Service des finances

Réforme du financement des arrondissements

Budget paramétrique – Application spécifique

« Administration générale »

Le 21 juillet 2014

Division de la planification budgétaire

Direction de la planification stratégique



Table des matières

1.	Introdu	uction	1
2.	Budge	et paramétrique de 2006	2
	2.1.	Grands principes	2
	2.2.	Application à l'activité	2
		2.2.1. Forces et faiblesses du modèle de 2006	3
3.	Budge	et paramétrique appliqué à 2014	4
	3.1.	Présentation du schéma du budget paramétrique	4
	3.2.	Partage des compétences	5
	3.3.	Établissement du budget redressé	5
	3.4.	Ajustements à l'enveloppe	6
	3.5.	Paramètres de répartition retenus	9
	3.6.	Mesures des paramètres retenus pour la paramétrisation du budget 2014	9
	3.7.	Résultats des budgets paramétrés	10
	3.8.	Évolution des paramètres dans le temps	11
4.	Norme	es de service	12
5.	Partag	ge des gains de productivité	12
6.	Reddit	tion de compte	12
7.	Préoc	cupations additionnelles	12
Anne	exe : Pai	ramètres non retenus	13

1. Introduction

En juin 2012, le Service des finances présentait, à la Commission sur les finances et l'administration, un rapport basé sur les travaux entrepris par le CIRANO dans le cadre d'une vaste revue du financement des arrondissements montréalais. La Commission a proposé certaines recommandations au comité exécutif, qui a approuvé la poursuite des travaux.

Le Service des finances a mis en place un plan de travail visant à produire un budget paramétrique en mesure de refléter les nouvelles réalités des arrondissements. Sa réalisation nécessite la mise en place de plusieurs composantes dont une réforme du financement des arrondissements. La réforme est d'abord un exercice stratégique de réallocation budgétaire qui vise à paramétrer, par activité, les budgets de fonctionnement existants et à instaurer des normes (lorsque requis). Pour ce faire, la démarche inclut notamment une révision de la gouvernance de certaines activités et l'établissement d'un mode de partage des gains de productivité.

Des groupes de travail ont été formés par activité budgétaire. Les arrondissements ont été invités à participer en s'impliquant dans un des groupes de travail. Le mandat de ces groupes a consisté à partager leur expertise dans le domaine d'activités analysé et leur connaissance des réalités en arrondissement, tout en endossant une vision globale. Les membres des groupes ont également assumé un rôle de communication important auprès de leurs collègues, confrères et supérieurs, que ce soit pour la collecte d'informations nécessaires à la poursuite des travaux, ou pour la diffusion des réflexions menées par le groupe.

Ce document vise à présenter les résultats de l'ensemble des travaux qui ont été réalisés et qui seront mis en place dans les prochaines années pour l'activité « Administration générale ». Seront abordées l'application à l'activité du budget paramétrique de 2006 (point de départ à la réflexion du groupe de travail) et l'explication des résultats des travaux de paramétrisation du nouveau modèle de financement. Finalement, les recommandations en matière de gouvernance, de paramètres de répartition et de normes de service seront présentées.



2. Budget paramétrique de 2006

2.1. Grands principes

Le budget paramétrique de 2006 visait à déterminer quel montant était nécessaire dans chaque arrondissement pour que ces derniers puissent offrir à leurs résidents un niveau *moyen* de service. Il devait donc permettre de déterminer quels arrondissements étaient sous-dotés et surdotés par rapport aux sommes nécessaires pour offrir ce niveau moyen de service.

Afin d'établir le budget paramétrique, les budgets de dépenses de tous les arrondissements par activité ou par ensemble d'activités ont été additionnés. Les budgets des arrondissements ont été rendus comparables par certains ajustements.

Une fois l'enveloppe ajustée déterminée, des paramètres ont été choisis afin de redistribuer l'enveloppe entre les arrondissements. La paramétrisation terminée, un ajustement à verser aux arrondissements jugés sous-dotés a pu être déterminé, afin qu'ils puissent rattraper leur retard sur quatre ans.

Lors des travaux de 2005, il a été considéré qu'une fois le budget paramétrique global défini, une dernière étape devait permettre d'allouer des sommes centrales supplémentaires à certains arrondissements afin de compenser certains coûts supplémentaires relatifs à la défavorisation de la population.

Un budget à options était alors présenté aux arrondissements. Chaque arrondissement se voyait automatiquement octroyer la plus avantageuse des trois options :

- 1) Un quart de sa sous-dotation
- 2) Une indexation de 1,5 %
- Un fonds de développement (basé sur le développement enregistré sur son sol).

Enfin, les budgets étaient redressés pour déterminer les dotations des arrondissements.

2.2. Application à l'activité

Tableau 1 Paramètres et pondérations retenus en 2006

Budget paramétrique 2006						
Pondération	Ajustements					
Aucune	CSST et cols bleus Approvisionnement et informatique Comptabilité et paie Temps supplémentaire Ressources humaines Libérations syndicales					
	Pondération					

Après quelques ajustements pour rendre les budgets comparables et une fois toutes les activités paramétrées, l'enveloppe ajustée de l'activité « Administration générale » est répartie selon une formule de répartition au prorata du total des budgets paramétriques des autres activités.



2.2.1. Forces et faiblesses du modèle de 2006

Élaboré avec le concours d'experts externes (INRS) et sur la base d'une méthodologie solide, le budget paramétrique a permis pour la première fois de déterminer des niveaux de sous-dotations et de surdotations des arrondissements. Le CIRANO a, d'ailleurs, vanté la qualité de la démarche en mai 2012 : « notre évaluation de la formule du BP [budget paramétrique] est dans l'ensemble fort positive. C'est un effort sérieux de décomposer les coûts et de les financer correctement. » 1

Aucune faiblesse spécifique à l'activité « Administration générale » n'a été identifiée.

-

¹ Jean-Philippe MELOCHE et François VAILLANCOURT. Le financement des arrondissements de Montréal : constats, principes et options, mai 2012, p. 62.

3. Budget paramétrique appliqué à 2014

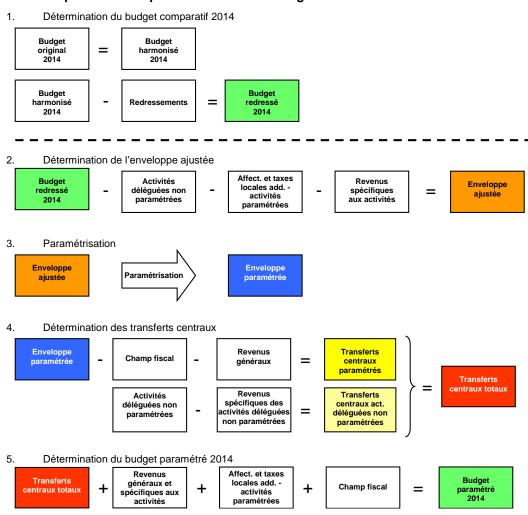
D'un point de vue de présentation budgétaire, l'activité « Administration générale » se décline principalement via les activités budgétaires suivantes :

- conseil et soutien aux instances politiques,
- cour municipale et magistrature,
- affaires civiles,
- administration, finances et approvisionnement,
- gestion de l'information,
- greffe,
- gestion du personnel,
- relations avec les citoyens et communications.

3.1. Présentation du schéma du budget paramétrique

Le schéma ci-dessous présente sommairement le processus de paramétrisation qui s'applique à l'ensemble des activités pour parvenir à la détermination d'un budget paramétré pour chaque arrondissement.

Tableau 2 Schéma du processus de paramétrisation des budgets des arrondissements



3.2. Partage des compétences

L'activité « Administration générale » est une compétence locale. Aucun changement de compétence n'est envisagé pour cette activité.

3.3. Établissement du budget redressé

Pour les arrondissements, les principales activités administratives regroupent le conseil et soutien aux instances politiques (cabinet politique excluant la rémunération des élus); l'administration, finances et approvisionnement (ressources financières et matérielles et direction d'arrondissement); la gestion informatique; le greffe; la gestion du personnel et les relations avec les citoyens et communications.

Harmonisation des budgets

En 2013, un exercice d'harmonisation est venu changer la répartition des budgets originaux entres les activités de chaque arrondissement. En 2014, un tel exercice n'est plus nécessaire car les ajustements sont déjà intégrés aux budgets originaux.

L'écart entre le budget original et le budget harmonisé de l'arrondissement de Ville-Marie est attribuable à son budget de « Soutien matériel et technique » qui n'a pas été réparti entre les différentes activités comme prévu dans les travaux d'harmonisation. Ce budget a été réparti au prorata des répartitions que l'arrondissement avait fournies en 2013.

Le groupe de travail s'est entendu pour paramétrer l'activité « Administration générale » au prorata du résultat des budgets dans les autres activités paramétrées des arrondissements. Le budget de l'informatique est dissocié afin de le paramétrer uniquement aux arrondissements concernés au prorata du total de leur budget paramétré dans les autres activités.

Redressement

Il n'y a aucun redressement pour l'activité « Administration générale ».

Le tableau suivant présente les budgets 2014 de dépenses pour l'activité « Administration générale ».



Tableau 3 Budgets 2014 des arrondissements pour l'activité « Administration générale »

Arrondissements	Budget original 2014	Budget harmonisé 2014 : autres	Budget harmonisé 2014 : équipe informatique	Total budget redressé 2014 (000 \$)	
	(000 \$)	(000 \$)	(000 \$)		
Ahuntsic-Cartierville	9 109,0	9 109,0	0,0	9 109,0	
Anjou	4 457,5	4 006,6	450,9	4 457,5	
Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce	8 074,3	8 074,3	0,0	8 074,3	
Lachine	4 854,4	4 196,5	657,9	4 854,4	
LaSalle	6 494,0	5 756,3	737,7	6 494,0	
L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève	2 804,8	2 731,8	73,0	2 804,8	
Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	7 178,8	7 178,8	0,0	7 178,8	
Montréal-Nord	7 058,9	6 532,0	526,9	7 058,9	
Outremont	3 186,9	3 118,9	68,0	3 186,9	
Pierrefonds-Roxboro	5 019,5	4 830,0	189,5	5 019,5	
Plateau-Mont-Royal	6 784,7	6 784,7	0,0	6 784,7	
Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles	9 445,2	9 445,2	0,0	9 445,2	
Rosemont-La Petite-Patrie	9 771,2	9 771,2	0,0	9 771,2	
Saint-Laurent	10 832,3	9 037,3	1 795,0	10 832,3	
Saint-Léonard	6 460,5	5 926,3	534,2	6 460,5	
Sud-Ouest	7 734,1	7 734,1	0,0	7 734,1	
Verdun	5 100,6	4 658,0	442,6	5 100,6	
Ville-Marie	13 255,6	14 125,0	0,0	14 125,0	
Villeray–St-Michel–Parc-Extension	7 536,7	7 536,7	0,0	7 536,7	
Total	135 159,0	130 552,7	5 475,7	136 028,4	

3.4. Ajustements à l'enveloppe

Les budgets redressés font l'objet de certains ajustements additionnels afin de déterminer les enveloppes ajustées qui seront paramétrées. Ces ajustements ne font toutefois pas varier le budget global de l'activité « Administration générale ».

Activités déléguées non paramétrées

Le budget du Bureau des véhicules (SAAQ) de l'arrondissement de Lachine, constitué d'un budget de dépenses de fonctionnement de 0,6 M\$ et de revenus de 0,5 M\$, a été traité comme une activité déléguée non paramétrée.

Pour les mêmes considérations, le budget d'entretien des bâtiments corporatifs de l'arrondissement de Ville-Marie s'élevant à 3,1 M\$ a également été traité comme une activité déléguée non paramétrée.

Taxes additionnelles et affectations de surplus

Le modèle paramétrique vise à redistribuer entre les arrondissements, par activité, l'équivalent des montants des transferts centraux versés aux arrondissements par la Ville avant la réforme. Ainsi, des budgets de dépenses de certains arrondissements, doivent être retirés les sommes financées par des taxes locales additionnelles et des affectations de surplus.

Les revenus sont exclus de l'enveloppe de chaque activité, « Équipe informatique » et « Autres » proportionnellement.

Cela représente un total de 6,6 M\$ pour l'activité « Administration générale ».



Revenus spécifiques

Les revenus spécifiques aux activités sont ensuite soustraits du budget redressé. En effet, ces revenus continueront à être perçus et utilisés comme source de financement par les arrondissements pour les différentes activités. Ils doivent être exclus des transferts centraux.

Les principaux revenus spécifiques pour l'activité regroupent les tarifs pour actes d'assermentation, pour location de salles, etc.

Les revenus de 0,1 M\$ relatifs aux amendes provenant du remorquage de véhicules sont traités dans le modèle du déneigement. Les revenus d'occupation du domaine public, inclus dans l'activité « Administration générale » totalisant 0,5 M\$, sont considérés comme des revenus généraux (voir le tableau 2). Les revenus spécifiques de l'activité « Administration générale » sont donc réduits de 0,6 M\$.

Les revenus spécifiques représentent un total de 4,3 M\$ pour l'activité « Administration générale ».

Enveloppe ajustée

L'enveloppe ajustée de l'ensemble des arrondissements totalise 121,4 M\$, dont 5,0 M\$ pour « l'Équipe informatique » et 116,4 M\$ pour « Autres ». Ce sont ces enveloppes qui font l'objet de la paramétrisation.



Tableau 4 Détermination de l'enveloppe ajustée de l'activité « Administration générale »

Arrondissements	Budget redressé 2014	Activité déléguée non paramétrée	Taxes additionnelles et affectations de surplus	Revenus spécifiques	Enveloppe ajustée 2014
	(000 \$)	(000 \$)	(000 \$)	(000 \$)	(000 \$)
Ahuntsic-Cartierville	9 109,0	0,0	(20,9)	(184,2)	8 903,9
Anjou	4 457,5	0,0	(461,1)	(23,0)	3 973,4
Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce	8 074,3	0,0	(79,1)	(172,1)	7 823,1
Lachine	4 854,4	(561,7)	(502,7)	(198,8)	3 591,2
LaSalle	6 494,0	0,0	(928,0)	(109,0)	5 457,0
L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève	2 804,8	0,0	(19,7)	(35,1)	2 750,0
Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	7 178,8	0,0	(548,3)	(88,5)	6 542,0
Montréal-Nord	7 058,9	0,0	(845,2)	(99,5)	6 114,2
Outremont	3 186,9	0,0	(230,3)	(454,7)	2 501,9
Pierrefonds-Roxboro	5 019,5	0,0	(384,1)	(63,0)	4 572,4
Plateau-Mont-Royal	6 784,7	0,0	(336,0)	(347,1)	6 101,6
Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles	9 445,2	0,0	(772,2)	(59,9)	8 613,1
Rosemont-La Petite-Patrie	9 771,2	0,0	(18,5)	(213,8)	9 538,9
Saint-Laurent	10 832,3	0,0	(492,7)	(1 285,5)	9 054,1
Saint-Léonard	6 460,5	0,0	(341,5)	(159,8)	5 959,2
Sud-Ouest	7 734,1	0,0	(165,6)	(136,4)	7 432,1
Verdun	5 100,6	0,0	(388,5)	(41,4)	4 670,7
Ville-Marie	14 125,0	(3 132,6)	(41,0)	(324,1)	10 627,4
Villeray-St-Michel-Parc-Extension	7 536,7	0,0	(59,7)	(265,6)	7 211,4
Total	136 028,4	(3 694,3)	(6 635,2)	(4 261,5)	121 437,5

Tableau 5 Enveloppes ajustées par activité

Activité	Enveloppe ajustée 2014		
	(000 \$)	(%)	
Administration générale			
Équipe informatique	5 020,0	4,1 %	
Autre budget « Administration générale »	116 417,5	95,9 %	
Total	121 437,5	100,0 %	

3.5. Paramètres de répartition retenus

Le tableau suivant présente les paramètres et les pondérations retenus par le groupe de travail.

Tableau 6 Paramètres et pondérations retenus par activité

Activité	Paramètres	Pondérations
Administration générale		
Équipe informatique	Au prorata du résultat des budgets dans les autres activités paramétrées pour les arrondissements de l'ex-banlieue	Aucune
Autres	Au prorata du résultat des budgets dans les autres activités paramétrées pour tous les arrondissements	Aucune

Le budget attribuable à « l'Équipe informatique » a été réparti au prorata du résultat des budgets dans les autres activités paramétrées seulement pour les arrondissements de l'ex-banlieue, les arrondissements de l'ex-Ville ayant des ressources informatiques centralisées gérées par le Service des technologies de l'information. Le budget total des équipes informatiques a été établi par le Service des finances en consultant la Direction des services administratifs de chacun des arrondissements concernés en début d'année 2013.

Le budget reflétant les activités restantes dans l'activité « Administration générale » a été réparti au prorata des budgets paramétrés totaux obtenu par le Service des finances.

3.6. Mesures des paramètres retenus pour la paramétrisation du budget 2014

Le tableau suivant présente les mesures des paramètres pour chacune des activités analysées par le groupe de travail. C'est avec ces mesures que les budgets ont été paramétrés.

Tableau 7 Mesures des paramètres retenus pour la paramétrisation du budget 2014

Activité	Paramètres	Mesures de départ
Administration générale		
Équipe informatique	Au prorata du résultat des budgets dans les autres activités paramétrées pour les arrondissements de l'ex- banlieue	0,015 \$ / \$ budget des autres activités pour les arrondissements de l'ex-banlieue
Autres	Au prorata du résultat des budgets dans les autres activités paramétrées pour tous les arrondissements	0,14 \$ / \$ budget des autres activités pour tous les arrondissements



3.7. Résultats des budgets paramétrés

Le tableau suivant présente les résultats de la paramétrisation.

Tableau 8 Enveloppes ajustée et paramétrée 2014, par arrondissement, pour l'activité « Administration générale »

Arrondissements	Enveloppe ajustée 2014	Enveloppe paramétrée 2014	Écart	
	(000 \$)	(000 \$)	(000 \$)	(%)
Ahuntsic-Cartierville	8 903,9	8 057,2	(846,8)	(9,5 %)
Anjou	3 973,4	3 916,9	(56,5)	(1,4 %)
Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce	7 823,1	8 986,0	1 162,9	14,9 %
Lachine	3 591,2	4 631,0	1 039,8	29,0 %
LaSalle	5 457,0	6 792,0	1 335,0	24,5 %
L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève	2 750,0	1 567,8	(1 182,2)	(43,0 %)
Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	6 542,0	9 004,2	2 462,2	37,6 %
Montréal-Nord	6 114,2	6 185,2	71,0	1,2 %
Outremont	2 501,9	2 063,8	(438,0)	(17,5 %)
Pierrefonds-Roxboro	4 572,4	4 975,9	403,5	8,8 %
Plateau-Mont-Royal	6 101,6	6 428,0	326,4	5,3 %
Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles	8 613,1	8 305,4	(307,7)	(3,6 %)
Rosemont-La Petite-Patrie	9 538,9	8 075,1	(1 463,8)	(15,3 %)
Saint-Laurent	9 054,1	9 900,1	846,1	9,3 %
Saint-Léonard	5 959,2	4 971,1	(988,1)	(16,6 %)
Sud-Ouest	7 432,1	5 861,7	(1 570,4)	(21,1 %)
Verdun	4 670,7	5 177,2	506,5	10,8 %
Ville-Marie	10 627,4	8 650,0	(1 977,4)	(18,6 %)
Villeray-St-Michel-Parc-Extension	7 211,4	7 889,0	677,6	9,4 %
Total	121 437,5	121 437,5	0,0	0,0 %

Tableau 9 Budgets redressé et paramétré 2014, par arrondissement, pour l'activité « Administration générale »

Arrondissements	Budget redressé 2014	Budget paramétré 2014	Écart Budget redressé <i>vs</i> Budget paramétré	
	(000 \$)	(000 \$)	(000 \$)	(%)
Ahuntsic-Cartierville	9 109,0	8 262,2	(846,8)	(9,3 %)
Anjou	4 457,5	4 401,0	(56,5)	(1,3 %)
Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce	8 074,3	9 237,2	1 162,9	14,4 %
Lachine	4 854,4	5 894,2	1 039,8	21,4 %
LaSalle	6 494,0	7 829,0	1 335,0	20,6 %
L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève	2 804,8	1 622,6	(1 182,2)	(42,2 %)
Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	7 178,8	9 641,0	2 462,2	34,3 %
Montréal-Nord	7 058,9	7 129,9	71,0	1,0 %
Outremont	3 186,9	2 748,9	(438,0)	(13,7 %)
Pierrefonds-Roxboro	5 019,5	5 423,0	403,5	8,0 %
Plateau-Mont-Royal	6 784,7	7 111,1	326,4	4,8 %
Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles	9 445,2	9 137,5	(307,7)	(3,3 %)
Rosemont-La Petite-Patrie	9 771,2	8 307,4	(1 463,8)	(15,0 %)
Saint-Laurent	10 832,3	11 678,4	846,1	7,8 %
Saint-Léonard	6 460,5	5 472,4	(988,1)	(15,3 %)
Sud-Ouest	7 734,1	6 163,7	(1 570,4)	(20,3 %)
Verdun	5 100,6	5 607,1	506,5	9,9 %
Ville-Marie	14 125,0	12 147,7	(1 977,4)	(14,0 %)
Villeray–St-Michel–Parc-Extension	7 536,7	8 214,3	677,6	9,0 %
Total	136 028,4	136 028,4	0,0	0,0 %

3.8. Évolution des paramètres dans le temps

Cette section détaille l'évolution des paramètres dans le temps.

Les valeurs des paramètres seront mises à jour annuellement lors de la confection des transferts centraux aux arrondissements, lorsque pertinent. Par exemple, la proportion des budgets paramétrés pour chaque arrondissement sera réévaluée annuellement. Le tableau suivant détaille le moment de la mise à jour des paramètres pour l'activité « Administration générale ».

Tableau 10 Évolution des paramètres dans le temps

Paramètres ou pondérations	Source	Date de la donnée pour le budget 2015	Date de la mise à jour
Au prorata du résultat des budgets dans les autres activités paramétrées*	Service des finances	Mai 2014	Annuellement lors de la préparation des transferts centraux (janvier-mars)

^{*} Paramètre applicable pour les budgets « Autres » et «Équipe informatique ».

Autres éléments à considérer lors de la révision du budget paramétré

Le groupe de travail reconnait l'importance de la démarche d'intégration de la fonction « *Technologies de l'information* » à l'ensemble des unités de la Ville de Montréal. Cependant, les données actuelles ne permettent pas d'établir des coûts standards ou des normes de service. Le groupe de travail recommande de poursuivre cette démarche pour que, lorsque les arrondissements seront dotés uniformément à cet égard, la paramétrisation des budgets reliés à l'informatique ne soit plus requise.

4. Normes de service

Le groupe de travail n'a statué sur aucune norme de service.

5. Partage des gains de productivité

Le principe du partage des gains de productivité est tiré du rapport CIRANO qui stipule ce qui suit : « si les arrondissements arrivent à réduire leurs coûts d'opération par rapport aux montants fixés, les gains générés devraient être redistribués entre la Ville et les arrondissements. Les parts exactes de ce partage devraient refléter la contribution des deux parties à ces gains de productivité ». Ainsi les économies générées par des efforts d'optimisation ou des investissements d'arrondissement resteront en arrondissement et celles générées par des efforts d'optimisation ou des investissements centraux retourneraient à la Ville qui pourrait les redistribuer dans l'activité.

Le groupe de travail est, par ailleurs, en accord avec l'énoncé présenté ci-dessus.

6. Reddition de compte

Toute activité déléguée ou normée implique une reddition de compte. Le service central responsable de l'activité établira, conjointement avec les arrondissements, les mécanismes de reddition de compte appropriés. Autant que possible, ces mécanismes devraient se faire à coût nul en optimisant l'utilisation des outils de suivi existants.

7. Préoccupations additionnelles

Le groupe de travail sur « Administration générale » n'a pas de préoccupation additionnelle sur le budget de fonctionnement.



Annexe: Paramètres non retenus

Certains paramètres n'ont pas été retenus par le groupe de travail, car ils ne reflétaient pas objectivement une concordance avec l'importance du budget à allouer à un arrondissement pour l'activité « Administration générale ». Les paramètres qui concernent le nombre d'employés ou l'utilisation d'un budget historique d'administration par arrondissement n'ont donc pas été retenus.

De plus, en analysant le budget paramétrique 2006, il n'existe plus de disparité au budget 2014 entre les arrondissements pour les activités de comptabilité et paie, la CSST, l'approvisionnement, les ressources humaines, le temps supplémentaire ou les mises en disponibilité des cols bleus ainsi que sur les libérations syndicales.

