

Commission du conseil municipal sur les finances,
les services administratifs et le capital humain

**Étude publique du processus budgétaire
de la Ville de Montréal**

Rapport et recommandations

Rapport déposé au conseil municipal
Le 22 octobre 2007

Service des affaires corporatives
Direction du greffe
Division du soutien aux comités
et commissions du conseil
275 rue Notre-Dame Est, bureau R-126
Montréal (Québec) H2Y 1C6

La commission

Montréal, le 22 octobre 2007

Président

M. Bertrand A. Ward
Arrondissement de Pierrefonds-
Roxboro

Monsieur Marcel Parent
Président du conseil municipal
Hôtel de ville
275, rue Notre-Dame Est
Bureau 1.112
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Vice-Président

M. Claude B. Piquette
Arrondissement d'Outremont

Commissaires

Mme Maria Calderone
Arrondissement de Rivière-des-
Prairies – Pointe-aux-Trembles

M. Laval Demers
Arrondissement de Saint-
Laurent

M. Jean-Marc Gibeau
Arrondissement de Montréal-
Nord

Mme Line Hamel
Arrondissement du Sud-Ouest

M. François Purcell
Arrondissement de Rosemont –
La Petite-Patrie

Mme Lise Zarac
Arrondissement de LaSalle

Monsieur le Président,

Conformément au Règlement sur les commissions permanentes du conseil municipal (06-009), nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission sur les finances, les services administratifs et le capital humain, le rapport d'une étude publique tenue le 2 mai 2007 sur le processus budgétaire de la Ville de Montréal et les recommandations de la commission adoptées le 12 juin 2007.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le président, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Original signé

Original signé

Bertrand A. Ward
Président

Danielle Dionne
Secrétaire recherchiste

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	4
Processus d'étude publique	4
Étude du processus budgétaire	
Contexte	5
Révision du processus budgétaire	5
Étapes du processus budgétaire	6
Questions et commentaires du public	8
Commentaires des membres de la commission	10
Recommandations	11
Annexe	
Intervenants et liens Internet à consulter.....	12

Introduction

Tel que prévu à son calendrier d'activités, adopté par le conseil municipal à sa séance du 14 février 2007 (CM07 0066), la Commission du conseil municipal sur les finances, les services administratifs et le capital humain a tenu une assemblée publique le 2 mai 2007 sur l'étude du processus budgétaire de la Ville de Montréal. Lors de cette assemblée, M. Robert Lamontagne, directeur principal au Service des finances et trésorier de la Ville, accompagné de Mme Andrée Perreault, directrice du plan d'affaires et du budget, ont exposé, dans ses grandes lignes, le processus budgétaire. M. Lamontagne a présenté, en toile de fond, l'information générale qui encadre le processus ainsi que les principes qui ont guidé la révision entreprise cette année. Mme Perreault a passé en revue chacune des étapes du processus budgétaire, selon un échéancier précis. La commission a par la suite adopté à l'unanimité ses recommandations, en assemblée publique, le 12 juin 2007.

La commission sur les finances, les services administratifs et le capital humain souhaitait faire connaître les différentes étapes qui mènent à l'adoption du budget, dans le but de favoriser la participation des citoyens aux discussions sur les enjeux budgétaires et municipaux. L'étude publique du processus budgétaire aura permis d'expliquer comment chaque dollar fait l'objet d'une répartition calculée en vue de présenter un budget équilibré pour financer l'ensemble des activités et des services aux citoyens en fonction de leur capacité de payer.

Processus d'étude publique

Quelque 400 personnes — citoyens, gestionnaires et élus, administrateurs et chercheurs œuvrant dans les domaines de l'administration et des finances publiques — ont été invitées à participer à cette étude publique. Par ailleurs, deux avis publics ont été diffusés dans deux grands quotidiens montréalais, un anglophone et un francophone, de même que sur le site Internet de la Ville, pour annoncer la tenue des deux assemblées. De plus, un communiqué de presse a été transmis pour diffusion à tous les médias. Ces documents précisaient la date des assemblées publiques de la commission, ainsi que les modalités de participation. Les deux assemblées comportaient une période de questions réservée au public. Environ dix personnes y ont assisté et trois d'entre elles ont pris la parole.

La commission a tenu cinq séances de travail pour étudier le processus budgétaire et préparer ses recommandations. Au cours de ses travaux, elle a pu compter sur l'excellente collaboration du Service des finances, tout particulièrement de M. Robert Lamontagne, directeur principal et trésorier de la Ville de Montréal, Mme Andrée Perreault, directrice du Plan d'affaires et du budget, et Mme Louise Richard-Villalpando, chef de division.

Le présent rapport peut être consulté sur le site Internet des commissions à l'adresse ville.montreal.qc.ca/commissions de même qu'à la Division du soutien aux comités et commissions du conseil de la Direction du greffe, bureau R-134 à l'Hôtel de ville. Pour toute demande d'information sur ce rapport, communiquez avec la secrétaire-recherchiste de la commission au (514) 872-3770, ou par courriel, à commissions_greffe@ville.montreal.qc.ca

Étude du processus budgétaire

Précisons tout d'abord que le processus budgétaire qui a fait l'objet d'une révision en 2007, s'applique à la préparation et à l'adoption du budget de 2008. Il convient de rappeler les objectifs qui ont guidé la révision de ce processus et le contexte dans lequel il s'exerce, qui en est à sa deuxième année.

Le contexte

Le processus budgétaire se déroule dans le contexte de la nouvelle gouvernance à trois niveaux où chacune des instances, ayant son propre champ de compétence, adopte son budget : le conseil d'agglomération adopte le budget d'agglomération, le conseil municipal adopte le budget de proximité et chaque conseil d'arrondissement adopte son budget local. Il est à noter que la présentation financière doit se conformer aux normes comptables et aux directives du ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR).

Plusieurs acteurs sont concernés par le processus budgétaire. Au niveau politique : le comité exécutif joue un rôle important en ce qui concerne les orientations, les priorités budgétaires et les enjeux financiers; le conseil d'agglomération et le conseil municipal approuvent les orientations politiques et fiscales; les conseils d'arrondissement adoptent leur propre budget; et enfin, les conseils des villes reconstituées analysent le budget d'agglomération. Au niveau administratif, le processus budgétaire mobilise les services centraux et les arrondissements.

Le processus budgétaire s'insère dans un cycle continu de gestion qui comprend la planification, le suivi de gestion et la rétroaction pour atteindre les objectifs visés et apporter au besoin les correctifs requis en cours d'année. Le processus budgétaire comme tel vise davantage la partie planification qui aboutit au dépôt du plan financier annuel, c'est-à-dire du budget.

À la base de ce processus : les besoins formulés par les citoyens et les priorités de l'administration. C'est sur cette base que l'on procède à une première planification pour se donner un cadre financier à long terme, conçu sur un horizon de sept ans. De ce cadre, on dégage ensuite une perspective de trois ans qui suppose des choix. Puis on entame le budget annuel. À chaque année, en mars, le dépôt des états financiers, qui s'inscrit dans le processus continu de rétroaction, vient retrancher une année et en ajouter une nouvelle dans la projection à long terme.

La révision du processus

Les objectifs qui ont guidé la révision du processus budgétaire consistent essentiellement à : répondre aux besoins des citoyens; fournir à l'administration le support requis; obtenir l'engagement des unités à toutes les étapes du processus budgétaire – de la confection du cadre financier à l'adoption du budget; favoriser l'équité, la transparence, l'imputabilité et la responsabilisation; améliorer l'efficacité du processus et des intervenants dans le contexte de la nouvelle gouvernance; favoriser un bon arrimage entre le cheminement politique et administratif, en tenant compte des exigences découlant notamment de la RASOP (révision des activités, des services, des opérations et des programmes); favoriser une

meilleure communication entre tous les intervenants; et enfin, simplifier le processus dans la mesure du possible. Concernant la RASOP, rappelons que l'administration a ciblé des économies à réaliser de 300 M\$ en 3 ans, entre autres par une réduction des effectifs de l'ordre de 1000 postes.

Les changements survenus ces dernières années (fusion, défusion, RASOP) ont déstabilisé le processus budgétaire que l'on tente actuellement de stabiliser pour faire en sorte que, d'année en année, les élus et les fonctionnaires sachent à quoi s'attendre avec un processus budgétaire clairement établi. Cela implique notamment un échéancier précis et des responsabilités claires pour chacun des intervenants.

Les résultats attendus de la révision du processus budgétaire sont donc de stabiliser le processus, d'assurer une démarche rigoureuse qui s'inscrive dans une perspective à long terme, de responsabiliser les intervenants et d'améliorer les communications entourant le processus budgétaire.

Les étapes du processus budgétaire

Le processus budgétaire comporte 15 étapes obéissant à un échéancier précis.

Du 1^{er} janvier au 31 décembre

1. La participation du citoyen a sa place, tout au long de l'année. Celui-ci peut en effet intervenir auprès de l'administration pour adresser une demande, que ce soit par un contact direct avec les élus ou en utilisant un des canaux à sa disposition : période de questions aux assemblées publiques des conseils d'arrondissement, du conseil municipal et du conseil d'agglomération, Commissions permanentes et Office de consultation publique. Tous les renseignements obtenus à travers ces canaux sont analysés et canalisés pour influencer l'établissement des priorités par les diverses instances politiques.

Du 1^{er} janvier au 15 juin 2007

2. Projections financières sur sept ans;
3. Établissement du cadre financier triennal;
4. Élaboration de la stratégie globale d'équilibre et des orientations pour le PTI;
5. Établissement des enveloppes budgétaires (répartition des crédits aux unités d'affaires – arrondissements et services – établissement des crédits pour les sociétés et autres organismes).

Fin juin 2007

6. Transmission des enveloppes aux services centraux et aux arrondissements.

De juillet à septembre 2007

7. Préparation des budgets de fonctionnement et des PTI dans les services centraux et les arrondissements qui les transmettront ensuite au Service des finances.

Semaine du 21 octobre 2007

8. Adoption du budget d'arrondissement par chaque conseil d'arrondissement.

D'octobre à novembre 2007

9. Consolidation et élaboration du budget selon les volets local et d'agglomération.

De la fin novembre à la mi-décembre 2007

10. Dépôt du budget au comité exécutif;
11. Dépôt du budget au conseil municipal et au conseil d'agglomération
 - Budget 2008 de la ville (incluant celui des sociétés paramunicipales) et PTI 2008-2010 au conseil municipal,
 - Budget 2008 du conseil d'agglomération (incluant celui de la STM) et PTI 2008-2010 au conseil d'agglomération;
12. Étude du budget par les commissions spéciales d'étude du conseil municipal et du conseil d'agglomération;
13. Adoption du budget par le conseil municipal (14 décembre) et par le conseil d'agglomération (17 décembre).

Mi-décembre 2007

14. Adoption des règlements sur les tarifs et sur les taxes pour les volets local et d'agglomération.

De mai 2008 à la fin mars 2009

15. Processus de suivi budgétaire aboutissant au dépôt de l'état financier annuel au conseil municipal et au conseil d'agglomération à la fin de mars.

En conclusion, il s'agit d'un processus impliquant de nombreux intervenants d'où l'importance de définir un échéancier précis pour atteindre un maximum de rigueur. Par ailleurs, l'échéancier qui accompagne chacune des étapes favorise la participation des citoyens en leur permettant d'intervenir en temps et lieu, ce qui reflète une des recommandations formulées par la commission l'an dernier.

Questions et commentaires du public

M. André Cardinal

Projet Montréal

M. Cardinal a présenté le mémoire de Projet Montréal. Évoquant la Charte montréalaise des droits et responsabilités, il a souligné la transparence que celle-ci exige de la part des élus et des différentes instances de la Ville. Il a fait référence plus particulièrement à l'article 15 sur la participation. Puis, a cité cette pensée de Gil Courtemanche qui apparaît en page couverture du mémoire :

« La clé du succès réside dans la démocratie. Plus nombreux sont les gens associés aux décisions, plus celles-ci sont justes, acceptées et incarnées. Plus le sens des responsabilités est fort, plus le sens des devoirs et du respect s'accroît. »

M. Cardinal a formulé trois propositions :

- Que la Ville tienne un débat public annuel sur les orientations budgétaires.

Citant l'exemple de la Ville d'Ottawa qui organise, chaque année, une rencontre avec les citoyens et les intervenants des milieux syndical, des affaires, culturel et sociocommunautaire pour analyser les enjeux budgétaires, M. Cardinal a proposé que Montréal fasse de même. Il a souligné l'importance d'un véritable débat public, en présence des élus des autres paliers de gouvernement, pour associer les citoyens aux demandes répétées des maires qui, depuis des années, réclament un meilleur partage des revenus fiscaux.

- Que le budget global de la Ville et celui de l'agglomération soient présentés dans chacun des arrondissements puisqu'il s'agit de vases communicants.
- Que les recommandations des commissions soient débattues par le conseil municipal, devant public, plutôt qu'au comité exécutif.

M. Dimitri Roussopoulos

Président du chantier sur la démocratie de Montréal

et coprésident du comité communautaire sur le budget participatif du Plateau-Mont-Royal

Faisant lui aussi référence à la Charte montréalaise des droits et responsabilités, M. Roussopoulos rappelle que la Charte a été adoptée à l'unanimité par le conseil de la Ville. Il cite l'article 16 d) du chapitre sur la vie démocratique par lequel la Ville s'engage à :

« Rendre accessibles annuellement aux citoyennes et aux citoyens, sous forme de résumé, le bilan financier de la Ville ainsi qu'un document explicatif du budget et du programme triennal d'immobilisations, préalablement aux consultations publiques conduisant à leur adoption. »

M. Roussopoulos a adressé deux questions à la commission :

- La première à savoir si l'exercice de la commission sur le processus budgétaire répondait à cette obligation légale découlant de la Charte, ce à quoi le président de la commission a répondu que tous et chacun dans son champ de compétence travaillent dans le respect de la Charte. Il a fait référence notamment aux arrondissements en rappelant qu'ils ont la responsabilité de leur budget. Par ailleurs, a-t-on fait remarquer, cette assemblée publique, en soi, constitue un exercice démocratique.
- Sa deuxième question était de savoir si la commission est ouverte à l'idée d'un processus participatif pour discuter du budget triennal de la ville centre, comme cela s'est fait dans l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal. Il souligne l'intérêt des citoyens pour ce genre d'initiative qui aurait attiré plus de 500 citoyens dans le Plateau. Les villes aussi seraient de plus en plus nombreuses à adopter ce modèle.

Mme Louise Constantin

Comité d'action des citoyens et citoyennes de Verdun

Mme Constantin est revenue sur la réduction de 1000 postes et l'économie de 300 M\$ à réaliser dans le cadre financier. On a précisé que cette économie doit s'étaler sur trois ans et provenir en partie seulement de la coupure de postes. D'autres éléments vont y contribuer, notamment la mise en commun de services entre les arrondissements dans le but de réaliser des économies d'échelle.

Mme Constantin s'est dit préoccupée par cette volonté de réduire les effectifs alors que dans son arrondissement, celui de Verdun, on doit faire appel à des services professionnels de l'extérieur pour combler certains besoins, ce qui implique des dépenses additionnelles. Cela a pour effet, selon elle, de taxer doublement les citoyens dans les arrondissements. En effet, rappelle-t-elle, au dernier budget, la Ville centre a gelé les transferts aux arrondissements, ce qui a placé certains d'entre eux dans l'obligation d'imposer une taxe locale augmentant ainsi le fardeau fiscal des citoyens. En conclusion, elle a dit souhaiter que les citoyens puissent se rapprocher de la prise de décision.

Commentaires des membres de la commission

Quant à la participation citoyenne

Les membres de la commission se sont dits satisfaits de constater que la révision du processus budgétaire entreprise par le Service des finances répond aux attentes de la commission en proposant des échéanciers qui favorisent la participation des citoyens en leur permettant d'intervenir en temps et lieu tout au long du processus. Par ailleurs, ils ont rappelé que différentes tribunes et espaces de dialogue s'offrent aux citoyens pour intervenir auprès des élus et exercer une influence auprès de l'administration municipale.

Toutefois, les membres de la commission voient difficilement la comparaison à faire entre Montréal et d'autres villes quant au budget participatif, en raison du contexte particulier de décentralisation et de gouvernance à trois niveaux : l'agglomération, la ville et les arrondissements qui disposent de leurs propres mécanismes de consultation.

Enfin, ils ont rappelé que la transparence qu'exige la Charte montréalaise des droits et responsabilités évoquée par les participants se trouve au cœur des objectifs ayant guidé la révision du processus budgétaire.

Quant aux sources de financement

En réponse aux préoccupations exprimées en ce qui concerne les sources de financement, la commission partage l'avis voulant que de nouvelles sources de revenus soient essentielles au développement de Montréal. Toutefois, il n'est pas de la compétence de la commission de faire des représentations auprès de Québec et Ottawa.

Quant à la RASOP

En ce qui concerne les coupures de postes dans le cadre de la RASOP et l'appréhension d'un effet paradoxal sur le budget des arrondissements, les membres de la commission sont d'avis qu'il est moins coûteux, dans certains cas, de recourir à l'externe ponctuellement pour des services spécialisés que de financer un service permanent à l'interne.

Par ailleurs, plusieurs interventions se voulaient rassurantes en rappelant que la réduction de 300 M\$ vise à améliorer l'efficacité de l'organisation et non pas à diminuer les services, ni à transférer des coûts d'une unité à l'autre, particulièrement de la Ville centre vers les arrondissements. Il s'agit de concentrer les efforts de la Ville dans le but de rendre aux citoyens des services de qualité et à moindre coût. Quant à la réduction de personnel, il ne s'agit pas de mises à pied, mais de coupures de postes par attrition et par des programmes de départ à la retraite. Il s'agit de trouver la façon de faire pour réaliser ces objectifs tout en maintenant les services.

Recommandations

Les recommandations de la commission ont été adoptées à l'unanimité en assemblée publique, le 12 juin 2007.

La Commission permanente du conseil municipal sur les finances, les services administratifs et le capital humain remercie ceux qui ont répondu à son invitation en participant aux assemblées publiques, de même que le Service des finances pour sa collaboration.

Elle fait les recommandations suivantes au conseil municipal relativement au processus budgétaire de la Ville de Montréal.

Considérant que le processus budgétaire a fait l'objet d'une révision systématique après une première année de mise en application dans le nouveau contexte de gouvernance, la commission recommande :

R-1

Que l'administration municipale approuve le processus budgétaire tel que révisé par le Service des finances;

Considérant que la commission souhaite favoriser la participation des citoyens au processus budgétaire et que le calendrier qui accompagne le processus révisé par le Service des finances facilite cette participation, la commission recommande :

R-2

Que l'administration municipale respecte l'échéancier proposé par le Service des finances pour chacune des étapes du processus budgétaire;

Considérant la volonté de favoriser la compréhension et la discussion des enjeux budgétaires et financiers, la commission recommande :

R-3

Que le Service des finances veille à ce que les termes en usage soient bien définis et clarifiés afin de dissiper toute confusion, comme ce fut le cas, par exemple, entre les notions de cadre financier et de budget;

Considérant qu'il existe certains sujets d'intérêt commun entre la commission du conseil municipal sur les finances, les services administratifs et le capital humain et la commission du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration, la commission recommande :

R-4

Que l'administration municipale considère la possibilité que les deux commissions réalisent conjointement certains travaux de compétence mixte.

Annexe

Intervenants à l'assemblée du 2 mai 2007

M. André Cardinal
Projet Montréal

M. Dimitri Roussopoulos
Président du chantier sur la démocratie de Montréal
et coprésident du comité communautaire sur le budget participatif du Plateau-Mont-Royal

Mme Louise Constantin
Comité d'action des citoyens et citoyennes de Verdun

Liens Internet à consulter

www.ville.montreal.qc.ca/commissions

Les commissions permanentes du conseil municipal et du conseil d'agglomération sont des instances de consultation publique et reçoivent les commentaires ou les représentations de toute personne à l'égard des objets inscrits à leur programme d'activités. Elles peuvent procéder aux consultations qu'elles jugent appropriées, dans leur champ de compétence respective. Elles exercent également un droit d'étudier tout autre sujet connexe relevant de leur secteur d'activité et de leur compétence dont les enjeux sont importants pour les citoyens.

www.ville.montreal.qc.ca/finances

La page du Service des finances de la Ville de Montréal permet d'accéder à une foule d'informations en ligne dont le processus budgétaire, les politiques financières, le budget 2007, le programme triennal d'immobilisation (PTI), les programmes de subvention, le rapport annuel 2006, etc.

Pour joindre la Division du soutien aux commissions et comités du conseil

Courriel : commissions_greffe@ville.montreal.qc.ca
Téléphone : 514 872-3770