



**Mémoire de l'Opposition officielle de la Ville de Montréal**

**Dans le cadre des consultations prébudgétaires**

Déposé à la Commission des finances et de l'administration

Mardi 23 avril 2019

## Présentation

Ensemble Montréal est un parti politique municipal montréalais qui compte trente-deux (32) élus, dont dix-neuf (19) maires et conseillers de la Ville et treize (13) conseillers d'arrondissement, présents dans douze (12) arrondissements de la Ville de Montréal. La formation Ensemble Montréal est présentement dirigée par son chef intérimaire, Monsieur Lionel Perez, qui agit aussi à titre de chef de l'Opposition officielle à l'hôtel de ville de Montréal.

## Mise en contexte

En mai 2018, l'Opposition officielle déposait au conseil municipal de Montréal une motion demandant à la Commission sur les finances et l'administration de mener des consultations prébudgétaires annuelles. Nous souhaitons qu'à l'instar du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral, la Commission des finances et de l'administration puisse inviter les Montréalais à s'exprimer sur l'élaboration du budget et du Programme triennal d'immobilisations (PTI) de la Ville en faisant part de leurs idées et de leurs suggestions. Nous avons alors souligné que certains arrondissements avaient déjà emboité le pas, notamment Le Plateau-Mont-Royal et Le Sud-Ouest.

Le budget et le PTI de la Ville de Montréal sont des documents primordiaux de la démocratie municipale. Ils représentent les engagements de la Ville envers ses citoyens en plus de définir les priorités et les orientations qui seront données aux prestations des services publics. Des milliards de dollars en budget de fonctionnement et en investissements y sont ventilés. C'est à travers l'exercice budgétaire qu'une administration concrétise sa vision et se donne les outils pour l'atteindre.

Une consultation prébudgétaire permet de donner au processus d'élaboration du budget et du PTI une plus grande légitimité démocratique. En clair: elle donne aux citoyens une voix pour s'exprimer sur la manière dont leurs taxes sont dépensées. Elle doit ainsi mener à un plus grand consentement social, mais seulement si l'administration s'y engage sérieusement. Plus qu'une initiative de relations publiques, une consultation prébudgétaire légitime agira comme un rempart au cynisme de la population en visant trois objectifs majeurs:

- améliorer la participation citoyenne à la vie démocratique municipale;
- contribuer à la littératie financière de la population;
- consolider la culture de transparence dans les affaires municipales.

Pour les élus, une consultation prébudgétaire bien faite permet de s'ouvrir à des expertises sectorielles ou encore sur les priorités de divers acteurs. Elle permet également à des acteurs représentant certains segments de la société de témoigner des impacts de diverses mesures, impacts qui échappent parfois à l'administration lors de l'élaboration. Celle-ci peut alors procéder à des ajustements.

Après avoir répondu favorablement à la motion de l'Opposition officielle, l'administration a déposé un premier document de consultation, *Perspectives budgétaires 2020*. C'est principalement sur ce document que porte le présent mémoire.

Apportons un dernier point sur la mise en contexte avant de s'attaquer au corps de la consultation. Le 20 février dernier, l'administration annonçait enfin la consultation prébudgétaire qu'elle avait votée au mois de mai précédent. Bien avisée, cette dernière tient une séance d'information le 27 mars (un mois plus tard) et limite la réception de mémoires au 17 avril.

En seulement 22 jours, on demande à la population de digérer l'information fournie et de produire un mémoire. C'est peu de temps. Nous croyons également qu'il aurait été préférable que les consultations soient davantage publicisées pour faire augmenter la participation. La publicité a été timide pour une première consultation prébudgétaire de Montréal. La première année, il aurait fallu faire plus d'efforts.

## **Une consultation dirigée?**

Pour qu'une consultation soit légitime d'un point de vue démocratique, le document de consultation doit être informatif et doit s'adresser au plus grand nombre. Il doit être accessible. Or sur ce point, les deux premières parties du document de consultation (« Le contexte budgétaire » et « Le processus budgétaire ») sont bien conçues et répondent à la mission pédagogique de l'exercice. Les premières sections vulgarisent bien différentes dimensions du budget municipal de Montréal. Le processus de consultation ainsi que le processus d'élaboration du budget sont bien expliqués.

C'est toutefois la section intitulée « Les thématiques de la consultation prébudgétaire en 2020 » qui pose problème. Nous sommes d'avis que l'administration, sous le couvert de l'ouverture, tente de restreindre la consultation à des thématiques trop précisément établies, transformant du coup ce qui se voulait un exercice de consultation en un exercice de validation politique pour des mesures qui pourraient se révéler impopulaires.

Le budget de la Ville de Montréal est complexe et s'élève à plus de 5,7 milliards \$ de dépenses. Dans ce document de consultation, l'administration circonscrit les objets de la consultation à ce qui peut lui servir.

L'administration consulte les Montréalais principalement sur cinq dimensions du budget :

- le déficit moyen cumulé (et anticipé)
- les investissements dans les infrastructures et la gestion de la dette
- le budget participatif
- l'écofiscalité
- les effets du prochain dépôt du rôle d'évaluation foncière.

Chacune de ces dimensions inclut une explication de la problématique et débouche sur des questions très précises qui découlent d'un cadre installé par l'administration.

D'une manière générale, ce parcours établi au fil du document de consultation mène vers une inévitabilité : celle de devoir adopter des mesures « difficiles » pour aider Montréal à surmonter ses nombreux défis financiers.

Nulle part cette impression n'est aussi présente que dans la première section, où les explications apportés aux « grands défis » de l'équilibre budgétaire cachent mal la volonté de l'administration de légitimer une éventuelle hausse de taxes pour combler le « défi » de 201 millions \$, soit l'écart entre les dépenses et les revenus anticipés en début de processus budgétaire.

Or, nous sommes d'avis que les citoyens n'ont pas l'espace pour remettre en question les choix politiques de l'administration en matière de dépenses.

Par exemple, sous l'intertitre « Stratégie de réduction des dépenses », le texte sert surtout à décourager les citoyens de parler d'optimisation des dépenses en soulignant les limites de cette mesure puisque : « Plus un poste de dépenses est optimisé chaque année, plus les économies générées par un exercice subséquent risquent d'être moindre ou alors d'affecter l'offre de service »<sup>1</sup>.

Quand on arrive aux questions posées à la population, on ne discute plus de réduction des dépenses, comme si cette possibilité n'était plus une option. On demande plutôt aux citoyens s'ils peuvent proposer « d'autres pistes d'optimisation de ses ressources que la Ville n'aurait pas envisagées »<sup>2</sup>.

D'abord, cette tâche est celle du Service de la performance organisationnelle qui, au sein même de la Ville, explore différents chantiers de réduction des dépenses et d'optimisation des opérations municipales. L'administration devrait se fier à ces professionnels plutôt que de demander l'avis de citoyens qui n'ont pas une connaissance aussi approfondie des mécanismes municipaux.

Ensuite, nous n'avons pas souvenir que cette administration se soit particulièrement illustrée en matière d'optimisation des ressources, après des hausses de dépenses consécutives de 5,2% dans le budget 2018 et de 4,3% dans le budget 2019. Aucun plan d'optimisation n'a été déposé au conseil municipal.

Nous comprenons qu'une administration qui nous a habitués, en seulement 18 mois, à de grandes dépenses, des embauches massives et qui a fait des promesses onéreuses à la population tente d'éviter la remise en question de ses coûteuses priorités. Dans le contexte qui nous intéresse aujourd'hui, cela ne peut pas constituer un processus de consultation dans les règles de l'art.

La section discutant des investissements en infrastructures nécessaires à la Ville oriente également vers la même direction. Aucune remise en question des choix de l'administration ni d'espace d'expression pour les citoyens pour apporter des pistes de solutions en dehors de la boîte.

Par exemple, l'administration explique que les paiements au comptant actuels sont insuffisants pour conserver le ratio d'endettement sous la barre des 100 % des revenus de la Ville, conformément à la *Politique de gestion de la dette*. Toutefois, le document présente

---

<sup>1</sup> *Perspectives budgétaires 2020*, Ville de Montréal, p. 30.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 31

l'écart entre les dépenses en immobilisations réelles et celles prévues par le Programme montréalais d'immobilisations comme une fatalité et n'en explique pas les causes. La gestion de l'administration en est peut-être responsable et les citoyens ne seront pas en mesure de bien l'évaluer parce que rien n'est mentionné dans le document de consultation.

Conséquemment, les questions posées aux citoyens s'éloignent alors de quelque évaluation de l'administration ou d'un éventuel changement de priorités politiques. Par exemple, la première question pose un faux dilemme entre une augmentation du paiement au comptant des dépenses en immobilisations ou un ralentissement des travaux de rattrapage du déficit d'entretien des actifs<sup>3</sup>.

L'administration va jusqu'à ouvrir la porte à une nouvelle dérogation (sa troisième) à la *Politique de gestion de la dette* et oriente même la question en l'introduisant par le « nouveau contexte de développement du transport collectif ». Encore, on pose un faux dilemme à la population : le développement du transport collectif dépendrait d'un endettement supplémentaire.

## Transferts et taxes

L'administration circonscrit et oriente la consultation vers un *statu quo* concernant son niveau de dépenses. Elle maintient la consultation hors de l'évaluation de son travail et de ses priorités. Elle construit un fatal déficit qu'elle ne pourrait régler que de deux manières.

La première est le recours aux gouvernements supérieurs. Par deux fois dans cette consultation, on demande à la population si elle veut que Montréal réclame à Québec et à Ottawa plus de transferts. L'administration s'attend-elle réellement à des avis négatifs sur la question? On se doit de noter la perspicacité de cette administration qui, depuis son arrivée au pouvoir, en appelle aux transferts gouvernementaux pour remplir ses promesses électorales, notamment en transport collectif et en construction de logements sociaux.

Les transferts sont à la fois envisagés comme une « solution magique » et comme une façon pour l'administration de se déresponsabiliser en cas de refus des gouvernements supérieurs. « C'est la faute du gouvernement, qui n'a pas voulu financer nos projets » sera certainement le mot d'ordre des dirigeants montréalais en 2020 et 2021.

Par ailleurs, même si l'administration obtient un mandat d'aller chercher plus de transferts auprès des gouvernements par cette consultation, cela ne garantit en rien le succès de l'opération. Ce succès sera tributaire des talents de négociation et des habiletés politiques de la mairesse, ce dont nous doutons fortement.

La deuxième est la hausse de taxes. Celles-ci sont mentionnées sous la rubrique « Stratégie d'augmentation des revenus », où l'on discute brièvement que la Ville devra revoir « les transferts, la taxation, les revenus associés aux services rendus et autres sources »<sup>4</sup>. Une

---

<sup>3</sup> *Idem*, p. 37

<sup>4</sup> *Idem*, p.30

section complète sur l'écofiscalité sonde d'ailleurs la population sur cette nouvelle méthode de taxation.

D'entrée de jeu, le document de consultation parle d'un « défi » de 201 millions \$. Or, à ce stade-ci du processus budgétaire, les dépenses anticipées proviennent des demandes financières émises par les différents services de l'administration. Il est donc normal que les dépenses soient élevées puisqu'on a demandé aux services de dresser leur « liste d'épicerie », en quelque sorte.

Il est maintenant du devoir de l'administration de balancer son budget et de faire les choix et les coupures qui la mèneront à l'équilibre budgétaire. Les 201 millions \$ sont donc théoriques et n'existeraient seulement si l'administration acquiesçait à toutes les demandes financières de ses services.

De plus, la dernière projection budgétaire publiée par l'administration montrait un surplus de 45,5 millions \$ en date du 30 juin 2018<sup>5</sup>. Ces chiffres – combinés à la bonne performance économique de la métropole – nous laissent penser que des surplus se dégageront de l'exercice budgétaire de 2018 qui pourront être utilisés par l'administration.

Ni le déficit ni une hausse de taxes ne constituent des fatalités pour l'administration. Mais c'est pourtant ce que le document de consultation laisse penser.

## Des exemples d'écofiscalité

L'écofiscalité est depuis longtemps discutée à Montréal. L'idée de doter les bâtiments résidentiels de compteurs d'eau a été recommandée par plusieurs experts, dont la Commission sur l'écofiscalité du Canada, et un comité de travail sur la fiscalité non résidentielle et le développement économique, qui avait été mandaté par l'administration précédente<sup>6</sup>. Cette administration avait d'ailleurs publiquement envisagé l'installation de compteurs d'eau résidentiels<sup>7</sup>.

En en faisant une section complète de son document de consultation, l'administration actuelle annonce qu'elle considère sérieusement la taxation de l'eau à Montréal. Pourtant, en 2017, alors à l'opposition, l'actuel responsable de l'eau au comité exécutif, Sylvain Ouellet, était très ferme sur son refus d'une taxation sur l'eau, notamment parce que Montréal est une ville à fort taux de locataires, mais aussi parce que c'est « coûteux pour des gains limités »<sup>8</sup>.

Il est certain que beaucoup de dimensions sont à étudier avant d'aller de l'avant avec cette mesure. Qu'il s'agisse des coûts d'implantation, de l'impact sur les Montréalais à plus faibles

---

<sup>5</sup> Sommaire décisionnel, conseil municipal, septembre 2018, p. 1044.

<sup>6</sup> [Pour une métropole en affaires](#), août 2016.

<sup>7</sup> « Coderre ouvert à tarifier l'utilisation de l'eau et la collecte des déchets », *La Presse*, 23 août 2016. [http://plus.lapresse.ca/screens/c8f9cf7d-3edb-482b-ad96-d45e42e7f915\\_7C\\_0.html](http://plus.lapresse.ca/screens/c8f9cf7d-3edb-482b-ad96-d45e42e7f915_7C_0.html)

<sup>8</sup> « Montréal n'est pas prête pour les compteurs d'eau résidentiels », *Le Devoir*, 26 septembre 2017. <https://www.ledevoir.com/politique/montreal/508868/compteurs-d-eau>

revenus, de la question des fuites d'eau du système d'aqueduc, une réflexion en profondeur est nécessaire avant d'imposer aux Montréalais un changement aussi majeur dans leurs habitudes de vie et leur budget.

Néanmoins l'administration devrait tirer profit de l'expérience de l'arrondissement de Saint-Laurent, seul arrondissement montréalais où des compteurs d'eau ont été installés dans les bâtiments résidentiels. L'arrondissement a maintenu ses tarifs plus bas que les neuf villes liées ayant installé des compteurs résidentiels. Le tarif minimum est de 25 \$ pour 228 m<sup>3</sup> d'eau et 0,396 \$ pour tout mètre cube excédentaire.

Saint-Laurent peut alors être une source de données à étudier quant à la consommation d'eau à Montréal. Une autre donnée pouvant éclairer l'administration provient de la Direction des réseaux d'eau et souligne que la suppression des compteurs d'eau à Saint-Léonard a fait augmenter la consommation d'eau résidentielle de 20 à 25 %.

L'arrondissement de Saint-Laurent estime que l'expérience des compteurs d'eau est concluante et qu'elle est partie intégrante d'une politique plus globale de développement durable et de gestion de l'eau.

Un autre exemple d'écofiscalité est celui de Beaconsfield et de sa collecte des déchets. En 2014, cette municipalité lançait un projet pilote de tarification de la collecte intelligente des ordures ménagères dont les conclusions ont été positives.

En 2016, la ville instaurait son programme de collecte intelligente comportant une collecte par mois (fixe), portée au compte de taxes municipales; toute collecte supplémentaire, au besoin, est facturée au citoyen. Les bacs à ordures sont munis d'un transpondeur lié à l'adresse de la résidence, qui enregistre une utilisation chaque fois que le bac est levé.

Les retombées sont positives : 40 % de la population de Beaconsfield sont adeptes du compostage. Ils ont réduit de moitié la quantité de déchets envoyés à l'enfouissement. La municipalité a pu retirer de la circulation un camion à déchets.

Dans un contexte où la Ville de Montréal cherche des sources de revenus autres que la taxe foncière, l'écofiscalité nous apparaît comme une solution envisageable.

Mais l'écofiscalité ne doit pas qu'être une nouvelle taxe : c'est d'abord un moyen efficace pour changer les comportements des citoyens et mener à une consommation plus responsable des ressources. Saint-Laurent et Beaconsfield devraient être consultées avant toute prise de décision en cette matière.

## Conclusion

Lorsqu'en mai 2018, l'Opposition officielle proposait au conseil municipal d'adopter une motion visant la tenue de consultations prébudgétaires, nous nous basions sur les expériences de consultations prébudgétaires à Québec et à Ottawa, qui sont beaucoup plus ouvertes, moins circonscrites et moins orientées que celle proposée aujourd'hui par l'administration montréalaise.

Dans une consultation honnête, les citoyens sont encouragés à développer leurs propres priorités. Dans la formule proposée par l'administration, on assiste plutôt à une instrumentalisation des citoyens pour légitimer *a priori* les décisions difficiles que l'administration envisage de prendre.

Il s'agit d'un premier exercice, qui appelé à se bonifier avec les années. La critique du processus que nous exposons devrait servir à éviter ces travers pour les prochaines années.

À l'avenir, l'administration devra être soucieuse de bien écouter les citoyens plutôt que de ne retenir que ce qu'elle veut entendre de prime abord.