard. C'est, par voie graphique, la confirmation de l'opinion exprimée par les portefeueillistes que la Commission a consultés.

En somme, il n'y a rien que de très normal dans les prévisions illustrées par les graphiques précédents. Les données plus élaborées déposées entre les mains de l'honorable ministre sont au même effet. La vie ne s'arrête pas pour permettre qu'on la mesure. L'avenir est, pour une part, une résultante du passé et du présent. C'est la seule part d'avenir qu'on puisse apprécier d'une façon un peu précise avec quelque certitude. Dans le cas des villes anciennes, au territoire quasi saturé, cette part d'avenir jusqu'à un certain point prévisible, coïncide presque avec le tout de cet avenir. Les besoins de demain y sont plus exactement prévisibles, les planifications et les orientations ont plus de chance de se réaliser. Ces villes recèlent dans leur histoire la presque totalité des éléments de demain.

Pour les villes plus récentes et dont le territoire est encore largement inoccupé, non encore aménagé, les prévisions reflètent largement l'espoir évidemment tempéré d'expérience de leurs administrateurs.

Telles qu'elles sont cependant, les prévisions remises à l'honorable ministre et dont certains aspects sont illustrés par les graphiques qu'on vient de commenter, constituent à la connaissance de

la Commission, le premier effort concerté de planification des dépenses capitales des municipalités de toute une région du Québec. Telles qu'elles sont, ces prévisions font ressortir des effets de regroupement qu'on retrouvera d'autres façons au cours de ce rapport. Il aurait été évidemment intéressant d'en faire une analyse corrélative. D'autres pourront l'entreprendre. Une chose qu'il importe de retenir, c'est que, fusion ou pas, les coûts augmenteront pour tous. En regroupant, l'augmentation des coûts dans les municipalités en situation précaire sera réduite de l'apport des municipalités mieux dotées. Autrement dit, les forts feront les frais des faibles, et ce faisant, s'affaibliront d'autant.

## CHAPITRE TROISIÈME

### MÉTHODE DE TRAVAIL

Une façon de déterminer les *effets financiers et autres* qu'aurait le regroupement proposé sur les contribuables consiste à comparer le coût administratif per capita et par \$1,000 d'évaluation imposable des nouvelles villes suggérées avec celui des municipalités existantes. Cependant, il se trouve qu'aucune comparaison globale ne peut se faire. Il est en effet impossible d'établir un budget modèle valable pour l'ensemble des services ou éléments du coût administratif de chacune des villes projetées.

Certains services, tels les services récréatifs et communautaires, ou la culture, par exemple, ne se prêtent pas à l'évaluation. La disparité et la dispersion de leurs éléments, de même que les composants psychologiques hétéroclites de leurs facteurs rendent irrélles toutes prévisions de leur coût. Certains services par contre, telle l'administration générale, se prêtent à la construction de modèles hypothétiques valables. D'autres services enfin, telle la dette, sont susceptibles d'évaluations plus précises.

Face à ces données, la Commission a d'une part, opté pour comparer, à un moment donné, les coûts, per capita et par \$1,000 d'évaluation, des services existants dans les diverses municipalités avec, chaque fois que ce sera possible, ceux de modèles hypothétiques construits avec le concours d'experts et d'une façon paraissant valable. Pour ce qui est de la dette, la Commission a procédé à une étude directe. Quant aux services dont les aléas sont trop nombreux, la Commission se borne à certains commentaires.

Pour rendre les états de dépenses et leurs rapports proportionnels comparables d'une ville à l'autre, la Commission a fait ramener à onze les divers postes budgétaires. De même, elle a fait établir un inventaire type des divers éléments synthétisés dans chaque poste. On trouvera à l'annexe principale, sous les numéros 20, 20a, 20b, 20c, la classification ainsi établie. Les postes budgétaires retenus sont:

- le service de l'administration
- le service de la police
- le service des incendies
- le service des travaux publics
- le service de la dette
- le service de la santé et du bien-être

le service de l'enlèvement des vidanges  
les services récréatifs et communautaires  
le service de l'aqueduc  
le service des égouts.

On a aussi retenu les dépenses de capital faites à même le revenu.

Tel quel, l'essai d'uniformisation de la Commission a permis de se rendre compte de l'évolution financière des villes de son ressort. Elle a ainsi constaté des rythmes de croissance et surtout déterminé des anomalies apparentes de coût en des circonstances précises. Par exemple, elle a noté que le standard administratif de Longueuil avait été relevé considérablement depuis quelques années comme résultat d'une décision administrative d'une part, de l'annexion de Montréal-Sud d'autre part. En somme, la Commission a voulu surtout, en plus d'une certaine uniformisation valable, s'assurer que la situation de la dernière année pour laquelle elle avait des chiffres complets n'était pas une situation d'exception dans une ville ou dans une autre. Les écarts occasionnels trop violents auraient en effet pu fausser gravement ses interprétations.

Le tableau 21 situe l'importance proportionnelle de certains chapitres du budget des municipalités de la Rive-Sud par rapport à l'ensemble de ce budget, en 1966. On le trouvera à l'annexe principale.

Le tableau 21 indique que les quatre chapitres, administration, police, incendie et service de la dette, absorbent dans les onze municipalités considérées, de 52 à 80 pour cent de leur budget. C'est ce phénomène qui a amené la Commission à leur consacrer la plus grande partie de son attention.

Si on s'attendait à ce que la Commission puisse conclure à un taux de taxe global et comparatif pour les contribuables, entre les municipalités existantes et les villes projetées, on sera déçu. Tout au plus, la Commission pourra-t-elle faire ressortir les coûts et les proportions comparatifs de certains services. De l'ensemble de ces constatations se dégageront certaines données plus significatives que d'autres. Les représentants de la population les interpréteront. Leur tâche ne sera cependant pas facile. S'il leur fallait, en effet, utiliser pour leurs conclusions, des options, facteurs, éléments ou dominantes d'un sens, à l'exclusion d'un autre, ils concluraient, peut-être à tort, dans un sens, à l'exclusion d'un autre. En de telle matière, cependant, la vérité non nuancée, unique, évidente et absolue est à ce point difficile à cerner qu'on peut pratiquement dire qu'elle n'existe pas. Heureux qui peut alors parvenir à une vérité de contexte, de contrainte et de circonstances en face de laquelle il exercera son jugement prudent.

## CHAPITRE QUATRIÈME

### LE COÛT DU SERVICE DE L'ADMINISTRATION

Comme on l'a vu au chapitre précédent, le service de l'administration, au sens de la Commission, regroupe les fonctions municipales suivantes:

*Le gouvernement municipal:*

avec

le maire et son secrétariat,  
le conseil municipal et le secrétariat des conseillers,  
le comité exécutif (s'il doit y en avoir un) et son personnel d'appui;

*la gérance* dont le rôle principal en est un de liaison et de coordination en général:

avec

le gérant et son personnel d'exécution, un gérant adjoint ou un adjoint du gérant, un préposé aux recherches ou aide administratif;

*le greffe* qui a charge du secrétariat de la municipalité, des archives, de la publicité officielle, du recensement et des élections:

avec

le greffier et son personnel d'exécution,  
le greffier adjoint,  
l'adjoint administratif du greffier,  
l'archiviste;

*la trésorerie* qui se charge des contrôles financiers, de la comptabilité, de la facturation, des encaissements, des finances, etc:

avec

le trésorier ou directeur des finances et son personnel d'exécution,  
le trésorier adjoint,  
l'adjoint administratif,  
le vérificateur interne,  
le préposé à la dette,  
le percepteur du revenu,  
les comptables,  
les caissiers,

les préposés au traitement automatique des données,  
les préposés aux machines comptables,  
les vérificateurs externes,  
les «automates» ;

*le contentieux* qui a pour mission de contrôler la légalité des actes municipaux, vérifier les documents, les règlements d'emprunt et les règlements généraux de représenter la municipalité devant les tribunaux, etc :

avec

l'avocat de la municipalité et son personnel d'exécution,  
l'avocat adjoint, s'il y a lieu, le notaire, s'il y a lieu ;

*la cour municipale* pour entendre les causes de juridiction municipale :

avec

le juge et son personnel d'exécution,  
le greffier,  
le ou les huissiers ;

*le génie* pour conseiller les élus, le gérant et les autres chefs de services, de sa propre initiative ou sur demande ; établir ou vérifier les devis, plans ou cahiers des charges ; contrôler les diverses fonctions techniques relevant du génie ; faire ou affermer l'arpentage ; organiser et surveiller le contrôle des qualités, résistances, etc, des matériaux achetés par la municipalité ou utilisés par ses concessionnaires ; entreprendre, diriger, surveiller certaines recherches ; etc ;

avec

l'ingénieur municipal titulaire et son personnel d'exécution,  
l'ingénieur adjoint,  
l'arpenteur,  
les dessinateurs ;

*l'urbanisme local* pour s'occuper d'embellissement, de rénovation des espaces urbains, du zonage, du contrôle des nouvelles constructions, des corrections d'alignement ou de largeur de rues, de localisation et d'emplacement industriel, commercial ou autre ; de transport, d'accès et de dégagement, etc :

avec

l'urbaniste et son personnel d'exécution,  
les dessinateurs ;

*la promotion industrielle* pour faire le « marketing », le « merchandizing » et le « prospecting » industriel et commercial de la municipalité, prêter assistance à l'entreprise nouvelle ou déjà installée, « donner suite », accueillir, établir et entretenir la liaison entre l'entreprise et la municipalité et ses services, « expediting », etc. :

avec

le commissaire et son personnel d'exécution;

*la relation entre la municipalité, ses contribuables et le public:*

avec

le préposé et son personnel d'exécution;

*le personnel* qui a pour mission, le recrutement, l'admission et l'intégration du personnel; les relations avec ce dernier, l'administration des traitements, salaires et gages, les bénéfiques marginaux, les assurances (responsabilité patronale, vie, accident, maladie, accident du travail, rentes, retraites, etc.) les négociations collectives, les griefs, etc:

avec

le directeur du personnel d'exécution;

*les permis et licences* pour l'émission des permis et licences après paiement au trésor et le contrôle requis par les autres services (police, incendie, santé, urbanisation, par exemple) et/ou inspections directes, conformément aux règlements municipaux: une fonction de coordination, de liaison et de contrôle:

avec

le chef de section et son personnel d'exécution, les inspecteurs;

*les achats et magasins* pour centraliser les achats, les réceptions et les réquisitions; contrôler les autorisations budgétaires et de paiement, pour préparer, publiciser et distribuer les demandes de soumissions; pour recevoir les fournisseurs; contrôler les quantités et les qualités; donner suite aux réclamations; tenir l'inventaire; administrer l'entreposage, etc:

avec

le directeur des achats et son personnel d'exécution;

*les impressions et la messagerie* pour centraliser au compte de l'administration générale l'ensemble de la mécanographie sauf les machines comptables et le traitement automatique des données; la photocopie, l'assemblage, la réception et l'expédition des courriers, de même que la messagerie :

avec

un chef d'atelier et des aides d'exécution.

Le tableau 22 précise certaines caractéristiques du service de l'administration dans les municipalités qui ont fait l'objet des études de la Commission. On le trouve à l'annexe principale.

A l'aide du budget d'un certain nombre de villes du Québec, plus particulièrement, Laval, Sherbrooke et Montréal, après consultation de quatre gérants municipaux en exercice sur la Rive-Sud, le secrétaire de la Commission a fixé un cadre au budget hypothétique du service de l'administration générale d'une ville imaginaire de

100,000 habitants située en bordure du St-Laurent, face à Montréal. A même ce cadre, le secrétaire a préparé un formulaire que chacun des quatre gérants municipaux consultés a accepté de remplir en se fondant sur son expérience.

Spécifiquement, le formulaire visait à établir, avec le concours de personnes ayant l'expérience du milieu, la somme requise pour les traitements, salaires, gages, bénéfices marginaux et frais généraux de toute nature requis par le service de l'administration générale d'une ville satellite de Montréal ayant une population de 100,000 habitants. L'énumération des fonctions inscrites au formulaire se voulait «illustrative» seulement. La personne invitée à collaborer pouvait la modifier, la réduire ou l'augmenter. Dans une première colonne, on suggérait aux experts de déterminer le nombre de titulaires qu'ils croyaient requis pour occuper adéquatement chaque poste de chaque section du service. Ce nombre pouvait s'exprimer par un minimum, une médiane ou un maximum. Les instructions accompagnant le formulaire mentionnaient: «Par exemple, au poste «commis» dans une section, on peut croire, qu'à la rigueur, on peut s'en passer, qu'il vaudrait mieux en avoir un mais que l'idéal c'est d'en avoir trois.» Les experts devaient aussi suggérer des traitements maximums, médians ou minimums. Toujours, ils ont exercé leur droit d'options soit quant au nombre de titulaires, soit quant à leur traitement. Des feuilles supplémentaires avaient été fournies avec le formulaire. Les experts ne se sont pas fait faute de les utiliser à l'occasion. On a aussi eu un recours fréquent à la colonne prévue pour les explications, justifications ou opinions. Parmi les instructions accompagnant le formulaire, se trouvait cette phrase: «Le poste «frais généraux» veut contenir le prix de certains services tels le téléphone, la poste, l'entretien des locaux et de l'équipement, le loyer des appareils, le coût annuel des programmes de remplacement de l'équipement, le coût de la papeterie, des impressions, des annonces, des assurances et des affermages; les contributions diverses, les frais d'élection et de recensement, le coût des amendements à la charte, etc.» Un poste prévoyait en outre les frais de représentation, de réceptions et de voyages.

L'étude des divers postes du budget modèle a amené la Commission à constater qu'il n'y avait pas une seule municipalité de la Rive-Sud qui puisse se réclamer d'une structure complète pour son service de l'administration générale. Le tableau 23 s'essaie à une certaine mesure de la situation. Comme les autres on le trouve à l'annexe principale.

On constate qu'il y a des fonctions qui n'existent pas ou presque et qu'un très fort cumul se situe entre les mains du gérant ou du secrétaire-trésorier. Le budget modèle, cependant, prévoit une structure complète avec titulaire à tous les secteurs. C'est, en somme, une structure beaucoup plus étendue que celle qui existe maintenant. En

réalité, dans ce budget modèle, on adopte un standard encore plus élevé que la ville la mieux pourvue.

La Commission dépose entre les mains de l'honorable ministre les quatre opinions circonstanciées que lui ont manifestées sur demande les quatre gérants municipaux en exercice sur la Rive-Sud, qu'elle a consultés en l'occurrence. La Commission s'est engagée à conserver l'anonymat des auteurs. Elle saurait gré à l'honorable ministre de respecter cet engagement. Elle annexe cependant à ce rapport une copie du formulaire dont on s'est servi de même que les instructions qui l'accompagnaient. Le formulaire porte le numéro 19.

Le résultat de l'analyse de toutes les combinaisons possibles des réponses données au questionnaire ne serait pas utilisable directement. Il se composerait en effet d'un nombre de données trop considérable, en fait plusieurs milliers. Force a donc été à la Commission de faire un choix et même, pour simplifier, un préchoix.

Deux hypothèses se présentent, entre autres:

A — *Cas du budget modèle unique*

Exemple I —

Poste: *Gouvernement*:

Minimum de conseillers pour plus d'efficacité.

Maximum d'indemnité pour éviter la corruption.

Exemple II —

Poste: *Gérance*:

Maximum de traitement pour la compétence maximum.

Et ainsi de suite pour les autres postes du budget.

On dépouille le questionnaire en fonction de critères qu'on se fixe au préalable.

Inconvénient: Solution unique.

B — *Cas du budget modèle à optiques multiples*

Plusieurs optiques valent d'être retenues dans la confection d'un budget. Leur détermination s'appuie sur l'expérience, les préférences, l'opportunisme et les contraintes.

Pour les nouvelles villes hypothétiques on pourrait choisir par exemple:

*optique a)* minimiser le nombre des fonctionnaires et maximiser leur traitement — dans l'espoir de remplacer la quantité par la qualité;

*optique b)* minimiser le nombre et le traitement des fonctionnaires — c'est le minimum absolu;

*optique c)* maximiser le nombre des fonctionnaires et minimiser leur traitement — pour tenter de garder tout le monde et éviter les mécontentements;

*optique d)* maximiser le nombre des fonctionnaires et leur traitement — c'est le rêve absolu;

*optique e)* maximiser ou minimiser selon des critères établis — le budget unique;

*optique f)* on utilise la formule maximin et minimax du commencement à la fin du dépouillement afin d'éliminer les extrêmes sans nécessairement accepter la position du centre. Maximin est l'abréviation de maximum des minimums; et minimax, celle de minimum des maximums.

La Commission a retenu toutes les optiques sauf celle du budget unique. Pour leur interprétation, elle propose comme critère que le budget modèle atteigne sa plus grande validité lors de son acceptation simultanée par:

- a) un homme politique — il est fortement influencé par l'opinion du contribuable;
- b) le contribuable — il désire toujours de nouveaux services mais il n'accepte que très difficilement d'en faire les frais — «tout le monde veut aller au ciel mais personne . . .»
- c) le fonctionnaire — il vise au perfectionnisme technique;
- d) le marché financier — il obéit à des règles mais la confiance les modifie souvent.

Par ailleurs, l'expérience démontre que le niveau de service qu'on choisira pour la ville nouvellement constituée sera celui de sa composante la mieux pourvue. Quant à l'efficacité, le budget doit être réaliste, pratique, ni optimiste, ni pessimiste.

Et c'est dans le cadre de ces contraintes qu'on a procédé à la gageure de la compilation des opinions des experts. Le tableau 13 en donne le résultat analytique sommaire. On le trouve à l'annexe principale avec les renvois 13a, 13b et 13c.

La façon dont on a procédé pour dresser le sommaire de la compilation des opinions des experts, quant au coût du service de l'administration générale dans une ville de 100,000 habitants, exige peut-être quelques explications et commentaires.

On a inscrit dans les deux colonnes de ce tableau intitulées «*Optique 1*», sous le titre maximin, le coût maximum suggéré pour les traitements et frais généraux minimum d'une section du budget; sous le titre minimax, le coût minimum suggéré pour les maximums de ces mêmes traitements et frais généraux dans cette même section du budget. Un exemple faciliterait peut-être la compréhension de la méthode utilisée.

EXEMPLE:

Supposons qu'il s'agisse du poste ou fonction numéro N de la section X du budget où pour l'occasion, nos experts se nomment A, B, C et D. Le tableau de leurs opinions en l'occurrence, peut se présenter comme suit, à l'exclusion de leurs opinions médianes.

<i>Experts</i>	<i>Nombre de titulaires</i>		<i>Traitements suggérés</i>	
	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
A	10	12	4,500	6,000
B	6	8	3,000	5,000
C	7	9	4,000	6,500
D	4	5	3,500	5,500
			<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
A.	10 x 4,500 =	45,000	45,000	
	12 x 4,500 =	54,000		
	10 x 6,000 =	60,000		
	12 x 6,000 =	72,000		72,000
B.	6 x 3,000 =	18,000	18,000	
	6 x 5,000 =	30,000		
	8 x 3,000 =	24,000		
	8 x 5,000 =	40,000		40,000
C.	7 x 4,000 =	28,000	28,000	
	7 x 6,500 =	45,500		
	9 x 4,000 =	36,000		
	9 x 6,500 =	58,500		58,500
D.	4 x 3,500 =	14,000	14,000	
	4 x 5,500 =	22,000		
	5 x 3,500 =	17,500		
	5 x 5,500 =	27,500		27,500

En fait, la Commission a simplifié cette compilation comme suit à partir des mêmes données:

	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>	<i>Maximum des minimums</i>	<i>Minimum des maximums</i>
			<i>Maximin</i>	<i>Minimax</i>
A.	10 x 4,500 =	45,000	45,000	
	12 x 6,000 =		72,000	
B.	6 x 3,000 =	18,000	18,000	
	8 x 5,000 =		40,000	
C.	7 x 4,000 =	28,000	28,000	
	9 x 6,500 =		58,500	
D.	4 x 3,500 =	14,000	14,000	
	5 x 5,500 =		27,500	27,500

On n'a évidemment pas tenu compte des intercombinaisons qui sont au nombre de 49 et on n'a retenu que 8 des 16 options immédiates.

On peut sans doute se demander comment le maximum des minimums peut être supérieur au minimum des maximums. L'exemple examiné il y a un instant répondra à cette question. Le minimum absolu de A est supérieur non seulement au maximum de D mais aussi à celui de B. On aurait tort de croire cependant que l'exemple choisi ne correspond à aucune réalité ou qu'elle combine tous les extrêmes. Elle est, au contraire, plutôt typique des écarts entre les opinions que les experts ont formulées en certaines occurrences. Ils n'ont, en somme, que réfléchi les disparités dont on a énumérées quelques unes dans le premier chapitre de ce rapport.

Quelques unes des variables qui ont pu influencer l'opinion des experts consultés par la Commission peuvent s'exprimer comme suit :

- a) selon que l'on désire un maire à temps complet ou un maire à temps partiel, la provision pour sa compensation est différente;
- b) selon qu'on veuille un comité exécutif ou qu'on n'en veuille pas, on doit inscrire une provision plus ou moins généreuse non seulement au titre de la compensation des membres du comité et de leurs frais de représentation mais aussi pour les frais généraux et la rémunération du personnel de soutien;
- c) selon que le maire agit comme président du comité exécutif ou non, il faut prévoir une provision différente;
- d) selon que le nombre des membres du Conseil municipal est plus ou moins grand, que leur compensation est plus ou moins généreuse, on aboutit à des provisions différentes;
- e) selon que l'on désire ou non mettre sur pied une section autonome plus ou moins importante pour le traitement automatique des données, il en coûte plus ou moins cher;
- f) selon que l'on tienne, à cause de son expérience, de ses habitudes administratives ou de ses convictions, à une fonction avec titulaire autonome ou non, on arrive à des coûts différents.

Il faut tenir compte que le gérant d'une municipalité de 15,000 habitants, dans un certain contexte, ne peut pas, en face d'une hypothèse donnée, réagir de la même façon que le gérant d'une municipalité qui dépasse 50,000 habitants et dont le contexte économique-social est entièrement différent. Or, c'est un éventail d'opinions de ce genre que la Commission a voulu pour représenter, avec une certaine validité, au moins quelques unes des disparités du milieu qu'elle étudiait. En fait, les experts que la Commission a eu la bonne

fortune de mobiliser, sont à la tête du personnel de municipalités différentes quant à l'ancienneté; au territoire, pour ce qui est de son étendue et de son degré d'occupation et d'aménagement; à la population, pour ce qui est de sa langue, de son niveau de culture et de ses ressources; aux traditions, à la coquetterie, aux standards de qualité et au dynamisme administratifs. Chez nos experts, il existe un même objectif d'excellence administrative mais, en parodiant la formule, on peut dire: «aucune chose n'est égale d'ailleurs.»

L'exemple laisse clairement voir que le recours au maximin et au minimax a pour effet d'éliminer les extrêmes absolus. Le maximin n'est pas le minimum absolu pas plus d'ailleurs que le minimax n'est le maximum absolu. L'un ou l'autre représente, quant au total de chaque section du budget, une opinion tempérée.

Les secteurs et postes où les opinions d'un ou deux experts excluent l'opinion des deux ou trois autres se rattachent à l'existence ou à la non existence:

- a) d'un comité exécutif
- b) d'un commissaire industriel autonome
- c) d'un directeur des relations avec les contribuables
- d) d'un contentieux maison par rapport à un affermage
- e) d'adjoints administratifs
- f) de préposés à la recherche.

Une autre cause de divergence dans les opinions énoncées, réside dans les échelles de traitement et la classification ou description de fonctions d'une ville à l'autre. A population égale, il semble à l'observateur superficiel, que les coûts sont plus élevés dans les villes anciennes. Peut-être la loi de Parkinson y joue-t-elle plus? La même remarque s'applique pour les villes les plus peuplées. C'est qu'on doit y faire des efforts et des frais pour la simple survie et le contrôle réflexe de l'organisme lui-même. C'est d'ailleurs à partir de ce niveau que commence à se manifester la déformation professionnelle classique du technocrate qui, dans sa recherche de la perfection technologique, perd inconsciemment de vue le seul et vraiment unique but de tout l'appareil civique: satisfaire au plus bas prix, le plus complètement possible, avec le minimum de friction et la plus grande célérité, les besoins des contribuables, ses maîtres.

Le total des deux premières colonnes du sommaire, celles qu'on a intitulées Optique I, Maximin et Minimax, indique le coût tempéré que les experts assignent au service de l'administration générale dans une ville de 100,000 habitants à l'intérieur du complexe urbain du Montréal métropolitain. La méthode de compilation par maximin et minimax adoptée par la Commission fait donc dire à ses experts que dans leur opinion nuancée, il en coûterait en 1967 et à chaque contribuable, une somme allant de \$11.27 à \$13.32 pour entretenir dans leur municipalité de 100,000 habitants un service d'administration

générale complet et supérieur à ce qu'ils ont connu jusqu'ici, dans leurs municipalités respectives antérieures. Ce qui se traduit, sur la base de l'évaluation de 1966 par \$1,000, par une somme de \$5.29 dans la Ville I et \$4.99 dans la Ville II. Sur la base de l'évaluation 1967, on aurait \$5.09 dans la Ville I et \$4.81 dans la Ville II.

On aura l'occasion d'étudier ce résultat bientôt en commentant certains graphiques.

Les optiques deux, trois, quatre et cinq du sommaire semblent pouvoir se passer de commentaires. A toute fin pratique, on en a traité dans un paragraphe précédent de ce chapitre. Disons seulement, qu'au sommaire:

L'optique II indique que le compilateur a choisi parmi les opinions exprimées, celles qui correspondaient à l'objectif suivant: «Dans notre municipalité de 100,000 habitants, nous ne retiendrons les services que du plus petit nombre de fonctionnaires compatibles avec l'efficacité. Pour nous assurer, cependant, les services des fonctionnaires les plus compétents, nous leur verserons des traitements, salaires et gages plus élevés que les plus élevés du marché. Il nous faut la crème des fonctionnaires.» On voit dès lors, par l'exemple suivant, ce que le compilateur a fait:

*Fonction No N, Section X du budget. Exemple:*

Experts	Nombre		Traitements suggérés		Choix	Minimum	Maximum
	Min	Max	Min	Max			
A	10	12	4,500	6,000	60,000		60,000
B	6	8	3,000	5,000	30,000		
C	7	9	4,000	6,500	45,500		
D	4	5	3,500	5,500	22,000	22,000	

On voit, par cette illustration, comment le compilateur en est arrivé à décider que l'opinion des experts dans cette optique II, situait les coûts du service de l'administration entre \$22,000 et \$60,000. Et la différence entre le minimum et le maximum provient du même conditionnement que pour l'optique I.

Quant à l'Optique III qui correspond au minimum absolu des opinions émises, elle exige qu'on choisisse seulement ce qui correspond à l'objectif qui peut se définir en bref par: «Nous visons au minimum de fonctions et au minimum de traitements.» Si on reprend l'exemple précédent on obtient le tableau qui suit en multipliant le minimum de titulaires par le minimum de traitements:

pour A	\$45,000
pour B	\$18,000
pour C	\$28,000
pour D	\$14,000

dont on ne retient que \$14,000.

L'optique IV du sommaire est en quelque sorte l'inverse de l'optique II. On y tend à retenir les services du plus grand nombre de fonctionnaires au plus petit traitement possible.

L'optique V, pour sa part, suppose un budget maximum puisqu'elle requiert le maximum de fonctionnaires avec le maximum de traitements.

Pour le cas des deux optiques qui précèdent comme pour les autres, les variantes proviennent de la différence d'expérience entre les experts.

L'optique VI s'essaye à tempérer l'ensemble en ne retenant que le maximum des minimums des totaux des optiques précédentes et le minimum des maximums de ces mêmes totaux.

Le chiffre de 100,000 de population que la Commission a choisi pour la construction de son modèle du budget provient du fait que la population de la Ville I, au printemps 1968, s'établissait déjà à 104,900, soit 60,500 pour Jacques-Cartier, 26,300 pour Longueuil et 18,100 pour Boucherville. Quant à la population de la Ville II, elle s'établissait, au printemps 1968, à 98,600, soit 17,500 pour Saint-Lambert, 10,000 pour Lemoyne, 12,800 pour Greenfield Park, 1,700 pour Prévile, 20,800 pour Brossard, 14,000 pour Laflèche, 19,300 pour Saint-Hubert et 2,500 pour Notre-Dame. Au rythme de croissance de Brossard, le 100,000 de la Ville II est sans doute atteint.

Il convient de remarquer que les options des experts ont été faites selon des barèmes de coûts de 1967. Il faut dès lors prendre note que, si on les compare avec des données provenant de 1966, on les désavantage. En somme, il s'agit d'une marge de sécurité additionnelle dans l'hypothèse formulée par la Commission pour son budget modèle d'administration.

Un seul coup d'oeil sur le graphique portant l'indice de tableau no 14 à l'annexe principale, et intitulé «Coût per capita du service de l'Administration», suffit pour démontrer ce qu'il en coûterait par chaque contribuable de la Ville I, pour un service d'administration générale complet par rapport à ce qu'il en coûte en ce moment pour un service moins complet dans la municipalité qu'il habite. Ainsi, le tableau 14 indique qu'à Longueuil, le service de l'administration générale coûte en 1966 et par contribuable, la somme de \$22.00; à Jacques-Cartier, cette même année, on a payé pour ce service la somme de \$14.40, cependant qu'à Boucherville, c'est \$22.25 qu'on a payé.

Dans une ville de 100,000 habitants, c'est-à-dire à peu près exactement la population de la Ville I, un service de l'administration plus complet que le service analogue de ses villes composantes et de niveau maximum, dans l'option des experts, avec le plus grand nombre de fonctionnaires requis et le traitement maximum, n'aurait coûté par contribuable que \$21.30, soit moins qu'à Boucherville ou à Longueuil.

Si, cependant, on se contentait d'un niveau de traitements et d'un nombre de fonctionnaires correspondant au minimum de l'opinion maximum des experts consultés, par contribuable de la Ville no 1, on ne paierait, pour le service de l'administration, que la somme annuelle de \$11.27, soit moins qu'on ne paie actuellement dans chacune des municipalités composantes. Et ce niveau, tout en n'étant pas l'idéal de l'idéal entrevu il y a un moment, est certainement adéquat comme départ, surtout si on tient compte des compensations nombreuses à effectuer entre les divers postes, dans la pratique. De toute façon, même à ce niveau, le contribuable de la Ville I disposerait d'un service d'administration plus complet dans l'ensemble qu'aucune des villes composantes. Ce niveau sous entend évidemment le cumul de certaines fonctions. Sous les numéros 18, 18a, 18b, etc, on a reconstitué ce budget composite.

Il ne semble pas nécessaire de commenter longuement l'illustration intermédiaire du budget modèle. C'est le minimum des maximums du total de chacune des optiques des tableaux 13, 13a, 13b et 13c, comme la première illustration en était le maximum des minimums. Le même effet de distorsion remarqué ailleurs, à propos des valeurs que prend le minimax par rapport au maximin, se constate ici. L'expérience des conseillers de la Commission fait qu'ils émettent des opinions différentes. Au niveau de \$17.90 per capita, le service de l'administration se comparerait d'une façon favorable à celui de \$22.25 de Boucherville et de \$22.00 à Longueuil. Le fait qu'il corresponde à un service plus complet lui ferait peut-être prendre le pas sur celui de Jacques-Cartier qui n'est que de \$14.40. Selon cette optique, on retiendrait les services du maximum des fonctionnaires mais on ne leur verserait que le minimum de traitement. C'est une option qui ne pourrait trouver sa justification que dans le désir de conserver au service de la Ville I le plus grand nombre possible des fonctionnaires de ses municipalités composantes.

Il convient de se rappeler que le graphique du tableau 14 de l'annexe principale n'illustre que trois niveaux de budget modèle. Le budget maximum y est illustré avec un coût per capita de \$26.80 cependant que le budget minimum de \$7.38 ne l'est pas. Il faut donc étudier attentivement le coût per capita qui résulte de chaque optique. Les tableaux 13, 13a, 13b, et 13c facilitent cette étude.

On aurait pu formuler d'autres hypothèses et d'autres optiques, la gamme des opinions quant aux fonctions à créer, au nombre de titulaires à désigner et aux traitements à leur verser aurait pu s'étendre et se nuancer presque à l'infini. Il a fallu s'arrêter quelque part. La Commission croit son choix valable mais n'insiste pas sur son exclusivité ni sur sa limitation.

Le graphique du tableau 15 illustre de la même façon que le graphique du tableau 14 le coût du service de l'administration générale de la Ville I par \$1,000 d'évaluation imposable. On y voit

que, selon les experts, le coût maximum par \$1,000 d'évaluation, serait dans la Ville I, de \$8.45, soit plus qu'à Longueuil, en 1966, où ce service n'a coûté que \$7.50, qu'à Boucherville, où il n'était que de \$6.50 et Jacques-Cartier où il n'atteignait que \$6.05. Par ailleurs, le total des minimums du maximum suggéré par les experts pour tous les postes de tous les secteurs du budget modèle ne s'élève en coût de 1967, par \$1,000 d'évaluation de 1966, qu'à \$4.46, soit très nettement en dessous du coût des municipalités composantes par rapport à leur évaluation. Quant au coût modèle médian porté sur le graphique à un prix de 1967, il est de \$7.09. Il dépasse celui de Boucherville et de Jacques-Cartier. Quant à celui de Longueuil, il lui est inférieur.

Il faut se rappeler que tous, tant qu'ils sont, ces niveaux budgétaires se réfèrent à des services plus complets que ceux qui existent déjà. Pour les qualifier, on peut dire qu'à \$8.45 par mille dollars d'évaluation imposable, on a l'idéal; à \$7.09 on a plus que la normale, cependant qu'à \$4.41 enfin, on dispose d'un service d'administration plus complet qu'aucun de ceux qui existent actuellement.

Le commentaire des tableaux 16 et 17 de l'annexe principale, qui reproduisent les graphiques relatifs au budget modèle du service de l'administration de la Ville II, est de même nature et de même ordre. Ses variantes proviennent de la disparité qui existe entre la Ville I et la Ville II.

Le graphique du tableau 17 veut illustrer ce qu'il en coûterait par contribuable de la Ville II pour le service de l'administration générale et ce qu'il en coûte actuellement par contribuable dans les municipalités composantes. On s'y rend compte dès l'abord qu'à l'encontre de ce qu'on a pu constater dans la Ville I, le niveau maximum de service, l'idéal de l'idéal, coûterait par contribuable individuel de la Ville II plus qu'il n'en coûte actuellement par contribuable individuel de chacune des municipalités composantes. Quant au niveau médian, Laflèche et Saint-Hubert, y trouveraient avantage. Pour sa part, le niveau du minimum des maximums généraux avantagerait, par contribuable individuel, toutes les municipalités de la Ville II, sauf Lemoyne et Notre-Dame où la marge d'amplification serait plus forte. Les remarques relatives à la Ville I quant à la qualité du service s'appliquent aussi ici. Le service minimum proposé est non seulement plus complet mais quelques fois beaucoup plus complet que celui qui existe. A remarquer qu'à Notre-Dame et à Lemoyne la matière imposable ne permet peut-être pas plus.

En jetant les yeux sur le graphique du tableau 16, on voit tout de suite que, sauf à Laflèche, le coût maximum proposé pour le service d'administration de la Ville II par \$1,000 d'évaluation imposable, est supérieur au coût analogue dans les municipalités composantes. Quant au coût médian proposé, il se situe en dessous de ceux de Notre-Dame, Laflèche et Saint-Hubert. Il en est de même

pour le coût modèle minimum illustré. Il dépasse le coût par \$1,000 d'évaluation, à Saint-Lambert, Lemoyne, Greenfield Park, Prévilles et Brossard. Evidemment, ici encore, il faut tenir compte que le service proposé est plus complet que le service existant, qu'il est constitué de coûts de 1967 rapprochés d'une évaluation de 1966.

Peut-être devrait-on s'entendre ici sur le fait que l'indice d'un service per capita n'est qu'une façon d'en mesurer le coût pour des fins de comparaison. Il est dès lors important, chaque fois qu'on y a recours, de ne jamais perdre de vue la qualité des services rapprochés l'un de l'autre. Autrement, on risque de comparer entre eux des éléments qui n'ont pas ou guère d'affinité. Par ailleurs, le coût per capita d'un service ne représente strictement et ordinairement pas ce que chaque contribuable doit payer pour ce service. Le coût per capita vise plutôt à distribuer les charges d'une façon égale, non seulement entre tous les habitants, d'une municipalité en l'occurrence, hommes, femmes, vieillards et enfants. Il s'agit d'une méthode de distribution statistique pour mesurer des coûts en des rendements. Rien de plus!

Pour sa part, le coût par \$1,000 d'évaluation imposable, comme instrument de mesure, semble pouvoir cerner la réalité de plus près. Cependant, les évaluations n'étant pas faites de la même façon et l'habitude des municipalités de n'en inscrire qu'un certain pourcentage au rôle, en diminuent singulièrement la valeur. Ici aussi, il faut être prudent dans l'utilisation du «tant par \$1,000 d'évaluation imposable» d'une ville à l'autre et surtout, lors d'opérations de multiplications ou de divisions sans recours à la critique du «calcul numérique». On risque alors des résultats dont la correspondance à la réalité peut laisser à désirer. Par ailleurs, la remarque faite précédemment quant à la qualité des services vaut aussi pour le «tant par \$1,000 d'évaluation».

Pour l'instant, ces deux étalons de mesure sont les seuls qu'on puisse construire avec une facilité relative à partir des statistiques disponibles.

On a vu que:

- a) le chapitre de l'administration absorbe de 10.45% à 25.31% du budget des municipalités de la Rive-Sud;
- b) la Commission avait chargé quatre gérants municipaux en exercice sur la Rive-Sud, de confectionner indépendamment l'un de l'autre, à l'aide d'un formulaire préparé par le secrétaire de la Commission, un budget hypothétique pour le service de l'administration générale d'une ville également hypothétique de 100,000 habitants, sise sur les rives du St-Laurent, face à Montréal;
- c) le formulaire d'encadrement budgétaire utilisé en l'occurrence et dont une copie est reproduite à l'annexe principale

sous les numéros de tableaux 19, 19*a*, 19*b* et suivants, autorisait les retranchements et les additions. Il rendait obligatoires les choix par minimum, médian et maximum pour chaque opinion exprimée;

- d) dans le but de cerner la réalité éventuelle au plus près, la compilation (tableaux 13, 13*a*, 13*b* et 13*c*) des opinions exprimées par les experts s'est effectuée sous six optiques différentes avec minimum et maximum pour chacune;
- e) à l'aide de quatre illustrations reproduites sous les nos 14, 15, 16 et 17, on a pu se rendre facilement compte, par contribuable et par \$1,000 d'évaluation imposable, de la différence entre le coût hypothétique à divers niveaux d'un service complet d'administration générale dans une ville de 100,000 habitants et le coût réel des services analogues quoique moins complets des municipalités composantes dans les Villes I et II éventuelles;
- f) selon l'optique adoptée, le coût du service d'administration plus complet imaginé pour les Villes I et II serait inférieur ou supérieur au coût réel per capita ou par \$1,000 d'évaluation imposable, des services moins complets des municipalités composantes;
- g) les options minimums illustrées, bien que d'un coût inférieur aux coûts courants, sont d'un contenu qualitativement supérieur (tableau 20) à ce qui existe en ce moment;
- h) Il faut exercer une certaine prudence dans l'utilisation et l'interprétation des données présentées sous la forme «per capita» ou «par \$1,000 d'évaluation imposable».

Les dernières remarques de ce chapitre sont à l'effet qu'il n'existe aucune réponse unique, certaine et catégorique à la question: «Combien coûtera le service d'administration de telle ville?» La réponse sera différente selon les personnes consultées, les contraintes de circonstances et les orientations de l'heure. Dans le cas de la Rive-Sud, la situation se complique du fait qu'il ne s'agit pas de deux villes existantes, ayant vécu et possédant une histoire. Il s'agit d'un projet avec des aléas considérables. — Dès lors, la seule réponse sérieuse possible de la Commission, et dans le cas du service de l'administration seulement est: «Toute chose étant égale d'ailleurs, dans le cadre des hypothèses décrites et selon l'opinion des experts consultés, le service de l'administration d'une ville de 100,000 habitants sur la Rive-Sud, face à Montréal, peut coûter, selon son optique, (tableaux 13, 13*a*, 13*b*, 13*c*) entre \$7.38 et \$20.30 per capita, d'une part, et de \$2.92 à \$8.43 dans la Ville I, et \$2.75 à \$7.95 par \$1,000 d'évaluation imposable, dans la Ville II, d'autre part. Cependant, il en coûte ce que relatent les tableaux dans les villes composantes.

La Commission exprime ses très sincères remerciements aux gérants municipaux de la Rive-Sud qui ont bien voulu l'aider en se chargeant chacun de la préparation indépendante d'un budget hypothétique pour le service de l'administration générale dans une ville de 100,000 habitants en face de Montréal.

La Commission dépose entre les mains de l'honorable ministre l'original des tableaux de compilation analytique des opinions qu'on lui a manifestées.

## CHAPITRE CINQUIÈME

### LE COÛT DU SERVICE DE LA POLICE

Le coût du service de la police, dans les municipalités qui deviendraient les Villes I et II, absorbe de 10% à 13% de leur budget. Par ailleurs, les journaux de la Rive-Sud, depuis un certain nombre d'années, rapportent que de ci de là tout n'y va pas pour le mieux en fait de police. C'est, d'une part, ces deux caractéristiques et, d'autre part, la possibilité de la construction d'un modèle valable auquel on pourrait comparer la réalité, qui justifie la Commission d'avoir fait au service de police une place assez large dans ses recherches.

Grâce à un modèle, la Commission s'efforcera de répondre à la question: « En coûterait-il plus ou moins par contribuable ou par \$1,000 d'évaluation imposable pour le service de la police éventuel des Villes I et II qu'il n'en coûte en ce moment pour celui des municipalités qui les composeraient? »

La Commission a choisi comme base de son étude l'année 1966. C'est la dernière, en effet, pour laquelle elle disposait de données à peu près complètes.

Avant de passer à la construction de son modèle, la Commission s'est d'abord précisé la nature du besoin municipal que prétend satisfaire un service de police. A cet effet, elle a retenu avec Bruce Smith et Gordon Misner, que le corps de police d'une municipalité a pour but:

- a) de prévenir la criminalité;
- b) de réprimer le crime;
- c) d'appréhender ceux qui se rendent coupables d'infraction, de violation ou de transgression;
- d) de récupérer les biens subtilisés à leurs propriétaires;
- e) de contrôler l'observance de la loi et des règlements.

La fréquentation des auteurs cités au paragraphe précédent, de même que les avis que M. Guy Tardif, chargé de la planification et des recherches au service de la Police de Montréal lui a prodigués, ont appris à la Commission qu'il y avait lieu de distinguer les fonctions suivantes entre autres au sein d'un service de la police un tant soit peu adéquat:

- a) *la patrouille*:

C'est la fonction de base à laquelle on affecte l'effectif le plus nombreux. Elle consiste à rassurer, par la présence du

gendarme, le commerçant, l'industriel, le financier et toutes les catégories de citoyens paisibles, hommes, femmes, vieillards et enfants, quant à leur sécurité; elle prévient les crimes, délits, quasi-délits et infractions, par la crainte qu'elle inspire aux violateurs d'être surpris et qu'elle entretient chez les prévaricateurs d'intention; elle se charge des premiers soins aux blessés et de leur transport à l'hôpital, s'il y a lieu; elle répond aux appels de mille et une natures qu'adressent les citoyens à leur corps de police; elle constate les accidents d'automobiles mineurs; etc. Règle très générale, la patrouille ne se fait plus à pied. L'usage de l'automobile et de la radio a permis la centralisation des appels des citoyens et leur redistribution presque instantanée, d'où la disparition accélérée du poste de police de quartier. A titre d'exemple, du poste no 4 à Montréal, relève un personnel d'environ 30% plus nombreux que les services optimums pourraient requérir sur toute la Rive-Sud en ce moment. D'où, il appert déjà à la Commission que c'est peu économique d'entretenir huit quartiers généraux policiers comme on le fait actuellement.

b) *la circulation:*

C'est une fonction qui se retrouve dans tous les services de police. On lui consacre des effectifs plus ou moins importants selon la nature de la municipalité et de ses besoins particuliers. C'est à la circulation qu'on confie la signalisation humaine à certaines intersections ou endroits achalandés d'habitude ou occasionnellement, pour compléter la signalisation électronique, y suppléer ou encore parer à des situations particulières ou d'urgence. C'est de cette fonction que relèvent la planification, la correction et les améliorations mineures des conditions de la circulation. En bref, on peut dire aussi que la circulation s'occupe du stationnement, des enquêtes relatives aux accidents graves, des chauffards, des engorgements, des déviations, des parades, défilés et manifestations, de même que de la liaison avec le service du génie pour ce qui a trait à la signalisation et au « traffic engineering ».

c) *les enquêtes:*

C'est la fonction policière qu'on exerce d'habitude sans uniforme. Elle se charge non seulement des enquêtes criminelles mais de toutes les enquêtes pour lesquelles la population s'en remet à la police.

On a fait remarquer à la Commission que si les fonctions énumérées ci-dessus constituent bien la raison d'être principale d'un service de police, il en est d'autres, dites auxiliaires, qui n'en sont pas moins nécessaires. De cet ordre, on a cité:

- a) l'identité judiciaire;
- b) les liaisons de cour;
- c) le contrôle policier des permis et licences;
- d) la détention;
- e) la fourrière et la garde des objets récupérés ou perdus;
- f) les transports et communications.

Par ailleurs, la Commission s'est rendu compte qu'un service de police a besoin d'organes administratifs dont entre autres:

- a) les relations ouvrières;
- b) le personnel;
- c) le secrétariat;
- d) les impressions.

La Commission a appris enfin que les fonctions d'enquêtes spéciales pour la moralité ou les mineurs, entre autres, celle de la prévention spécialisée du crime et particulièrement des vols à main armée, celle de la formation du personnel policier, celle qui permet d'avoir recours à des corps, groupes ou personnel d'appoint comme les brigadiers scolaires ou des citoyens à la retraite pour aider les écoliers à franchir certaines rues, se concentraient souvent au cabinet du directeur qu'on assistait d'habitude d'un adjoint administratif et d'un personnel civil de soutien.

La Commission a noté que le recours au personnel civil, partout où il ne s'agit pas d'une fonction policière véritable, est recommandé par les experts mais qu'il se bute à la résistance syndicale la plupart du temps.

Bien qu'imparfait, comme l'indice du coût per capita dont on a discuté au chapitre précédent, le facteur d'encadrement policier est le seul indice auquel les auteurs et experts reconnaissent une certaine validité pour des fins de comparaisons. Si le facteur d'encadrement policier indique bien exactement le nombre d'employés d'un service de police par 1,000 habitants dans une municipalité donnée, il ne dit absolument rien de la qualité de ce service ou des caractéristiques de cette municipalité. Il y a, tous s'accordent à l'admettre, une certaine relation entre le nombre des policiers et le nombre des crimes, délits ou quasi-délits dans une municipalité. Ce n'est cependant pas la seule et elle ne semble pas indiquer un lien absolu et constant de cause à effet. L'étendue et la nature du territoire, les caractéristiques de la population, le voisinage immédiat d'une très grande ville, la localisation des écoles, des églises, des hôpitaux et des centres commerciaux, la présence d'établissements industriels importants, la population flottante, la présence d'un fleuve, de ponts, de port, d'un canal l'orientation et la continuité des rues... sont d'autres facteurs dont il faut tenir compte et ce ne sont pas les seuls!

Les circonstances particulières à la Rive-Sud et son intégration de facto à la conurbation montréalaise posent le problème de la liaison entre les divers corps de police de la région métropolitaine. Montréal est en effet un foyer et un générateur de problèmes socio-économiques comme toutes les grandes agglomérations du monde. Pour y faire face, Montréal s'est dotée d'organismes de tous genres dont son service de police. En dépit de ce qu'on a pu en dire, grâce au climat contemporain de contestation et au piège de la recherche de l'insolite auxquels se résolvent les médias d'information, malgré certains obstacles, difficultés et aussi erreurs inhérents au fonctionnement d'un corps de police, celui de Montréal, de l'avis de la Commission, est en ce moment, un des modèles du genre. Son activité a pour effet, comme il faut s'y attendre, de refluer beaucoup d'indésirables vers la Rive-Sud, l'Île Jésus ou les municipalités de l'ouest de l'île.

Ce phénomène d'exportation des problèmes de la ville-centre vers ses villes-colonies, se retrouve partout dans le monde et non pas seulement au niveau de la police. La neutralisation de cet effet dans le secteur policier cependant, exige une coordination parfaite entre les initiatives de la ville-centre qui assume ses responsabilités et les initiatives des villes-colonies qui veulent se protéger. Il s'agit ici toutefois non seulement d'une coordination de principe ou au niveau de la planification à long terme mais aussi d'une coordination à tous les niveaux autant sur les plans des conceptions que sur ceux des exécutions, voire même des improvisations! Ce dernier terme est à remarquer, car si on peut se prévaloir du droit de poursuite, en américain, « hot pursuit », très nombreux sont les cas où se manifeste un besoin instantané d'improvisation qui exige des incursions momentanées à travers les hiérarchies, les règles, les coutumes et les susceptibilités! Or, comment arriver à un tel résultat, se demande la Commission, avec deux villes de plus de 100,000 habitants chacune, d'autant plus jalouses de leur économie, de leur prestige et de leurs prérogatives qu'elles sont toutes neuves, aux prises pour un temps assez long avec des problèmes de rodage, des tendances fortement excentriques et des oppositions réactionnaires systématiques?

C'est, en partie, la raison pour laquelle la Commission a formulé des hypothèses, non pas à l'effet de former un service de police pour chacune des villes I et II mais pour un seul et unique service s'étendant à l'ensemble de la Rive-Sud, sous l'égide de l'organisme régional proposé par la Commission dont on tente de préciser ici les recommandations sur les plans financier et du contribuable.

Gordon Misner, tel que cité dans: « Performance of Urban Functions, Local and Area Wide » de l'Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington, Septembre 1963, déclare que la fragmentation policière dans une zone métropolitaine, se traduit, entre autres, par:

1. des frais d'administration et de technique disproportionnés à cause de leur distribution sur un nombre d'unités insuffisant;
2. des effectifs au nombre si restreint qu'ils ne peuvent s'infléchir pour être en mesure de parer à des situations d'urgence . . . rendant dès lors plus souvent nécessaire le recours à un personnel de réserve insuffisamment préparé;
3. une impossibilité pour les membres de l'état major de parvenir à une planification intégrée tenant compte de tous les facteurs sociaux-économiques de la région;
4. l'incapacité financière de retenir en nombre suffisant, quand on y arrive, les services de spécialistes pour les enquêtes criminelles ou autres.

Par ailleurs, l'Advisory Commission, au rapport cité au paragraphe précédent, émet l'avis que les services de police se prêtent bien aux économies d'échelle. Selon cette Commission, les services spécialisés de toute nature, dont les laboratoires, les réseaux de communication, la classification et la récupération rapide des données, les escouades pour les homicides et le contrôle de la moralité, se traduisent par des frais unitaires prohibitifs à moins que la population, au profit de laquelle on a organisé ces services, ne soit en mesure de les utiliser entièrement.

D'un autre côté, une enquête rapide a démontré qu'aucune municipalité de la Rive-Sud ne dispose d'un service de police complet doté de tous les rouages décrits précédemment et jouissant de la flexibilité à laquelle les experts tiennent tant. La justice veut cependant que la Commission souligne le fait que quatre municipalités de la Rive-Sud ont su se doter d'organismes remarquables bien qu'insuffisants.

La Commission se nie toute compétence à l'organisation d'un service municipal de police. Ce n'est pas son rôle de s'y intéresser. Il lui faut tout de même vérifier la validité de ses modèles financiers. C'est ce qui l'a amenée à établir des schémas de contrôle.

La Commission reconnaît d'avance qu'il y a probablement un grand nombre de façons d'utiliser un budget pour obtenir un encadrement policier donné. Selon son expérience, ses préférences, ses convictions et beaucoup d'autres contraintes, on peut arriver à des formules très différentes. Pour sa part, la Commission s'est bornée à échauffer deux hypothèses et à en contrôler la validité.

Les tableaux 26 et 26a proposent, sous la forme d'un modèle de budget, la première hypothèse de la Commission en vue de la constitution d'un service de police unique, autonome et complet pour l'ensemble de la Rive-Sud. Du point de vue de la Commission, cette hypothèse correspond au minimum acceptable. Il correspond à un facteur d'encadrement policier de 1.60 par 1,000 habitants et

ses autres données sont fondées sur les situations de 1966. Les échelles de salaires et traitements dont on s'est servi avaient cours en 1966. Pour l'équipement, on a considéré 10% des traitements et salaires comme raisonnable étant donné l'équipement en place et dont le nouveau service bénéficierait. A Montréal, l'équipement ne revient qu'à peine 5% des salaires et traitements.

Le tableau indique que, sur 354 employés, 195 seraient des constables, soit 70% alors que cette relation s'établit à 75% à Montréal. Il y aurait, selon cette hypothèse, 68 employés civils au service de la police.

Le service, selon cette hypothèse, aurait coûté \$1,552,500 en 1966, soit \$8.82 per capita d'une population de 176,000. Sur la base de \$1,000 d'évaluation imposable, il serait revenu à \$2.98.

Cette hypothèse suppose certains cumuls. L'importance de l'effectif qui y est engagé permet des réaménagements internes selon les préférences.

La deuxième hypothèse de la Commission se trouve aux tableaux 27 et 27a de l'annexe principale. Comme la suggestion précédente, on l'a présentée, sous la forme d'un modèle de budget. Le tableau a conservé le même format. Pour la Commission, cette deuxième hypothèse est préférable à la première. Non pas que la première soit inadéquate car elle correspond en fait à un service plus complet qu'aucun de la Rive-Sud actuellement en place. La Commission la préfère parce qu'elle se rapproche plus, par son facteur d'encadrement numéro 2, des facteurs des autres villes de population comparable du nord-est des États-Unis.

Le coût d'un tel service, comme on est en droit de s'y attendre, aurait été plus élevé que celui de la première hypothèse. Il se serait chiffré à \$1,954,000, inclus le coût de l'équipement. Avec un facteur 2, le service aurait coûté \$11.10 par contribuable et \$3.75 par \$1,000 d'évaluation imposable de 1966. Dans l'ensemble, il aurait absorbé 10.28% du budget total des budgets des municipalités regroupées dans les villes I et II. Dans le cas de la première hypothèse, ce n'est que 8.17% du budget qui aurait été absorbé.

Le tableau 24 regroupe quelques unes des caractéristiques des services de police de la Rive-Sud en 1966. Le fait que le service de police de Lemoyne est fait par Saint-Lambert oblige à calculer un facteur d'encadrement policier global pour les populations réunies de Lemoyne et de Saint-Lambert. Le coût total des services de police de la Rive-Sud en 1966 était supérieur au coût de la première hypothèse formulée par la Commission.

Le tableau 25, que l'on trouve à l'annexe principale, indique les facteurs d'encadrement policier de certaines villes du nord-est et du centre des États-Unis, dont la population se compare jusqu'à un certain point à celle de l'ensemble des municipalités de la Rive-Sud. Cette population, en 1966, était légèrement inférieure

à 176,000. Elle est de plus de 200,000 en août 1968. Partout, sauf à Grand Rapids, au Michigan, le facteur d'encadrement dépasse 2.

Pour ce qui est des tableaux 28 et 28a, 29 et 29a, ils reproduisent pour chacune des hypothèses 1 et 2, un organigramme possible. Un examen sommaire de ces schémas suffit à la démonstration de la validité des options suggérées. On pourrait désirer une distribution différente des effectifs, une emphase dans un sens plutôt qu'un autre, mais la validité reste toujours la même.

Le graphique 30 illustre pour 1966 la différence entre les coûts per capita des deux hypothèses régionales et ceux des services de police municipaux alors en existence. Il appert immédiatement que l'hypothèse de facteur 2 ne coûte moins cher par contribuable qu'à Longueuil et à Greenfield Park. Elle coûte 40 cents de plus qu'à Brossard, 53 cents de plus qu'à Saint-Lambert, et 80 cents de plus qu'à Saint-Hubert. A Jacques-Cartier, l'écart est de \$2.20 cependant qu'il est de \$2.88 à Laflèche. A Boucherville, l'écart s'établit à \$4.75. Cependant, à Lemoyne, à Notre-Dame et à Prévile la différence se chiffre respectivement à \$6.21, \$8.20 et \$8.60.

Quant à l'autre hypothèse, son coût per capita aurait été inférieur à celui de Longueuil, Jacques-Cartier, Saint-Lambert, Greenfield Park, Brossard et Saint-Hubert. Il n'aurait dépassé le coût de Laflèche que de 60 cents. Comme pour l'hypothèse précédente cependant, le coût de cette hypothèse aurait dépassé celui de Boucherville, de Lemoyne, de Notre-Dame ou de Prévile.

Peut-être vaut-il mieux répéter ici la mise en garde du chapitre précédent relatif à l'usage de l'indice per capita. En deux mots: cet indice vaut pour la population mais n'a pas de signification quant à la qualité du service auquel on l'applique. En l'occurrence de cette étude, l'une et l'autre des hypothèses proposées pour des fins de mesure et de comparaison se réfèrent à un service de police plus complet et plus adéquat qu'aucun de ceux qui existent même en 1968.

Si en 1966 on avait pris l'ensemble de l'évaluation imposable des Villes I et II et qu'on lui avait reporté d'une part le coût total des services de police en existence à ce moment, et, d'autre part, le coût des hypothèses I et II, on aurait obtenu les données suivantes:

Coût du total des services de police par \$1,000 d'évaluation imposable	Coût de l'hypothèse I par rapport à cette même évaluation	Coût de l'hypothèse II par rapport à cette même évaluation
\$3.30	\$2.98	\$3.75

Le graphique 31 illustre le coût des deux hypothèses sur la base du \$1,000 d'évaluation imposable en 1966 par comparaison avec le coût des services existants mesuré de la même façon. Le graphique met en lumière le fait qu'en 1966 le coût par \$1,000 d'évaluation imposable d'un service régional de facteur 2, soit \$3.75, se serait comparé favorablement au coût analogue à Longueuil, La-

flèche et Saint-Hubert et qu'il aurait été exactement le même qu'à Jacques-Cartier. Il aurait été supérieur cependant au coût de Boucherville, Saint-Lambert, Lemoyne, Greenfield Park, Prévile, Notre-Dame et Brossard.

Il appert cependant que le coût d'un service régional de facteur 1.60 aurait été inférieur à ceux de Longueuil, Jacques-Cartier, Greenfield Park, Laflèche et Saint-Hubert. Il n'aurait fallu que 13 cents au coût de Lemoyne pour être au même niveau. A Boucherville, Saint-Lambert, Prévile, Notre-Dame et Brossard, le coût aurait encore été plus faible.

Encore une fois, il faut bien tenir compte que l'indice « par \$1,000 d'évaluation imposable » ne reflète en aucune façon la qualité du service. Et peut-être, doit-on souligner de nouveau le fait que le service régional hypothétique de facteur d'encadrement 1.60 aurait été plus complet que les services actuellement en existence. Il n'aurait coûté que \$1,552,500 alors que les services existants ont coûté de facto \$1,678,300, soit plus de \$125,000.

Le phénomène, qui consiste à pouvoir donner un meilleur service à un coût moindre, à réaliser ce qu'on appelle une économie d'échelle, tient à la possibilité de répartir des coûts partiels immuables ou à croissance moins rapide que l'ensemble sur des unités plus nombreuses, pour une part, à la suppression d'un certain nombre de doubles emplois, pour une autre part. Ordinairement, toutefois, le relèvement de la qualité des services compense l'économie d'échelle. Par exemple, si on remplace les huit directeurs des services autonomes de police de la Rive-Sud par un seul, il est bien évident qu'on réalise une certaine économie. Cette économie est cependant compensée par, entre autres, une escouade d'enquête plus importante et plus compétente, la création d'un cabinet pour le directeur, des services auxiliaires et administratifs inexistantes ou à peu près en ce moment, etc.

Une autre explication, précise du fait que les hypothèses formulées par la Commission quoique visant une très grande amélioration du service se résolvent en un coût moindre que le coût actuel, se trouve dans le fait qu'on les a fondées sur la disparition de tous les postes de police existants. On n'y retient qu'un quartier général (un hôtel de ville désaffecté, ?). La possibilité contemporaine de distribuer les effectifs d'une patrouille mobile par tout le territoire, tout en maintenant le contrôle radio avec elle à tout les instants, a fait disparaître la nécessité des postes de district. Les nouveaux services de police fonctionnent à partir d'un quartier général. Une telle façon d'agir permet d'employer à des fonctions policières productives les sommes autrefois employées en intérêt, en amortissement, en réparation, en entretien et en surveillance des locaux.

Evidemment, les coûts ont augmenté depuis 1966 et ils continueront à le faire. L'effectif des services a aussi augmenté avec la

population, l'évaluation, les revenus. Cette augmentation se continuera. Rien de ce qui vit n'est statique. La Commission croit cependant que la direction des écarts qu'elle a décelés entre un service de police régional et des services locaux ne changera pas.

Un service de police régional suppose un organisme régional de contrôle. La Commission se réserve de revenir sur cet organisme dans un chapitre subséquent.

La Commission a navigué entre deux écueils sur lesquels auraient pu s'échouer les modèles qu'elle a confectionnés:

- a) la tentation de les rendre acceptables à tout prix même au dépens de leur efficacité;
- b) la tentation d'un idéal tel que toute réalisation en soit impossible.

La Commission a renoncé à son idéal mais elle a retenu son minimum. Réaliser, pousser le compromis plus outre relève de la compétence des administrateurs élus. D'autres avenues demeurent largement ouvertes à eux dont, par exemple:

- a) l'affermage à Montréal de l'ensemble du service de la police ou de seulement quelques unes de ses fonctions techniques ou auxiliaires, ne retenant sur la Rive-Sud que des embryons de ces fonctions. Montréal a fait l'expérience de cette formule avec l'Expo en 1967.
- b) l'affermage total ou partiel à la Sureté du Québec comme cela se fait dans l'Ontario pour plusieurs centres urbains, ou encore dans l'Ouest canadien avec la Gendarmerie royale.

De toute façon, l'organisation et l'entretien d'une liaison intime entre la Rive-Sud et Montréal d'une part, la Province, d'autre part, s'impose. La Commission adresse ses très sincères remerciements à M. Guy Tardif, le préposé à la planification et aux recherches attaché au cabinet du directeur de la Police de Montréal. Sans ses conseils éclairés, ce chapitre n'aurait sans doute pas été possible.



## CHAPITRE SIXIÈME

### LA DETTE ET SON SERVICE

Le chapitre deuxième a discuté la dette des municipalités de la Rive-Sud et son évolution de 1966 à 1971 inclusivement. On y a étudié l'évolution de la dette sous forme de moyenne pour tenter de déterminer dans les Villes I et II l'effet des regroupements envisagés. On y a ainsi perçu des influences sur le coût éventuel des emprunts.

Au cours du chapitre qui va suivre, la Commission étudie certains aspects du service de la dette susceptibles d'affecter l'ensemble des contribuables des villes regroupées. Elle y étudie aussi d'un peu plus près l'effet du regroupement sur les marchés financiers.

Le tableau 38, qu'on trouvera à l'annexe principale, fournit la plupart des données qu'on utilisera au cours de la discussion.

Qu'il y ait regroupement municipal ou pas cependant, la contribution au service de la dette dans chaque municipalité que font les riverains sous forme de cotisation d'améliorations locales, se continuera.

Regroupement municipal ou pas, la cotisation du riverain au titre des améliorations locales restera sensiblement la même. Il semble bien que la variation ne proviendrait à cet endroit que d'une charge administrative différente. Il n'y a donc pas lieu d'examiner autrement ce secteur d'approvisionnement du service de la dette.

Il en va autrement de cette partie de la dette dont le service est assuré par les autres sources de revenu municipal que les cotisations. Cette part du service de la dette dans les Villes I et II se composerait de l'addition des parts de même nature dans les villes composantes et aurait ainsi une incidence financière sur les contribuables. C'est cette incidence que tentent de mesurer per capita les graphiques 32 et 33 de l'annexe principale. Toutefois, l'examen préalable du tableau 38, dont ils donnent une illustration partielle, en facilitera l'intelligence. Par exemple, on voit au tableau 38 que le service de la dette de Longueuil en 1966 se chiffrait par \$711,000. De cette somme, les riverains contribuaient \$153,000, laissant aux autres revenus de la Cité, le soin de fournir le solde de \$551,000 ou \$21.34 per capita. Le reste du tableau est au même effet. Un coup d'oeil par exemple au haut de sa dernière colonne montre qu'à Longueuil, les riverains n'assument que 21.5% du service de la dette, alors que l'inverse, presque exact, se produit à Jacques-Cartier où les riverains assument 75% de la dette et à Boucherville, 72%. C'est un phénomène de

relation ordinaire entre villes anciennes relativement équipées et villes nouvelles en pleine période d'équipement. Alors que, dans d'autres secteurs, cette situation donne d'habitude l'avantage aux villes nouvelles, ici, elle favorise les villes anciennes. C'est ce qu'on peut voir aux graphiques 32 et 33.

La portion du service de la dette, que les riverains n'avaient pas assumée en 1966, pour l'ensemble des trois municipalités qui auraient composé la Ville I, s'élevait à \$1,373,000 ou \$14.68 per capita sur la base de la population d'alors, 93,525. Comme on le voit au graphique 32, c'est moins qu'à Longueuil où cette portion revenait à \$26.34, et un peu plus qu'à Jacques-Cartier où elle était de \$13.83. Cependant, c'était beaucoup plus qu'à Boucherville où elle n'atteignait que \$6.00.

Si on rapproche ces constatations des observations notées au chapitre deuxième, on peut conclure à une certaine compensation pour Longueuil, sinon Boucherville. Autrement dit, le financement de la Ville I coûterait plus cher qu'il ne coûte à Longueuil mais le coût per capita non cotisé du service de la dette de Longueuil sera partagé avec les contribuables de Jacques-Cartier. Jusqu'à quel point jouerait cette compensation? Seule l'expérience pourrait le déterminer.

Quant à Boucherville, elle serait perdante sur les deux tableaux.

Le chiffre de \$13.21 qui apparaît à la ligne de regroupement du graphique 33 se rapporte à la Ville II. Il représente le coût per capita de ce que les riverains n'avaient pas assumé en 1966 du service de leur dette municipale. On l'a calculé, avec les variantes requises, de la même façon que pour la Ville I.

Ce \$13.21 est inférieur au \$19.59 de Saint-Lambert, au \$22.07 de Greenfield Park et au \$16.73 de Saint-Hubert. A Lemoyne, à Brossard, à Prévile, à Notre-Dame et surtout à Laflèche, on aurait dû payer plus qu'on ne payait.

Il faut bien souligner qu'à Lemoyne, Laflèche et Notre-Dame, la population n'est guère en moyen de payer plus. Le phénomène de compensation souligné dans le cas de la Ville I en faveur de Longueuil se manifeste ici très nettement en faveur de Saint-Lambert. De quelle amplitude peut-être cette compensation? Comme pour Longueuil, seule l'expérience pourrait le dire.

Le 20 août 1968, trois portefeuellistes consultés par la Commission émettaient l'avis que la formation de la Ville II, telle que proposée, aurait un tel effet sur le coût des obligations qu'il serait très difficile de la financer. Les besoins à satisfaire pour le nouvel ensemble résulteraient en des appels de fonds trop importants, trop fréquents et insuffisamment coordonnés. La situation financière de certaines des municipalités composantes, non seulement risquerait de neutraliser les effets bénéfiques des apports des municipalités plus solvables mais pourrait précipiter ces dernières en dessous de ce niveau désirable. Les coûts moyens de financement deviendraient

inaccessibles. Les portefeuellistes consultés, malgré leur prévision d'un certain effet dépressif, admettent tout de même qu'on puisse regrouper Saint-Lambert, Préville, Lemoyne et Greenfield Park sans dommage trop grave. Pour Saint-Hubert, Laflèche, Notre-Dame et Brossard, ils conseillent un regroupement sous l'égide d'une tutelle dont les objectifs ne seraient pas que préventifs ou de contrôle négatif. L'objectif de la tutelle en serait un de planification, de réorganisation, d'administration et d'exécution franchement et dynamiquement orienté vers le progrès. La tutelle serait exercée par un groupe de technocrates imaginatifs polydisciplinaires. Elle serait contrôlée au nom de l'intérêt public et des contribuables par un conseil municipal ad hoc et non sectaire, élu par des électeurs de circonscriptions intermunicipales. La tutelle, assistée de subventions adéquates occasionnelles, pourrait se dissoudre après 5 ou 10 ans. On pourrait cependant la prolonger au besoin. Une fois la situation assainie, il serait temps de procéder au regroupement avec Saint-Lambert, Greenfield Park, Préville et Lemoyne. En procédant ainsi, on éviterait de charger d'un fardeau lourd à briser l'échine, sans assurance suffisante de résultats compensatoires valables, les contribuables des municipalités dont les problèmes ne sont que très normaux en leur faisant assumer les obligations des municipalités dont les problèmes nombreux sont extraordinaires et anormaux.

Les portefeuellistes que la Commission a consultés ont émis des propos analogues quant à la réunion de Longueuil à Jacques-Cartier. Selon eux il se produirait là des effets similaires mais de moindre amplitude. Peut-être qu'une subvention gouvernementale pourrait rendre cette fusion possible sans conséquences nocives trop graves? Il y aurait certes intérêt à le faire du point de vue social et géographique, les deux municipalités étant non seulement contigües mais dans l'axe l'une de l'autre. Pour ce qui est de Boucherville, on pourrait peut-être lui donner le temps de traverser son stage d'expansion intense. A toutes fins pratiques en effet, Boucherville ne vient que de l'aborder.

Dans ce court chapitre, on a vu que la portion du service de la dette, qui ne serait pas assumée par les cotisations des riverains, pourrait, jusqu'à un point indéterminé, compenser pour Longueuil et Saint-Lambert, l'effet dépressif que la dette des autres municipalités pourrait avoir. On a vu aussi que le 20 août 1968 des portefeuellistes avaient manifesté une très vive inquiétude à la pensée d'un regroupement à brève échéance des municipalités qui composeraient la ville II. Ils ont suggéré de confier pour un temps à un organisme de tutelle polydisciplinaire l'organisation contrôlée de l'avenir des municipalités regroupées de Brossard, Notre-Dame, Laflèche et Saint-Hubert. Quant à Saint-Lambert, Préville, Lemoyne et Greenfield Park et en dépit de certains effets dépressifs, on pourrait les regrouper à relativement brève échéance.

En bref, pour la dette, c'est très clair: après le regroupement, la situation sera moins bonne qu'elle ne l'est dans les municipalités les mieux pourvues, et elle sera meilleure que dans les municipalités les moins bien pourvues. Pas nécessaire d'être clerc pour deviner ceci. Le problème c'est de déterminer jusqu'où on peut aller dans la charge des contribuables pourvus sans provoquer leur exode. Selon la Commission, c'est une décision d'ordre politique. Elle n'a pas à la prendre.

## CHAPITRE SEPTIÈME

### LE SERVICE DES INCENDIES

La Commission se félicite d'avoir obtenu le concours du Commissariat des incendies du Québec pour évaluer la situation sur la Rive-Sud et faire des recommandations quant à son amélioration.

C'est à partir du rapport que le Commissariat a bien voulu présenter à cet effet en avril 1968, que la Commission tente de répondre à la question qui constitue son mandat, savoir, en l'occurrence: « Quelles sont les implications financières et autres résultant du regroupement des services de protection et de défense contre les incendies au sein des Villes I et II proposées ».

Comme annexe documentaire essentielle et justificative, la Commission dépose entre les mains de l'honorable ministre le rapport d'avril 1968 du Commissariat des Incendies de la Province de Québec, sur la protection-incendie au sein des municipalités de la Rive-Sud de Montréal.

La Commission rappelle que, parmi les raisons avancées par la Commission qui l'a précédée, pour justifier sa recommandation de regrouper en deux agglomérations urbaines principales onze des municipalités de la Rive-Sud, se trouvaient l'amélioration qualitative des services rendus aux contribuables et plus particulièrement l'extension, à certains milieux moins fortunés, de services admis de tous comme essentiels mais prohibitifs à cause des circonstances. De ce point de vue, au moins, on ne vise pas à une réduction générale des coûts!

Le rapport du Commissariat déclare: « Il n'existe sur la Rive-Sud, que quelques municipalités qui possèdent un service autonome de protection contre l'incendie, avec pompiers professionnels, savoir: Jacques-Cartier, Longueuil, Saint-Lambert et Laflèche. Même dans ces municipalités, l'organisation est loin d'être idéale ». Le rapport ajoute: « . . . il n'est pas injuste d'affirmer que la protection-incendie sur la Rive-Sud est désuète et inefficace ».

Selon ce même rapport, les dangers d'incendie existent dans presque toutes les municipalités qui font l'objet de la présente étude. Toujours selon le rapport, on rencontre des industries importantes et faisant usage de produits combustibles à Boucherville, Jacques-Cartier, Longueuil et Saint-Lambert. Ailleurs, ce sont les industries secondaires qui présentent aussi certains dangers. Les centres commerciaux se trouvent un peu partout et plus particulièrement à Bou-

cherville, Longueuil, Jacques-Cartier, Laflèche, Greenfield Park, Brossard, Saint-Lambert et Saint-Hubert. Longueuil et Saint-Lambert s'orientent vers des constructions en hauteur. L'absence de bons codes fait que des maisons récemment construites ne sont pas exemptes de danger. A Lemoine et dans la vieille partie de Longueuil, il y a risque de conflagration.

Etant donné le fait que les salaires et traitements comptent pour environ 90% du coût d'un service d'incendie, on ne fera pas état dans ce chapitre de la nécessité de nouvelles casernes mieux situées et plus techniquement adéquates, de l'acquisition d'appareils plus modernes. Le rapport d'avril 1968 du Commissariat y consacre certains développements et il est important d'en prendre connaissance.

Sur les 313 personnes affectées à la protection incendie sur la Rive-Sud, seulement 58 sont des pompiers professionnels, 40 cumulent les fonctions de pompier et de policier, les autres sont des volontaires. Le Commissariat soutient que le nombre de pompiers professionnels employés sur la Rive-Sud est dérisoire par rapport à l'ampleur des dangers, l'étendue du territoire et la population à protéger. Même dans les municipalités où une brigade permanente est de faction, le nombre de pompiers y est bien en dessous des exigences minimales.

Il est vrai que les volontaires forment un groupe imposant mais comme ils travaillent en dehors des limites de leurs municipalités pour la plupart, il est impossible de les rejoindre à d'autres moments que la nuit ou pendant les fins de semaine par exemple.

Il y a 29 pompiers permanents à Jacques-Cartier, 21 à Longueuil, 6 à Laflèche et 2 à Saint-Lambert . . . et c'est tout pour toute la Rive-Sud. L'ensemble des municipalités de la Rive-Sud se place dans la catégorie « B », c'est à dire, ni la meilleure ni la pire au point de vue risque d'incendie.

En Amérique, on pose qu'une ville de catégorie « B », d'une population allant de 75,000 à 100,000, doit disposer d'un pompier professionnel par 3,500 habitants. Selon cette norme, les villes I et II, qui ont chacune environ 100,000 habitants, devraient disposer chacune d'au moins 28 pompiers. Ce nombre doit cependant être multiplié par 4 pour assurer la rotation requise par une semaine-homme de 42 heures. Les Villes I et II ont donc besoin chacune de 112 pompiers professionnels auxquels il faudra ajouter les officiers requis pour les encadrer. La brigade au complet de chaque ville compterait alors 120 professionnels, cadres et pompiers compris.

Le passage de la situation actuelle à l'organisation requise pourrait faire l'objet d'un programme réparti sur six ans. Le Commissariat s'est en effet rendu à l'argumentation de la Commission qui voyait en un terme de trois ans, un risque grave de dissuasion des

administrations civiques effrayées d'une augmentation trop brusque des charges additionnelles annuelles.

La discussion des graphiques 34 et 35 permettra de se rendre compte de la signification financière, per capita et par \$1,000 d'évaluation imposable, de la mise sur pied d'une brigade de pompiers adéquate dans les Villes I et II proposées.

Les tableaux 34, 35, 36 et 37 mettent en évidence l'écart énorme qui existe malheureusement entre ce dont on dispose sur la Rive-Sud pour prévenir et combattre les incendies et ce dont on devrait disposer d'une façon minimale. Et surtout, il ne faut pas croire que les chiffres avancés par le Commissariat des incendies et que la Commission a utilisés partiellement au moins, en les arrondissant, pour faire confectionner ses tableaux, sont exagérés! Bien au contraire, ils sont bien en deça des normes étatsuniennes où on exige 150 pompiers par 100,000 habitants, soit plus de \$1,000,000.

Comme on le dit à plusieurs reprises dans le rapport du Commissariat, qu'il y ait regroupement ou pas, d'urgence, l'augmentation sur la Rive-Sud, à des effectifs acceptables, des brigades de prévention et de contrôle des incendies, s'impose. La situation est dangereuse!

Avec le regroupement, certains frais d'état-major, d'équipement et de construction de postes, entre autres, ne seraient pas doublés. L'effectif et les virtualités des brigades seraient alors plus entièrement et plus efficacement utilisés. Ces économies d'échelle seraient cependant beaucoup plus qu'absorbées par l'ampleur de la réforme à entreprendre.

La Commission ne saurait trop insister sur la nécessité de faire valoir le rapport d'avril 1968 du Commissariat des incendies sur la Rive-Sud. Y donner suite au plus tôt est de la plus haute importance.

La Commission a appris avec plaisir que des représentants de l'Association canadienne des assureurs ont affirmé au Commissariat des incendies que la mise à exécution de ses recommandations se traduirait vraisemblablement par une réduction des primes de l'ordre de 30%. Ce serait une compensation très importante. Chiffrer cette compensation n'est malheureusement pas possible aujourd'hui étant donné la quasi impossibilité de se procurer à brève échéance une évaluation valable de la somme à laquelle s'élève l'ensemble des primes d'assurance incendie versée chaque année sur la Rive-Sud.

Avant de conclure, la Commission répète avec le Commissariat qu'il est futile de croire que les municipalités de la Rive-Sud, pour peu qu'elles soient convaincues de la nécessité d'un minimum de protection de la vie et des biens de leurs contribuables, peuvent s'en tirer avec ce qu'elles ont dépensé jusqu'ici. D'urgence, il faut engager dans la prévention et le contrôle des incendies des sommes beaucoup plus importantes.

La Commission, dans ce chapitre, a fait valoir les recommandations formulées à sa demande par le Commissariat des incendies de la province de Québec à l'effet de relever d'urgence les standards de prévention et de contrôle des incendies sur la Rive-Sud. Avec le Commissariat, elle croit qu'une période de six années pour la mise en oeuvre définitive de cette mesure remédiate est un maximum. Regroupement ou non, cette initiative bonificatrice va contraindre les contribuables de la Rive-Sud à consacrer plus d'argent à ce secteur. Avec le regroupement, ce serait un peu moins coûteux. Sur le plan régional, ce le serait encore un peu moins. Là aussi, il y aurait certains autres gains d'efficacité. Comme compensation d'importance, on peut s'attendre à des réductions de primes.

La Commission remercie très sincèrement, le Commissaire des incendies de la province de Québec, M. F.-X. Perreault, de son excessivement précieuse collaboration. Les remerciements de la Commission vont aussi à son dévoué collègue, M. J.-G. Delage, le chef des édifices publics et des risques spéciaux attaché au Commissariat.

## CHAPITRE HUITIÈME

### LES TRAVAUX PUBLICS

C'est au service des travaux publics qu'il appartient de maintenir en bon état les édifices, les terrains, les aménagements et l'équipement d'une municipalité. L'entretien, la réparation et certaines réfections sont sa raison d'être.

La juridiction du service des travaux publics s'étend d'habitude et entre autres aux édifices, aux rues, aux parcs et terrains de jeux, de même qu'aux machines, appareils, véhicules et meubles dont se sert la municipalité pour s'acquitter des fonctions que lui ont déléguées les citoyens. Les travaux publics sont, par exemple, responsables du bon état et de la propreté des édifices de même que de leur éclairage et de leur chauffage. Pour les rues, c'est aux travaux publics qu'on s'en remet de leur propreté, du bon état de leurs pavages et de leurs trottoirs, de leur éclairage, de leur déneigement. Pour les parcs, le service s'occupe des pelouses, des fleurs, des allées, des bancs, des kiosques, des monuments, des vespasiennes, des abreuvoirs. Pour la police et les pompiers, les travaux publics tiennent les véhicules, les appareils et le réseau de communication en état de bon fonctionnement.

Pour son fonctionnement adéquat, le service des travaux publics a besoin, entre autres, d'ingénieurs, d'arpenteurs, de dessinateurs, d'administrateurs, d'autres spécialistes, tels des électriciens, des plombiers, des mécaniciens, des menuisiers, des contremaîtres et des employés non spécialisés.

Le service des travaux publics consomme entre autres, de l'essence, de l'huile à chauffage et à lubrification, des articles à l'usage des électriciens, plombiers, etc., de la peinture, du bois, des clous, des pneus, des petits outils, des abrasifs, du calcium, du béton et ses composés, de l'asphalte, des plaques indicatrices, etc.

Le champ du service des travaux publics est assez mal défini parce que, en certains secteurs, il varie d'une municipalité à l'autre. Par exemple, s'il semble y avoir unanimité pour confier aux travaux publics, l'entretien des rues, en certains quartiers, on ne lui confie pas l'entretien des parcs. A peu près partout, on s'en remet aux travaux publics de ce qu'on appelle le garage municipal mais on diverge quant à l'entretien des égouts et de l'aqueduc. Il en résulte des problèmes assez sérieux si on désire faire des comparaisons et mesurer d'une façon tant soit peu valable les efficacités relatives

d'une ville à l'autre. Même avec les uniformisations que la Commission a pu faire préparer, il serait dangereux de leur prêter une exactitude absolue.

On peut affirmer, sans grande chance d'erreur, qu'une des caractéristiques, qui distinguent les travaux publics des autres services municipaux, réside dans la proportion des dépenses qu'on y consacre à d'autres frais que ceux des traitements et salaires. A l'administration, à la police, aux incendies, par exemple, les traitements absorbent ordinairement plus de 90% des budgets. Pour les travaux publics, au niveau des populations de la Rive-Sud, des sondages semblent indiquer que les traitements, exclusion faite de ceux qui sont englobés dans le coût des affermages et qu'on ne saurait préciser, n'absorbent, en 1968, que de 30% à 65% du budget. Un relevé très sommaire donnait les chiffres suivants pour les municipalités suivantes:

Proportion des traitements au budget des travaux publics 1968				
Brossard	St-Lambert	Longueuil	Jacques-Cartier	Boucherville
55%	28%	41%	63%	40%

On trouvera au tableau 39 de l'annexe principale certaines des autres caractéristiques du service des travaux publics. L'examen rapide de la dernière colonne de ce tableau montre toute l'importance que prennent les travaux publics dans le budget des diverses municipalités destinées à former les Villes I et II. Ils y prennent de 7% à près de 19% des budgets, soit une médiane de 12.24%.

Les écarts constatés en 1966 peuvent être totalement différents pour 1967 et encore différents pour 1968 et ainsi de suite d'année en année. C'est qu'à moins d'un programme bien défini et bien observé, les municipalités font varier l'importance financière relative de leurs travaux publics selon des circonstances dont l'éventail est très étendu. La nature même des travaux publics s'y prête d'ailleurs. S'il y a en effet des travaux d'entretien ou de réparation qu'on ne saurait remettre indéfiniment sans conséquence grave, il y en a d'autres qui se prêtent, sans inconvénient apparent immédiat, à l'ajournement, au ralenti, ou à la diminution soit de leur fréquence, soit de leur intensité. Autrement dit, beaucoup de travaux publics ne correspondent qu'à la catégorie des besoins compressibles. Qu'on les effectue, à un moment donné ou non, dépend de la volonté des administrateurs en place.

Aux travaux publics et dans le contexte d'un début de regroupement, alors que l'on traverse nécessairement une phase d'installation, d'improvisation et de rodage, que les initiatives justificatrices tendent à occuper une grande place dans l'esprit des premiers élus, que les pressions de tous ordres assaillent les gouvernants, cette vertu impopulaire mais très certaine et particulière de n'autoriser

que le strict nécessaire est absolument essentielle à la prévention de dérapage sérieux. L'attitude sage requise semble tellement opposée à un des motifs principaux du regroupement, qu'on peut la qualifier d'héroïque. Précipitation et précipice ont la même origine! Comment attendre cependant surtout quand tout un groupe important de citoyens aurait à payer les mêmes taxes que les autres pour des services inférieurs!

Parce que la plus ou moins grande amplitude des travaux publics de chaque municipalité dépend chaque année de la volonté de ses administrateurs; parce que l'étendue de la responsabilité du service des travaux publics varie d'une municipalité à l'autre; parce que le coût des matériaux, celui de la location, de l'outillage, des affermages de diverses natures . . . occupent une place allant jusqu'à plus de 70% du budget du service, il est impossible de construire un modèle théorique valable auquel on pourrait comparer les coûts actuels. Pour les travaux publics, il ne peut s'agir que de budgets réels et concrets. Or ceci ne peut s'entreprendre pour les Villes I et II que dans la conjoncture des initiatives des fonctionnaires en poste et de celle des conseillers municipaux chargés de les orienter et de les contrôler. Un comité de fonctionnaires, sous l'impulsion d'un coordonnateur animateur, pourrait cependant formuler un projet. Un comité analogue de représentants des élus en pourrait faire la critique.

En l'absence d'un modèle, la Commission peut cependant faire certaines remarques relatives au service des travaux publics. Par exemple, il lui semble évident que, entre autres :

- a) le remplacement de trois surintendants dans la Ville I, de huit surintendants dans la Ville II, par un seul dans chaque cas, entraînerait une certaine économie;
- b) une meilleure utilisation du personnel de cadre et de maîtrise peut se traduire par une autre économie;
- c) l'élimination de trois garages municipaux et de trois ateliers généraux dans la Ville I, d'au moins cinq garages et au moins cinq ateliers dans la Ville II, pour les remplacer par un seul garage et un seul atelier respectivement dans les villes projetées, produirait une certaine économie;
- d) l'achat scientifique et contrôlé par un service centralisé peut produire une certaine économie à cause des escomptes de quantité et du relèvement des qualités;
- e) l'intersaturation de la marge d'utilisation disponible dans les machines, appareils, équipements et accessoires actuellement en place peut se traduire par des économies;
- f) le recours à des machines, appareils, équipements, outils ou accessoires auxquels on ne pouvait songer à cause de l'impossibilité d'en répartir le coût sur un nombre suffisant

de contribuables, (problème de fond des municipalités à population et/ou revenus faibles) en plus de rendre possible certains services et d'améliorer la qualité ou le rendement d'autres, peut être une source importante d'économie.

Le service des travaux publics se prête bien à des économies d'échelle importantes. Pourvu qu'on s'impose une stricte retenue dans les premières années du regroupement, la Commission croit que les économies d'échelle suffiraient probablement à compenser le coût de l'amélioration progressive de la qualité des services en certaines municipalités mal pourvues ou dont les circonstances sont vraiment particulières. Les économies d'échelle suffiront-elles à compenser le coût du remplacement par des professionnels et un certain parkinsonisme, du système "D" prévalant en certains quartiers et de cette formidable participation dont on a fait des merveilles? La Commission ne le croit pas. Peut-être serait-ce plus difficile dans la Ville II? De toute façon, la résistance à la pression favorisant le relèvement des standards exigera des qualités peu communes chez les élus des nouvelles villes.

Selon la Commission, le regroupement ne devrait pas nécessairement se traduire par une augmentation très sensible de la charge du contribuable du fait des travaux publics. Une augmentation est cependant certaine quand ce ne serait qu'à cause de la courbe ascendante des salaires et du prix des matériaux. La limite de l'augmentation dépend de la discipline que pourraient s'imposer les élus. Une grande part de l'activité du service des travaux publics est compressible! Il ne faudrait pas qu'on l'oublie! Une saine éducation de la population avant le regroupement pourrait diminuer sur les élus la pression éventuelle favorisant l'uniformisation immédiate des standards. Les améliorations sont réalisables à prix raisonnables pourvu qu'elles soient progressives dans le temps. Un autre moyen d'aider à un bon départ serait, selon la Commission, de confier, sous l'impulsion d'un coordonnateur, à des fonctionnaires en place, la préparation du premier budget des travaux publics.

## CHAPITRE NEUVIÈME

### L'AQUEDUC — LES ÉGOUTS

Le tableau 40 de l'annexe principale fait ressortir certaines caractéristiques des coûts d'aqueduc en 1966, pour les municipalités qui constitueraient les Villes I et II. On note dès son abord: le service de l'aqueduc ne semble pas susciter de problèmes budgétaires importants! Par ailleurs, dans la plupart des municipalités, les revenus justifiés par la distribution de l'eau aux contribuables en 1966, dépassaient confortablement les dépenses d'exploitation et de finance qu'elle entraînait. Seules, Boucherville et Jacques-Cartier semblent avoir fait exception à la règle. L'appréciation du cas de Jacques-Cartier est en ce moment en voie de détermination par la Régie des eaux du Québec.

Les municipalités de la Rive-Sud tirent leur eau potable du Saint-Laurent. Elles y retournent leurs eaux usées.

Saint-Lambert, Jacques-Cartier et Longueuil ont chacune leur prise d'eau de même que leur usine de filtration et de traitement.

Longueuil se suffit à elle-même.

Saint-Lambert, en plus de satisfaire les besoins de sa population, fournit de l'eau à Prévile, à Lemoyne et à Greenfield Park. Jacques-Cartier alimente sa population de même que celles de Boucherville, de Saint-Hubert, de Laflèche, de Notre-Dame et de Brossard. Jacques-Cartier apporte aussi un complément d'approvisionnement à Saint-Bruno, à Lemoyne et à Greenfield Park.

Le service d'eau de Brossard, de Notre-Dame et de Saint-Bruno est fait par la municipalité de Saint-Hubert et non pas par Jacques-Cartier directement. Il s'agit bien cependant de l'eau provenant de Jacques-Cartier.

Selon les renseignements que la Régie des eaux a bien voulu fournir à la Commission, il semble que la capacité des installations de traitement de Saint-Lambert sera saturée aux environs de 1972 alors que la population du territoire desservi atteindra à peu près 40,000 habitants. On portera peut-être alors à son maximum l'utilisation du débit que peut fournir la prise d'eau actuellement installée (20,000,000 gallons-jour). La saturation de ce nouveau palier ne se produirait ensuite qu'avec une population de 130,000 habitants.

L'usine de Jacques-Cartier a augmenté récemment sa capacité. Ses marges lui permettraient vraisemblablement une autre augmentation vers 1976.

Du point de vue technique, il ne semble pas y avoir en ce moment de problèmes insolubles. Les extrémités du réseau manifestent sans doute une certaine faiblesse. Il suffirait, pour rétablir la situation, disent les uns, de construire immédiatement certaines conduites principales de soutien et de réserve. Il faudrait plutôt, disent les autres, construire tout de suite à Brossard une autre usine d'approvisionnement et de traitement.

Les problèmes suscités par l'établissement des bases servant à fixer le prix de vente de l'eau de Jacques-Cartier à ses municipalités clientes ne semblent cependant pas faciles à résoudre. Les opinions quant aux éléments de coûts à retenir sont nombreuses. On voudrait que l'appréciation de ces éléments satisfasse des intérêts opposés! C'est difficile!

Jacques-Cartier a-t-elle le droit d'exiger pour son eau plus qu'elle ne lui coûte? Jacques-Cartier peut-elle exiger qu'on la compense parce qu'elle a obéré sa faculté de financement au bénéfice des municipalités qu'elle dessert? Où se situe exactement la ligne de démarcation entre les droits des contribuables de Jacques-Cartier et ceux des municipalités voisines? A quel niveau fixer la valeur résiduaire des actifs, la vitesse de leur dépréciation, la légitimité des charges administratives? Autant de questions auxquelles la Régie des eaux doit répondre.

Quand la Régie aura fixé le prix auquel Jacques-Cartier peut vendre son eau, elle pourra faire connaître sa façon d'envisager dans son ensemble le problème d'approvisionnement d'eau de la Rive-Sud.

Le problème est complexe. Pour certaines municipalités, la tentation est forte de croire à l'avantage de se pourvoir elles-mêmes d'une usine d'approvisionnement et de traitement. Jacques-Cartier, qui s'est engagée à fond pour approvisionner ses voisins, ne voudrait évidemment pas qu'on l'abandonne à son sort dans un avenir trop immédiat. Économiquement, le volume de rendement optimum ne sera probablement atteint que vers 1976. Des conflits d'intérêts compliqués de données techniques, dont on interprète naturellement la signification selon son profit, se manifestent. L'émotivité s'en mêle. La sérénité requise pour des options sages et de bien commun est difficile à réaliser. Il ne devrait pourtant s'agir que de déterminer comment il faut procéder pour fournir au meilleur compte possible de l'eau potable aux contribuables de la Rive-Sud.

Les renseignements ci-dessous se rapportent aux dettes contractées pour l'aqueduc dans quelques municipalités stratégiques de la Rive-Sud. La Commission les a obtenus des trésoriers municipaux concernés:

Dette contractée pour l'aqueduc  
Situation de 1966

Villes	Dette	Service de la dette
Jacques-Cartier	\$13,416,355	\$775,768
Longueuil	908,685	76,076
Saint-Lambert	741,022	121,355
Saint-Hubert	1,028,200	67,285

Parce que ses données ne sont que partielles, à cause du contexte particulier au regroupement municipal envisagé, tenant compte des facteurs qui ont retenu son attention dans les chapitres précédents, la Commission recommande au Gouvernement de la Province de faire remettre à un organisme régional, par Longueuil, Saint-Lambert, Jacques-Cartier et Saint-Hubert les trois usines d'approvisionnement et de traitement d'eau potable actuellement existantes sur la Rive-Sud avec toutes les conduites principales qui les relient directement ou indirectement à l'ensemble du territoire desservi. Dans le but d'assurer une planification rationnelle et progressive soucieuse du meilleur intérêt de l'ensemble de la Rive-Sud, cet organisme régional aurait juridiction sur tout l'approvisionnement, le traitement et la distribution actuelle ou future de toute l'eau potable requise. A ces fins, l'organisme régional assumerait toutes les obligations afférentes des municipalités auxquelles il se substituerait, en exercerait tous les droits.

Quant au réseau d'égouts collecteurs, aujourd'hui à peu près complet, on le confierait à ce même organisme régional. Ce serait un premier pas dans la direction de la construction le plus tôt possible, entre Jacques-Cartier et Boucherville, de cette usine d'épuration des eaux usées que la population croissante de la région rend chaque jour plus nécessaire.

En coûterait-il plus aux contribuables pour son aqueduc et ses égouts collecteurs sous un régime d'administration régionale que sous le régime actuel? La Commission répond: certainement pas, si on tient compte de tous les facteurs! — Ici comme dans les autres secteurs, les coûts unitaires vont s'accroître. Des besoins, d'un ordre de grandeur inconnu jusqu'ici, vont apparaître bientôt avec l'augmentation de la population. De l'eau, peu importe les circonstances financières ou techniques, il en faut. Un point qui n'est pas loin d'être atteint rendra nécessaire et urgente l'épuration des eaux usées. Mieux vaut entreprendre l'établissement d'un programme de réalisation à court, moyen et long termes avec un organisme spécifiquement adapté à la fonction, capable d'envergure de vue, soucieux du bien commun général! La Commission n'éprouve aucune hésitation: avec un organisme régional on est susceptible d'obtenir de meilleurs résultats et à meilleur marché. Avantage financier d'importance qu'apporterait la régionalisation, plus sensible sans doute pour la

Ville I que pour la Ville II: la disparition des dettes afférentes au service de l'eau et qui obèrent les crédits municipaux, la disparition évidemment concomitante du service de ces dettes dont les budgets sont grevés! A n'en pas douter, cela aurait pour effet de diminuer de façon appréciable l'impact dépressif de Jacques-Cartier lors de la constitution éventuelle de la Ville I.

## CHAPITRE DIXIÈME

### LES VIDANGES

La cueillette et la disposition des ordures ménagères sur la Rive-Sud ne présentent pas de problèmes différents de ceux qu'on a examinés dans les chapitres précédents. Le phénomène des disparités s'y manifeste comme dans les autres services. Cependant, comme le service des vidanges n'absorbe pas une part prépondérante des budgets, son influence sur l'ensemble en est d'autant limité.

Le tableau 41 met en lumière un phénomène de standard particulier à Longueuil. L'enlèvement des vidanges y coûte, en chiffres absolus et proportionnels, deux fois plus qu'à Jacques-Cartier ou à Boucherville. L'explication est simple: on exige à Longueuil que les préposés à la cueillette aillent chercher les poubelles dans les remises et les y retournent après les avoir vidées. Les populations de Jacques-Cartier et celle de Boucherville consentiraient elles à payer deux fois plus pour relever le standard de leur service au niveau de celui de Longueuil? C'est un cas concret où l'uniformisation des services ne se ferait peut-être pas au niveau du mieux pourvu! C'est certainement un cas où l'harmonisation préalable s'impose.

Le tableau 41 souligne la disparité entre la valeur des biens imposables d'une municipalité à l'autre. Le coût per capita peut être très convenable relativement aux voisins, le coût par \$1,000 d'évaluation, par contre, peut sembler élevé. C'est la démonstration du besoin décelé par la Commission qui a précédé celle-ci, savoir: le coût des services essentiels est proportionnellement trop élevé dans les municipalités moins bien pourvues au plan des revenus de la population.

L'examen sommaire des caractéristiques du service des vidanges est l'occasion de faire valoir que les municipalités de la Rive-Sud ont, en plusieurs secteurs, contracté l'excellente habitude d'étudier leurs problèmes et de leur chercher une solution, en commun. Un comité d'ingénieurs municipaux a étudié le problème des vidanges à divers points de vue et sur le plan régional et sur le plan local. On y a examiné les diverses façons de se débarrasser rapidement, proprement, élégamment et sanitairement des déchets et rebuts de toute nature. On a pesé le pour et le contre du dépotoir ouvert; du remblai sanitaire; du "compostage"; de la récupération des papiers, tissus, métaux, etc; de l'incinération; etc. On y a étudié les facteurs écono-

mico-techniques de la cueillette. Et on en est venu à la préparation d'un cahier des charges type grâce auquel les municipalités peuvent négocier de façon uniforme, en vue d'objectifs uniformes, avec les entrepreneurs qui se spécialisent dans la cueillette et la disposition des ordures ménagères.

D'une façon générale, les municipalités confient à des entrepreneurs spécialisés la cueillette et la disposition de leurs vidanges. Outre cet affermage, elles ne retiennent qu'un personnel de contrôle ou d'urgence.

Les dépotoirs ne sont pas encore un problème grave sur la Rive-Sud. On peut y accéder sans parcourir des distances qui en rendraient l'usage d'un coût prohibitif. Leur contrôle sanitaire semble à peu près convenable. L'incinérateur régional n'est pas de rigueur immédiate.

Selon la Commission, le regroupement municipal n'augmenterait pas, pour le contribuable, les coûts du service des vidanges. Il peut même s'y réaliser certaines économies d'échelles. Gare cependant au relèvement de standard qui non seulement peut neutraliser l'économie mais la renverser du tout au tout. La préplanification de l'uniformisation s'impose ici comme ailleurs.

## CHAPITRE ONZIÈME

### SANTÉ ET BIEN-ÊTRE

Pour la santé et le bien-être social de leurs citoyens, les municipalités de la Rive-Sud s'en remettent toutes, sauf Saint-Lambert, aux services mis à leur disposition à cet effet par les ministères provinciaux. Les déboursés municipaux de ce secteur sont principalement constitués des rétributions fixées par la loi. Pour se rendre compte de leur importance relative, on peut se référer au tableau 42 de l'annexe principale. On y trouvera, pour chaque municipalité, le coût total du service de santé et de bien-être, le coût per capita, le coût par \$1,000 d'évaluation imposable et le pourcentage du budget qu'il absorbe. On y verra, que sauf pour Saint-Lambert, Saint-Hubert et Laflèche, les services de santé ne requièrent pas plus de 1.55% du budget de leurs municipalités. Sauf Brossard, Laflèche et Saint-Hubert, la santé et le bien-être ne coûtent pas \$1.35 par tête. Le cas de Saint-Hubert semble être particulier.

Pour peu qu'on reste en contact avec le sol, qu'on continue à s'en remettre aux services des ministères provinciaux, la Commission ne voit pas comment un regroupement municipal pourrait modifier sinon à la baisse, par économie d'échelle, le coût pour le contribuable des services de santé et de bien-être.

Quant aux services récréatifs et communautaires, ils tiennent de si près à la tradition culturelle des populations desservies qu'il semble impossible de s'en faire une idée juste d'avance. La Commission ne craint cependant pas d'affirmer que la tendance à la hausse des dépenses récréatives et culturelles des municipalités, qui se remarque depuis cinq ou six ans, ne peut que s'accélérer. La civilisation du loisir n'en est qu'à ses débuts. Il y a même lieu de prévoir le passage des loisirs à la catégorie nécessaire, voire même urgente des besoins municipaux à satisfaire, de la catégorie désirable où on les classe maintenant si on leur est sympathique! Comment les portefeuillistes ou les contrôleurs du crédit municipal vont-ils s'accommoder de cette situation? On a déjà vu des évolutions plus significatives encore.

Selon la Commission, le prix des services municipaux récréatifs et communautaires, qu'aura à payer le contribuable du Québec, ne peut que s'accroître. La croissance sera certainement encore plus sensible sur la Rive-Sud, plus particulièrement dans les municipalités de la Ville II, à cause du fait que plusieurs d'entre elles, comme on

peut le voir au tableau 43 n'ont même pas encore pris le départ! Aucun doute que les coûts de Saint-Lambert, de Greenfield Park et de Prévile seraient affectés pour compenser la situation de leurs voisins. Aider Notre-Dame et Laflèche à relever leur standard social correspond à l'intention généreuse de la Commission précédente. Ce n'est peut-être pas aussi certain pour Brossard et Saint-Hubert? Par ailleurs, on doit prévoir que le regroupement sera une source de certaines économies à cause de meilleures et plus complètes utilisations.

## CHAPITRE DOUZIÈME

### L'ORGANISME RÉGIONAL

La Commission d'étude des problèmes municipaux de la Rive-Sud avait recommandé la constitution d'un gouvernement régional auquel serait confié l'administration de certains services d'intérêt commun aux Villes éventuelles I, II et III.

Au cours de ce rapport, on a fait référence assez souvent à un organisme régional auquel on confierait l'exécution de certaines fonctions d'intérêt général. Ce fut notamment le cas pour la police, la protection incendie, l'aqueduc, l'épuration des eaux usées et l'incinération éventuelle des ordures ménagères.

La Commission renouvelle avec insistance certaines suggestions qu'elle a formulées au cours de ce rapport. Elle croit à la nécessité d'un concours largement ouvert pour le recrutement des grands commis et du personnel d'appui ou d'exécution de l'organisme régional. Elle affirme de nouveau qu'il est essentiel au succès du regroupement et de la régionalisation de confier à des techniciens de l'administration municipale actuellement en place sur la Rive-Sud la planification concrète et détaillée des champs d'action, de procédures et des mécanismes des divers secteurs de la régie régionale. La Commission recommande aussi de préparer soigneusement d'avance les diverses étapes d'établissement et de ne les introduire qu'une à une progressivement, avec prudence et circonspection. La Commission croit à la nécessité absolue de donner une chance à l'organisme de s'installer et de se roder avant de le trop charger. Elle souhaite qu'on évite l'engorgement dont on n'est pas encore revenu complètement à certain endroit!

Il n'y a pas lieu de refaire ici l'étude des services régionaux examinés dans les pages précédentes. Il suffit de s'y rapporter.

La Commission manifeste son accord avec la Commission qui l'a précédée. D'accord, il faut confier à l'organisme régional l'évaluation des biens fonds, la régie des transports en commun et le grand urbanisme. La Commission verrait également d'un bon oeil l'installation au sein de l'organisme régional d'un centre de traitement automatique des données dont profiteraient les Villes I, II et III.

Quant au logement de l'organisme régional, tout hôtel de ville ou édifice public désaffecté ferait l'affaire pour les débuts.

Selon la Commission, il faut éviter de composer le conseil régional de délégués des conseils municipaux I, II ou III. L'expé-

rience a démontré que c'est, là, source de conflits stérilisants et inutiles. La Commission recommande plutôt de faire élire directement les conseillers régionaux par des circonscriptions intermunicipales de vote. On pourrait cependant, avec des délégués des conseils I, II et III, former avec avantage une deuxième chambre consultative disposant d'un veto suspensif à terme relativement court. Le conseil régional, en l'occurrence, devrait lui soumettre certaines catégories de ses décisions avant qu'elles ne deviennent exécutoires.

L'évaluation municipale, pour fin de taxation, est ordinairement bien faite sur la Rive-Sud. Elle diffère cependant d'une municipalité à l'autre au moins pour le pourcentage de la valeur réelle retenue. Certaines municipalités confient leur évaluation à un de leurs propres services, d'autres le confient à des spécialistes de l'extérieur. Selon la Commission, il n'y a pas de raison pour que le fonctionnement d'un service d'évaluation d'envergure régionale coûte plus cher que l'ensemble des services bien organisés existants. Au contraire! Après installation et rodage, avec le concours d'un centre bien équipé pour le traitement automatique des données, la tâche pourrait être accomplie avec plus d'efficacité, plus rapidement et uniformément à meilleur coût. Ici comme ailleurs, il ne faudrait pas succomber à l'ivresse du nouveau. Plus qu'ailleurs, la fièvre du technocrate et l'influence de M. Parkinson sont à craindre. Evidemment, l'économie d'échelle ne deviendra sensible qu'après un certain temps si elle le devient jamais. C'est qu'ici comme ailleurs, l'économie d'échelle est compensée par le relèvement des standards des municipalités moins pourvues.

Le grand urbanisme entraînera des frais qu'on ne fait guère en ce moment. Ce sera une augmentation nette du coût. En retour, il y aura évidemment le service qui sera rendu. Malheureusement, l'urbanisme ne se prête pas toujours à la justification des frais directs qu'il entraîne. Ce n'est pas qu'on n'en entende pas parler. C'est plutôt qu'il n'est pas toujours facile d'attribuer directement et exclusivement les mérites d'une réalisation, d'une orientation, d'une réglementation, d'une interdiction, d'une prescription ou d'une omission à l'urbanisme! Autrement dit, quand il s'agit d'urbanisme, le contribuable ne sent pas très bien pourquoi il paie. L'urbanisme peut, en étant modeste au départ, moins de \$100,000 ou \$0.50 per capita, rendre des services signalés. L'expansion viendra avec la démonstration de l'utilité.

Le transport en commun est une fonction régionale urgente pour la Rive-Sud. Des études préliminaires extensives et de fond s'imposent depuis un certain temps. En outre, une commission spécialisée et permanente, assistée d'un personnel adéquat, érigée en service, non seulement doit se charger de la planification, de l'organisation et de l'administration d'un réseau public de transport en commun, mais doit remettre en question et d'une façon continue tous

les aspects et les secteurs de l'efficacité économique et technique des moyens mis à la disposition de la population pour se déplacer pas rien que vers ou de Montréal mais vers ou de tous les secteurs de la Rive-Sud. Aucun doute que l'entretien de tels mécanismes entraînera des frais très considérables, au départ plus que par la suite. Quant aux contribuables des Villes I et II, ils peuvent, à ce titre, s'attendre à des appels de fonds non seulement pour les frais de fonctionnement de l'appareil administratif mais comme subvention du transport lui-même. Ils ont d'ailleurs commencé à le faire en certaines municipalités. A combien s'élèvera la note? La Commission l'ignore.

Le centre de traitements automatiques des données, dont serait doté l'organisme régional, serait à la disposition et des services régionaux et des services locaux. De cette façon, on pourrait s'équiper non seulement pour effectuer des travaux de routine mais pour accomplir des tâches complexes et même aider les administrateurs professionnels ou élus à prendre des décisions. On aurait ainsi la chance d'utiliser intensément et le personnel technique et l'appareillage. On en réduirait ainsi le coût d'utilisation unitaire. Il ne faudrait cependant pas s'attendre à ce que le recours à l'électronique et à l'informatique réduise les coûts globaux. Il en coûtera plus mais on recevra plus.

Donc, si la police, l'évaluation, l'aqueduc et les égouts ne semblent pas devoir entraîner des coûts supplémentaires, même en en relevant le standard et en les uniformisant éventuellement sur tout le territoire, il n'en est pas de même du gouvernement régional lui-même, de ses organismes de soutien, de l'urbanisme, du transport en commun, de l'informatique, de la protection incendie, de l'épuration des eaux usées, de l'incinération. On devra nécessairement augmenter les contributions actuelles des contribuables. L'introduction progressive des programmes de réalisation permettra que l'augmentation des contributions ne soit que progressive elle aussi. Il faut bien remarquer toutefois que ce n'est ni le regroupement ni la régionalisation qui entraîneront des hausses de contribution. Au contraire, en l'absence du regroupement et de la régionalisation, il en coûterait certainement beaucoup plus! Le relèvement des contributions proviendra de l'augmentation des populations, du passage du palier semi-rural au palier urbain, de l'absence actuelle et presque complète de certains services essentiels, de la réhabilitation de certains autres services en certains secteurs, de l'extension à toute la région d'un standard uniforme pour les services municipaux, de la prévention de désastres socio-économiques menaçants. Regroupement ou pas, les contribuables vont devoir payer plus.



## CHAPITRE TREIZIÈME

### QUELQUES ASPECTS PARTICULIERS

Les subventions  
L'aéroport de Saint-Hubert  
La taxe de vente  
La rénovation urbaine  
Les développements en îlots  
Les terres en spéculation

#### 1. *Les subventions:*

Le gouvernement provincial a déjà accordé des subventions très généreuses aux municipalités de la Rive-Sud. Jacques-Cartier, Brossard, Laflèche et Saint-Hubert ont été particulièrement bien traités sous ce rapport. Pour la Commission, il s'agissait de sonder l'avenir pour déterminer le rôle que joueraient y jouer les subventions.

Selon les fonctionnaires du ministère des Affaires Municipales, les municipalités dont la population dépasserait 10,000, ne recevraient plus de subvention à partir de 1968. En cas de fusion cependant, on fera honneur aux engagements du moment. Il se peut aussi qu'on accorde des subventions à une ville de plus de 10,000 habitants si les travaux subventionnés profitent aussi et directement à une agglomération de moins de 10,000.

Le tableau 44 décrit le statut des subventions des municipalités de la Rive-Sud de 1967 à 1971. Sauf à Notre-Dame on peut le constater, les subventions n'ont guère de signification budgétaire réelle. Aussi, la Commission ne s'y arrête-t-elle pas plus longtemps.

#### 2. *L'aéroport de Saint-Hubert:*

La Commission qui a précédé celle-ci avait suggéré de rectifier les frontières municipales entre Jacques-Cartier et Saint-Hubert de façon à les ramener à la voie ferrée des chemins de fer nationaux et à la route 9. L'aéroport aurait dès lors fait partie de la Ville 1 alors que Saint-Hubert aurait fait partie de la Ville 2. Selon la Commission, Saint-Hubert, pendant un certain temps au moins, formerait avec Laflèche, Notre-Dame et Brossard une ville en stage de remédiation avant son regroupement avec Saint-Lambert, Lemoyne, Préville et Greenfield Park.

Que la première recommandation se réalise ou que ce soit la seconde, il serait très difficile d'amputer la nouvelle entité municipale de l'aéroport. La base aérienne rapporte en effet plus de \$100,000 en taxe ou en versements tenant lieu de taxe à Saint-Hubert. C'est une somme significative au niveau des budgets municipaux. Sa disparition entraînerait nécessairement une perturbation qu'il faudrait sans doute compenser.

3. *La taxe de vente:*

Le mécanisme de distribution de la taxe de vente aux municipalités donne actuellement lieu à certaines injustices. Les municipalités, ayant en effet la bonne fortune de posséder des centres commerciaux, des commerces d'automobiles au détail et certains autres types d'établissements, sont avantagées du fait qu'une part très importante de la taxe qu'on y perçoit leur est versée. Cependant ces centres ne pourraient même pas exister s'il leur fallait restreindre leur clientèle à la population de la municipalité où ils sont établis. Les municipalités voisines cependant fournissent les clients mais ne reçoivent qu'une portion congrue de la taxe. Comment faire autrement? On n'a pas encore réussi à trouver un moyen pratique. Le regroupement municipal, à n'en pas douter, diminuerait considérablement l'influence de cette anomalie.

4. *La rénovation urbaine:*

Sous ce titre, la Commission voudrait que chez les administrateurs municipaux, professionnels ou élus, on se préoccupe au moins autant de la promotion humaine du citoyen mal logé que de l'amélioration de la rentabilité-taxe de l'occupation du sol. La Commission se demande si certaines démolitions — grandes constructions — se justifient aussi bien du point de vue social que de celui de l'augmentation des revenus municipaux: La pression de l'équilibre budgétaire peut expliquer bien des choses. La Commission le reconnaît.

5. *Les développements en îlots:*

La Commission n'y verrait pas d'objection si les promoteurs faisaient les frais des raccordements aux services: rues, pavage, trottoirs, éclairage, drainage, égout, aqueduc, etc. On pourrait même prévoir des remboursements au fur et à mesure que se combleraient les vides.

6. *Les terres en spéculation:*

Selon la Commission, on pourrait songer à une taxation décroissante du profit de capital en fonction inverse de la durée de la propriété . . . à moins évidemment de taxer comme tous les autres contribuables les propriétaires des terres en culture ou non sises à l'intérieur du territoire municipal.

## CHAPITRE QUATORZIÈME

### CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

La Commission avait pour but "d'étudier les implications financières et autres résultant du regroupement des municipalités" . . . de Longueuil, Jacques-Cartier et Boucherville en une première ville; de Saint-Lambert, Lemoyne, Greenfield Park, Prévile, Brossard, Notre-Dame, Laflèche et Saint-Hubert en une deuxième; de Saint-Bruno et Saint-Basile en une troisième.

La Commission se composait d'un commissaire, Me Henri-Paul Lemay, et d'un secrétaire, M. Gilbert-A. LaTour.

La Commission a constaté:

1. Qu'il n'était pas possible de comparer les états financiers des municipalités qui faisaient l'objet de ses études. La Commission a dû faire préparer certains états uniformes;
2. Que les disparités démographiques et financières des municipalités de la Rive-Sud étaient nombreuses, de tout ordre et de grande amplitude;
3. Que, regroupement ou pas, les coûts continueraient d'augmenter. Le regroupement pourrait cependant en infléchir la courbe ascendante;
4. Qu'en régime de regroupement, les économiquement forts s'affaiblissent dans la proportion qu'ils contribuent à l'amélioration du sort des économiquement faibles;
5. Que les villes à économie stabilisée subiront le choc de la fusion avec des villes en équilibre instable;
6. Que l'administration générale de deux villes de 100,000 habitants serait probablement plus complète, plus efficace et plus économique que celle des municipalités moins peuplées en existence;
7. Qu'un service régional de police serait plus efficace, plus complet et plus économique que les services existants;
8. Que les sommes consacrées en ce moment à la protection-incendie sur la Rive-Sud sont incroyablement et dangereusement trop faibles;
9. Que la taille de la dette de certaines municipalités et l'importance des sommes consacrées à son service pourraient, d'une

- part, rendre plus onéreux sinon parfois presque impossibles, les emprunts des prochaines années et d'autre part, diminuer dangereusement la flexibilité budgétaire des villes regroupées;
10. Que l'administration et les frais fixes du service des travaux publics semblent susceptibles d'économie d'échelle appréciable, donc, bien se trouver d'un regroupement. Cette économie peut cependant non seulement être neutralisée mais être renversée par la trop grande hâte à relever les standards dans les municipalités moins pourvues;
  11. Que les services d'aqueduc qui sont généralement une source de revenus nets modestes dans l'ensemble des municipalités de la Rive-Sud ne peuvent que se trouver mieux d'un regroupement;
  12. Que des conflits intermunicipaux où l'intérêt régional et celui du contribuable sont impliqués, ont comme origine l'approvisionnement d'eau;
  13. Que les services de vidange ne peuvent que bénéficier du regroupement à tous les points de vue;
  14. Que les services de santé et de bien-être, relevant directement des ministères provinciaux, sont indifférents au regroupement ou à la décentralisation municipale. Ils sont de fait déjà régionalisés;
  15. Que les services récréatifs et de culture, regroupement ou pas, prendront de plus en plus d'expansion. Pour le contribuable, leur coût ne cessera de croître;

... et recommande au gouvernement:

1. De procéder d'urgence à l'uniformisation obligatoire des systèmes et procédures comptables en usage dans les municipalités du Québec, comme on l'a fait pour les commissions scolaires; (R1-page 7)
2. De viser à la centralisation automatique à Québec de toutes la comptabilité municipale; (page 9)
3. De tenir compte des exigences du traitement automatique des données dans la préparation de l'uniformisation ci-dessus; (R2-page 9)
4. De n'aborder les uniformisations sociales et administratives que d'une façon méthodique, progressive, participative et généralement répartie dans le temps; (R3-page 10)
5. De nommer, pour chaque regroupement de même que pour l'organisme régional prévu, un coordonnateur-animateur pour procéder, avec les gérants municipaux en place et leurs chefs de service, à l'organisation technique des procédures et méca-

nismes, de même qu'à la planification concrète, détaillée et circonstanciée de la fusion des services; (R4-page 10)

6. De prendre une mesure analogue à la précédente, pour, d'une part, préparer avec les maires et les gérants des municipalités intéressées, la charte des villes regroupées de même que celle de l'organisme régional et, d'autre part, contrôler et critiquer les projets techniques préparés par les gérants (R5-page 11)
7. De procéder par concours et jury pour le recrutement des gérants, des cadres, du personnel de maîtrise et du personnel d'exécution des villes proposées et de l'organisme régional; (R6-page 11)
8. D'organiser le plus tôt possible un service régional de police autonome ou affermé; (R. page 45)
9. D'avoir recours à des étapes pour constituer la Ville II. En attendant, Brossard, Notre-Dame, Laflèche et Saint-Hubert seraient regroupées pour un stage remédiateur cependant que Saint-Lambert, Lemoyne, Greenfield Park et Prévile feraient l'apprentissage de la fusion; (page 49)
10. De constituer de toute urgence une ou deux brigades de protection-incendie adéquate pour l'ensemble de la Rive-Sud même au prix d'un accroissement de charge pour le contribuable; (page 54)
11. De confier à l'organisme régional une entière juridiction sur l'approvisionnement, le traitement et la distribution en conduites principales de l'eau requise par les contribuables de la Rive-Sud; (page 61)
12. De charger l'organisme régional de l'épuration à relativement brève échéance des eaux usées de la région; (page 61)
13. De confier à l'organisme régional la solution du problème du transport en commun sur la Rive-Sud de lui confier aussi l'administration du réseau éventuel de transport; (page 68)
14. D'attendre pour regrouper Saint-Bruno et Saint-Basile; (page 12)
15. D'agir avec prudence, d'une façon progressive et surtout de bien préparer d'avance et par le détail de toute sa technicité tout regroupement. (tout le rapport)

La Commission croit avoir apporté une contribution à la méthodologie des études requises avant les regroupements municipaux. La découverte dont elle est la plus heureuse: l'importance sine qua non de la préparation technique détaillée et participative de tous les éléments d'un regroupement municipal.

Respectueusement soumis.

## PERSONNES ET ORGANISMES CONSULTÉS :

- M. Georges Longval, *économiste*, directeur de l'Office de recherches économiques, Ville de Montréal,
- M. Albert Leduc, *chef de la section mécanique et électricité*, Service des travaux publics — Ville de Montréal,
- M. Guy Trudel, *préposé à la planification et à la recherche*, Service de la police, Ville de Montréal,
- M. Marc Perron, *gérant municipal*, Ville de Laval,
- M. Yvon Tremblay, *chef du bureau du plan*, ministère des Affaires municipales,
- M. Robert Robert, *urbaniste du bureau du plan*, ministère des Affaires municipales,
- M. C.-E. Cloutier, *Caisse de dépôts et placement*,
- M. F.-X. Perreault, *Commissaire des incendies du Québec*,
- M. J.-G. Delage, *Chef des projets spéciaux au Commissariat des incendies*,
- M. G. Jolicoeur, *régisseur*, Régie des eaux du Québec,
- M. Paul Paquette, *régisseur*, Régie des eaux du Québec,
- MM. les maires des municipalités de la Rive-Sud,
- MM. les gérants et les trésoriers des municipalités de la Rive-Sud,
- M. Jean Tétrault, *président*, Société pour le progrès de la Rive-Sud.

## BIBLIOGRAPHIE:

- Performance of Urban Functions: Local and Areawide.*  
Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1963,  
U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.
- Municipal Year Book 1967*  
International City Managers' Association — Chicago
- Police Systems in the United States, (1960)*  
Bruce Smith, chez Harper & Row, 43 East 33rd St., New York
- Recent Developments in Municipal Law Enforcement*  
Gordon-E. Misner, The Journal of Criminal Law — Jan.-  
Fev., 1960
- La protection-incendie sur la Rive-Sud, — avril 1968*  
Le Commissariat des Incendies de la province de Québec —  
Ministère des Affaires municipales, boul. Charest, Québec.
- Municipal Refuse Disposal — 1966*  
American Public Works Association — Chicago
- Refuse Collection Practice — 1966*  
American Public Works Association.
- Marginalité dans les services d'utilité publique*  
M. Desrochers — Revue Force — Hydro Québec — Automne  
1967.
- Automatic Data Processing in Local Government,*  
Kenneth-L. Kraemer, University of Southern California.
- Rapports financiers et budgets 1964-1967*  
St. Catharines—Ontario  
Sudbury — Ontario  
Sherbrooke — Québec.
- Budget 1967 — Laval — Québec







BIBLIOTHÈQUE

Bibliothèque administrative



QMC A 183 225