

Commission du conseil municipal sur les finances,  
les services administratifs et le capital humain

**Rapport de consultation et recommandations  
sur les changements proposés au mode de confection  
des enveloppes budgétaires des arrondissements de la Ville de Montréal**

Rapport et recommandations

Rapport déposé au conseil municipal  
Le 26 novembre 2007

**Service des affaires corporatives**  
**Direction du greffe**  
Division du soutien aux comités  
et commissions du conseil  
275 rue Notre-Dame Est, bureau R-126  
Montréal (Québec) H2Y 1C6

**La commission**

Montréal, le 26 novembre 2007

**Président**

M. Bertrand A. Ward  
Arrondissement de Pierrefonds-  
Roxboro

Monsieur Marcel Parent  
Président du conseil municipal  
Hôtel de ville  
275, rue Notre-Dame Est  
Bureau 1.112  
Montréal (Québec) H2Y 1C6

**Vice-Président**

M. Claude B. Piquette  
Arrondissement d'Outremont

Monsieur le Président,

**Commissaires**

Mme Maria Calderone  
Arrondissement de Rivière-des-  
Prairies – Pointe-aux-Trembles

M. Laval Demers  
Arrondissement de Saint-  
Laurent

M. Jean-Marc Gibeau  
Arrondissement de Montréal-  
Nord

Mme Line Hamel  
Arrondissement du Sud-Ouest

M. François Purcell  
Arrondissement de Rosemont –  
La Petite-Patrie

Conformément au Règlement sur les commissions permanentes du conseil municipal (06-009), nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission sur les finances, les services administratifs et le capital humain, le rapport d'une étude publique, tenue le 5 septembre 2007, sur les changements proposés au mode de confection des enveloppes budgétaires des arrondissements de la Ville de Montréal et les recommandations de la commission adoptées le 30 octobre 2007.

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

Original signé

Original signé

---

Bertrand A. Ward  
Président

---

Danielle Dionne  
Secrétaire recherchiste

Mme Lise Zarac  
Arrondissement de LaSalle

## Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction .....	4
Changements proposés au mode de confection des enveloppes budgétaires des arrondissements .....	5
Commentaires du public .....	6
Commentaires des membres de la commission .....	8
Recommandations .....	9
Annexe	
Intervenants et liens Internet à consulter .....	11

## **Introduction**

Tel que prévu à son calendrier d'activités, adopté par le conseil municipal à sa séance du 14 février 2007 (CM07 0066), la Commission du conseil municipal sur les finances, les services administratifs et le capital humain a tenu une assemblée publique le 5 septembre 2007 sur les changements proposés au mode de confection des enveloppes budgétaires des arrondissements de la Ville de Montréal.

Lors de cette assemblée, M. Jacques Marleau, directeur, Gestion financière, et M. Roger Verreault, conseiller, Direction du plan d'affaires et du budget au Service des finances ont présenté les changements proposés au mode de confection des enveloppes budgétaires des arrondissements. M. Roger Verreault a présenté le modèle utilisé pour l'exercice 2008 après un survol des modèles qui se sont succédés depuis 2002. Reprenant les principes généraux du budget dynamique et évolutif, les changements proposés visent à assurer l'équité et à stimuler le développement, notamment par le fonds de mise à niveau et la bonification du fonds de développement. La commission a par la suite adopté à l'unanimité ses recommandations, en assemblée publique, le 30 octobre 2007.

## **Processus d'étude publique**

Plus d'un millier de personnes — citoyens, gestionnaires et élus, administrateurs et chercheurs œuvrant dans les domaines de l'administration et des finances publiques — ont été invitées à participer à cette étude publique. Par ailleurs, deux avis publics ont été diffusés dans deux grands quotidiens montréalais, un anglophone et un francophone, de même que sur le site Internet de la Ville, pour annoncer la tenue des deux assemblées. De plus, un communiqué de presse a été transmis pour diffusion à tous les médias. Ces documents précisaient la date des assemblées publiques de la commission, ainsi que les modalités de participation. Les deux assemblées comportaient une période de questions réservée au public. Plus de trente personnes ont participé aux assemblées publiques et trois d'entre elles ont pris la parole et un mémoire a été déposé.

La commission a tenu cinq séances de travail pour étudier les changements proposés au mode de confection des budgets des arrondissements et préparer ses recommandations. Au cours de ses travaux, elle a pu compter sur l'excellente collaboration de M. Roger Verreault, conseiller, Direction du plan d'affaires et du budget du Service des finances.

Le présent rapport peut être consulté sur le site Internet des commissions à l'adresse [ville.montreal.qc.ca/commissions](http://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 à l'Hôtel de ville.

## **Changements proposés au mode de confection des enveloppes budgétaires des arrondissements**

### *Mode de confection des budgets des arrondissements*

Avant d'aborder les changements proposés, on a fait un rappel des dates charnières dans la confection du budget entre 2002 et 2007, année du gel et du moratoire. On a rappelé le fonctionnement du budget dynamique et évolutif (BDÉ) en expliquant chacune des trois options proposées alors : le budget paramétrique, le budget de l'année précédente plus 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 voulait 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 dans le versement des montants à recevoir.

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.

Rappelons 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, on peut résumer ainsi 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, on a présenté 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.

## **Commentaires du public**

Un intervenant a considéré l'enveloppe de 15 M\$ dédiée au fonds de développement comme étant 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. Le représentant du Service des finances a fait valoir qu'il faut considérer aussi l'indexation générale qui représente une injection d'argent supplémentaire. Il faut voir le contexte dans son ensemble.

Un autre intervenant, directeur d'arrondissement, s'est dit satisfait de voir le fonds de développement bonifié, mais considère qu'il faudrait augmenter la mise. 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).

Le Service des finances ne ferme pas la porte à certaines de ces 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.

Une question soulevée par une intervenante, conseillère d'arrondissement, a permis d'expliquer 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.

## **Commentaires des membres de la commission**

En ce qui concerne la participation des arrondissements, il a été précisé que le Service des finances a rencontré tous les partenaires du réseau finances, directeurs d'arrondissement et responsables des finances, dans les arrondissements. S'il n'y a pas eu de rencontre,

l'an dernier, c'est qu'il y a eu un gel des budgets. Cette année, tout le réseau des finances a été associé à la démarche et on a discuté ensemble du nouveau modèle pour 2008. Par ailleurs, 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.

Des précisions ont été apportées quant aux calculs qui ont été faits pour établir un plafond dans le fonds de développement qui s'appuie 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. 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.

On a aussi discuté d'un mécanisme de pondération pour tenir compte 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. Pour le moment, 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. Un des commissaires a attiré l'attention sur l'effet pervers que pourrait avoir le fonds de développement en encourageant certains arrondissements à ne faire que du développement lucratif, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de mixité.

Un commissaire a déploré 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. Le Service des finances a fait valoir le contre-poids de certaines nuisances associées au développement industriel ou commercial, sans oublier les balises dictées par la réalité d'un arrondissement qui vont réduire les biais qui pourraient influencer les choix de développement.

Par ailleurs, on a fait remarquer que les valeurs marchandes augmentent davantage dans certains quartiers, ce qui peut créer des distorsions qui vont se reproduire d'année en année puisque le budget est calculé sur une base historique.

Ces questions ont donné lieu à des discussions qui se reflètent dans les recommandations qui suivent.

## **Recommandations**

Les recommandations de la commission ont été adoptées à l'unanimité en assemblée publique, le 30 octobre 2007.

La Commission permanente du conseil municipal sur les finances, les services administratifs et le capital humain remercie ceux qui ont répondu à son invitation en participant aux assemblées publiques, de même que le Service des finances pour sa collaboration.

Elle fait les recommandations suivantes au conseil municipal relativement aux changements proposés au mode de confection des enveloppes budgétaires des arrondissements :

**Considérant** que le modèle de confection budgétaire proposé par le Service des finances est fondé sur les principes d'équité entre les arrondissements, de productivité et de développement;

### **R-1**

La commission recommande que le Service des finances adopte, pour les trois prochaines années au moins, les changements proposés au mode de confection des budgets des arrondissements (indexation, fonds de développement et de mise à niveau) et les principes sous-jacents, afin d'assurer la continuité et la stabilité du processus, tout en considérant les bonifications suivantes;

**Considérant** que le fonds de développement est basé sur l'accroissement de la richesse foncière et que cet accroissement n'est pas directement proportionnel à l'investissement requis de la part de l'arrondissement, que l'on pense par exemple à la construction de logements sociaux et abordables par rapport à des logements haut de gamme;

### **R-2**

La commission recommande que le Service des finances prenne en considération, dans le calcul du fonds de développement, un facteur de pondération qui compense pour un projet qui rapporte moins de richesse foncière, d'autant plus que le manque à gagner pour l'arrondissement est appelé à s'amplifier d'année en année puisque le budget est calculé sur une base historique;

**Considérant** que l'accroissement de la richesse foncière ne va pas forcément de pair avec la croissance démographique;

### **R-3**

La commission recommande que le Service des finances reconnaisse l'accroissement de la population et son impact sur le coût des services dans le calcul de l'enveloppe budgétaire accordée aux arrondissements afin que celui-ci puisse maintenir sa qualité de services;

**Considérant** que les arrondissements doivent participer au défi budgétaire à hauteur de 30 M\$ en 2008;

**R-4**

La commission recommande que la Ville encourage les arrondissements à explorer les possibilités de procéder à des échanges de services ou à des achats groupés en faisant valoir les économies d'échelle à réaliser;

**Considérant** les retombées économiques de l'investissement dans la revitalisation des artères commerciales;

**R-5**

Que l'administration municipale encourage les initiatives en ce sens en allouant un budget correspondant aux besoins de revitalisation commerciale sur l'ensemble du territoire montréalais.

**Enfin**, en ce qui concerne le plan triennal d'immobilisations 2008-2010 des arrondissements,

**R-6**

La commission réitère la recommandation de la commission du budget 2007 et du PTI 2007-2009 au conseil municipal à l'effet que le que le PTI d'arrondissement soit financé, comme auparavant, par l'ensemble des contribuables.

## **Annexe**

### **Intervenants à l'assemblée du 5 septembre 2007**

M. André Cardinal, Projet Montréal

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

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

### **Liens Internet à consulter**

[www.ville.montreal.qc.ca/commissions](http://www.ville.montreal.qc.ca/commissions)

Les commissions permanentes du conseil municipal et du conseil d'agglomération sont des instances de consultation publique 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.

[www.ville.montreal.qc.ca/finances](http://www.ville.montreal.qc.ca/finances)

La page du Service des finances de la Ville de Montréal permet d'accéder à une foule d'informations en ligne dont le processus budgétaire, les politiques financières, le budget 2007, le programme triennal d'immobilisation (PTI), les programmes de subvention, le rapport annuel 2006, etc.

### **Pour joindre la Division du soutien aux commissions et comités du conseil**

Courriel : [commissions\\_greffe@ville.montreal.qc.ca](mailto:commissions_greffe@ville.montreal.qc.ca)

Téléphone : 514 872-3770