

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

Étude publique des fonds dans la comptabilité municipale
à Montréal

Rapport de consultation et recommandations

Rapport déposé au conseil d'agglomération le 29 novembre 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 : 514 872-3770

PRÉSIDENT

Alan DeSousa, FCA
Arrondissement de Saint-Laurent

VICE-PRÉSIDENT

Edward Janiszewski
Ville de Dollard-Des-Ormeaux

MEMBRES

Mary Deros
Arrondissement de Villeray –
Saint-Michel – Parc-Extension

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 29 novembre 2007

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

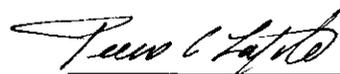
Monsieur le Président,

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 3 octobre 2007, sur les fonds dans la comptabilité municipale à Montréal et les recommandations de la commission adoptées le 23 octobre 2007.

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



Alan DeSousa, FCA
Président



Pierre G. Laporte
Secrétaire-rechercheur

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Le processus d'étude publique	4
Les fonds dans la comptabilité municipale à Montréal	
Mise en contexte	5
Un aperçu des fonds	6
Avantages et inconvénients.....	6
Commentaires du public	9
Commentaires des membres de la commission	9
Recommandations	10
Annexe 1.....	12
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 (CG07 0035), la Commission permanente du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration a procédé à l'étude publique des fonds dans la comptabilité municipale à Montréal, le 3 octobre 2007. La commission a par la suite adopté ses recommandations en assemblée publique le 23 octobre 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 la raison d'être des fonds dans la comptabilité municipale, un bref historique de la comptabilité par fonds, les divers fonds présents dans les finances actuelles de la Ville, un aperçu de ce qui se fait dans d'autres grandes villes et une évaluation des avantages et des inconvénients de cette approche. L'assemblée publique comportait une période de questions et de commentaires réservée au public. Près de 15 personnes ont assisté à l'assemblée. La commission y a entendu un intervenant.

Lors de la tenue de ses travaux, la commission a pu compter sur la collaboration de M. Jean-François Leclaire, directeur de la planification et de l'expertise financière du Service des finances et de ses collaborateurs. 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.

Les fonds dans la comptabilité municipale à Montréal

Mise en contexte

Les fonds, dans la gestion des finances municipales, permettent une présentation des finances qui peut favoriser un meilleur contrôle de ses activités. Les fonds peuvent être régis par une législation gouvernementale ou une réglementation municipale, faire l'objet d'un encadrement quant à leur présentation comptable ou être purement administratifs et même ne pas apparaître dans les états financiers.

Un fonds est une entité comptable et quelquefois même légale créée en vertu de la *Loi sur les cités et villes*, du Code municipal, de la normalisation de la comptabilité municipale ou même de règlements municipaux. Ces fonds servent à consigner l'ensemble des transactions financières relatives à leur raison d'être. Ils constituent en quelque sorte des entités comptables totalement différentes et indépendantes l'une de l'autre. Le conseil municipal ne peut donc les utiliser que dans le cadre de règles de gestion très précises.

Jusqu'à l'an 2000, Montréal présentait ses données financières selon une comptabilité par fonds à la demande du ministère des Affaires municipales. Depuis, le gouvernement demande des renseignements sous forme d'une comptabilité qui cumule l'ensemble des transactions des municipalités, ce qui permet de créer des états financiers consolidés. Ces exigences ont amené la plupart des municipalités à délaisser la comptabilité par fonds.

Un aperçu des fonds

Essentiellement, les fonds que l'on retrouve aujourd'hui dans les budgets de la Ville de Montréal et de l'agglomération peuvent être sommairement définis comme des sommes plus ou moins considérables mises à l'écart en vue d'une utilisation déterminée.

Pour illustrer ce propos, le Service des finances a présenté, à titre d'exemple, cinq fonds aux caractéristiques différentes : le Fonds de voirie, le Fonds de l'eau, le Fonds d'investissement, le Fonds du matériel roulant et le Fonds de roulement.

Le Fonds consacré à la voirie

Faisant suite à des études montrant l'importance des investissements requis pour la réhabilitation des infrastructures de voirie sur un horizon de dix ans, la Ville a créé un fonds pour entreprendre à court terme des investissements additionnels payés au comptant tout en favorisant la réalisation d'études sur les besoins à long terme et les stratégies de financement.

Le Fonds consacré à la voirie existe en vertu de l'article 569.7 de la *Loi sur les cités et villes* qui permet à une municipalité de créer une réserve financière pour les dépenses liées à la fourniture du service de voirie. Une législation transitoire pour les années 2006-2008 (Loi 134) stipule que la réserve doit servir uniquement au financement des dépenses destinées à améliorer les techniques et méthodes reliées au service de la voirie de même qu'à développer et réparer les infrastructures de voirie.

Une taxe spéciale a été instituée pour le service de la voirie et les ressources provenant de cette taxe sont dépensées en conformité avec les dispositions de la législation transitoire.

Le Fonds de l'eau

À l'instar du dossier de la voirie, les besoins annuels supplémentaires permettant d'effectuer une réhabilitation des infrastructures de l'eau sont considérables. Il fallait donc trouver un moyen de faire face à ces besoins tout en évitant un déficit d'investissement de même qu'un recours massif à l'endettement.

La création du Fonds de l'eau visait donc à servir de fondement à un cadre financier qui stabiliserait, à long terme, les ressources financières nécessaires à la résolution des enjeux liés à la gestion de l'eau, canaliserait les subventions disponibles et assurerait l'autofinancement des activités reliées à la gestion de l'eau.

Le fonds repose sur une stratégie de financement sur vingt ans qui tient compte des divers programmes de subventions gouvernementales et des revenus générés par la taxation foncière.

Le Fonds de l'eau est constitué de l'ensemble des revenus (taxes foncières et locatives, taxe spéciale de l'eau, tarification fiscale, subventions, etc.), des dépenses de fonctionnement et d'investissements ainsi que des réserves financières destinées à l'eau.

Au plan légal, les mêmes dispositions que dans le cas du Fonds de la voirie s'appliquent.

Pour ce qui est des mécanismes de contrôle, la création d'une structure financière et budgétaire spécifique pour le fonds de l'eau permet une compilation des données financières nécessaires à un bon suivi des revenus et dépenses aussi bien au niveau des dépenses de fonctionnement que d'investissement. Le suivi exercé permet aussi de s'assurer du respect des compétences municipales et d'agglomération.

Le Fonds d'investissement

Le Fonds d'investissement est né de la volonté de l'administration de créer une enveloppe supplémentaire du Programme triennal d'immobilisations (PTI) consacrée aux projets majeurs d'infrastructures municipales qui offrent le meilleur potentiel de rentabilité pour la Ville sans nuire à sa situation financière.

Essentiellement, ce fonds est soumis à la même législation que celle touchant le PTI. Les dépenses du Fonds d'investissement sont effectivement inscrites au PTI du Service des finances.

Le processus d'analyse et d'évaluation des projets financés par ce fonds repose sur une évaluation des rendements financiers pour la Ville en terme de revenus excédentaires nets de taxation et sur une évaluation des impacts sur l'environnement.

Le Fonds représente 227,5 M\$ sur trois ans (2007-2009), soit 180 M\$ provenant de la Ville et 47,5 M\$ provenant de subventions et transferts.

L'analyse de rentabilité préalable est menée par le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine (SMVTP). Le suivi des projets de même que l'analyse des résultats sont assurés par le Service des finances.

Le Fonds du matériel roulant

Fonds purement administratif régi par aucune loi, le Fonds du matériel roulant est destiné à l'optimisation de l'utilisation et de la gestion de la flotte de véhicules appartenant à la Ville de Montréal en effectuant une tarification interne par service.

Par ce fonds, le Centre de services partagés – matériel roulant et ateliers de la Ville de Montréal (CSP-MRA) joue un rôle de concessionnaire du matériel roulant pour les arrondissements et les services corporatifs. Les dépenses en matériel roulant découlant d'activités relevant des compétences d'agglomération sont payées par l'ensemble des contribuables de l'île.

Le CSP-MRA effectue un contrôle serré de ses opérations puisqu'il recherche l'autofinancement via une tarification interne.

Le Fonds de roulement

Il existe deux fonds de roulement relevant de deux conseils d'arrondissement (Verdun et Saint-Laurent) et qui montraient un solde global de 2,4 M\$ au 31 janvier 2006.

Il s'agit de fonds réservés et réglementés par des dispositions législatives du gouvernement du Québec.

Il n'y a actuellement aucun fonds réservé à des compétences d'agglomération.

Les fonds ailleurs

Plusieurs autres villes ont eu ou ont toujours des fonds dédiés à diverses activités. La présentation du Service des finances a permis de présenter sommairement certains fonds des villes de Toronto et Vancouver.

Mentionnons, entre autres le *Toronto Atmospheric Fund* qui finance des initiatives de lutte contre les changements climatiques, le *Identify 'N Impact Investment Fund* qui encourage les initiatives des jeunes torontois pour l'amélioration de leur communauté, et le *Vancouver Legacy Reserve Fund For the Winter Games* qui permet la réalisation de projets créant davantage de richesse à partir des Jeux Olympiques de 2010.

Avantages et inconvénients

De façon générale, les fonds offrent plusieurs avantages :

- ils permettent une meilleure vue d'ensemble de l'envergure d'un champ d'activités précis, lorsque le fonds combine l'ensemble des revenus et des dépenses qui y sont reliés ;
- en combinant revenus et dépenses, ils présentent une meilleure évaluation de l'efficacité et de l'efficacités ;
- les taxes spéciales alimentant certaines réserves financières ou fonds permettent au contribuable d'obtenir une meilleure compréhension de l'utilisation de sa contribution ;
- les fonds favorisent une meilleure canalisation des subventions et transferts gouvernementaux à leur endroit.

À l'opposé, la multiplication des fonds peut aller à l'encontre de l'objectif initial de transparence.

L'engagement pour plusieurs années à investir dans un fonds peut avoir pour effet de réduire délibérément la flexibilité à une administration. On peut penser à des situations de conjoncture économique défavorable, de catastrophe naturelle ou plus simplement de changement dans les priorités où des fonds exclusivement réservés ne pourraient être mis à contribution.

Commentaires du public

Une intervenante s'est montrée intéressée par les exemples de fonds à vocation sociale mis sur pied par la Ville de Toronto et a demandé si les arrondissements ont le droit et la possibilité de créer des fonds spécifiques. Cette situation est tout à fait possible puisque déjà les arrondissements de Verdun, de Saint-Laurent, de LaSalle et de Ville-Marie se sont dotés de fonds de roulement. Il n'y a donc aucune restriction et, de plus, les fonds peuvent être créés à partir de la dotation budgétaire de l'arrondissement ou par l'imposition de taxes locales.

Commentaires des membres de la commission

Les questions des commissaires ont porté sur une comparaison des fonds de l'eau et de la voirie et la comptabilisation des dépenses. Par ailleurs, il fut suggéré qu'une présentation des projets du Programme triennal d'immobilisations (PTI) par fonds permettrait de démontrer comment les revenus provenant de la taxation sont utilisés dans les fonds. Les commissaires ont appris que les différences entre le fonds de la voirie et celui de l'eau s'expliquent à la fois par l'état de développement des deux fonds et les restrictions imposées jusqu'à la fin 2008 par la loi 134. Quant à la présentation des projets du PTI par fonds, il s'agit là d'une avenue intéressante que le Service des finances pourrait explorer.

LES RECOMMANDATIONS

Les recommandations de la commission ont été adoptées à l'unanimité en séance publique le 23 octobre 2007.

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

REMERCIE M. Jean-François Leclaire et son équipe 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.

CONSIDÉRANT la création par la Ville de Montréal de réserves financières pour le financement de dépenses liées à la fourniture du service de voirie et du service de l'eau en vertu de la *Loi sur les cités et villes*;

CONSIDÉRANT la législation transitoire touchant ces réserves financières jusqu'à la fin de 2008 (article 133 de la *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*);

CONSIDÉRANT les taux des contributions relatives au service de la voirie et au fonds de l'eau prévus aux comptes de taxes foncières des contribuables de l'agglomération de Montréal;

CONSIDÉRANT l'importance de permettre aux contribuables d'obtenir une meilleure compréhension de l'utilisation de leurs contributions aux fonds créés par la Ville;

CONSIDÉRANT les avantages et les inconvénients liés à la gestion des fonds;

R-1

Que l'administration s'assure, après la fin des restrictions prévues par l'article 133 de la *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, d'une consolidation complète des revenus et des dépenses liées à la voirie au sein du budget de l'agglomération de façon à montrer un portrait global des efforts menés dans ce dossier d'infrastructures de la même façon que cela est fait pour le dossier de l'eau.

R-2

Que le Service des finances revoie, à compter de 2008, le mode de présentation des projets d'investissement au Programme triennal d'immobilisations (PTI) de façon à présenter ensemble les projets liés directement aux fonds d'investissements, de l'eau et de la voirie qui sont actuellement présentés par unité d'affaires.

R-3

Que la recommandation R-2 s'applique également à d'autres fonds de nature semblable qui seront mis en œuvre par l'administration dans les années à venir.

R-4

Que l'administration s'assure, dans ses communications, de diffuser une information précise et transparente sur les réserves des fonds et les projets prévus pour l'utilisation de ces réserves.

ANNEXE 1

INTERVENANTS À L'ASSEMBLÉE

- **Mme Lise Zarac**, conseillère de l'arrondissement de LaSalle

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.