

Procès-verbal de l'assemblée publique
de la Commission permanente du conseil municipal
sur les finances, les services administratifs et le capital humain,
tenue le mercredi 5 septembre 2007 à 19 h,
Hôtel de ville, 275, rue Notre-Dame Est, salle du conseil, Montréal

COMMISSAIRES PRÉSENTS

M. Bertrand A. Ward, président de la commission
M. Claude B. Piquette, vice-président
Mme Maria Calderone, membre
M. Laval Demers, membre
M. Jean-Marc Gibeau, membre
Mme Line Hamel, membre
M. François Purcell, membre
Mme Lise Zarac, membre

COLLABORATEURS PRÉSENTS

M. Jacques Marleau, directeur, Gestion financière, Service des finances
M. Roger Verreault, conseiller, Direction du plan d'affaires et du budget

CITOYENS PRÉSENTS

15 personnes

1. Ouverture de l'assemblée

À 19 h 00, le président de la commission, M. Ward, ouvre l'assemblée et souhaite la bienvenue à tous. Il rappelle que la commission étudiera au cours de cette assemblée les changements proposés au mode de confection des enveloppes budgétaires et du PTI des arrondissements de la Ville de Montréal. Il précise d'entrée de jeu que les changements proposés reprennent les principes généraux du budget évolutif et dynamique dans le but de favoriser l'équité et le développement, notamment par un fonds de mise à niveau et la bonification du fonds de développement.

M. Ward invite les membres de la commission à se présenter et fait de même. Il présente ensuite M. Marleau, directeur de la gestion financière au Service des finances, et M. Verreault, conseiller en planification budgétaire, qui fera la présentation.

Il présente ensuite le déroulement de la soirée. Il signale que la commission adoptera ses recommandations le 30 octobre prochain.

2. Lecture et adoption de l'ordre du jour

M. Ward fait la lecture de l'ordre du jour. Sur une proposition de Mme Calderone, appuyée par M. Gibeau, l'ordre du jour est adopté à l'unanimité.

3. Changements proposés au mode de confection des enveloppes budgétaires des arrondissements de la Ville de Montréal

Dans un mot d'introduction, M. Marleau précise que la présentation portera sur la méthode de confection des enveloppes budgétaires et non pas sur les résultats comme tels. Il cède la parole à M. Verreault qui présentera le modèle utilisé pour l'exercice 2008 après un survol des modèles qui se sont succédés depuis 2002.

Mode de confection des budgets des arrondissements

M. Verreault aborde sa présentation par un rappel des dates charnières dans la confection du budget entre 2002 et 2007, année du gel et du moratoire. Il décrit le budget dynamique et évolutif (BDÉ) en expliquant chacune des trois options proposées alors : le budget paramétrique, le budget de l'année précédente + un fonds de développement, ou le budget indexé.

Le budget paramétrique établissait la dotation de chaque arrondissement en fonction de normes correspondant à chaque activité budgétaire. Celles-ci étaient déterminées par la moyenne des crédits affectés à chaque activité, en tenant compte des caractéristiques géographiques, démographiques et autres. Le budget paramétrique incorporait des éléments de péréquation, dans le but de corriger les écarts d'un arrondissement à l'autre par une mise à niveau. Le budget paramétrique présente toutefois des limites dans le contexte de l'agglomération. En scindant certaines responsabilités, notamment pour l'entretien du réseau routier, il est devenu pratiquement impossible de calculer le budget.

En ce qui concerne le fonds de développement, il se veut un incitatif à accroître la richesse, en couvrant les coûts engendrés par le développement. Les modalités de répartition du fonds de développement ont fait l'objet de certaines demandes d'ajustement de la part des arrondissements, notamment en ce qui concerne la notion même de développement et sur le décalage entre la réalisation d'un projet de développement et le financement à l'aide du fonds de développement, ce qui s'avère particulièrement difficile à corriger.

Le Service des finances, en collaboration avec les arrondissements, le comité de travail du développement urbain et le comité exécutif, s'est donc penché sur la révision du mode de confection des budgets des arrondissements pour 2008. Le modèle retenu reprend les principes du BDÉ : équité, cohérence, incitatif au développement et à une gestion responsable. Il repose sur cinq éléments :

- Une indexation générale moyenne, fonction de l'augmentation réelle des coûts répartie également entre les arrondissements (3,6 % en 2008);
- Un fonds de développement plus incitatif (15 M\$) qui tient compte des diverses formes de développement et qui est majoré de 4 M\$ pour inclure les conversions;
- Un fonds de mise à niveau pour les arrondissements sous-dotés, qui compense pour le retrait du budget paramétrique (3,5 M\$);
- Un défi budgétaire de 30 M\$ pour l'ensemble des arrondissements, modulé selon l'importance relative de la pression budgétaire de chacun;
- Et autres ajustements techniques ou liés aux transferts de responsabilités.

M. Verreault rappelle en terminant que le défi budgétaire est de 300 M\$ au cours des 3 prochaines années, soit 100 M\$ en 2008, dont 30 M\$ provenant des arrondissements.

En conclusion, M. Verreault résume les avantages des changements proposés :

- Mise à niveau des budgets des arrondissements grâce à un fonds dédié;
- Bonification du fonds de développement;
- Pression budgétaire prise en compte dans l'établissement de la dotation des arrondissements et dans le calcul du défi budgétaire.

Mode de confection du PTI 2008-2010 des arrondissements

En ce qui concerne le PTI, M. Verreault présente les principes généraux voulant que le PTI soit déterminé par le niveau de dette acceptable et que la répartition entre les arrondissements repose sur une base historique. Le conseil d'arrondissement peut décider par la suite d'en devancer ou reporter l'utilisation pour l'affecter aux activités qu'il juge prioritaires.

4. Période de questions et commentaires du public

Après avoir remercié M. Verreault, le président invite à tour de rôle les personnes qui se sont inscrites à la période de questions.

M. André Cardinal

M. Cardinal considère qu'une enveloppe de 15 M\$ dédiée au fonds de développement est relativement marginale sur un budget total de près d'un milliard \$, soit 1,5 % de ce budget, quand le défi budgétaire qui doit être assumé par les arrondissements est de 30 M, soit 3 % de leur budget.

Il propose, par ailleurs, de faire une tournée des arrondissements pour présenter et expliquer le budget global de la Ville, puisqu'il s'agit de vases communicants et que les citoyens paient leurs taxes à la Ville, ce qui stimulerait la participation des citoyens et les échanges entre les arrondissements.

Pour répondre à M. Cardinal qui compare le défi budgétaire de 3% au fonds de développement qui représente environ 1,5%, M. Verreault fait valoir qu'il faut considérer aussi l'indexation générale qui représente un injection d'argent supplémentaire. Il faut voir le contexte dans son ensemble, précise-t-il.

M. Serge Lamontagne, directeur de l'arrondissement de Saint-Laurent

M. Lamontagne dépose un mémoire à la commission. Il apprécie les changements proposés et se dit satisfait de voir le fonds de développement bonifié, mais considère qu'il faudrait augmenter la mise.

M. Lamontagne brosse ensuite un portrait de son arrondissement, celui de Saint-Laurent, à la lumière de données socio-économiques :

- Augmentation de la population de 9,6 % entre 2001 et 2006, soit 8000 citoyens de plus (le plus haut taux sur l'île de Montréal), ce qui implique une pression sur l'offre de services d'où l'importance du fonds de développement pour cet arrondissement;
- Augmentation des recettes fiscales de plus de 33 % entre 2002 et 2007 (206 M\$);
- Baisse de 1,5 % de la dotation de l'arrondissement pour la même période.

Il demande à la commission de recommander :

- Que le mode de confection du budget qui est proposé soit maintenu pour les trois prochaines années pour assurer continuité et stabilité;
- Que soit reconsidérée l'élimination du plafond de la valeur non résidentielle admissible au calcul du fonds (le territoire de Saint-Laurent étant aux deux tiers industriel);
- Que soit reconnue l'importance de réduire les délais entre le développement et son financement (par des ajustements de mi-parcours);
- Que l'indexation tienne compte des initiatives locales qui amènent une réduction des coûts, ce qui constituerait un incitatif (exemple de la collecte robotisée);
- Que le défi budgétaire imposé aux arrondissements prenne en compte la croissance démographique d'un arrondissement pour que celui-ci puisse maintenir sa qualité de services;
- Que les principes de confection du PTI actuellement en place soient maintenus pour les trois prochaines années pour assurer la pérennité des travaux d'entretien des infrastructures (à noter que l'arrondissement avec ses 107 km de réseau artériel est celui qui en compte le plus);
- Que le PTI de l'agglomération prévoie une mise à niveau du réseau artériel et que les sommes dédiées à l'arrondissement soient proportionnelles aux km de réseau sur son territoire;
- Que l'arrondissement puisse reporter des soldes de PTI qui n'auraient pas pu être utilisés en temps voulu (que soit maintenue cette option).

M. Verreault ne ferme pas la porte à plusieurs des propositions soulevées par M. Lamontagne, propositions qui ont d'ailleurs été discutées au comité de développement urbain, notamment la question des délais et du plafond, tout comme la notion de développement elle-même. Ces aspects pourraient être améliorés éventuellement, mais le cadre financier actuel ne permet pas d'aller plus loin.

M. Purcell demande à M. Lamontagne comment peut-il concilier le fait que les arrondissements doivent contribuer au défi budgétaire tout en proposant que le fonds de développement retourne aux arrondissements 100 % des revenus de taxes additionnels. M. Lamontagne explique qu'il faut faire la différence entre une dépense et un investissement. Il voit dans le fonds de développement un incitatif à la création de richesse, ce qui l'amène à demander davantage. Par ailleurs, il est d'avis qu'il faut repenser les façons de faire et chercher à être plus efficace pour réduire ses dépenses.

M. Purcell soulève enfin une discussion sur la mise à niveau qui selon lui est loin d'être atteinte.

Mme Jocelyn-Ann Campbell, conseillère, arrondissement Ahuntsic – Cartierville

Mme Campbell demande à éclaircir en quoi le fonds d'investissement, qui ne bénéficie pas également à tous les arrondissements, contribue à établir une équité dans les budgets d'arrondissements.

La réponse de M. Verreault et M. Marleau amènent à faire la différence entre le fonds d'investissement et le fonds de développement.

Le fonds d'investissement, qui est de 60 M\$/année, est constitué d'une enveloppe prévue au PTI de la Ville pour soutenir de grands projets de développement, en particulier dans le cadre de Montréal 2025. Tandis que le fonds de développement vise à redonner à chaque arrondissement une partie de la richesse foncière créée sur son territoire pour l'aider à faire face à la croissance et aux dépenses que cela implique. Ce montant entre dans la confection du budget d'exploitation.

5. Période de questions des membres de la commission

Le président invite les membres de la commission à adresser leurs questions.

M. Purcell déplore le fait que la confection des budgets des arrondissements ne se fasse plus comme par le passé où l'on rencontrait les arrondissements, en juin, avant de leur remettre leur enveloppe budgétaire. M. Verreault souligne que le Service des finances a rencontré tous les partenaires du réseau finances, directeurs d'arrondissement et responsables des finances, dans les arrondissements. Et l'an dernier, s'il n'y a pas eu de rencontre, c'est qu'il y a eu un gel des budgets. M. Marleau confirme que tout le réseau des finances a été associé à la démarche et qu'on a discuté du nouveau modèle pour 2008. Toutefois, certains facteurs ont pu amener des changements par rapport à ce qui se faisait auparavant, notamment les dispositions de la loi 33 qui ont eu une incidence sur les modes de gouvernance, ce qui a pu entraîner des ajustements au processus budgétaire.

M. Purcell admet que le fonds de développement a été amélioré, mais en ce qui concerne la mise à niveau, il n'est pas convaincu. M. Verreault explique que la mise à niveau consiste à verser aux arrondissements sous-dotés des montants correspondants aux taux de croissance qui s'appliquaient au temps du budget paramétrique (2005 et 2006) pour les prolonger en 2008.

M. Purcell demande de préciser les chiffres évoqués par M. Verreault dans sa présentation concernant les coûts du développement pour les arrondissements. M. Verreault précise que ces calculs ont été faits pour établir un plafond dans le fonds de développement en s'appuyant sur le constat suivant. En ce qui concerne le développement non résidentiel, on estime qu'un immeuble qui génère 1000 \$ de taxes va impliquer des coûts de 56 \$ à l'arrondissement. Pour ce qui est du développement résidentiel, on estime que 1000 \$ de taxes équivaut environ à 800 \$ de coûts pour l'ensemble de la ville, dont 333\$ à la charge de l'arrondissement. Au-delà d'une certaine valeur, les coûts ne sont pas en proportion de la valeur du bâtiment d'où le plafond imposé. M. Verreault fait aussi remarquer que le 50% retourné à l'arrondissement à même le fonds de développement, est supérieur au montant que l'arrondissement doit supporter pour le développement résidentiel, un écart beaucoup plus grand dans le non résidentiel.

M. Purcell demande si l'on tiendra compte éventuellement des choix de développement d'un arrondissement qui déciderait, par exemple, d'encourager la construction de logement social ce qui ne rapporte pas autant en valeur foncière et en taxation. M. Verreault répond que pour le moment, il n'y a pas de mécanisme de pondération pour tenir compte de cela, c'est la valeur brute au rôle qui est répartie dans le fonds de développement. Mais on essaie de prendre en compte d'autres formes de développement comme on l'a fait avec les projets de conversion. Cela se fait aussi indirectement, en ce sens qu'un arrondissement qui fait un effort pour améliorer la qualité de vie de ses quartiers voit les immeubles prendre de la valeur.

M. Purcell attire tout de même l'attention sur l'effet pervers du fonds de développement qui pourrait encourager certains arrondissements à ne faire que du développement lucratif au détriment de certains besoins.

Concernant le PTI, M. Purcell demande si la logique est la même que pour le fonds de développement. M. Verreault rappelle que le PTI est basé sur l'historique bien que certains correctifs aient été apportés. M. Marleau précise que le PTI doit d'abord et avant tout respecter le cadre financier.

M. Demers déplore le fait que le fonds de développement soit basé exclusivement sur l'accroissement des valeurs foncières sans tenir compte de la croissance démographique et des coûts de services à la population. Il soutient qu'on pourrait introduire la notion de population dans les calculs puisque cela représente des coûts. Il donne l'exemple d'un centre commercial comparé à un bâtiment résidentiel où à valeur égale, en deçà du plafond, le retour du fonds de développement est le même alors que les coûts pour l'arrondissement ne sont pas les mêmes. M. Verreault fait valoir le contre-poids de certaines nuisances associées au développement industriel ou commercial. Il y a aussi des balises dictées par la réalité d'un arrondissement qui vont réduire les biais qui pourraient influencer les choix de développement.

Enfin, M. Demers fait remarquer que les valeurs marchandes augmentent davantage dans certains quartiers, ce qui crée des distorsions qui vont se reproduire d'année en année puisque le budget est calculé sur une base historique.

6. Levée de l'assemblée

Avant de lever l'assemblée, M. Ward remercie tous les participants, M. Verreault et M. Marleau, ainsi que les membres de la commission.

Il rappelle que la commission adoptera ses recommandations au cours d'une assemblée publique qui aura lieu le 30 octobre à 18 h 30 au même endroit.

Sur une proposition de Mme Hamel, appuyée par M. Gibeau, l'assemblée est levée à 21 h 45.

ADOPTÉ LE : 30 OCOTBRE 2007

« ORIGINAL SIGNÉ »

Bertrand A. Ward
Président

« ORIGINAL SIGNÉ »

Danielle Dionne
Secrétaire recherchiste