

Commission du conseil d'agglomération
sur les finances et l'administration

Étude publique du processus budgétaire
de la Ville de Montréal

Rapport de consultation et recommandations

Rapport déposé au conseil d'agglomération le 30 août 2007

Montréal 

Commission du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration

Service des affaires corporatives
Direction du greffe
275, rue Notre-Dame Est - bureau R.134
Montréal (Québec) H2Y 1C6
Téléphone: 872-3770

PRÉSIDENT

Alan DeSousa, FCA
Arrondissement de Saint-Laurent

VICE-PRÉSIDENT

Edward Janiszewski
Ville de Dollard-Des-Ormeaux

MEMBRES

Sammy Forcillo
Arrondissement de Ville-Marie

James V. Infantino
Arrondissement de Montréal-Nord

Bertrand A. Ward
Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro

Maria Tutino
Ville de Baie-d'Urfé

Montréal, le 30 août 2007

Monsieur Claude Trudel
Président d'assemblée
Conseil d'agglomération de Montréal
Hôtel de ville de Montréal

Monsieur le Président,

Conformément au *Règlement sur les commissions permanentes du conseil d'agglomération* (RCG 06-024), nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration, le rapport de l'étude publique tenue, le 24 mai 2007, sur le processus budgétaire de la Ville de Montréal et les recommandations de la commission adoptées le 19 juin 2007.

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

Original signé

Alan DeSousa, FCA
Président

Original signé

Pierre G. Laporte
Secrétaire-recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Le processus d'étude publique	4
Le processus budgétaire	
Mise en contexte	5
Un aperçu du processus budgétaire	6
Commentaires du public	8
Commentaires des membres de la commission	9
Recommandations	11
Annexe 1	13
Intervenants à l'assemblée	
Liens Internet à consulter	

Le processus d'étude publique

Tel que prévu à son calendrier d'activités, adopté par le conseil d'agglomération à sa séance du 1^{er} mars 2007 (CG070035), la Commission permanente du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration a procédé à l'étude publique du processus budgétaire de la Ville de Montréal, le 24 mai 2007. La commission a par la suite adopté ses recommandations en assemblée publique le 19 juin 2007.

Près de 350 personnes œuvrant, entre autres, dans les domaines de l'administration et des finances publiques, de la gouvernance et de la recherche universitaire ont été invitées à participer à l'étude publique. L'ensemble des maires d'arrondissement et des villes reconstituées, des conseillers de ville et d'arrondissement, des directeurs d'arrondissement et des directeurs des services corporatifs ont également reçu une lettre d'invitation. De plus, un communiqué de presse a été transmis à tous les médias et un avis public a été diffusé dans deux grands quotidiens montréalais, un anglophone et un francophone de même que sur le site Internet de la Ville. Ces documents précisaient la date de la séance publique de la commission ainsi que les modalités de participation du public.

Au cours de l'assemblée publique, le Service des finances a présenté le processus budgétaire lequel a été élaboré en tenant compte du cadre de gouvernance mis en place depuis janvier 2006. L'assemblée publique comportait une période de questions et de commentaires réservée au public. Près de 20 personnes ont assisté à l'assemblée. La commission y a entendu trois intervenants dont le maire de Montréal-Ouest, M. Campbell Stuart.

Lors de la tenue de ses travaux, la commission a pu compter sur la collaboration de M. Robert Lamontagne, trésorier de la Ville et directeur principal du Service des finances et sur celle de Mme Andrée Perreault, directrice du plan d'affaires et du budget. Cette consultation a nécessité à la commission trois séances de travail afin d'étudier le processus budgétaire et formuler les recommandations.

Le présent document peut être consulté sur la page Internet des commissions à www.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 de l'Hôtel de ville.

Le processus budgétaire

Mise en contexte

Le processus budgétaire s'inscrit dans un cycle continu de gestion comprenant la planification, le suivi des plans et la rétroaction en vue d'atteindre les objectifs visés. Le processus budgétaire vise davantage la partie planification financière de ce cycle, son aboutissement étant le dépôt du plan financier annuel ou budget. Le cycle de gestion financière repose sur un cadre financier établi sur sept ans.

Le processus budgétaire se déroule à l'intérieur du cadre légal et dans le contexte de la nouvelle gouvernance. Ainsi, un budget d'agglomération est adopté par le conseil d'agglomération, un budget de proximité est adopté par le conseil municipal et chaque conseil d'arrondissement adopte un budget d'arrondissement. Les budgets sont établis en tenant compte des compétences locales et d'agglomération.

La Ville s'assure de présenter son budget en fonction des directives du ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), notamment en ce qui a trait aux directives comptables applicables et au budget consolidé.

Au niveau politique, le processus budgétaire mobilise les différentes instances politiques :

- Comité exécutif
- Conseil d'agglomération
- Conseil municipal
- Conseils d'arrondissement
- Conseils des villes reconstituées

Au niveau administratif, le processus budgétaire mobilise les diverses unités administratives des arrondissements et des services centraux.

Les grands objectifs de la révision du processus budgétaire sont de :

- répondre aux besoins des citoyens;
- supporter l'Administration dans l'atteinte de ses objectifs;
- viser l'implication des unités à toutes les étapes du processus;
- favoriser l'équité, la transparence, l'imputabilité et la responsabilisation;
- s'adapter à la nouvelle gouvernance;
- simplifier le processus;
- favoriser un bon arrimage des processus et une meilleure communication entre le politique et l'administratif;
- favoriser un bon arrimage des autres processus administratifs pertinents (ex. révision des activités, services, opérations et programmes - RASOP).

Les résultats attendus sont : un processus stable d'année en année, qui cadre dans une perspective à long terme, connu et communiqué à tous, rigoureux et précis en regard de la responsabilisation des intervenants.

Les étapes du processus budgétaire proposé

Le processus budgétaire se divise en quinze étapes, chacune de ces étapes se déroulant selon un échéancier défini.

Étapes	Échéancier
1. Participation du citoyen	1 ^{er} janvier au 31 décembre 2007
2. Projections financières sur sept ans	1 ^{er} janvier au 15 juin 2007
3. Établissement du cadre financier triennal	1 ^{er} janvier au 15 juin 2007
4. Élaboration de la stratégie globale d'équilibre et des orientations pour le PTI	1 ^{er} janvier au 15 juin 2007
5. Établissement des enveloppes budgétaires	1 ^{er} janvier au 15 juin 2007
6. Transmission des enveloppes aux services centraux et arrondissements	Fin juin 2007
7. Préparation des budgets des services centraux et des arrondissements	Juillet à septembre 2007
8. Adoption du budget d'arrondissement par chaque conseil d'arrondissement	Semaine du 21 octobre 2007
9. Consolidation et élaboration du budget selon les volets local et d'agglomération	Octobre à novembre 2007
10. Dépôt du budget au comité exécutif	Fin novembre 2007
11. Dépôt du budget au conseil municipal et au conseil d'agglomération	Fin novembre 2007 et mi-décembre 2007
12. Étude du budget par les commissions spéciales d'étude du conseil municipal et du conseil d'agglomération	30 novembre au 13 décembre 2007
13. Adoption du budget par les conseils municipal et d'agglomération	14 et 17 décembre 2007
14. Adoption des règlements	Mi-décembre 2007
15. Processus de suivi budgétaire.	De mai 2008 à fin mars 2009

La participation du citoyen (étape 1) est possible tout au long de l'année de diverses façons : contacts directs avec les élus, demandes adressées à un arrondissement ou un service central, questions aux assemblées des diverses instances politiques,

participation aux assemblées publiques des commissions du conseil ou aux séances de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM).

L'établissement de projections financières sur sept ans (étape 2) permet de mieux connaître les grands éléments de la gestion financière : revue des activités, objectif d'effectifs, cadre de négociation des conventions collectives, contrôle de la dette. Les besoins financiers relatifs aux enjeux sont aussi mieux cernés.

L'établissement du cadre financier triennal (étape 3) par l'extraction de trois années des projections financières de sept ans permet un ajustement des plans et des priorités de l'administration. Cet exercice rendra plus précise la prévision des paramètres pour le cadre financier 2008-2010.

L'élaboration de la stratégie globale d'équilibre (étape 4) comporte divers éléments : orientations préliminaires pour l'élaboration du budget, orientations et établissement du niveau global du PTI, raffinement des paramètres budgétaires de l'année à venir, objectifs de la révision des activités, des services, des opérations et des programmes de la Ville (RASOP), ajustements relatifs à la récurrence et à la non récurrence de certains revenus ou de certaines dépenses.

La 5^e étape consiste en l'établissement des enveloppes budgétaires par la répartition des crédits aux unités d'affaires, l'établissement des crédits pour dépenses corporatives et pour les sociétés et autres organismes.

Par la suite, les montants alloués et les objectifs fixés pour tous les services centraux et les arrondissements leur sont acheminés (étape 6).

Les services centraux et les arrondissements préparent leurs budgets (étape 7). Ils reçoivent leur enveloppe budgétaire, déterminent leurs priorités, élaborent leurs stratégies budgétaires, préparent et documentent leur budget, adoptent leur budget (dans le cas des conseils d'arrondissement), transmettent leur budget au Service des finances.

Chaque conseil d'arrondissement adopte son budget et son programme triennal d'immobilisations (PTI) (étape 8). Le budget est par la suite consolidé et élaboré selon les volets local et d'agglomération (étape 9) et déposé au comité exécutif (étape 10).

Suivent le dépôt du budget au conseil municipal, puis au conseil d'agglomération (étape 11) et l'étude du budget par les commission spéciales d'étude du conseil municipal et du conseil d'agglomération (étape 12) avec un processus plus simple et des encadrements de communication.

Après l'adoption du budget par les conseils municipal et d'agglomération (étape 13),

les conseils procèdent à l'adoption des règlements sur les tarifs et sur les taxes pour les volets local et d'agglomération (étape 14).

Enfin, le processus de suivi budgétaire (étape 15) prévoit :

- le dépôt aux conseils d'un état semestriel des revenus et des dépenses du budget de l'année en cours (mai et octobre 2008) ;
- un rapport sur la situation financière de l'arrondissement présenté par chaque maire d'arrondissement au conseil d'arrondissement (août 2008) ;
- un rapport sur la situation financière de la Ville de Montréal présenté par le maire aux conseils municipal et d'agglomération (octobre 2008) ;
- le dépôt de l'état financier annuel aux conseils municipal et d'agglomération (fin mars 2009).

Commentaires du public

Trois personnes se sont adressées à la commission. Une intervenante inscrite s'est désistée. La commission retient les interventions ayant porté sur le processus budgétaire.

M. Campbell Stuart, maire de Montréal-Ouest

M. Stuart propose d'ajouter, à la révision du processus budgétaire, l'objectif suivant à la liste des objectifs du processus budgétaire proposé : «respecter l'obligation fiduciaire d'équité due aux contribuables non résidents de Montréal». Ce même texte pourrait aussi être ajouté à la 3^e étape du processus budgétaire (établissement du cadre financier triennal).

M. Stuart rejette les arguments voulant que sa proposition soit plus politique qu'administrative. Pour lui, les objectifs identifiés par le service relèvent de la loi et de la politique. Il croit que sa recommandation est à la fois légale, politique et pleine de bon sens et il ne comprend pas pourquoi on hésiterait à l'inclure.

Mme Annette Dupré, fonctionnaire de la Ville de Westmount

Mme Dupré demande : «Allez-vous partager, lors d'une assemblée publique, les paramètres budgétaires?»

Elle fait référence aux éléments de la présentation sur le raffinement des paramètres budgétaires de l'année à venir. Elle souligne qu'un tel exercice aiderait les villes reconstituées dans leur propre préparation budgétaire.

M. André Cardinal

M. Cardinal considère qu'il devrait y avoir un débat public sur le cadre financier (3 ans et 7 ans) avec des interventions des citoyens. Ces derniers ne sont pas suffisamment impliqués dans les situations globales. Les débats se font sur la marge et pas sur le fond, le fond c'est le cadre financier. Il parle du déséquilibre fiscal entre les villes et les gouvernements.

Il rappelle la tenue du Sommet de Montréal en 2002 et dit qu'il faudrait un sommet du même ordre sur le cadre financier.

Il croit enfin qu'il faudrait faire des groupes témoins avec des citoyens sur le sujet du cadre financier avant de tenir des assemblées publiques. Selon lui, cette formule a permis une grande participation citoyenne dans le passé sur certains thèmes (évocation d'une consultation sur les communautés culturelles et le développement économique).

Commentaires des membres de la commission

Les commentaires des membres de la commission ont porté sur divers sujets.

Mme Tutino

Mme Tutino a soulevé quatre questions portant sur la participation des citoyens, le cadre financier triennal, le rôle de la commission et le processus de suivi budgétaire 2007.

Elle a demandé comment pouvaient être acheminées les demandes des citoyens des villes reconstituées, signalant qu'un processus de participation spécifique devrait être élaboré pour les villes défusionnées.

En ce qui a trait au cadre financier triennal, Mme Tutino a demandé comment les villes reconstituées pouvaient s'inscrire dans la démarche de détermination du cadre pour ne pas être prises par surprise.

Mme Tutino a aussi demandé si le rôle de la commission se limitait à étudier le budget en vitesse à la fin de l'année. Ne pourrait-on pas donner des orientations plus tôt dans le processus?

M. Janiszewski

M. Janiszewski a rappelé son insatisfaction vis-à-vis certains aspects du budget 2007, notamment au chapitre de la taxation où le choix de taxer moins dans le résidentiel pénaliserait gravement certaines villes. Il a demandé pourquoi on ne

disposerait pas d'un plus grand délai entre le dépôt du budget et son adoption, ce qui permettrait une étude plus complète et moins précipitée.

M. Forcillo

M. Forcillo a souligné que, conformément à ce qu'on retrouve dans le document de présentation, 2008 sera la première année où le budget de la STM sera consolidé dans celui de la Ville. Compte tenu du déficit de la STM et de l'obligation de présenter un budget équilibré, il faudra, selon lui, des astuces et une solide information pour bien comprendre et lire ces budgets.

M. Forcillo s'est aussi intéressé à la revue des activités, services, opérations et programmes (RASOP). Il a parlé de la nécessité pour le Service des finances d'être en amont dans ce dossier. Il a rappelé l'importance d'une vision commune entre le comité du budget, le Service des finances et la direction de la Ville et a souligné l'importance des mécanismes de suivi.

M. Ward

M. Ward a souligné que le processus budgétaire présenté tenait compte des recommandations faites par la commission l'an dernier, notamment en ce qui a trait au démarrage plus hâtif du processus.

M. DeSousa

Le président de la commission, M. DeSousa, est intervenu à divers moments de l'assemblée publique en réponse aux questions et commentaires soulevés par les citoyens et les commissaires.

Il a souligné le caractère administratif et pratique des objectifs de la révision du processus budgétaire. Il a aussi rappelé que les discussions publiques sur le cadre financier de la Ville, les pratiques fiscales et les outils de financement ont été nombreuses depuis la tenue du Sommet de Montréal en 2002.

Il a aussi reconnu que le processus d'étude publique du budget 2007 avait été inutilement lourd et qu'il conviendrait de le revoir pour le simplifier et le rendre plus accessible.

LES RECOMMANDATIONS

Les recommandations de la commission ont été adoptées à l'unanimité lors de l'assemblée publique du 19 juin 2007.

LA COMMISSION DU CONSEIL D'AGGLOMÉRATION SUR LES FINANCES ET L'ADMINISTRATION

REMERCIE le directeur principal et le personnel du Service des finances pour la collaboration donnée à la commission et la qualité de la présentation;

ET FAIT les recommandations suivantes au conseil d'agglomération

R-1

Que le conseil d'agglomération adopte le processus budgétaire tel que recommandé par le Service des finances lors de l'assemblée publique du 24 mai 2007 de la commission.

Considérant que l'étude publique permet aux élus et aux citoyens d'avoir une meilleure connaissance du budget général, des budgets des diverses unités administratives et des budgets des organismes paramunicipaux;

Considérant que l'étude publique doit se faire dans des conditions favorisant la meilleure compréhension possible du budget et évitant toute confusion;

R-2

Que le conseil d'agglomération désigne la commission permanente sur les finances et l'administration comme commission d'étude du budget 2008;

R-3

Que le Service des finances soit mandaté pour recommander les mécanismes et les processus qui permettront aux villes reconstituées :

- de faire valoir leurs points de vue sur certains aspects importants à être pris en considération par les instances de la Ville dans la préparation du budget de fonctionnement et du Programme triennal d'immobilisations (PTI) d'agglomération;
- d'acquérir certaines informations ou orientations servant à la préparation du budget d'agglomération et qui pourraient être utiles à la préparation des budgets locaux de ces dernières;
- d'être informées à l'avance, sous forme de projet et sous le sceau de la confidentialité, de certaines sections du budget d'agglomération à être déposé.

R-4

Que le Service des finances soit mandaté afin de recommander un processus simplifié d'étude du budget et du PTI d'agglomération et de proximité par les commissions d'étude du budget du conseil d'agglomération et du conseil municipal.

R-5

Que les commissions d'étude du budget du conseil municipal et du conseil d'agglomération tiennent des séances conjointes d'étude publique du budget général et des budgets des unités administratives qui relèvent à la fois de la compétence des deux conseils;

Considérant l'importance du processus budgétaire comme outil de soutien à l'atteinte des objectifs de l'Administration;

R-6

Que le Service des finances soit mandaté pour développer les arrimages requis entre le processus budgétaire, le processus de révision des activités, services, opérations et programmes (RASOP) et le processus de réduction des effectifs.

R-7

Que le Service des finances poursuive et intensifie ses efforts pour assurer un meilleur suivi budgétaire en cours d'année, notamment par le dépôt de rapports réguliers au conseil d'agglomération.

ANNEXE 1

INTERVENANTS À L'ASSEMBLÉE

M. André Cardinal, ex-conseiller municipal
Mme Annette Dupré, chef de division, trésorerie, Ville de Westmount
M. Campbell Stuart, maire de Montréal-Ouest

LIENS INTERNET À CONSULTER:

www.ville.montreal.qc.ca/finances

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

www.ville.montreal.qc.ca/commissions

Les commissions permanentes sont des instances de consultation publique du conseil 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.