



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

**Étude portant sur les orientations de l'Administration et le cadre financier
2011 de la Ville de Montréal (volet agglomération) –
Budget de fonctionnement**

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS

**Rapport déposé au conseil d'agglomération
Le jeudi 17 juin 2010**

Direction générale
Direction du greffe
Division des élections et du soutien aux commissions
275, rue Notre-Dame Est - Bureau R.134
Montréal (Québec) H2Y 1C6
Téléphone: 872-3770 Télécopieur: 872-5655

Président

M. Sammy Forcillo, FCA
Arrondissement de Ville-Marie

Vice-présidente

Mme Maria Tutino
Ville de Baie-D'Urfé

Membres

M. Laval Demers, CA
Arrondissement de Saint-Laurent

Mme Andrée Hénault
Arrondissement d'Anjou

M. Gaëtan Primeau
Arrondissement de Mercier—Hochelaga-Maisonneuve

M. Peter Trent
Ville de Westmount

M. Bertrand A. Ward
Arrondissement de Pierrefonds-Roxboro

Montréal, le 17 juin 2010

Monsieur Claude Dauphin
Président du conseil d'agglomération
Hôtel de Ville de Montréal

Monsieur le Président,

Conformément au Règlement sur les commissions du conseil d'agglomération (RCG 06-024) et à la résolution CG10 0157 du conseil d'agglomération adoptée à la séance du 22 avril 2010, nous avons l'honneur de déposer, au nom de la commission permanente du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration, le rapport d'étude publique portant sur les orientations de l'Administration et le cadre financier 2011 de la Ville de Montréal (volet agglomération) – Budget de fonctionnement.

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

Le président,

Les secrétaires-recherchistes,

Original signé
Sammy Forcillo, FCA

Original signé
Linda Lajeunesse et
Edwige Noza

TABLE DES MATIÈRES

LE PROCESSUS D'ÉTUDE	4
LE CONTENU DU RAPPORT	6
LES RECOMMANDATIONS	7
ANNEXE 1	
RAPPORT COMPLÉMENTAIRE DE L'OPPOSITION OFFICIELLE.....	15

LE PROCESSUS D'ÉTUDE

Cette étude s'inscrit dans le cadre d'une volonté de l'Administration d'élargir le mandat des commissions permanentes afin qu'elles deviennent le forum approprié pour analyser les dossiers et soumettre les recommandations au comité exécutif. Ainsi, la commission permanente du conseil municipal sur les finances, les services administratifs et le capital humain et la commission permanente du conseil d'agglomération sur les finances et l'administration («commissions des finances») ont été mandatées par les instances décisionnelles respectives les 19 et 22 avril 2010, afin de procéder conjointement à l'étude des orientations de l'Administration et le cadre financier 2011 de la Ville de Montréal et à l'analyse des dépenses et des revenus de chacune des unités d'affaires. Il importe de souligner que la présente étude portait uniquement sur le budget de fonctionnement. Les services, directions et principales sociétés paramunicipales étaient alors invités à présenter un état de l'utilisation de leurs crédits. Au cours de cette étude, les deux commissions des finances ont siégé conjointement, hormis les cas où l'unité d'affaires était de compétence exclusive de l'un ou l'autre des conseils.

Le mandat des commissions des finances comportait trois volets :

- étudier les orientations de l'Administration et le cadre financier 2011;
- analyser les dépenses et revenus de chacune des unités d'affaires de même que les propositions faites par ces dernières pour atteindre les objectifs financiers en fonction des orientations de l'Administration;
- formuler au conseil les recommandations qu'elles jugent pertinentes à l'atteinte des objectifs financiers en fonction des orientations de l'Administration.

L'étude du processus budgétaire et le cadre financier s'est amorcée par la présentation de M. Robert Lamontagne, directeur principal du Service des finances et trésorier, les 28 et 29 avril 2010. Par la suite, du 3 au 26 mai 2010, les services, directions et principales sociétés paramunicipales ont fait leur présentation. De plus, des périodes réservées aux questions et aux commentaires des membres de la commission ont suivi les différentes présentations. Il importe de souligner que le temps de parole a été réparti en fonction de la représentation des formations politiques au conseil de ville.

Les discussions sur les recommandations ont eu lieu les 7 et 8 juin 2010 et les commissions ont adopté leurs recommandations le 11 juin 2010. À ce sujet, nous reproduisons le calendrier du processus budgétaire 2011.

Processus budgétaire 2011 - Travaux des commissions

Unité	Date de la séance		Durée	Commission
	Heure			
Lancement du processus et cadre financier 2011 - Service des finances	28 avril	14 h 00	2	Conjointes
Arrondissements et autres dépenses municipales - Service des finances	29 avril	9 h 00	2	Conjointes
Service de la dette et régimes de retraite - Service des finances	29 avril	14 h 00	2	Conjointes
Le Service de la sécurité incendie de Montréal	04 mai	09 h 00	2	Agglomération
Le Service de police de la Ville de Montréal	04 mai	14 h 00	2	Agglomération
La Direction de l'évaluation	05 mai	14 h 00	1,5	Agglomération
La Société du parc Jean-Drapeau	05 mai	15 h 30	1,5	Agglomération
La Société d'habitation et de développement de Montréal	06 mai	9 h 00	1,5	Municipale
La Direction des Muséums nature de Montréal	06 mai	10 h 30	1,5	Municipale
La Direction de l'analyse financière et de l'administration	06 mai	14 h 00	1,5	Conjointes
La Direction de la propreté et du déneigement	06 mai	15 h 30	1,5	Municipale
Le Service de l'eau	11 mai	8 h 30	2	Conjointes
Le Service des immeubles et des systèmes d'information (volet Immeubles)	11 mai	10 h 30	1,5	Conjointes
Le Service du capital humain	11 mai	14 h 00	1,5	Conjointes
La Direction de l'approvisionnement	11 mai	15 h 30	1,5	Conjointes
Le Service des affaires juridiques (sans l'évaluation)	12 mai	10 h 30	1,5	Conjointes
La Direction du matériel roulant et ateliers municipaux	12 mai	14 h 00	1,5	Conjointes
Le Service des finances	12 mai	15 h 30	1,5	Conjointes
Le Service des immeubles et des systèmes d'information (volet Systèmes d'information)	13 mai	9 h 00	1,5	Conjointes
La Direction des transports	13 mai	14 h 00	1,5	Conjointes
La Direction des travaux publics	13 mai	15 h 30	1,5	Conjointes
La Direction de l'environnement et du développement durable	19 mai	9 h 00	1,5	Conjointes
La Direction du développement culturel et du patrimoine	19 mai	10 h 30	1,5	Conjointes
La Direction des sports	19 mai	14 h 00	1,5	Conjointes
La Direction des grands parcs et du verdissement	19 mai	15 h 30	1,5	Conjointes
La Direction générale (incluant Greffe, Affaires institutionnelles, Communications et relations avec les citoyens et Vérificateur interne)	25 mai	9 h 00	1,5	Conjointes
La Direction de la diversité sociale	25 mai	10 h 30	1,5	Conjointes
La STM	25 mai	14 h 00	2	Agglomération
La Direction de l'habitation	26 mai	9 h 00	1,5	Conjointes
La Direction du développement économique et urbain	26 mai	10 h 30	1,5	Conjointes
Séance numéro 1 - Échanges - recommandations	7 juin	9 h 00	3 h	Mun. et Agglo.
Séance numéro 2 - Échanges - recommandations	7 juin	13 h 00	4 h	Mun. et Agglo.
Séance numéro 3 - Échanges - recommandations	8 juin	9 h 00	4 h	Mun. et Agglo.
Séance numéro 4 - Échanges - recommandations - Si nécessaire	8 juin	19 h 00	3 h	Mun. et Agglo.
Séance numéro 5 - Échanges - recommandations - Si nécessaire	9 juin	9 h 00	3 h	Mun. et Agglo.
Séance numéro 6 - Échanges - recommandations - Si nécessaire	9 juin	13 h 00	4 h	Mun. et Agglo.
Adoption des recommandations - Ville et agglomération	11 juin	9 h 00		Mun. et Agglo.
Dépôt des recommandations - Conseil municipal	14 juin	19 h 00		Municipale
Dépôt des recommandations - Conseil d'agglomération	17 juin	17 h 00		Agglomération

Tous les travaux des commissions, y compris les échanges sur les recommandations, ont été diffusés sur le portail Internet de la Ville de Montréal, lequel permettait aux citoyens de transmettre des questions et commentaires aux commissaires.

Le présent document peut être consulté à la Division des élections et du soutien aux commissions de la Direction du greffe, bureau R-134 de l'hôtel de ville de même que sur le site Internet de la Ville de Montréal à l'adresse ville.montreal.qc.ca/commissions. Pour informations: 514 872-3770.

LE CONTENU DU RAPPORT

Compte tenu des délais alloués à cette étude, le présent document ne contient que les résultats des travaux de la commission tel que convenu lors de la séance du 11 juin 2010.

LES RECOMMANDATIONS

À l'issue de l'étude publique sur les orientations de l'Administration et le cadre financier 2011 – Budget de fonctionnement, la commission permanente du conseil d'agglomération n'a pas formellement adopté de recommandations. Les membres, de concert avec ceux de la commission permanente du conseil municipal sur les finances, les services administratifs et le capital humain, ont convenu d'un préambule et de 15 principes directeurs qui devraient guider la confection du budget de la Ville de Montréal. Enfin, les membres des deux commissions ont été invités à proposer des pistes de solution pour le budget 2011 à partir des revenus et des dépenses. Ces propositions, qui n'ont pas fait l'objet de recommandations, sont indiquées dans le présent rapport.

Préambule convenu entre les membres des deux commissions

Introduction

Le maire Tremblay mérite d'être félicité pour avoir honoré sa promesse de déléguer à la Commission la responsabilité de surveiller la préparation du budget de 2011 et de lui faire effectivement commencer sa tâche en avril, ce qui était une des grandes recommandations du rapport minoritaire présenté par les maires Trent et Rouleau, en janvier dernier.

Il convient aussi de féliciter les membres de la haute direction qui ont présenté leur information sur le budget, pour la qualité de leurs exposés et les documents de fond qui ont été remis aux commissaires. C'est un travail énorme qui a été fait, et nous l'avons trouvé extrêmement édifiant. Il faut mentionner en particulier les efforts de Robert Lamontagne et de son personnel du Service des finances qui ont, de toute évidence, beaucoup aidé les différents services et les commissaires pendant tout le processus budgétaire, jusqu'à présent. Il leur a fallu préparer beaucoup d'information et d'analyse dans un délai très bref, ce qui a été très apprécié.

Après les difficultés qui ont dû être surmontées directement pour préparer le budget de Agglomération pour 2010 en vertu du vieux système, le nouveau processus de préparation de 2011 constitue un pas énorme (et salutaire) dans la bonne direction. Et, avec ce nouveau départ, les commissaires se voient offrir une occasion réaliste d'en arriver à un consensus global sur les principes directeurs qui seront appliqués à ce budget, et aux budgets subséquents, au cours des 5 prochaines années.

À défaut d'obtenir un tel consensus, ce serait grave non seulement pour le processus de préparation du budget en soi, mais surtout cela aurait presque pour effet d'annuler toute la quantité extraordinaire de travail et de collaboration que les commissaires ont consacrée à la tâche. Il se pourrait même que cela conduise à décider de revenir à l'ancien système.

Encore pas mal de chemin à faire

Bien que les commissaires et l'administration aient investi une quantité considérable de temps et d'énergie jusqu'à présent, nous estimons que les résultats auraient pu et dû être plus substantiels.

Ce n'est pas là une critique des efforts des commissaires et du personnel, mais plutôt à l'endroit du processus qui devrait être totalement repensé.

Il y a deux mois seulement, le déficit prévu pour Montréal et l'Agglomération devait être de 400 millions de dollars en 2011. Depuis sa première réunion en avril, la Commission a été priée de réfléchir à des options de réduction des coûts et de création de recettes pour compenser le déficit projeté. Toutefois, au cours de la même période de deux mois et qui annonçait un déficit de 400 millions de dollars a changé. La Commission ne devrait pas s'en prendre à une cible particulière mais elle devrait plutôt chercher à en arriver à un consensus sur un processus budgétaire qui soit guidé par un ensemble de principes directeurs. De tels principes, s'ils étaient appliqués correctement, apporteraient la souplesse inhérente pour affronter les changements de conjoncture financière à prévoir pour les mois à venir.

Le problème crucial tient au fait qu'au début du processus budgétaire, aucun objectif ou principe directeur clair n'a été établi. Par exemple, quel est l'augmentation de charge fiscale maximale qui serait acceptable en 2011? Les dépenses devraient-elles être gelées ou réduites sans qu'il y ait de baisse de services?

Le rôle et la fonction de la Commission (eu égard en particulier à ce qu'elle est censée faire, tant pendant le processus d'examen budgétaire qu'à la fin de celui-ci) restent vagues. Par exemple, s'attendait-on à ce que la Commission fasse des recommandations détaillées sur des mesures de réduction des coûts ou de production de recettes qui permettent d'éviter le déficit prévu de 400 millions de dollars en 2011? Une telle attente est tout à fait irréaliste, car c'est seulement à l'*Administration*, de par sa portée, son contrôle et sa mission, qu'il appartient de prendre ces mesures. En bref, le rôle de la Commission n'est pas de faire le travail de l'Administration – elle n'a ni l'expertise ni les connaissances nécessaires – ni le temps de le faire. De fait, si la Commission usurpe les tâches de l'Administration en ce qui concerne la préparation du budget, elle dépouille alors celle-ci de la responsabilité morale qui lui incombe à cet égard. Ce ne sera pas l'Administration qui en sera l'auteur.

Le budget de 2010 a été marqué par une augmentation de 91,9 millions de dollars, à la dernière minute, dans le coût des régimes de retraite. Une comptabilisation détaillée des 91,9 millions de dollars a été demandée mais n'a pas encore été fournie. Comme il est prévu que le coût des régimes de retraite devra encore augmenter en 2011, toute la question mérite un examen approfondi.

En fait, le plus grand défi du budget de 2011 et des budgets suivants sera constitué par les avantages sociaux des employés, en particulier les prestations de retraite qui ont connu une hausse astronomique. Du fait que la rémunération totale représente une part du budget de l'Agglomération bien supérieure à celle du budget de la Ville de Montréal, si cette question n'est pas réglée, toute tentative visant à contenir les augmentations du budget de l'Agglomération de 2011 sera vaine. Par exemple, 89 % des dépenses de services de police et d'incendie sont consacrés à la rémunération. Ce défi colossal dépasse clairement le mandat de la Commission, tout comme le fait même de *proposer* des postes auxquels ces mesures de réduction pourraient s'appliquer.

Toutes les présentations budgétaires doivent inclure une analyse des tendances sur 5 ans, tant des coûts que des recettes (par service), à l'aide des chiffres réels ou prévus, et non pas des chiffres budgétés. C'était aussi une recommandation du rapport minoritaire. À une rare exception, cela n'a pas été fait. En revanche, nous avons vu des comparaisons entre les budgets, qui sont souvent trompeuses et peuvent perpétuer une sous-estimation des recettes et une surestimation des dépenses.

Il a été demandé de fournir une information détaillée sur toutes les réserves centrales dès le début du budget, ce qui n'a pas été fait.

Les présentations budgétaires devraient inclure de l'information par activité (par ex., les grands projets de transport, la SPJD). Plusieurs services de Montréal interviennent dans la gestion et l'exécution de grandes activités et chacun a présenté son budget à la Commission sans pouvoir quantifier le coût réel de la participation à l'activité particulière. Il était impossible de voir clairement le coût réel effectif de la prestation d'un service en particulier.

Pendant les présentations budgétaires, la Commission a entendu parler d'économies d'échelle à plusieurs reprises. C'est un cliché qui ne veut essentiellement rien dire sauf s'il est appuyé par un plan d'affaires solide pour le service en cause. La Commission devrait beaucoup s'inquiéter de toute réduction de coûts proposée, qui serait obtenue grâce à des économies d'échelle. Après tout, de telles économies n'étaient-elles pas censées découler de la création de la grande agglomération fusionnée en 2002; au lieu de cela, nous avons eu des « déséconomies d'échelle ».

Au cours d'une présentation au moins, la Commission a encore pu entendre des mentions de « recettes imaginaires » qui seraient trouvées au cours de la prochaine année et qui serviraient à équilibrer le budget particulier de ce service. Ces recettes sont souvent liées à des exigences traditionnelles des gouvernements de l'Île-de-Montréal, exprimées depuis plusieurs dizaines d'années, et visant à être dédommagés pour des questions comme les services de police spécialisés et les autobus scolaires payés par Québec dans le reste de la province. Les possibilités de voir ces recettes se concrétiser en 2011 sont si minces qu'elles sont imaginaires.

Où en sommes-nous?

L'absence de tout principe directeur élaboré constitue un obstacle majeur pour que l'administration puisse faire des recommandations détaillées en vue de la diminution des coûts ou de l'accroissement des recettes. Ce que nous avons pu voir, en général, c'est que les services ont cherché à justifier le budget qu'ils avaient en 2010 et que, dans bon nombre de cas, ils ont fait de grands efforts pour décrire les difficultés qu'ils devront censément affronter, faute d'une augmentation du financement en 2011.

La Commission est véritablement désavantagée par l'absence d'analyse des tendances, à la fois globale et pour les services individuels de l'Agglomération. Une bonne planification budgétaire ne peut pas être faite si la vision, et les chiffres connexes, sont limités à une année à la fois. Il nous faut vraiment insister sur une analyse rétrospective des tendances sur 5 ans (chiffres du budget et chiffres réels) et une analyse budgétaire projetée sur 5 ans.

La Commission a vu les présentations de tous les services de l'Agglomération. Il ne fait pas de doute qu'un nombre considérable de décisions devront être prises pour établir les priorités dans les augmentations, réductions ou transferts de budget et pouvoir ainsi éliminer le déficit projeté de 400 millions de dollars en 2011. Ce défi doit, de toute évidence, être confié au bureau du directeur général pour l'analyse et la préparation des options.

La Commission ne devrait pas avoir pour rôle de chercher des moyens d'éliminer tout déficit prévu en 2011. C'est la responsabilité de M. Roquet et de son équipe, dans le cadre de la préparation de tout le budget de 2011, et des budgets des années suivantes.

Principes directeurs convenus entre les membres des deux commissions

- 1) Que les orientations budgétaires soient en conformité avec la mission et le plan stratégique de la Ville et de l'Agglomération et soient approuvées au préalable par leur conseil respectif.
- 2) Pour la présentation du budget qui sera préparé en vue de la phase automnale du processus budgétaire, une analyse des tendances (antérieures et prévues) sur 5 ans devrait être obligatoire.
- 3) Il devrait être élaboré une stratégie globale des mesures de contrôle des coûts et des possibilités de production de recettes en vue d'assurer que, d'ici 2015, le budget de la Ville et de l'Agglomération n'augmentera que dans les limites du taux de l'inflation.
- 4) Eu égard à 2011, le budget de la Ville et de l'Agglomération ne devrait pas connaître une hausse excédant le taux d'inflation plus 1%, et ce, sans que diminuent les services fournis aux citoyens de la Ville et de l'Agglomération; mais pour tous les nouveaux services qui seront proposés, une planification stratégique impliquant un ratio coût/bénéfice sera exigé afin de justifier toute dépense supplémentaire.
- 6) L'administration devrait aussi évaluer toutes les possibilités de production de recettes ou de réduction des coûts dans les activités existantes. Cela devrait inclure un examen des possibilités de recours accru à la tarification de certains produits et services municipaux ou de l'Agglomération (selon le coût réel de ces produits et services).
- 7) Sous réserve de l'ajout de nouvelles sources de financement, la contribution totale de l'Agglomération à la STM devrait être limitée au taux d'inflation en 2011.

- 8) Il faut demander au directeur général et à son équipe de la haute direction (en tant que point prioritaire #1 du budget) d'élaborer des stratégies et des plans de mesures connexes pour freiner la hausse des coûts de rémunération et des avantages sociaux qui y sont liés. Ces stratégies devraient tenir compte de toutes les unités d'affaires.
- 9) Les prochaines étapes de préparation de la version préliminaire des budgets (recettes et dépenses) de la Ville et de l'Agglomération de 2011-2015 devraient être confiées au directeur général, avec le mandat d'élaborer une ou plusieurs options en vue d'une présentation à la Commission, dans le respect des principes directeurs approuvés par les conseils respectifs. Ces options devraient aussi prévoir, entre autres, de régler des grandes préoccupations, comme la hausse du coût des régimes de retraite et de la gestion du service de la dette assumé par la Ville et l'Agglomération.
- 10) Que les services et les niveaux de services soient clairement déterminés.
- 11) Que l'impôt foncier général et les diverses tarifications soient congruents de façon récurrente avec le taux d'inflation prévu.
- 12) Que la direction générale et les unités d'affaires établissent un plan d'action stratégique pour l'élaboration du budget en s'inspirant de la pratique recommandée par la Government Finance Officers Association (GFOA).
- 13) Que la direction générale et les unités d'affaires établissent une pratique de saine gestion en développement durable en s'inspirant de la pratique recommandée par la GFOA.
- 14) Que la direction générale et les unités d'affaires établissent une pratique sur la protection civile et la préparation en cas de catastrophe en s'inspirant de la pratique recommandée par la GFOA.
- 15) Que Montréal vise à devenir fiscalement compétitive en fonction des services qu'elle offre.

Propositions de solutions à partir des revenus

Propositions des membres issus du parti Union Montréal

- Affecter au surplus la somme de 42 M\$ provenant du jugement de la Cour suprême du Canada dans ce même dossier.
- Aller chercher des revenus supplémentaires par les pouvoirs habilitants.
- Utiliser la création de redevances réglementaires de l'ordre de 10 à 15 M\$ pour les matières résiduelles.
- Prévoir la hausse de la taxation du Fonds de l'eau de 0,8 %, soit 20 M\$.
- Prévoir la hausse de la taxation du Fonds de la voirie de 0,5 %, soit 12,5 M\$.
- Utiliser de la réserve de la voirie de 4 M\$ à l'affectation des surplus.
- Que le Service de police évalue la possibilité de générer des revenus de redevances réglementaires par la fourniture de services policiers visant à favoriser la fluidité de la circulation lors de grands travaux d'aménagement ou de construction, comme celui, par exemple, du complexe Turcot.
- Que le Service de police mette en place une politique de tarification pour les activités commerciales visant la mise en place d'un service d'ordre minimal lors de certains événements.
- Que l'Administration fasse des représentations auprès du gouvernement du Québec pour obtenir une compensation financière liée au coût additionnel de 60 M\$ assumé par le Service de police (fourniture de service de niveau 5) en raison de son statut de métropole.
- Que l'administration demande à la Société du parc Jean-Drapeau de mettre en œuvre une stratégie pour hausser ses revenus autonomes.
- Que la Direction des systèmes d'information détermine le coût exact de sa prestation de service à ses divers services clients et qu'elle augmente ses revenus autonomes.
- Que le Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière évalue la possibilité de générer des revenus autonomes en offrant ses services à une nouvelle clientèle (comme la SHDM, la Société du parc Jean-Drapeau ou la STM) en proposant des honoraires inférieurs à ceux des cabinets privés d'avocats.

- Que la Direction des sports développe une stratégie d'augmentation de ses revenus autonomes faisant appel à diverses options comme la tarification, la vente de promotion et la publicité.
- Que la Direction des grands parcs et du verdissement travaille à augmenter ses revenus autonomes.
- Que la STM procède, en dernier recours, à une indexation de la grille tarifaire correspondant à la hausse de l'IPC dans le secteur des transports, ce qui procurerait un revenu additionnel et contribuerait à diminuer son manque à gagner.
- Que la Direction de l'habitation poursuive ses négociations afin d'obtenir plus de subventions pour ses divers programmes et ainsi en augmenter l'effet de levier pour Montréal.
- Que la Direction du matériel roulant détermine une tarification concurrentielle et établisse des stratégies pour augmenter son volume d'affaires.

Propositions de solutions à partir des dépenses

Propositions des membres issus du parti Union Montréal

- Que l'administration réduise les dépenses en faisant assumer 50 % des coûts de système par les diverses unités d'affaires pour un montant de 18 M\$.
- Que l'administration réduise de 15 M\$ l'enveloppe dédiée aux priorités de l'administration.
- Que l'administration réduise de 12 M\$ les honoraires professionnels compte tenu du renforcement de la fonction publique.
- Que l'administration fasse le paiement au comptant d'immobilisations par la poursuite de la taxation de l'ordre de 20 M\$ pour le Fonds de l'eau et l'application de la taxe de 12,5 M\$ pour le Fonds de la voirie.
- Que l'administration réduise la rémunération sur trois ans en misant sur l'abolition de postes vacants et l'abolition de postes par attrition.
- Que l'administration réduise de 8 M\$ annuellement les coûts liés à la main-d'œuvre capitalisée pour les exercices budgétaires de 2011, 2012 et 2013.
- Que l'administration évalue la pertinence de développer une approche intégrée pour les achats du Service de police, soit avec les autres services municipaux ou avec d'autres corps de police dans le but de dégager des économies.

- Que la contribution de la Ville de Montréal à la SHDM passe, en 2011, de 800 000 \$ à zéro et que, pour ce faire, la Ville de Montréal modifie son entente avec la SHDM pour annuler sa contribution au comblement du déficit du marché Bonsecours et à la gestion du programme d'acquisition de maisons de chambres (PAMAC).
- Que la Direction des muséums nature adopte une comptabilité sectorielle pour lui permettre de distinguer les secteurs rentables et ceux qui ne le sont pas.
- Que l'administration donne suite à la piste proposée par la Direction de l'environnement et du développement durable et procède, en concertation avec les arrondissements, à la suppression d'une collecte de matières résiduelles dans les territoires où il y a deux collectes par semaine, de manière à générer une économie récurrente de quelque 2 M\$ par année.
- Que la Direction des grands parcs et du verdissement concentre ses dépenses dans la protection et la réhabilitation de ses actifs et réduise son niveau d'investissement pour le développement.
- Que la STM poursuive ses démarches auprès des instances décisionnelles afin de conserver le montant de 7 M\$ provenant de la contribution des municipalités situées hors de l'agglomération.
- Que la Direction du matériel roulant mette en place des objectifs mesurables de performance sur la réalisation de ses opérations afin de canaliser les efforts du personnel en vue d'atteindre les résultats ciblés sur la productivité des employés.

Commission des finances

Rapport complémentaire de l'opposition officielle.

L'opposition officielle souscrit d'emblée et sans réserve au consensus intervenu au terme de plus de 62 heures de travaux de la commission des finances. A l'instar de nos collègues, nous remercions le maire de Montréal d'avoir initié un processus qui, s'il était amélioré, pourrait constituer pour l'avenir un apport effectif à la préparation des budgets de la grande agglomération de Montréal.

Nous déplorons toutefois que l'exercice n'ait pu donner les résultats escomptés. Le document conjoint adopté à l'unanimité par les membres de la commission résume bien notre déception de n'avoir pu aller plus loin que l'adoption de principes directeurs qui ne répondent pas de façon spécifique aux défis de l'équilibre budgétaire du budget 2011 et des budgets subséquents :

« Bien que les commissaires et l'administration aient investi une quantité considérable de temps et d'énergie jusqu'à présent, nous estimons que les résultats auraient pu et dû être plus substantiels. Ce n'est pas là une critique des efforts des commissaires et du personnel, mais plutôt à l'endroit du processus qui devrait être totalement repensé.»

(Le souligné est de nous)

Rappelons que la commission des finances, malgré les quelques 60 heures qui y ont été consacrées, n'a pas été en mesure de formuler ses recommandations au conseil municipal en réponse à son mandat de proposer des pistes de solution pour répondre au défi d'un déficit budgétaire appréhendé de 400 millions de dollars pour l'exercice 2011. Ce montant de 400 millions de dollars, présenté en avril, par l'administration, comme une cible plutôt qu'un déficit, n'a jamais été questionné par les deux présidents des commissions qui, d'entrée de jeu, ont considéré que le mandat des commissaires était de « trouver 400 millions » et donc, de se livrer à un vaste exercice de rationalisation des dépenses. La colonne des revenus,

aussi essentielle pour la recherche d'un équilibre budgétaire que celle des dépenses, a été à peine questionnée.

C'est ainsi que toutes les directions et les services corporatifs de la ville, excepté les arrondissements, ont défilé à tour de rôle pour présenter leur planification 2011. Elles n'étaient certainement pas au fait du mandat que se donnait la commission ou n'en considérait pas le même enjeu. Jusqu'à mi-parcours, les directions nous présentaient leurs projets sans aucune considération pour quelque forme que ce soit de rationalisation de leurs dépenses. Rappelées à l'ordre par l'administration, les directions ont ensuite fait référence à une possible coupure de 5% de leurs budgets, ce qui aurait représenté une somme de 200 millions \$. Mais sauf quelques rares exceptions, cet exercice s'est avéré plutôt théorique, les directions s'avérant incapables de nous indiquer des cibles réelles et chiffrées de réduction de dépenses. Dans les faits, les commissaires ont eu à considérer pour plus de 120 millions de dépenses nouvelles contre un maigre 12 millions de coupures identifiées.

Également, le service de la dette, qui compte pour beaucoup dans la recherche d'un équilibre budgétaire, ne faisait pas partie du mandat limité essentiellement aux budgets de fonctionnement.

En fait, cet exercice de la commission des finances, qui constitue une première dans l'histoire de l'administration montréalaise et à laquelle nous avons participé de bonne foi, s'est révélé, à bien des égards, prématuré et n'a pas permis d'identifier des pistes sérieuses qui auraient permis de conduire à des recommandations pour l'équilibre budgétaire 2011 :

- Le défi de 400 millions de dollars a été identifié par l'administration sur la base d'hypothèses de comparaisons avec le budget 2010, sans considération pour le résultat des opérations observées après 5 mois. De plus, les hypothèses de revenus, d'inflation et de croissance automatique des dépenses n'ont pas été actualisées à la lumière de l'évolution observée de la situation économique. Les cibles de revenus, en particulier, sont mal documentées et forcément partielles : Elles ne prennent pas en compte, par exemple, les revenus liés à la taxe sur l'essence ni les conséquences du jugement rendu concernant le Port de Montréal et Radio-Canada. (Cette remarque ne met pas en cause ni la bonne foi, ni l'expertise exceptionnelle de la direction des finances. Le portrait présenté est celui d'un état des finances qui ignore les actions prises en cours d'exécution du budget 2010 et qui ne tient pas

compte de l'évolution des revenus et dépenses tributaires de l'évolution de l'économie).

- Cela étant, le défi budgétaire n'est pas de 400 millions de dollars. Le directeur des finances en convient lui-même. De quel ordre est-il? De 100, de 200 millions? Y en a-t-il même un? Seule la mise à jour attendue normalement après six mois d'opération nous permettra d'en avoir une idée plus précise.

Nonobstant une prémisse de départ pour le moins faussée, les membres de la commission ont scruté avec attention les documents déposés. Il n'a cependant pas été possible d'obtenir des réponses satisfaisantes aux questions suivantes :

- Sauf exceptions, les services n'ont pu expliquer avec rigueur l'importance des écarts entre le résultat final 2009 et le budget original 2009 dont les prévisions sous-estimaient généralement les revenus et surestimaient les dépenses. Ce point est majeur puisque le budget 2010 a été établi en fonction du budget original 2009 et non en référence au réel et que les prévisions 2011 sont faites à partir d'une augmentation mécanique du budget 2010.
- Également, il n'a pas été possible de connaître l'état réel de la situation après 5 mois d'opération, en dépit de demandes répétées pour que soient déposées à la Commission l'évolution budgétaire jusqu'en date du 1^{er} juin et les prévisions réalistes pour la fin de l'année 2010.
- La réorganisation de l'organigramme municipal a rendu aussi difficile, voire impossible, la comparaison chiffrée entre les dépenses réelles encourues en 2009 et les prévisions de dépenses anticipées en 2010.
- Les quelques esquisses très sommaires des perspectives 2011 étaient généralement basées sur une reconduction, avec augmentation du budget 2010 et suivaient généralement la tendance de surestimer les dépenses et de sous-estimer les revenus.
- La quasi-totalité des directions nous ont indiqué qu'il leur était impossible de réduire leurs ressources sans affecter significativement les services aux citoyens, alors qu'un certain nombre a plaidé pour un ajout important de ressources supplémentaires au nom de l'objectif de recréer une expertise interne.
- Même si l'ajout de ces ressources se justifiait généralement par des économies qui seraient réalisées sur d'autres postes de dépenses, les directions ont été

systematiquement incapables d'évaluer avec un minimum de précision la valeur des économies qui seraient réalisées.

- Malgré des questions répétées des commissaires, il n'a ainsi pas été possible d'identifier des économies substantielles au niveau des contrats et des recours à l'expertise externe.
- Des pistes d'économies potentielles ont par ailleurs été suggérées, mais aucune d'elle n'a été chiffrée et aucune n'a été justifiée par une quelconque étude de faisabilité. Ainsi, une rationalisation des services dits de « back office », avec notamment, une augmentation du taux d'encadrement, une centralisation des services horizontaux que sont les finances et les services de capital humain, une mise en commun des services d'information aux citoyens, un regroupement des services d'approvisionnement...sont toutes des pistes intéressantes, comme le sont par exemple les recommandations du vérificateur général. Cependant, l'exercice ne nous permet pas d'évaluer avec un minimum de précisions les économies s'il y en a à réaliser, et encore moins la faisabilité de telles initiatives eu égard aux mandats de la ville-centre et des arrondissements ou aux contraintes et orientations des différentes conventions collectives. Des suggestions ont été faites mais nous n'avons eu aucune indication de la volonté politique qui serait nécessaire à la validation de telles hypothèses.
- L'absence des arrondissements au tour de table ne nous a pas permis non plus de questionner les principaux intéressés quant à l'intérêt des solutions esquissées.
- Nous avons demandé à la direction des finances de procéder aux études nécessaires, notamment pour la centralisation de certains services. La direction a répondu qu'elle le ferait mais à la condition d'en recevoir le mandat du conseil exécutif. Ce mandat n'est jamais venu.

Conséquemment, il n'y a donc pas de consensus sur le défi budgétaire de 400 millions \$, proprement dit. Les commissaires ont convenu qu'ils ne disposaient pas des chiffres et des informations suffisantes nécessaires pour soutenir d'éventuelles recommandations. A cet égard, le processus s'est avéré prématuré. Il a été victime d'un manque de préparation et a beaucoup souffert de l'absence des orientations et des directives qui auraient pu amener les directions et les arrondissements à répondre positivement aux attentes exprimées.

Les principes directeurs : une orientation et une contrainte

Les commissaires ont fait consensus sur la nécessité pour l'administration montréalaise de contenir toute augmentation potentielle des taxes et des revenus courants de tarifications à l'intérieur du taux d'inflation et sur la nécessité que les budgets de Montréal soient planifiés pour une période de cinq ans. Nous aurions souhaité une protection supplémentaire pour les citoyens en limitant toute hausse de taxe à une limite supérieure de 2% pour les années où l'inflation serait supérieure. Nous le recommandons afin de rassurer les Montréalais sur leur contribution à l'équilibre budgétaire de la ville.

Nous demandons à la ville d'adopter ces principes directeurs et d'en faire une obligation contraignante pour les cinq prochaines années afin que l'administration comprenne qu'aucune dépense supplémentaire n'est acceptable si elle n'est pas financée et que les citoyens acceptent que leurs attentes ne peuvent être comblées que dans la mesure des ressources disponibles.

Les perspectives 2011

Nous demandons que le cadre budgétaire 2011 soit reformulé afin d'apprécier à sa juste mesure le défi d'équilibre budgétaire auquel nous sommes confrontés. Que l'administration révise ses prévisions basées sur la situation économique réelle, telle qu'elle apparaît après 6 mois de l'exercice 2010. Que les prévisions 2011 prennent en compte le réel 2009 et qu'elles tiennent compte des résultats de l'exercice 2010 tels qu'observés au 1^{ier} juin 2010 et qu'elles intègrent le cas échéant les redressements budgétaires que l'administration jugera bon de commander pour respecter l'équilibre 2010 et si possible dégager une marge de manœuvre substantielle en prévision des défis 2011. L'administration avait commandé en 2009 un important effort de redressement budgétaire en perspective de l'équilibre financier de fin d'année. Nous n'avons pas d'indication sur l'importance des redressements nécessaires pour l'année en cours.

Notre hypothèse est que la situation économique est meilleure que prévu et que de nombreux projets planifiés pour 2010 ne seront pas réalisés, notamment en raison des réorganisations administratives et des retards à relancer la machine suite aux nombreux problèmes de gestion des appels d'offres.

Nous demandons aussi que ce cadre budgétaire inclue les PTI et qu'il tienne compte des économies qui devraient être réalisées en raison d'une meilleure gestion des contrats et d'un plus grand contrôle de leur suivi.

Ce cadre budgétaire 2011 doit aussi intégrer la mise en application des recommandations du vérificateur général.

Nous demandons que ce cadre budgétaire actualisé soit rendu public dans les meilleurs délais de manière à ce que nous puissions formuler des recommandations pour la préparation du prochain budget.

Au chapitre des revenus :

Nous recommandons donc que la hausse des taxes foncières et des différents tarifs d'exploitation soit limitée au taux d'inflation sans jamais dépasser une limite supérieure à 2%.

Le consensus des commissaires porte aussi sur la nécessité de limiter la croissance de l'ensemble du budget au taux d'inflation plus 1%. Nous sommes d'avis aussi que ce principe directeur devrait être contraignant. Le développement de grands projets et le déploiement du plan de transport, notamment, nécessitent cependant que la Ville adapte ses ambitions à ses revenus.

S'agissant particulièrement du plan de transport, nous demandons que soient réalisées sans délais les études qui permettraient d'évaluer les revenus qui pourraient être retirés d'un péage métropolitain ou régional pour le financement du plan de transport. Nous sommes d'avis que

le péage est la seule alternative immédiatement disponible pour soutenir les développements annoncés. Les chiffres nous démontrent que la hausse des coûts de l'essence demeure aléatoire et très nettement en-dessous des besoins du plan de transport.

Nous souscrivons au plan de transport mais nous ne pouvons accepter la croissance des budgets de la STM sans nous assurer que les revenus sont au rendez-vous.

Au chapitre des priorités :

Notre exercice ne nous a pas permis d'identifier les réelles priorités de la Ville. Le cadre budgétaire identifie un montant de 30 millions \$ pour de nouvelles initiatives. C'est trop peu et trop imprécis. Nous avons eu droit à une liste d'épicerie de chacun des services mais sans jamais être en mesure d'évaluer où se situaient les projets dans l'ordre des priorités de la ville. Le prochain cadre budgétaire devrait identifier clairement ces priorités et les chiffrer.

Nous reconnaissons le bien-fondé de recréer à l'interne une expertise qui a fait cruellement défaut à la ville au cours des deux dernières années, comme en fait foi le rapport du vérificateur général. Cependant, l'ajout de ressources supplémentaires doit se faire au motif d'une meilleure efficacité et de la réalisation d'économies récurrentes au moins équivalentes aux dépenses supplémentaires.

Nous demandons qu'aucune nouvelle ressource ne soit accordée sans qu'il soit identifié au budget des économies réelles et récurrentes. (Pas une évaluation du type de celle qui a fait miroiter une économie de 50 millions \$ comme ce fut le cas dans le dossier de TELUS).

S'il est vrai que le défi d'équilibre budgétaire est substantiel, nous recommandons que la première priorité soit accordée aux services essentiels à la population et à la sécurité des infrastructures. Et que tout projet de développement soit arbitré en fonction des limites imposées aux revenus de la ville.

A cet égard, nous recommandons que le budget 2011 sécurise d'abord les besoins des arrondissements pour la prestation des services aux citoyens. La réorganisation de certains services qui a été évoquée par l'administration ne doit pas faire oublier que les arrondissements ont le mandat de livrer les services de proximité aux citoyens. Faute d'avoir pu questionner les représentants des arrondissements, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer si leurs budgets sont suffisants pour répondre adéquatement à leur mandat mais nous avons pu constater que cette préoccupation n'apparaissait pas prioritaire aux administrateurs de la ville-centre.

Ainsi, nous sommes d'accord pour une meilleure organisation des services et nous recommandons d'étudier sérieusement les bénéfices qui pourraient être retirés de la centralisation de services qui sont actuellement offerts par les arrondissements. Nous recommandons que ces bénéfices se traduisent par des économies réelles et chiffrées au budget et que les économies réalisées puissent aussi servir à répondre aux besoins des arrondissements pour la livraison des services essentiels à la population.

En terme de gestion, une priorité devrait aussi être accordée à cette recommandation des services du capital humain et des finances de réduire significativement les coûts associés au « back office » et à l'augmentation des taux d'encadrement. Pour cela, nous demandons que la recommandation soit étoffée d'une évaluation sérieuse des bénéfices escomptés et d'un rapport qui identifie clairement les objectifs d'efficacité et d'efficience recherchés.

Enfin, le coût des provisions pour combler les déficits actuariels des fonds de pension a un impact majeur sur l'équilibre budgétaire. Nous recommandons de remédier à cette situation qui amène, bon an mal an, les contribuables à payer le prix de ces déficits.

Pour ce qui est de la recommandation des commissaires relative « à la nécessité d'élaborer des stratégies et des plans de mesures connexes pour freiner la hausse des coûts de rémunération et des avantages sociaux qui y sont liés », nous sommes d'avis que la priorité soit accordée aux postes de cadres et de cadres supérieurs, que les solutions soient apportées

à ce niveau avant d'entreprendre avec les différents syndicats les discussions qui permettraient d'obtenir leur appui pour la recherche des solutions envisagées.

Au chapitre du contrôle des dépenses :

C'est une responsabilité de l'administration de contrôler au mieux les budgets qui leur sont confiés, indépendamment des besoins d'un équilibre budgétaire. Une dépense injustifiée le demeure même lorsque l'organisation dégage des surplus. Les travaux de la commission n'ont pas permis d'identifier les mécanismes de contrôle de dépenses mais le vérificateur y a consacré d'importantes pages, en particulier au sujet de ce qu'il a nommé les « petites dépenses ». Nous demandons que les recommandations du vérificateur soit rapidement mises en place et que les directions soient tenues de réaliser une économie d'un pourcentage à évaluer de leurs dépenses pour l'exercice budgétaire de 2011.

Nous demandons qu'un meilleur contrôle de ces dépenses soit mis en place et que le plan de délégation de signatures et d'autorité soit revu afin de responsabiliser davantage les cadres supérieurs pour l'autorisation des dépenses et qu'au besoin, un projet pilote soit conduit au cours de 2010 pour mieux identifier le niveau approprié de délégation d'autorité.

Au chapitre de la rationalisation des ressources :

Une approche par priorités plutôt qu'une réduction mécanique appliquée à l'ensemble de l'administration.

Au cours de notre exercice, certaines directions ont répondu à la question des conséquences qu'auraient pour elles une réduction de 5% de leurs budgets. Cet exercice s'est avéré décevant. Nous avons eu droit à tout : certaines directions nous informaient qu'il n'y avait aucune place pour quelque réduction que ce soit et se refusaient à considérer une telle hypothèse. Certaines autres nous décrivaient une situation impossible où elles devraient abandonner la livraison de services jugés essentiels à la population. Et aucune ne nous a fait

des suggestions crédibles nous permettant de supporter une telle démarche. Bien évidemment nous n'avons pas les moyens d'évaluer la pertinence des informations transmises.

Par ailleurs, nous avons eu l'occasion de constater de nombreuses situations, notamment dans le domaine des communications et des services juridiques, où il existe un dédoublement de services entre les directions et entre les services centraux et ceux des arrondissements. Il appartient à l'administration d'identifier ces cas de dédoublements et de suggérer, le cas échéant, les mécanismes qui permettraient de générer des économies et de livrer un service plus performant à la population. Des cibles prioritaires devraient être identifiées de manière à générer des économies de gestion substantielles permettant à la fois d'équilibrer le budget et de dégager les marges de manœuvre pour les grands projets de développement.

Sans pour autant avoir les informations pertinentes pour supporter notre hypothèse, nous suggérons quand même d'envisager un gel des dépenses mais qui serait basé sur le réel 2009 et sur celui projeté pour 2010.

Nous n'avons malheureusement pas eu l'occasion de discuter des PTI. Mais nous avons eu l'occasion de constater un recours systématique à l'emprunt pour payer des dépenses courantes et même pour financer des ressources supplémentaires. Ce n'est pas une bonne pratique. Elle augmente exagérément la pression sur notre capacité d'emprunt et ne laisse aucune marge pour supporter la réalisation de projets créateurs d'emplois et de richesse. Nous demandons expressément de corriger cette pratique qui hypothèque sérieusement l'avenir de la ville. Les budgets de fonctionnement augmenteront mais ils seront conformes à notre réelle capacité de dépenser.

Pendant nos travaux, deux documents d'importance ont été rendus publics. Ces documents rejoignent les préoccupations qui ont été celles des commissaires. Le vérificateur a en effet déposé son rapport et suggéré de nombreuses pistes de solutions qui seraient de nature à exercer un meilleur contrôle de nos dépenses et une plus grande efficacité dans la livraison des services. Ce rapport devrait être sérieusement pris en compte dans la préparation du prochain budget.

Le syndicat des cols blancs a aussi largement diffusé un document intitulé : « L'argent des Montréalais se perd. Et Montréal reste à créer. » Le syndicat offre de nombreuses pistes de solution qui ont aussi été discutées par la commission. L'administration devrait prendre au sérieux cette offre des cols blancs de travailler à une ville mieux organisée et plus efficace. L'ouverture des prochaines négociations devrait se faire sous l'angle d'une meilleure utilisation de nos ressources et dans la perspective de favoriser une plus grande mobilité de cette main-d'œuvre compétente.