

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

Étude publique des politiques financières
de la Ville de Montréal

Rapport de consultation et recommandations

Rapport déposé au conseil d'agglomération le 22 juin 2006

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

PRESIDENT

Alan DeSousa, FCA
Arrondissement de Saint-Laurent

VICE-PRESIDENT

Edward Janiszewski
Ville de Dollard-Des-Ormeaux

MEMBRES

Ronald Bossy
Arrondissement du Sud-Ouest

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 22 juin 2006

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 26 avril 2006 sur les politiques financières de la Ville de Montréal et les recommandations de la commission adoptées ce même jour.

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

original signé

Alan DeSousa, FCA
Président

original signé

André Maisonneuve
Secrétaire-recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Le processus d'étude publique	1
Les politiques financières	
Mise en contexte	2
Un aperçu des politiques	3
Commentaires du public	5
Commentaires des membres de la commission	6
Recommandations	7
Annexe	9
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 30 mars 2006 (CG06 0124), la Commission permanente du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration a procédé à l'étude publique des politiques financières de la Ville de Montréal, le 26 avril 2006. La commission a par la suite adopté ses recommandations, à l'unanimité des membres présents, ce même jour.

Près de 425 personnes œuvrant, entre autres, dans les domaines de l'administration et les finances publiques, la gouvernance et 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. Au total, environ 600 personnes ont été avisées de la tenue de cette étude. 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 les sept politiques financières qu'il a développées en tenant compte du nouveau cadre de gouvernance mis en place en janvier 2006. L'assemblée publique comportait une période de questions et de commentaires réservée au public. Plus de 20 personnes ont assisté à l'assemblée. La commission y a entendu deux intervenants, dont la mairesse de la Ville de Westmount, Mme Karin Marks.

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 de celle des membres de son équipe, soit : M. Gérald Plouffe, directeur du budget et du plan d'affaires et Mme Louise Richard-Villalpando, chef de division. Cette consultation a nécessité à la commission deux séances de travail afin d'étudier les politiques financières et de 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.

Les politiques financières

Mise en contexte

Afin de s'assurer d'une saine gestion des fonds publics, la Ville de Montréal s'est dotée de politiques financières. Ces politiques énoncent des pratiques de gestion financière pour l'ensemble des affaires de la Ville et servent de guide à la prise de décisions pour les conseils municipal, d'agglomération et d'arrondissement, le comité exécutif ainsi que pour l'ensemble des gestionnaires de la Ville et des sociétés parmunicipales. Les politiques respectent les principes développés par l'organisme *Gouvernement Finance Officers Association* (GFOA) lesquels sont mis de l'avant par le ministère des Affaires municipales et des Régions du gouvernement du Québec.

Il est à noter que la Ville de Montréal est définie ici comme une entité juridique composée de trois types d'instance politique : le conseil d'agglomération, le conseil municipal et les conseils d'arrondissement. Sur le plan des marchés financiers, la Ville de Montréal présente un seul bilan financier lequel inclus l'état de la dette pour l'ensemble des instances. L'inclusion des politiques financières au budget a pour effet d'encadrer le plan d'affaires et le processus budgétaire et de maintenir, par conséquent, la cote de crédit de la Ville auprès des créanciers.

Depuis la mise en place de la nouvelle ville, en 2002, la Ville de Montréal a adopté un certain nombre de politiques. Celles-ci ont évolué année après année afin de tenir compte, notamment, des modifications au cadre légal et des obligations administratives et financières découlant des responsabilités de la nouvelle Ville.

À la suite de la mise en place du nouveau contexte organisationnel, en janvier 2006, il devenait nécessaire pour la Ville de Montréal d'actualiser ses diverses politiques financières.

Ainsi, les politiques financières qui seront incluses au budget 2007 de la Ville de Montréal porteront, entre autres, sur les thèmes suivants :

- l'équilibre budgétaire;
- les équipements et les infrastructures;
- la gestion des dépenses;
- la gestion des réserves de fonds;
- les sources de revenus;
- la gestion de la dette;
- la capitalisation et l'amortissement des dépenses en immobilisations.

Préalablement à l'adoption de ces politiques par le conseil d'agglomération, la commission jugeait important d'être informée des commentaires et propositions du public sur ce sujet.

Un aperçu des politiques financières

Chaque politique définit des objectifs, présente des énoncés et prescrit des pratiques de gestion. Pour obtenir une description détaillée des politiques, le lecteur est invité à consulter la page Internet suivante: www.ville.montreal.qc.ca/finances

- La politique de l'équilibre budgétaire. Cette politique vise à ce que la Ville de Montréal respecte ses obligations légales à ce chapitre par la mise en place de mécanismes d'encadrement et d'outils pour le maintien de l'équilibre budgétaire. La Ville doit assurer un suivi de l'équilibre budgétaire en cours d'année afin de procéder aux correctifs nécessaires. La *Loi sur les cités et villes* exige que les villes maintiennent leur équilibre budgétaire sur une base annuelle. Pour obtenir et maintenir cet équilibre, le conseil d'agglomération, le conseil municipal et les conseils d'arrondissement peuvent avoir recours à la taxation et à la tarification de services. Ils peuvent également utiliser leurs surplus accumulés. Par ailleurs, toutes les sociétés paramunicipales ont l'obligation de gérer en fonction des ressources financières qui leur sont attribuées par les conseils.
- La politique des équipements et des infrastructures. Cette politique a pour objectif de déterminer les activités de planification nécessaires afin de maintenir les équipements et les infrastructures en bon état. Cette politique permet de prioriser les investissements du programme triennal d'immobilisations (PTI) et favorise le recours aux programmes de subventions disponibles offerts par les gouvernements. Elle vise également à doter la Ville de Montréal d'une stratégie d'allocation des ressources qui respecte son cadre financier afin qu'elle fasse les bons choix lorsqu'il s'agit de moderniser ses actifs. La gestion planifiée des équipements et des infrastructures repose sur des analyses portant sur de longues périodes. Ces analyses permettent de réaliser des économies ou d'éviter des dépenses. Elles aident aussi à déterminer les méthodes et la fréquence d'entretien des équipements et des infrastructures afin de prolonger leur vie utile et ainsi retarder le plus possible leur remplacement.
- La politique de gestion des dépenses. Par cette politique, la Ville définit les principes qui doivent guider les gestionnaires dans leurs décisions touchant les dépenses relatives au personnel et à l'acquisition de biens et de services auprès des fournisseurs. Les transactions doivent être effectuées avec un souci constant d'efficacité, d'efficience et d'économie. De plus, cette politique comporte des éléments ayant trait aux charges interunités. Le concept de charges interunités a

été créé afin d'imputer à une unité consommatrice de services la dépense faite par l'unité qui fournit ces services. La comptabilisation de ces transactions est une façon de faire prendre conscience aux utilisateurs de services que leurs pratiques génèrent un coût.

- La politique de réserve de fonds. Cette politique détermine les mécanismes de constitution et les modalités d'utilisation des réserves, lesquels relèvent soit du conseil municipal, du conseil d'agglomération ou des conseils d'arrondissements. Ces réserves permettent de faire face aux situations exceptionnelles et aux imprévus en cours d'année. Puisque de telles situations ne peuvent être raisonnablement prévues au moment de la préparation du budget, l'objectif d'une réserve est d'éviter que la ville de Montréal, ou un arrondissement en particulier, ne se retrouve en position d'instabilité financière, qui pourrait la ou le contraindre à prendre des décisions aussi précipitées qu'indésirables pour la population.
- La politique des sources de revenus. Cette politique définit les principes devant guider la Ville de Montréal dans ces décisions concernant le financement de ses services et de ses activités. Elle a pour objectif d'encourager la diversification des revenus dans le but d'assurer à la Ville une plus grande solidité financière. La récurrence et l'évolution dans le temps des revenus en fonction du contexte économique doivent également être prises en compte dans les décisions. La *Loi sur les finances municipales* prévoit les sources de fonds que la Ville de Montréal peut utiliser pour financer ses services. Les instances politiques doivent faire des choix adéquats pour financer leurs activités. Afin de prendre des décisions éclairées en la matière, elles doivent avoir une très bonne connaissance de leurs sources de revenus. Ces informations leur permettront de prendre des décisions qui respectent les principes de bonne gestion des fonds publics.
- La politique de gestion de la dette. Cette politique encadre les décisions relatives à l'endettement afin de maintenir une situation financière saine. Elle vise à respecter la capacité de payer de la Ville et à protéger ou à améliorer sa capacité d'emprunt. Elle stipule notamment que la Ville prévoit augmenter le paiement comptant des dépenses récurrentes en immobilisations, telles que les dépenses liées à la réhabilitation des infrastructures. Cette politique prévoit aussi le règlement du déficit actuariel des régimes de retraite de l'ancienne Ville de Montréal. Les dépenses financées par l'endettement à long terme doivent faire l'objet d'une attention particulière puisque l'on se retrouve à emprunter les revenus de taxes à venir. En effet, le capital et les intérêts devront être remboursés à l'aide du produit de la fiscalité sur une période pouvant aller jusqu'à 40 ans. Il est donc évident que l'emprunt doit être utilisé de façon responsable et surtout circonspect de manière à ne pas affecter indûment la capacité de payer des générations futures; il s'agit d'une question d'équité intergénérationnelle.

- La politique de capitalisation et d'amortissement des dépenses en immobilisations. Cette politique permet l'identification et la comptabilisation des dépenses en immobilisations et d'amortissement en fonction de critères préétablis par la Ville et ayant une incidence significative sur sa situation financière. Cette politique présente, entre autres, les principes généraux de l'amortissement ainsi qu'une grille comprenant la vie utile maximale des infrastructures selon la Ville de Montréal et le ministère des Affaires municipales et des Régions.

Par ailleurs, le Service des finances a informé la commission concernant l'élaboration de quatre nouvelles politiques. Ces politiques seront soumis, en 2006, au conseil d'agglomération pour approbation et porteront sur les sujets suivants:

- la création de fonds;
- la planification stratégique;
- le développement durable;
- les mesures d'urgence.

Commentaires du public

Lors de l'assemblée publique, le 26 avril 2006, deux intervenants ont adressé leurs questions et commentaires à la commission concernant les sujets suivants :

La Politique de gestion de la dette

- Mme Karin Marks, mairesse de la Ville de Westmount, fait part de ses préoccupations concernant le financement des dépenses en infrastructures pouvant s'étaler sur une période de 40 ans et l'impact qui en résultera sur la fiscalité des contribuables de l'agglomération au cours des prochaines années.

La Politique de capitalisation et d'amortissement des dépenses en immobilisations

- Mme Marks questionne, notamment, la pratique comptable autorisant le financement des salaires inclus dans certains projets par le biais d'un emprunt à long terme; elle estime que cela aura pour effet d'augmenter le fardeau de la dette.
- M. André Cardinal, citoyen et ex-conseiller municipal, a suggéré que les détenteurs d'obligations de la Ville soient connus du public afin que l'on puisse montrer la participation des citoyens montréalais à ce chapitre, ce qui aurait pour effet, à son avis, de « dédramatiser » l'ampleur de la dette. Concernant le financement de la dette de la Ville de Montréal, il estime que l'Administration

municipale doit entreprendre un débat public sur le déséquilibre fiscal, impliquant les divers paliers de gouvernement, dans le but d'un meilleur partage des revenus entre les grandes villes.

La Politique de l'équilibre budgétaire

- Mme Marks, note que la Ville de Montréal a utilisé un montant de 52,2 M\$ en provenance de ses surplus pour équilibrer son budget 2006. Elle est d'avis que la Ville aurait dû réduire les dépenses du budget plutôt que d'utiliser une partie de ses surplus pour les financer. Elle est d'avis que les surplus devraient être utilisés seulement à titre de mesure de dernier recours.

La Politique sur les équipements et les infrastructures

- Mme Mark souligne que les villes reconstituées financent, par le biais de leurs taxes, environ 20% de budget du PTI de l'agglomération. Elle est d'avis que la politique doit clairement refléter la contribution des villes reconstituées et qu'un pourcentage d'investissement en PTI devrait être établi et garanti pour les villes reconstituées afin que leurs contributions se traduisent en investissement pour le développement et le maintien des services à la population de ces villes.

Quant aux libellés de certaines politiques, Mme Marks fait remarquer qu'il y aurait lieu d'inclure les villes reconstituées lorsqu'elles sont visées par un énoncé en particulier.

Le président de la commission, M. Alan DeSousa, FCA, et le directeur du Service des finances et trésorier de la Ville de Montréal, M. Robert Lamontagne, se sont assurés de répondre à chacune des questions afin de présenter les explications requises.

Commentaires des membres de la commission

Au terme de l'étude des politiques financières, les membres de la commission sont d'accord sur l'ensemble des politiques et de leurs énoncés. Les membres sont d'avis que les politiques financières doivent être présentées dans le budget de la Ville de la Montréal. De plus, les politiques devraient être adoptées et implantées par tous les organismes relevant du conseil d'agglomération de manière à assurer davantage de cohérence au niveau de leurs opérations financières et leurs pratiques administratives. Parmi ces organismes, notons la Société de transport de Montréal, la Société de développement de Montréal, la Corporation d'Habitations Jeanne-Mance, l'Office municipal d'habitation de Montréal et la Société du parc Jean-Drapeau.

Il y a également consensus à l'effet que le libellé des politiques doit refléter les réalités de l'agglomération.

LES RECOMMANDATIONS

Les recommandations de la commission ont été adoptées à l'unanimité lors de l'assemblée publique, le 26 avril 2006.

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

remercie les intervenants qui lui ont fait part de leurs commentaires, suggestions et recommandations, ainsi que les gestionnaires qui ont participé à l'étude pour la qualité de leurs interventions lors des séances de travail et de l'assemblée publique

et fait les recommandations suivantes :

R – 1

Que le conseil d'agglomération mandate le Service des finances afin qu'il présente dans le prochain budget 2007 un état des surplus et des réserves des fonds.

R – 2

Que le conseil d'agglomération demande aux organismes relevant de sa compétence d'adopter les diverses politiques financières développées par le Service des finances.

R – 3

Que le conseil d'agglomération mandate le Service des finances afin qu'il présente aux organismes relevant du conseil d'agglomération les politiques financières et qu'il assure le soutien et le suivi nécessaire pour leur mise en place.

R – 4

Que le conseil d'agglomération mandate le Service des finances afin qu'il s'assure d'inclure la présentation de l'ensemble des politiques financières dans le document budgétaire à venir.

R – 5

Que le conseil d'agglomération mandate le Service des finances afin qu'il développe et mette en place, dès le budget 2007, quatre nouvelles politiques portant sur les sujets suivants:

- la création de fonds;
- la planification stratégique;
- le développement durable;
- les mesures d'urgence.

R – 6

Que le conseil d'agglomération adopte les politiques financières 2006 préparées par le Service des finances, soit la politique de l'équilibre budgétaire, la politique des équipements et des infrastructures, la politique de gestion des dépenses, la politique de gestion des réserves de fonds, la politique des sources de revenus, la politique de la gestion de la dette et la politique de capitalisation et d'amortissement des dépenses en immobilisations. Le Service des finances verra à s'assurer que le libellé de ces politiques reflète les réalités de l'agglomération.

ANNEXE

INTERVENANTS À L'ASSEMBLÉE

Mme Karin Marks, mairesse de la Ville de Westmount
M. André Cardinal, citoyen et ex-conseiller municipal

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: les politiques financières, le budget 2006, le Programme triennal d'immobilisation (PTI), les programmes de subvention, le rapport annuel 2005, etc.

www.gfoamontreal2006.org

La GFOA est l'association professionnelle des responsables financiers des États, des provinces et des municipalités aux États-Unis et au Canada; elle sert la profession des finances publiques depuis 1906. Les 15 000 membres de l'Association (dont plus de 280 au Canada) se consacrent à la saine gestion des ressources financières des organismes gouvernementaux. Toutes les personnes dont la carrière, les études ou les intérêts convergent vers le domaine de la gestion financière des organismes gouvernementaux peuvent adhérer à la GFOA. Les membres de la GFOA sont aussi bien des employés de premier niveau que des cadres supérieurs et proviennent d'un large éventail d'organismes gouvernementaux et privés.

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 son secteur d'activité et de sa compétence dont les enjeux sont importants pour les citoyens.