

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 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 11 mai 2006, sur le processus budgétaire 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	4
Le processus budgétaire	
Mise en contexte	4
Un aperçu du processus budgétaire	6
Commentaires du public	8
Mémoire déposé à la commission	9
Commentaires des membres de la commission	9
Rapport minoritaire	10
Recommandations	11
Annexe 1	13
Intervenants à l'assemblée	
Liens Internet à consulter	
Annexe 2	14
Le rapport minoritaire	

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 du processus budgétaire de la Ville de Montréal, le 11 mai 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 le processus budgétaire lequel a été élaboré en tenant compte du nouveau 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 quatre intervenants dont deux conseillers municipaux, M. Warren Allmand et M. Richard Bergeron. Ce dernier a déposé un mémoire.

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 de M. Gérald Plouffe, directeur du budget et du plan d'affaires. Cette consultation a nécessité à la commission deux 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 se définit par l'ensemble des étapes de préparation des budgets de fonctionnement et des programmes triennaux d'immobilisation (PTI) jusqu'à leur adoption par les conseils d'arrondissements, municipal et d'agglomération. Le processus s'étend sur les 12 mois de l'année et mobilise les services corporatifs, les arrondissements ainsi que les instances politiques.

La mise en place de la nouvelle gouvernance, en janvier 2006, a nécessité l'ajustement du processus de préparation et d'adoption du budget de la Ville de Montréal. Ce processus doit maintenant tenir compte des obligations découlant du cadre légal et des responsabilités administratives et financières de la nouvelle Ville. De plus, la Ville de Montréal doit présenter son budget en fonction des directives du ministère des Affaires municipales et des Régions du gouvernement du Québec.

La Ville de Montréal est définie comme une entité juridique composée de trois niveaux d'instance politique: le conseil d'agglomération, le conseil municipal et les conseils d'arrondissement. Le *Décret concernant l'agglomération de Montréal* définit l'exercice des compétences des conseils d'agglomération et municipal. Les responsabilités du conseil d'agglomération comprennent, entre autres, les équipements, les infrastructures et les activités d'intérêts collectifs. Par voie de règlement, le conseil d'agglomération peut déléguer aux municipalités liées l'exercice d'une compétence d'agglomération. Quant au conseil municipal, délégataire de l'exercice d'une compétence, il peut subdéléguer celui-ci aux conseils d'arrondissements selon les règles prévues par la *Charte de la Ville de Montréal*. Ainsi, l'entretien et la réfection du réseau routier artériel ont été délégués aux arrondissements.

Les conseils d'agglomération et municipal disposent d'instances de consultation, les commissions, qu'ils peuvent mandater afin de consulter les élus et la population sur divers enjeux, programmes ou politiques.

Un aperçu du processus budgétaire

Le processus de préparation et d'adoption des budgets de fonctionnement et des PTI pour le volet d'agglomération et le volet municipal est réalisé selon le même calendrier. Le processus franchit un parcours administratif s'étalant sur une période de 12 mois sous la responsabilité du Service des finances. Il implique les services corporatifs, les arrondissements et les sociétés paramunicipales relevant des conseils d'agglomération et municipal. En parallèle, le processus suit un parcours politique afin de permettre, entre autres, l'étude des scénarios budgétaires par le comité exécutif, les élus des conseils et les commissions des conseils. Après l'approbation du comité exécutif, les budgets de fonctionnement, des PTI et des sociétés paramunicipales ainsi que les divers règlements et résolutions budgétaires sont déposés aux conseils d'agglomération et municipal, selon leurs compétences respectives, en vue de leur adoption. Pour obtenir une description détaillée du *processus budgétaire mensuel*, le lecteur est invité à consulter la page Internet suivante: www.ville.montreal.qc.ca/finances.

Le tableau ci-après, présente sommairement le processus de préparation et d'adoption des budgets de fonctionnement, des PTI et des sociétés paramunicipales. L'Administration municipale procède actuellement à la planification du calendrier du processus.

Parcours administratif	Parcours politique
Préparation du cadre financier	
Le Service des finances évalue l'ensemble des revenus disponibles et des dépenses anticipées afin d'établir le cadre financier. L'impact des dépenses sur la fiscalité est examiné. Le cadre sera mis à jour à plusieurs reprises. Le mode de répartition des PTI est aussi mis à jour.	
Les services corporatifs et les arrondissements rencontrent le Service des finances afin de présenter leurs besoins. Analyse des situations financières sur les prévisions budgétaires. Une première répartition des crédits entre l'agglomération et le local est dressée.	L'Administration municipale prend connaissance du cadre financier et discute des orientations budgétaires et des priorités.
Mise en place de la stratégie d'équilibre budgétaire	
Le Service des finances présente une première version de la « stratégie globale d'équilibre ». Les discussions avec les arrondissements, les services corporatifs et, s'il y a lieu, les sociétés paramunicipales se poursuivent sur les objectifs budgétaires. Répartition des budgets des PTI selon les priorités de l'Administration.	L'Administration municipale prend connaissance du cadre financier mis à jour et de la stratégie détaillée d'équilibre budgétaire.

Parcours administratif	Parcours politique
Allocation des enveloppes budgétaires aux services corporatifs, aux arrondissements et transmission aux villes liées des informations sur les contributions	
<p>Les enveloppes budgétaires sont allouées aux unités d'affaires: services corporatifs et arrondissements.</p> <p>L'information relative aux contributions financières pour les activités déléguées aux villes liées est transmise à ses dernières.</p>	<p>Les crédits budgétaires accordés et les objectifs fixés pour les arrondissements sont présentés au comité exécutif et sont ensuite acheminés aux maires d'arrondissement.</p> <p>Chaque arrondissement présente son budget au conseil d'arrondissement; les demandes des citoyens peuvent être prises en considération.</p>
Confection du budget par les unités d'affaires	
<p>Les unités d'affaires finalisent la préparation de leur budget de fonctionnement et du PTI</p>	<p>Chaque conseil d'arrondissement présente un rapport sur sa situation financière. Il dresse son budget de fonctionnement et son PTI.</p>
Le budget est dressé par le comité exécutif	
<p>Les services corporatifs présentent leur PTI à l'Administration.</p> <p>Les unités d'affaires transmettent leurs budgets au Service des finances. Celui-ci consolide les données budgétaires et les PTI et transmet ces informations au comité exécutif.</p>	<p>Les scénarios fiscaux sont discutés par l'Administration municipale.</p> <p>Les conseils d'arrondissement dressent et soumettent au comité exécutif un budget et un PTI équilibrés.</p> <p>Le comité exécutif prend connaissance des crédits budgétaires alloués à chacun des arrondissements, puis le président du comité exécutif informe chaque maire d'arrondissement.</p>
<p>Les budgets de fonctionnement et les PTI, pour les volets agglomération et local, sont présentés au comité exécutif. Les budgets des sociétés paramunicipales et de la STM sont présentés au comité exécutif.</p>	<p>Les budgets de fonctionnement et les PTI, pour les volets agglomération et local, sont approuvés par le comité exécutif. Le maire et le président du comité exécutif tiennent une conférence de presse afin de présenter le budget de la Ville de Montréal pour le volet local et le volet agglomération.</p> <p>L'ensemble des budgets de fonctionnement, des PTI et des sociétés paramunicipales sont déposés aux conseils en vertu de leurs compétences respectives.</p>

Étude des budgets et des PTI par les commissions d'agglomération et municipale	
Étude des budgets et des PTI par les commissions d'agglomération et municipale	<p>Les recommandations des commissions sont déposées à chacun des conseils.</p> <p>Les budgets de fonctionnement, des PTI et des sociétés paramunicipales sont déposés, puis adoptés par les élus de chacun des conseils.</p> <p>Adoption des divers règlements et motions budgétaires.</p>

Commentaires du public

Quatre personnes se sont adressées à la commission. Quelques intervenants inscrits se sont désistés. La commission retient les interventions ayant porté sur le processus budgétaire.

M. Richard Bergeron, conseiller municipal, a déposé un mémoire au nom de Projet Montréal. Il est d'avis que le retrait du budget 2006, en décembre 2005, a fait apparaître la nécessité de repenser le processus budgétaire et d'impliquer davantage les citoyens. Les grandes lignes du mémoire sont présentées ci-après.

M. André Cardinal, représentant de Projet Montréal et ex-conseiller municipal, est d'avis que la société civile devrait être davantage impliquée lors de la préparation du budget. Un débat public sur le budget favoriserait une meilleure compréhension du lien entre l'augmentation des taxes et la mise en œuvre de projets ou l'augmentation du niveau de services. Ainsi, il estime qu'une telle approche rendrait les gens davantage informés sur les conséquences de leurs choix. Il cite en exemple la Ville d'Ottawa où les citoyens ont l'opportunité de débattre d'un certain nombre de choix budgétaires (relatifs à la culture, par exemple) par le biais de commissions de consultation.

M. Warren Allmand, conseiller municipal de l'arrondissement Côtes-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâces (CDN–NDG) demande des informations additionnelles sur la consultation qu'a entreprise le Service des finances auprès des arrondissements dans le cadre de la préparation du budget afin de connaître leurs préoccupations budgétaires. Il apprécie que le Service des finances procède à cette consultation au début du processus, soit aux mois d'avril et mai, plutôt qu'à l'automne.

Mémoire déposé à la commission

Le mémoire de Projet Montréal déposé par M. Richard Bergeron, conseiller municipal, porte sur la révision du processus de préparation et d'adoption du budget de la Ville de Montréal. La proposition vise notamment à: démocratiser davantage la préparation du budget; impliquer davantage la population, les acteurs économiques et les partenaires de la Ville de Montréal dans la définition des priorités de gestion et de développement; sensibiliser davantage la population aux contraintes inhérentes à la préparation d'un budget et aux conséquences financières découlant des priorités exprimées par les citoyens et, finalement, à identifier collectivement de nouveaux enjeux et projets de développement.

Il importe de mentionner que le conseil municipal, lors de sa séance du 27 mars 2006 (CM06 0180), a résolu « de mandater la *Commission du conseil municipal sur les finances et les services administratifs* pour procéder à une étude sur le processus de préparation et d'adoption du budget annuel de la Ville et de transmettre la proposition du conseiller Richard Bergeron à ladite commission pour évaluation ». Cette commission procèdera prochainement à l'étude de ce dossier.

Commentaires des membres de la commission

Les commentaires des membres de la commission ont porté principalement sur les sujets suivants :

Afin de faciliter la préparation du budget par le Service des finances, il serait approprié que l'Administration municipale détermine, dès que possible en début d'année, ses grandes orientations relativement aux priorités budgétaires, au taux d'accroissement global du budget, au taux de variation des charges fiscales et au niveau de la prestation de services à offrir à la population. Mentionnons que la *Charte de la Ville* prévoit, entre autres, que le comité exécutif prépare et soumet au conseil d'agglomération le budget annuel et le PTI de la Ville de Montréal. À ce chapitre, Mme Tutino et M.Janiszewski sont d'avis que le conseil d'agglomération devrait être l'instance décisionnelle et non l'Administration municipale. Ce point de vue est traduit par la reformulation de la recommandation R-1 et figure au rapport minoritaire.

Concernant la délégation d'activités aux villes liées pour l'exercice d'une compétence d'agglomération, il serait souhaitable que la présente commission puisse revoir ce dossier ainsi que les enveloppes budgétaires s'y rattachant, et ce, préalablement à l'adoption du budget. La tenue d'une étude publique par la commission sur ce dossier permettrait, notamment, d'alléger le processus décisionnel du conseil d'agglomération. Une telle étude devrait être tenue dans le cadre de l'exercice budgétaire 2008.

Concernant la répartition des compétences entre le conseil d'agglomération et le conseil municipal, tel que le prévoit le *Décret concernant l'agglomération de Montréal*, il serait souhaitable que la présente commission puisse étudier la répartition de certaines compétences en ce qui a trait, par exemple, aux grands équipements, aux infrastructures et aux activités d'intérêt collectif. Le décret permet une révision annuelle; s'il le juge opportun, le conseil d'agglomération peut confier un tel mandat à la commission.

Concernant la participation citoyenne sur les enjeux du processus budgétaire, la commission s'étonne du très faible nombre d'intervenants sur le sujet lors de l'assemblée publique, le 11 mai dernier.

Par ailleurs, la question de la transparence des travaux du comité exécutif a été soulevée. Bien que la commission reconnaisse que la réflexion doit se poursuivre sur cette question, elle est d'avis, cependant, qu'il faut faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de divulguer des informations financières ou budgétaires. Par exemple, l'annonce prématurée d'un projet de développement dans un quartier pourrait encourager la spéculation foncière et avoir pour effet l'augmentation de la valeur foncière des immeubles. Advenant le cas où le projet ne se réaliserait pas, les conséquences économiques seraient désastreuses pour les locataires (hausse des loyers) et les propriétaires (hausse de taxes) du secteur visé.

Rapport minoritaire

Deux membres de la commission, Mme Tutino et M. Janiszewski, déposent un rapport minoritaire dans le cadre des travaux de la commission sur le processus budgétaire. Le rapport minoritaire présente une reformulation des recommandations R-1 et R-6 adoptées par la commission, en remplaçant le terme «Administration municipale» par «conseil d'agglomération». Le rapport minoritaire figure à l'annexe 2.

LES RECOMMANDATIONS

Les recommandations de la commission ont été adoptées à l'unanimité des membres présents lors de l'assemblée, le 11 mai 2006. Mentionnons que deux membres étaient absents lors de cette séance, Mme Tutino et M. Janiszewski.

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 l'Administration municipale détermine, le plus rapidement possible en début d'année, ses grandes orientations notamment au chapitre de ses priorités, du taux d'augmentation du budget et des charges fiscales globales ceci afin de faciliter le processus budgétaire.

R – 2

Que le conseil d'agglomération mandate le Service des finances afin qu'il débute le processus de préparation du budget le plus tôt possible en début d'année dans le but de lui permettre d'établir sa stratégie d'équilibre budgétaire dans les meilleurs délais pour la suite du processus budgétaire.

R – 3

Que le conseil d'agglomération mandate, en prévision du prochain exercice budgétaire, la Commission du conseil d'agglomération sur les finances afin qu'elle revoie les divers éléments contenus à l'annexe du projet de Loi 134 relatif aux équipements et infrastructures et activités d'intérêt collectif. Cette révision pourrait se faire sur une base régulière.

R – 4

Que le conseil d'agglomération mandate la Commission du conseil d'agglomération sur les finances afin qu'elle étudie, lors du prochain exercice budgétaire, les éléments spécifiques du transport en commun et du budget de fonctionnement et d'immobilisations de la Société de transport de Montréal.

R – 5

Que le conseil d'agglomération mandate la Commission du conseil d'agglomération sur les finances afin qu'elle étudie, lors du prochain exercice budgétaire, les activités qui sont déléguées par l'agglomération aux villes liées (tel que l'entretien de la voirie artérielle).

R – 6

Que l'Administration municipale examine la possibilité que la Commission du conseil d'agglomération sur les finances et la Commission du conseil municipal sur les finances, les services administratifs et le capital humain tiennent des séances de travail et des séances publiques conjointes lorsque cela est pertinent.

ANNEXE 1

INTERVENANTS À L'ASSEMBLÉE

M. Richard Bergeron, conseiller de ville, Progrès Montréal
M. André Cardinal, Progrès Montréal et ex-conseiller municipal
M. Warren Allmand, conseiller municipal de l'arrondissement CDN-NDG
Mme Francine Brodeur, citoyenne de l'arrondissement CDN-NDG

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 2006, le Programme triennal d'immobilisation (PTI), les programmes de subvention, le rapport annuel 2005, 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 son secteur d'activité et de sa compétence dont les enjeux sont importants pour les citoyens.

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

ASSEMBLÉE PUBLIQUE

ÉTUDE DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE

LE JEUDI 11 MAI 2006 À 19 H

RAPPORT MINORITAIRE

Amendements aux items R-1 et R-6 de recommandations adoptées.

R-1

Que le conseil d'agglomération détermine, le plus rapidement possible en début d'année, ses grandes orientations notamment au chapitre de ses priorités, du taux d'augmentation du budget et des charges fiscales globales.

R-6

Que le conseil d'agglomération examine la possibilité que la Commission du conseil d'agglomération sur les finances et la Commission du conseil municipal sur les finances, les services administratifs et le capital humain tiennent des séances de travail et des séances publiques conjointes lorsque cela est pertinent.

original signé

Maria Tutino

original signé

Edward Janiszewski