

COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC

GESTION DES EXCÉDENTS
ET DES RÉSERVES

AUDIT DE PERFORMANCE

FÉVRIER 2024



Québec, siège social

10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Mezzanine, aile Chauveau
Québec (Québec) G1R 4J3

Montréal

500, boulevard René-Lévesque Ouest
Bureau 24.200, 24^e étage
Case postale 24
Montréal (Québec) H2Z 1W7

Saint-Hyacinthe

1200, rue Girouard Ouest
Saint-Hyacinthe (Québec) J2S 2Z1

Ce document a été réalisé par la Commission municipale du Québec.

Il est publié à l'adresse suivante : www.cmq.gouv.qc.ca.

ISBN : 978-2-550-96976-1 (imprimé)

ISBN : 978-2-550-96977-8 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2024

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

La Commission municipale a annoncé, en mai 2023, des travaux d’audit dans trois municipalités concernant la gestion des excédents et des réserves. Ces travaux ont été réalisés par la Vice-présidence à la vérification de la Commission. Le présent document constitue le rapport de cette dernière.

Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, ce rapport est acheminé aux municipalités concernées. Il est également transmis à la ministre des Affaires municipales et diffusé sur le site Web de la Commission.

La Commission vise, par ses travaux d’audit, à outiller les municipalités et les organismes municipaux afin de susciter des changements durables et positifs dans leur fonctionnement et leur performance, et ce, au bénéfice des citoyennes et des citoyens. Je vous souhaite une excellente lecture.

Le président,



Jean-Philippe Marois

Québec, février 2024

▲ Municipalités auditées



Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, le rapport d'audit de performance portant sur la gestion des excédents et des réserves est adressé aux municipalités auditées suivantes, plus particulièrement aux :

- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Saint-Gabriel-de-Valcartier;
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Saint-Roch-de-l'Achigan;
- ◆ Conseil municipal de la Ville d'Hudson.

Ce rapport doit être déposé à la première séance du conseil qui suit sa réception. De même, il est transmis à la ministre des Affaires municipales et publié sur le site Web de la Commission, accompagné des lettres adressées à chacune des municipalités auditées. Les travaux se sont inscrits dans une approche respectueuse et collaborative et se veulent utiles non seulement pour les municipalités auditées, mais aussi pour l'ensemble du milieu municipal, et ce, dans une perspective d'amélioration continue.

Enfin, comme indiqué dans le *Guide à l'intention des municipalités et des organismes municipaux audités*, les municipalités auditées sont invitées à produire un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport et un suivi de l'application de ces recommandations sera réalisé ultérieurement.

La vice-présidente à la vérification,



Nancy Klein

Québec, février 2024

Vue d'ensemble de l'audit

Pourquoi avons-nous réalisé cet audit ?

Par le biais de ses activités et des choix qu'elle réalise, une municipalité peut engranger un excédent ou un déficit accumulé. En s'appuyant notamment sur les principes de saine gestion, elle peut conserver une partie de son excédent afin de se doter, par exemple, d'une marge de sécurité ou de l'affecter à des fins précises futures.

Plus particulièrement, les excédents de fonctionnement accumulés (excédents) et les réserves financières (réserves) représentent un levier intéressant de développement structurant pour la municipalité. Par conséquent, il est nécessaire que des objectifs soient fixés quant à la gestion des excédents et des réserves et que cette gestion s'inscrive dans le processus de planification de la municipalité.

Par contre, le bien-fondé de générer des excédents pour une municipalité comporte des limites, considérant notamment la capacité des contribuables à assumer la taxation municipale. Lorsque la municipalité accumule des excédents et des réserves trop importants par rapport à ses revenus de fonctionnement, elle devrait se questionner sur ses choix financiers passés et futurs. Dans certaines situations, la municipalité devra modifier ces choix afin de respecter davantage la capacité de payer de la population et de préserver ou d'atteindre l'équité intergénérationnelle.

Ainsi, la mise en place d'un encadrement formel par la municipalité et de mécanismes de gestion appropriés est essentielle pour une utilisation adéquate et rigoureuse du levier financier que sont les excédents et les réserves.

Lorsqu'elle est combinée à une saine gestion financière, la gestion adéquate des excédents et des réserves comporte plusieurs avantages, notamment la planification du financement de certaines dépenses, le contrôle du niveau d'endettement ainsi que de la charge fiscale et la prévision d'une marge de sécurité.

À l'opposé, une gestion déficiente est susceptible d'entraîner des conséquences nuisibles qui peuvent perdurer à long terme et mettre en péril la stabilité financière de la municipalité, occasionner des répercussions négatives sur les services actuels et futurs et créer des iniquités intergénérationnelles.

Enfin, la gestion adéquate des excédents et des réserves est d'autant plus importante que des montants appréciables en la matière sont cumulés à travers les années au Québec.

Quel était notre objectif ?

Nos travaux avaient pour objectif d'évaluer si les excédents et les réserves font l'objet d'une saine gestion par le biais d'une planification et d'un encadrement adéquats et de mécanismes de gestion suffisants et appropriés.

Comment cet audit est-il utile ?

En plus de fournir une évaluation indépendante et objective du sujet considéré, nos travaux d'audit permettent d'outiller l'ensemble du milieu municipal, notamment en communiquant les exigences légales et réglementaires et les saines pratiques de gestion.

Qui avons-nous audité ?

- ◆ Municipalité de Saint-Gabriel-de-Valcartier
- ◆ Municipalité de Saint-Roch-de-l'Achigan
- ◆ Ville d'Hudson

Quels sont les constats importants de l'audit ?

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la gestion des excédents et des réserves.

- ◆ La gestion des excédents et des réserves manque de planification et d'encadrement dans les trois municipalités auditées. Cette situation réduit la capacité des municipalités à gérer leurs excédents et leurs réserves comme un levier de développement structurant et un levier de gestion financière pérenne.
- ◆ Les municipalités auditées n'utilisent pas les outils de planification de manière à recourir aux excédents et aux réserves à leur disposition de la façon la plus avantageuse possible. Ainsi, la gestion des excédents et des réserves n'est pas bien intégrée dans la planification des municipalités auditées, plus particulièrement dans la planification des investissements en immobilisations.
- ◆ Les municipalités auditées n'ont établi aucun encadrement formel à l'égard de la gestion des excédents et des réserves, outre l'information contenue dans leurs résolutions de création de ceux-ci. En l'absence d'encadrement :
 - La gestion des excédents et des réserves est tributaire des personnes impliquées et son alignement sur la vision globale à long terme devient plus difficile ;
 - Il devient également ardu pour les municipalités d'utiliser le plein potentiel des excédents et des réserves pour contribuer à une gestion financière pérenne.
- ◆ Des exigences légales et normatives n'ont pas été respectées, et ce, à des niveaux d'importance différents selon les municipalités. Pour deux des trois municipalités auditées, ces exigences n'ont pas été respectées en raison notamment de mécanismes de suivi et de contrôle insuffisants pour détecter les erreurs au moment opportun. Des améliorations sont d'autant plus nécessaires que des montants importants sont cumulés dans les excédents et les réserves depuis plusieurs années.

▲ Gestion des excédents et des réserves



Table des matières

1 / Mise en contexte	10
2 / Résultats de l'audit	18
2.1 Planifier ce levier de développement structurant	18
2.2 Encadrer ce levier de gestion financière pérenne	22
Commentaires des municipalités auditées	27
Annexes	28

Sigles

LCV *Loi sur les cités et villes*

PTI Programme triennal d'immobilisations

01

Mise en contexte

Fonds réservés et autres composantes

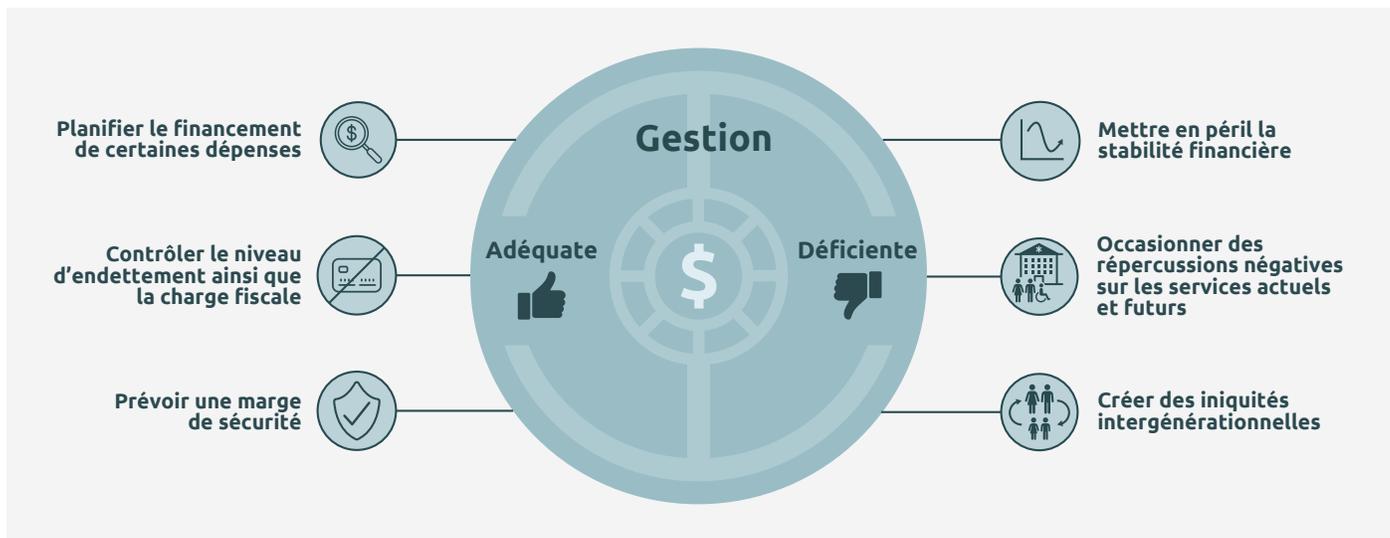
Les fonds réservés sont des sommes réservées à des fins particulières prévues, entre autres, par certaines dispositions législatives (ex. : fonds de roulement). Les autres composantes de l'excédent accumulé sont notamment les dépenses constatées à taxer ou à pourvoir et le financement des investissements en cours.

1. Par le biais de l'environnement dans lequel elle gravite, de ses activités et des choix qu'elle réalise, une municipalité locale (municipalité) peut engranger un excédent ou un déficit accumulé. Plus particulièrement, une municipalité accumule notamment un excédent lorsque, dans une année, ses revenus sont supérieurs à ses charges (dépenses). En s'appuyant sur les cadres légal et normatif applicables en la matière ainsi que sur les principes de saine gestion, une municipalité peut conserver une partie de son excédent de l'exercice afin de se doter, par exemple, d'une marge de sécurité ou de l'affecter à des fins précises futures.

2. Trois composantes de l'excédent accumulé (figure 3), soit l'excédent de fonctionnement affecté (excédent affecté) et celui non affecté (excédent non affecté) ainsi que les réserves financières (réserves), ci-après nommés globalement « excédents et réserves », font l'objet du présent rapport, ce qui exclut les fonds réservés et les autres composantes de l'excédent (déficit) accumulé. La section suivante explique la nature des éléments couverts par nos travaux.

3. Lorsqu'elle est combinée à une saine gestion financière, la gestion adéquate des excédents et des réserves comporte plusieurs avantages pour la municipalité et sa population. À l'opposé, une gestion déficiente est susceptible d'entraîner des conséquences nuisibles qui peuvent perdurer à long terme. La figure 1 présente des exemples de ces avantages et de ces inconvénients.

Figure 1 Effet d'une gestion adéquate ou déficiente des excédents et des réserves



4. La gestion adéquate des excédents et des réserves est d'autant plus importante que des montants appréciables en la matière sont cumulés à travers les années au Québec. En 2022, les excédents et les réserves s'élevaient à 1,3 milliard de dollars pour les municipalités de moins de 10 000 habitants et à 1,9 milliard pour les municipalités de 10 000 à 99 999 habitants. Il est important de mentionner que 30 % des municipalités de ces deux classes de population

possèdent des excédents et des réserves représentant respectivement plus de 50 % et 35 % de leurs revenus de fonctionnement. Ces données témoignent de l'importance des décisions et des actions devant être prises par les municipalités quant à la gestion de ces sommes.

5. Ainsi, lorsque la municipalité accumule des excédents et des réserves trop importants par rapport à ses revenus de fonctionnement, elle devrait se questionner sur ses choix financiers passés et futurs. Dans certaines situations, la municipalité devra modifier ces choix afin de respecter davantage la capacité de payer de la population et de préserver ou d'atteindre l'équité intergénérationnelle. En effet, le bien-fondé de générer des excédents pour une municipalité comporte des limites, considérant notamment la capacité des contribuables à assumer la taxation municipale. De plus, il est important de souligner que, dans certains cas, la population n'a pas reçu les services pour lesquels elle a été taxée. Ainsi, plus les excédents s'accumulent, plus la municipalité peut créer de l'iniquité intergénérationnelle.

6. Il est donc nécessaire que des objectifs soient fixés quant à la gestion des excédents et des réserves et que cette gestion s'inscrive dans le processus de planification de la municipalité. De plus, la mise en place d'un encadrement formel par la municipalité et de mécanismes de gestion appropriés est essentielle pour une utilisation adéquate et rigoureuse du levier financier que sont les excédents et les réserves.

7. En résumé, la figure 2 illustre le processus global de la gestion des excédents et des réserves ainsi que les objectifs généraux qui y sont recherchés.

Figure 2 Gestion des excédents et des réserves



Cadres légal et normatif

8. Principalement régis sur le plan légal par le *Code municipal du Québec* (Code municipal) et la *Loi sur les cités et villes* (LCV), les excédents et les réserves sont également encadrés par le *Manuel de la présentation de l'information financière municipale* du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Ce manuel fait notamment l'interprétation à des fins municipales des normes énoncées dans le *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public*. Il a aussi comme objet de préciser certaines dispositions légales afin d'en faciliter l'application par les municipalités.

9. La figure 3 présente les excédents et les réserves ainsi que leurs plus importantes caractéristiques, dont certaines exigences légales et normatives qui s'y appliquent.

Figure 3 Composition et caractéristiques des excédents de fonctionnement accumulés et des réserves financières

	Excédents de fonctionnement accumulés		Réserves financières ¹	
Type et particularité	Non affecté	Affecté	Pour les services de l'eau et de la voirie	Autres réserves financières
		Aucune restriction quant à son utilisation	Sommes affectées à des fins précises	Réservées au financement des services de l'eau et de la voirie selon certaines dispositions législatives
Mécanisme pour créer	Aucun car se crée par le cumul des excédents et des déficits de fonctionnement des exercices financiers	Par résolution ou par règlement du conseil ²	Par résolution du conseil	Par règlement soumis à l'approbation des personnes habiles à voter ³
Durée d'existence maximale	Aucune exigence particulière dans la loi		Illimitée	Limitée sauf exception
Seuil maximal			Précisé lors de la création de la réserve	Fixé via un calcul prévu dans la loi
Mécanisme pour utiliser	Par résolution, prévu au budget approuvé par le conseil ou dans le cadre d'un règlement d'emprunt approuvé par le ou la ministre des Affaires municipales			

1. Des exigences légales sont prévues pour les réserves financières en général. Des exigences légales spécifiques existent en ce qui concerne les réserves financières pour les services de l'eau et de la voirie, qui sont présentées dans une colonne distincte.

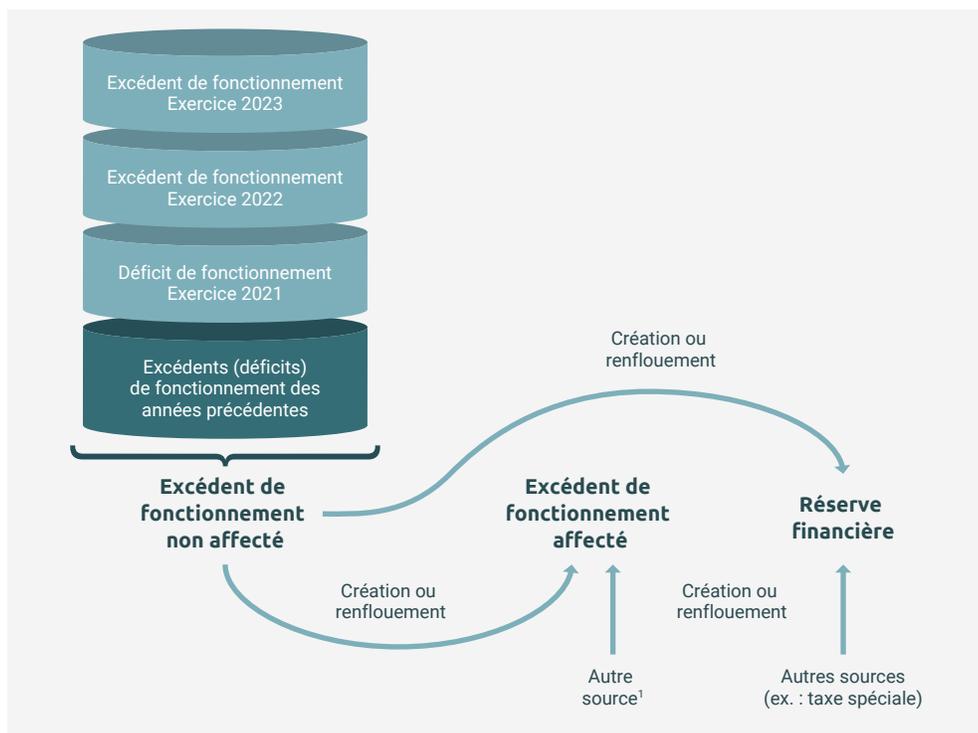
2. Comme présenté à la figure 8 de l'annexe 4, lorsqu'un budget est adopté avant le 31 décembre et qu'il prévoit l'utilisation de l'excédent non affecté, un excédent affecté doit être créé. De son côté, la figure 9 de l'annexe 4 illustre les conditions selon lesquelles il n'est pas nécessaire d'adopter de résolution ou de règlement pour créer un excédent affecté.

3. Selon la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* est par exemple une personne habile à voter toute personne physique qui doit notamment être « domiciliée sur le territoire de la municipalité ou, selon le cas, dans le secteur concerné et, depuis au moins six mois, au Québec ».

Sources : Code municipal, LCV et *Manuel de la présentation de l'information financière municipale*.

10. Les sources de fonds permettant la création ou le renflouement des excédents et des réserves, quant à elles, sont simplifiées à la figure 4.

Figure 4 Schématisation simplifiée des sources de fonds pour la création et le renflouement des excédents et des réserves



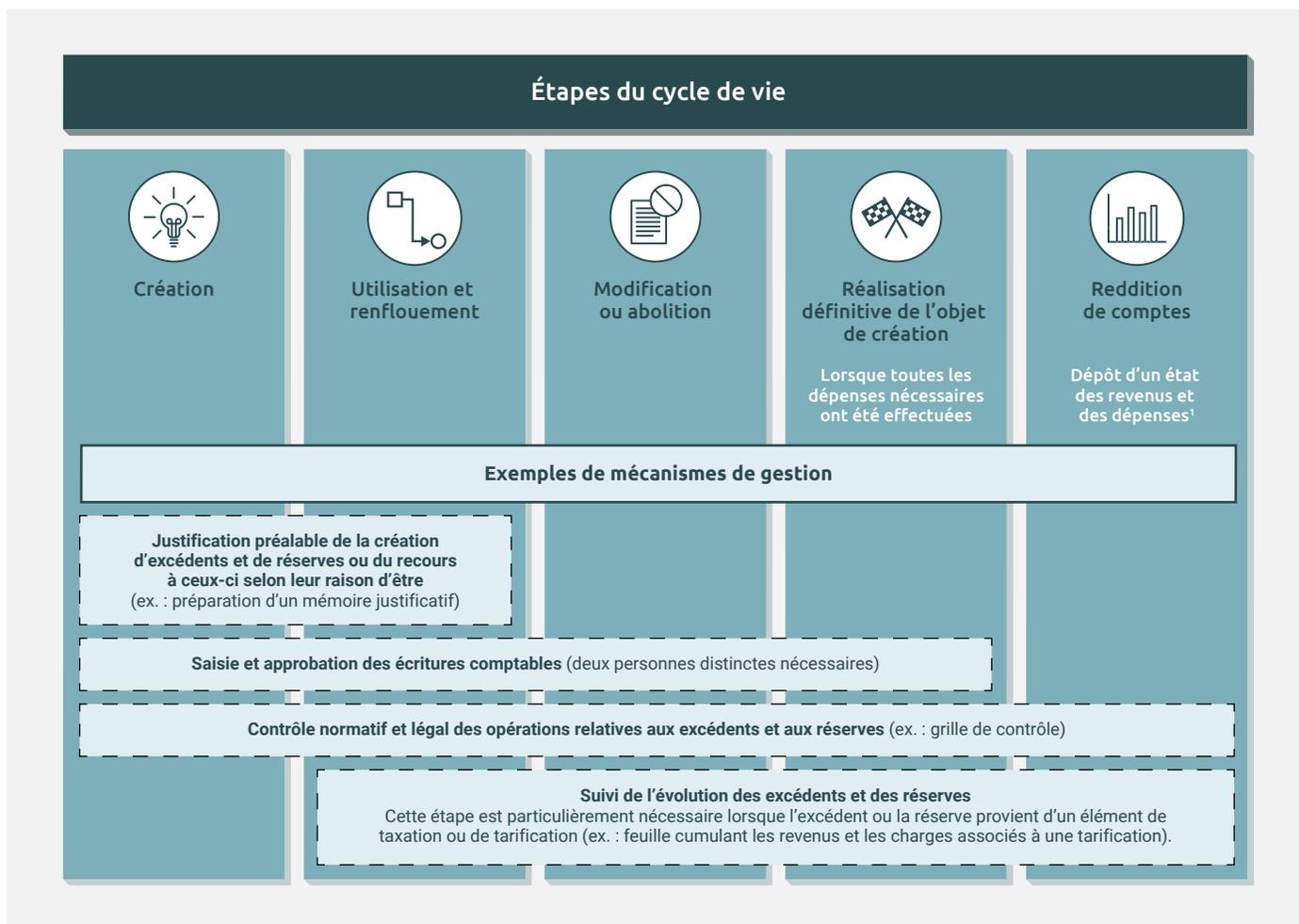
1. Une autre source de financement est prévue dans le *Manuel de la présentation de l'information financière municipale*. En effet, une municipalité peut affecter exceptionnellement un revenu provenant de la partie du produit de cession d'une immobilisation corporelle, notamment, qui correspond au solde de dette associé au capital et aux intérêts et qui :

- ◆ N'est pas un immeuble industriel municipal;
- ◆ Est acquise par la voie d'un règlement d'emprunt qui prévoit expressément l'appropriation du produit de cession.

11. Comme mentionné précédemment, des exigences légales sont prévues pour encadrer la gestion des excédents et des réserves. Par exemple, le règlement créant une réserve doit prévoir notamment les raisons pour lesquelles la réserve est créée, le montant projeté, le mode de financement et la durée de son existence, sauf exception. De plus, lors de la création d'une réserve par règlement, des limites fixées par les dispositions prévues par le Code municipal et la LCV doivent être respectées.

12. Les exigences légales et normatives s'inscrivent dans le cycle de vie d'un excédent affecté ou d'une réserve. La figure 5 présente ce cycle de vie simplifié ainsi que des exemples de mécanismes de gestion favorisant le respect de ces exigences et l'atteinte des objectifs de la municipalité.

Figure 5 Cycle de vie et mécanismes de gestion liés à l'excédent affecté et aux réserves



1. Le Code municipal et la LCV exigent cet état lorsqu'une réserve cesse d'exister. En revanche, la municipalité peut prévoir d'autres redditions de comptes pour les réserves ou à l'égard des excédents.

13. Plus particulièrement, une fois créé, l'excédent affecté ou la réserve doit être utilisé de manière à réaliser l'objet prévu lors de sa création, soit la raison d'être de l'excédent ou de la réserve. Il convient également de mentionner que ceux-ci peuvent être modifiés ou abolis. Par ailleurs, sous certaines conditions, il n'est pas nécessaire d'adopter de résolution ou de règlement pour créer un excédent affecté pour des engagements spécifiques. Enfin, lorsque le budget prévoit l'utilisation de l'excédent non affecté, un excédent affecté doit être créé. Le processus d'affectation lié à ces deux dernières situations est expliqué à l'annexe 4.

14. L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation y afférents et la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Le sommaire de toutes les recommandations formulées par la Vice-présidente à la vérification se trouve à l'annexe 2.

Municipalités auditées

15. Pour la présente mission, les municipalités auditées sont les suivantes :

- ◆ La Municipalité de Saint-Gabriel-de-Valcartier (Saint-Gabriel-de-Valcartier);
- ◆ La Municipalité de Saint-Roch-de-l'Achigan (Saint-Roch-de-l'Achigan);
- ◆ La Ville d'Hudson (Hudson).

16. Les municipalités auditées ont été sélectionnées parmi celles dont la population compte de 2 000 à 9 999 habitants. Le choix s'est appuyé sur une démarche axée sur les risques en considérant notamment des critères financiers et d'autres critères qualitatifs, dont les spécificités des composantes des excédents et des réserves. Globalement, les municipalités auditées présentent les caractéristiques suivantes.

	Saint-Gabriel-de-Valcartier	Saint-Roch-de-l'Achigan	Hudson
Loi d'application	<i>Code municipal du Québec</i>	<i>Code municipal du Québec</i>	<i>Loi sur les cités et villes</i>
Région administrative	Capitale-Nationale	Lanaudière	Montérégie
Population 2023 (hab.)	3 767	5 725	5 614
Revenus de fonctionnement en 2022 (millions de \$)	6,6	10,5	15,9
Endettement total net à long terme par 100 \$ de richesse foncière uniformisée en 2022¹	0,02	1,07	1,85

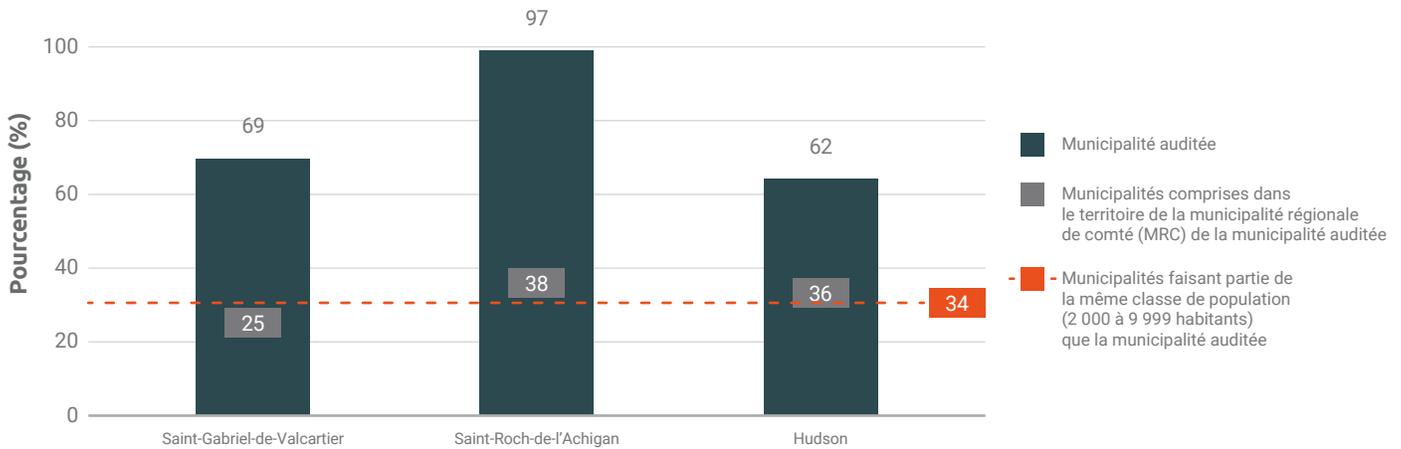
1. Une valeur de 1 signifie que la municipalité a un endettement total net à long terme de 1 \$ par 100 \$ de richesse foncière uniformisée. Plus le ratio est élevé, plus la municipalité est endettée par rapport à la richesse foncière uniformisée sur son territoire. L'indicateur de richesse foncière uniformisée permet de mesurer et de comparer la capacité des municipalités à générer des revenus de taxes. Elle correspond essentiellement à la valeur foncière uniformisée des immeubles situés sur le territoire d'une municipalité.

Sources : Profils financiers, décret de population et rapports financiers 2022.

17. La figure 6 présente une comparaison entre le ratio des excédents et des réserves par rapport aux revenus de fonctionnement de 2022 des municipalités auditées, le ratio moyen des municipalités comprises dans le territoire de leur municipalité régionale de comté (MRC) ainsi que celui des municipalités de leur classe de population. Comparer les excédents et les réserves aux revenus de fonctionnement permet d'en apprécier l'importance considérant qu'une valeur de 100 % indique que les excédents et les réserves équivalent aux revenus de fonctionnement de l'année.

18. La figure 7, quant à elle, présente l'évolution sur quatre ans des excédents affecté et non affecté et des réserves pour les trois municipalités auditées. Ces données témoignent de l'importance des sommes accumulées au fil du temps ainsi que des décisions et des actions prises et à prendre par les municipalités quant à la gestion de celles-ci.

Figure 6 Comparaison du ratio des excédents de fonctionnement accumulés et des réserves financières par rapport aux revenus de fonctionnement de 2022



Sources : Rapports financiers.

Figure 7 Évolution des excédents de fonctionnement accumulés ainsi que des réserves financières



1. Afin de permettre une comparaison des années, ces données tiennent compte d'un reclassement appliqué au rapport financier de 2021 et ayant des répercussions sur la présentation de certaines données des années précédentes.

Sources : Rapports financiers.

19. Par ailleurs, certaines situations liées à la pandémie de COVID-19 ont modifié les plans des municipalités auditées et ont occasionné des excédents plus importants que prévu. En effet, des revenus de fonctionnement non budgétisés et des dépenses non réalisées peuvent avoir entraîné la constatation d'excédents non anticipés. Néanmoins, il est important de noter que des excédents appréciables étaient déjà présents en 2019, soit avant la pandémie de COVID-19, dans les trois municipalités.

Rôles et responsabilités

20. Plusieurs parties prenantes sont impliquées dans la gestion des excédents et des réserves d'une municipalité, dont, plus particulièrement, le conseil municipal, la direction générale, le greffe et la trésorerie. Leurs principaux rôles et responsabilités liés au sujet de l'audit sont détaillés à l'annexe 3.



02

Résultats de l'audit

21. Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de notre audit. Chacune des sections présente d'abord les exigences et les saines pratiques liées au sujet, puis les constats, qui sont mis en contexte et expliqués de façon plus précise. Nous identifions également dans chaque section les conséquences potentielles liées aux constats. En fonction de notre objectif d'audit et à la lumière de l'ensemble de nos observations, nous présentons ci-après notre conclusion générale.

Conclusion : Pour les trois municipalités auditées, la gestion des excédents et des réserves manque de planification et d'encadrement.

22. Cette situation réduit la capacité des municipalités à gérer leurs excédents et leurs réserves comme un levier de développement structurant et un levier de gestion financière pérenne. De plus, cela a entraîné des non-conformités aux exigences légales ou normatives. Des améliorations sont d'autant plus nécessaires que des montants importants sont cumulés dans les excédents et les réserves depuis plusieurs années.

2.1 Planifier ce levier de développement structurant

23. Les excédents et les réserves représentent un levier intéressant de développement structurant pour la municipalité. Plus particulièrement, une municipalité peut conserver certaines sommes cumulées dans les excédents et les réserves pour contribuer au financement de projets porteurs pour sa population (ex. : revitalisation d'un quartier, bonification de l'offre de service) plutôt que de les utiliser pour des dépenses récurrentes (ex. : salaires, électricité). De plus, elle peut planifier la création d'une réserve pour prévoir le financement d'investissements importants à venir (ex. : remise à neuf d'une usine de traitement des eaux usées). Pour ces raisons, la gestion des excédents et des réserves comme sources de financement devrait être pleinement intégrée dans la planification de la municipalité.

24. En effet, une identification adéquate des objectifs et des priorités de la municipalité à court, moyen et long terme permet de bien évaluer les occasions d'avoir recours aux excédents et aux réserves et de mieux orienter les choix de dépenses de fonctionnement ou d'investissement à réaliser. Par exemple, la municipalité pourrait choisir d'utiliser ses excédents et ses réserves pour financer des investissements visant ainsi à atteindre ses objectifs en maintien d'actifs.

25. La vision, les objectifs et les priorités de la municipalité peuvent notamment s'exprimer dans un exercice stratégique de planification (ex. : planification stratégique, politique des aînés et de la famille). D'autres outils de planification tels que les plans d'action, le programme triennal d'immobilisations (PTI) et le budget permettent de traduire l'exercice stratégique de planification de la municipalité en actions concrètes.

Pour aller plus loin

Un rapport d'audit de performance intitulé *Processus budgétaire* ainsi qu'un rapport intitulé *Processus d'élaboration du programme triennal d'immobilisations* ont été publiés par la Vice-présidente à la vérification de la Commission municipale du Québec respectivement en juin 2021 et en novembre 2022.

26. Plus particulièrement, le PTI est l'outil de planification des investissements en immobilisations prévu par le Code municipal et la LCV. Divisé en phases annuelles, il doit notamment détailler le montant et le mode de financement des dépenses en immobilisations dont la période de financement excède 12 mois qu'une municipalité prévoit effectuer au cours des trois prochaines années. Le PTI permet d'anticiper les besoins financiers de la municipalité et d'identifier les possibilités d'utiliser ses excédents ou ses réserves comme sources de financement.

27. Le processus budgétaire, quant à lui, permet d'identifier si la municipalité prévoit avoir recours aux excédents ou aux réserves pour équilibrer le budget ou pour financer des dépenses spécifiques afin de diminuer la charge fiscale des contribuables ou de réduire le recours à l'endettement. Cependant, si le budget n'est pas établi de façon rigoureuse, la municipalité risque de réserver (ex. : en créant un excédent affecté) des sommes, alors que cela n'est pas souhaitable. De ce fait, la municipalité peut alors :

- ◆ Manquer l'occasion d'utiliser ses excédents pour des projets structurants qui lui permettraient d'atteindre ses objectifs et de réaliser ses priorités;
- ◆ Financer un déficit récurrent lié à un ou des services municipaux sans se demander si des actions ne devraient pas être envisagées pour réduire les dépenses ou si un moyen de financement plus durable ne serait pas préférable.

Constat 1 : Les trois municipalités auditées n'utilisent pas les outils de planification de manière à recourir aux excédents et aux réserves à leur disposition de la façon la plus avantageuse possible. Ainsi, la gestion des excédents et des réserves n'est pas bien intégrée dans la planification des municipalités auditées.

Exercice stratégique de planification

28. Malgré des excédents importants, Saint-Gabriel-de-Valcartier et Hudson n'ont pas réalisé d'exercice stratégique de planification qui permettrait de préciser leur vision, leurs priorités et leurs objectifs afin d'orienter l'utilisation de leurs ressources financières. En revanche, des réflexions sont menées sur les priorités et les modes de financement dans le cadre de réunions de travail portant sur le budget et le PTI. Toutefois, sans exercice formel portant sur plusieurs années, il peut être ardu pour une municipalité d'intégrer la gestion des excédents et des réserves dans une vision commune plus large pour atteindre des objectifs à moyen et long terme.

29. De son côté, Saint-Roch-de-l'Achigan a procédé, en juin 2022, à un exercice de réflexion qui lui a permis d'identifier des lignes d'orientation stratégique. Cet exercice a influencé la planification des investissements à prévoir en immobilisations.

Programme triennal d'immobilisations

30. Les pratiques en matière de financement liées aux PTI analysés des trois municipalités auditées sont présentées ci-après. Ces pratiques démontrent notamment que la gestion des excédents et des réserves n'est pas bien intégrée dans la planification des investissements en immobilisations.

	Saint-Gabriel-de-Valcartier	Saint-Roch-de-l'Achigan	Hudson
Identification des modes (sources) de financement des projets et des montants associés	Aucune	Sources et montants non identifiés dans le PTI 2023-2025 et pour certains projets dans les PTI précédents	Présentation inadéquate de nature diverse
Sommes réservées à l'excédent affecté pour l'usage prévu au PTI	s. o. ¹	Aucune	Aucune

1. La mention sans objet s'explique par le fait qu'aucun mode de financement n'a été présenté dans les PTI.

31. Le fait de ne pas prévoir dans les PTI les sources de financement des investissements et les montants ne respecte pas les exigences du Code municipal et de la LCV.

32. Bien que les municipalités mentionnent avoir discuté de sources de financement avec les membres du conseil lors de rencontres, le fait de ne pas les prévoir dans le PTI ne favorise ni la transparence vis-à-vis de la population ni une planification adéquate du financement des investissements, dont celui se rattachant aux excédents et aux réserves. Malgré le fait que la loi n'exige pas de présenter dans le PTI les projets financés sur une période de 12 mois et moins, comme ceux financés entièrement par les excédents et les réserves, il s'agit tout de même d'une saine pratique pour s'assurer qu'ils servent de levier de développement structurant.

33. Par ailleurs, lorsque le recours à un excédent non affecté est envisagé dans le PTI, il est tout indiqué de réserver ces sommes pour un usage ultérieur en les virant à un excédent affecté, et ce, minimalement pour la première année de ce PTI. Cette pratique permet de s'assurer que les intentions du conseil seront traduites concrètement et que les sommes seront disponibles le moment venu.

Budget

34. À Saint-Gabriel-de-Valcartier, l'utilisation réelle des excédents a été souvent considérablement inférieure aux prévisions, ce qui indique que le processus budgétaire devrait être amélioré. À titre d'exemple, la municipalité a prévu avoir recours à l'excédent en 2020 et en 2021 dans ses budgets, pour respectivement 1,4 et 2,1 millions de dollars, alors qu'en réalité elle a terminé ces exercices respectifs avec des excédents de fonctionnement à des fins fiscales de 1,4 et de 2,5 millions de dollars.

Excédent de fonctionnement à des fins fiscales

Conformément à la LCV et au Code municipal, le budget du prochain exercice financier doit prévoir des revenus au moins égaux aux dépenses qui y figurent. L'excédent (déficit) de fonctionnement de l'exercice à des fins fiscales est le concept devant être utilisé à cette fin. Le rapport *Processus budgétaire* de la Vice-présidente à la vérification de la Commission municipale du Québec explique de façon plus détaillée ce concept.

35. De plus, bien qu'il s'agisse d'un recours important aux excédents qui est prévu au budget, la municipalité n'a pas identifié au préalable les fins précises auxquelles étaient destinées la somme prévue en 2021 et une part notable de celle prévue en 2020. En effet, elle s'est limitée à préciser que ces sommes devaient servir au financement du budget. Même si les budgets, par leur nature, contiennent des prévisions qui comportent des incertitudes, le manque d'analyse et de documentation permettant d'appuyer le besoin d'avoir recours aux excédents pour équilibrer le budget et financer les investissements réduit la capacité de la municipalité à prendre des décisions éclairées et à faire les suivis adéquats en cours d'exercice. Dans cette situation, il est raisonnable de se questionner sur la pertinence d'avoir prévu le recours à ces excédents.

36. De plus, en cours d'année ou avant la fin de l'exercice financier, la municipalité aurait pu annuler ou reporter, par résolution, une partie du recours aux excédents afin de ne pas gonfler de façon artificielle son excédent de fonctionnement de l'exercice à des fins fiscales et de libérer les sommes pour d'autres projets. En effet, cette pratique place la municipalité dans une posture où elle pourrait se priver temporairement de la possibilité d'utiliser les sommes importantes à sa disposition pour réaliser des projets de développement structurant. D'ailleurs, la municipalité réalise peu de transactions en lien avec ses excédents.

37. De son côté, Saint-Roch-de-l'Achigan a prévu dans ses budgets le recours aux excédents, notamment pour équilibrer son budget ainsi que pour effectuer des dépenses d'entretien. Pour sa part, Hudson nous a mentionné, lorsqu'elle détenait l'information sur le budget analysé, que le recours aux excédents était prévu dans le but d'atteindre l'équilibre budgétaire. Ces recours aux excédents dans ces deux municipalités sont de moindre importance. Cependant, si, à cet égard, les recours récurrents aux excédents devenaient plus importants, il serait pertinent pour les deux municipalités d'évaluer formellement la qualité de leur processus budgétaire.

38. Enfin, avant le début de nos travaux d'audit, Hudson avait amorcé, avec l'aide d'une firme externe, un exercice pour élaborer un cadre financier 2023-2028. Bien que nous n'en ayons pas analysé le contenu puisque celui-ci n'est pas dans la portée de nos travaux, la nature de cet exercice pourrait guider la municipalité dans ses choix financiers.

RECOMMANDATIONS

À toutes les municipalités auditées

- ▲ 1. Améliorer l'intégration de la gestion des excédents et des réserves dans la planification de la municipalité pour s'assurer que les excédents et les réserves sont des leviers de développement structurant.
- ▲ 2. Prendre les mesures pour respecter les exigences légales relatives à l'outil de planification qu'est le programme triennal d'immobilisations.

Le saviez-vous ?

Plusieurs municipalités de moins de 100 000 habitants, dont certaines entre 1 000 et 15 000 habitants, se sont déjà dotées d'une politique à l'égard de la gestion de leurs excédents et de leurs réserves. On y retrouve, par exemple :

- ◆ Les objectifs poursuivis, tels que le fait de promouvoir des projets qui ne nécessitent pas de financement récurrent;
- ◆ Un seuil minimal de l'excédent non affecté;
- ◆ Un seuil maximal pour l'affectation à des fins d'équilibre budgétaire pouvant être prévu à l'intérieur d'un budget;
- ◆ Un seuil maximal de l'excédent non affecté pouvant être atteint par rapport aux dépenses de fonctionnement.

2.2 Encadrer ce levier de gestion financière pérenne

39. La prestation de services à laquelle la population est en droit de s'attendre de la part de sa municipalité ne saurait être possible sans des finances pérennes. Plus particulièrement, la gestion des excédents et des réserves s'avère un levier important pour soutenir la viabilité financière de la municipalité, notamment en renforçant sa marge de manœuvre et en atténuant sa vulnérabilité. Pour y parvenir, un encadrement formel, concerté et connu de la gestion financière se révèle indispensable.

40. Ainsi, une municipalité devrait engager une réflexion approfondie sur l'encadrement à mettre en place à l'égard de la gestion de ses excédents et de ses réserves. Cet encadrement devrait notamment déterminer comment et pourquoi la municipalité devrait constituer ainsi qu'utiliser des excédents et des réserves et quand elle peut le faire. Il est donc primordial d'établir, entre autres, des attentes et des directives claires ainsi que des règles précises qui permettront de mettre en place des mécanismes de gestion adéquats.

41. Cet encadrement pourrait prendre la forme, par exemple, d'une politique de gestion des excédents et des réserves ou s'intégrer à l'intérieur d'une directive financière plus générale. Cette politique ou directive peut être adoptée par le conseil municipal, y donnant ainsi toute la légitimité nécessaire. Nous présentons ci-dessous de saines pratiques à considérer pour établir un encadrement en matière de gestion des excédents et des réserves.

Saines pratiques à considérer	Avantages
Déterminer les objectifs et les orientations	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Dégage un consensus sur les objectifs et les orientations; ◆ Permet une communication claire de ces objectifs et orientations, contribuant à ce que les décisions et les actions prises soient alignées sur eux.
Établir des directives relatives à la constitution, à l'utilisation, au renflouement et à l'abolition des excédents et des réserves, y compris des balises et des limites liées à ceux-ci	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Clarifie les procédures à appliquer à travers le cycle de vie des excédents et des réserves; ◆ Facilite la prise de décisions et en favorise la cohérence avec les objectifs à atteindre; ◆ Permet d'instaurer des attentes en matière de gestion des excédents et des réserves et de conformité aux exigences légales et normatives.
Prévoir la nature et la fréquence des redditions de comptes liées à la gestion des excédents et des réserves	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Favorise la transparence quant aux résultats obtenus; ◆ Favorise et facilite une prise de décisions éclairée; ◆ Accentue le climat de confiance avec la population.

42. Enfin, la municipalité devrait élaborer, sur la base de ses risques, des mécanismes de gestion (ex. : suivis, contrôles) en matière de gestion des excédents et des réserves. Ces mécanismes devraient être formalisés, par exemple, dans une procédure, et des outils devraient être mis en place pour en permettre l'application. Cette pratique permet de réduire le risque d'erreur et de non-conformité aux exigences légales et normatives, car les mécanismes instaurent une culture de prévention et de détection des erreurs en temps opportun. Cela permet également d'instaurer un climat et des conditions favorables à l'atteinte des objectifs organisationnels.

Constat 2 : Les trois municipalités auditées n'ont établi aucun encadrement formel à l'égard de la gestion des excédents et des réserves, outre l'information contenue dans leurs résolutions de création de ceux-ci. En conséquence, des exigences légales et normatives n'ont pas été respectées, et ce, à des niveaux d'importance différents selon les municipalités. À Saint-Gabriel-de-Valcartier et à Hudson, celles-ci n'ont également pas été respectées en raison de mécanismes de suivi et de contrôle insuffisants pour détecter les erreurs au moment opportun.

43. En l'absence d'encadrement, la gestion des excédents et des réserves est tributaire des personnes impliquées et son alignement sur la vision globale à long terme devient plus difficile. Il devient également ardu pour les municipalités d'utiliser le plein potentiel des excédents et des réserves pour contribuer à une gestion financière pérenne.

44. D'ailleurs, comme le démontrent les figures 6 et 7, pour 2022, la proportion des excédents et des réserves par rapport aux revenus de fonctionnement est importante pour les trois municipalités, et au moins 80 % des excédents de l'année 2022 ne sont pas affectés à des fins précises. De plus, nous pouvons constater à la figure 7 que les excédents et les réserves sont globalement en hausse à Saint-Roch-de-l'Achigan et à Hudson. Ces données militent toutes en faveur de l'établissement d'un encadrement afin de profiter des avantages de sa mise en œuvre.

45. Rappelons que, généralement, la création d'un excédent affecté et d'une réserve se fait par résolution ou par règlement. Lorsque ces derniers sont préparés conformément au cadre légal et aux saines pratiques, ils contiennent un premier niveau d'encadrement qui est spécifique à la réserve ou à l'excédent créé (ex. : fin précise pour laquelle l'excédent est créé, source de fonds).

46. Or, nous avons constaté, à Saint-Roch-de-l'Achigan et à Hudson, que certaines résolutions manquaient de clarté et que leur contenu ne dictait pas un cadre suffisant. Par exemple, à Saint-Roch-de-l'Achigan, une résolution créant un excédent affecté mentionne qu'il se rapporte au noyau villageois, sans préciser la définition de celui-ci (immeubles particuliers appartenant à la municipalité). En conséquence, il peut être ardu pour la municipalité de savoir quelles dépenses sont admissibles pour être financées par cet excédent et de justifier ses choix. Cette lacune est aggravée par le fait qu'aucun autre document ne mentionne l'intention du conseil à ce sujet.

47. À Hudson, une résolution autorisant la création de plusieurs excédents affectés ne mentionnait pas la source des fonds. Cette situation rend le suivi des excédents tributaire de la mémoire collective des personnes en place au moment de la création puisqu'aucun document ne mentionne l'intention du conseil. Elle peut également présenter un enjeu de transparence envers la population quant à la provenance des fonds.

48. Par ailleurs, l'absence d'attentes et de directives relatives aux mécanismes de gestion a occasionné des lacunes en ce qui concerne les suivis et les contrôles réalisés à Saint-Gabriel-de-Valcartier et à Hudson.

49. Dans un premier temps, à Saint-Gabriel-de-Valcartier, aucun mécanisme de suivi n'a été mis en place afin notamment de s'assurer que les sommes sont utilisées aux fins prévues, ce qui explique en partie le fait que les excédents de fonctionnement de l'exercice à des fins fiscales ont été gonflés de façon importante, comme mentionné aux paragraphes 34 à 36. À Hudson, le suivi est effectué principalement après la fin de l'exercice financier. La mise à jour des fichiers de suivi et la saisie tardive des écritures comptables font en sorte que l'information sur les excédents dont dispose la municipalité en cours d'exercice manque de fiabilité, ce qui occasionne des enjeux quant à la possibilité de poser des actions en temps opportun et ne peut ainsi soutenir pleinement la prise de décisions. Enfin, Saint-Roch-de-l'Achigan a mis en place des outils pour effectuer le suivi de ses excédents et de ses réserves.

50. Dans un deuxième temps, plusieurs exigences légales et normatives n'ont pas été respectées, dans les trois municipalités auditées, par manque d'encadrement ou de mécanismes de gestion incluant des contrôles. Certaines lacunes importantes et des exemples rattachés sont présentés ci-dessous. Il est à noter que Saint-Gabriel-de-Valcartier a réalisé peu de transactions relatives à ses excédents et à ses réserves, ce qui explique que peu d'exemples soient présentés.

Lacune relevée	Exemple et explication
Rôles et responsabilités non définis ou formellement attribués	
Aucune adoption de résolution ou de règlement visant la création d'un excédent affecté ou d'une réserve	À Saint-Gabriel-de-Valcartier, des montants ont été reclassés à titre d'excédent affecté, et ce, sans résolution. L'un d'eux avait été présenté à titre de réserve, sans règlement rattaché. Les personnes impliquées n'étaient pas au courant de leurs responsabilités en la matière.
Absence d'encadrement ou mécanismes de gestion insuffisants	
Intention du conseil d'utiliser l'excédent non affecté qui n'a pas été reflétée dans les activités financières	Le conseil de Saint-Roch-de-l'Achigan a prévu recourir à l'excédent non affecté dans le budget municipal. La municipalité n'a pas traduit cette intention en virant les sommes à un excédent affecté, lesquelles ne devraient plus être disponibles pour d'autres fins.
Création d'une composante de l'excédent de fonctionnement affecté, mais qui, selon les conditions de financement, se révèle plutôt être une réserve	Lors de la création d'un excédent affecté pour de l'autoassurance, Saint-Roch-de-l'Achigan a déterminé qu'il y serait versé une somme récurrente annuellement. Ce faisant, la municipalité taxe annuellement de façon implicite ses contribuables, ce qui devrait être prévu dans le cadre de la constitution d'une réserve qui nécessite l'adoption d'un règlement, sauf celles relatives aux services de l'eau et de la voirie.

Lacune relevée	Exemple et explication
Absence de résolutions appuyant le renflouement et le recours à des composantes de l'excédent affecté	Hudson a renfloué des composantes de l'excédent affecté et a puisé dans une autre, sans que des résolutions l'y autorisent. Il s'agit d'une exigence légale devant être observée.
Conservation ou classement des résolutions déficients, ce qui augmente les risques de non-conformité	La résolution autorisant la création de la composante de l'excédent affecté la plus importante à Saint-Roch-de-l'Achigan n'a pas été retrouvée. De plus, la municipalité ne détient aucun autre document contenant l'information. Ainsi, le respect des intentions du conseil et des exigences légales et normatives relatives à cet excédent est tributaire de la mémoire collective des personnes en place. Par leur nature, les excédents et les réserves peuvent exister pendant plusieurs années, et les risques de non-conformité liés aux transactions réalisées augmentent à travers le temps, notamment en raison de la rotation du personnel.
Résolution imprécise et absence de résolution complémentaire visant à préciser certains éléments	À Hudson, la municipalité adopte des résolutions visant à affecter annuellement tout excédent ou déficit de taxation relatif à des règlements d'emprunt à certaines composantes de l'excédent affecté. Ces résolutions ne précisent toutefois pas les règlements d'emprunt visés. Il aurait été aussi intéressant qu'elles indiquent dans quel cadre elles s'appliquent (excédent ou déficit). De plus, une résolution complémentaire contenant les montants en cause devrait être adoptée lorsque ceux-ci sont connus, mais avant la date de rapport de l'auditeur indépendant.

Autres lacunes observées à Hudson

51. Nos travaux ont aussi permis de relever d'autres lacunes à Hudson. Étant donné leur importance, nous les traitons séparément dans les prochains paragraphes.

52. D'une part, Hudson a procédé à la taxation de deux règlements d'emprunt avant de réaliser leur financement permanent en 2013. Bien que cela soit permis, la LCV prévoit que la taxe prélevée doit l'être seulement à un taux suffisant pour payer les frais incidents à l'emprunt et à son objet, y compris les intérêts sur les emprunts temporaires. En revanche, les montants taxés par la municipalité se sont avérés largement supérieurs à ce que la loi permet.

53. De plus, avant de procéder au financement permanent de ces règlements d'emprunt, la taxation déjà prélevée n'a pas été utilisée pour réduire le fardeau fiscal des contribuables. Les montants taxés avant le financement permanent ont cependant été conservés par la municipalité dans deux composantes de l'excédent affecté. Les deux composantes affectées totalisent 776 000 et 28 000 dollars à la fin de l'année 2022. Par contre, l'usage de ces sommes n'a pas été optimisé pour réduire le fardeau fiscal des contribuables lié aux deux règlements d'emprunt, notamment en réduisant les taxes imposées annuellement ou en remboursant une partie de la dette lors du refinancement.

54. D'autre part, nous avons constaté une lacune liée à deux fonds réservés lors de nos analyses des documents relatifs aux excédents d'Hudson. Bien que les fonds réservés ne soient pas inclus dans la portée de notre audit, nous traitons de cette lacune dans le prochain paragraphe étant donné son importance.

55. Certaines dispositions législatives n'ont pas été respectées à Hudson. En effet, selon l'information obtenue, la majorité des dépenses en lien avec l'objet de deux autres règlements

d'emprunt ont été réalisées avant l'obtention de l'autorisation du ministre concerné. Nous avons constaté, par la suite, qu'Hudson a procédé au financement permanent des deux règlements en 2013 pour des montants de 2,1 millions de dollars et de 1,1 million de dollars, soit la quasi-totalité des montants prévus à ceux-ci. Cependant, les dépenses réalisées initialement ont été assumées par d'autres sources de financement. Bien que les sommes reçues en finançant les deux règlements aient été conservées dans deux fonds réservés de la municipalité, elles n'ont pas été utilisées pour rembourser les règlements d'emprunt, et les contribuables ont été taxés durant plusieurs années pour le service de la dette lié aux deux règlements.

56. Plus favorablement, la municipalité a réalisé des actions en 2023 visant à améliorer ces situations en remboursant certains emprunts à même l'excédent accumulé, ce qui permettrait de réduire le fardeau fiscal des contribuables.

RECOMMANDATIONS

À toutes les municipalités auditées

- ▲ 3. Mettre en place un encadrement visant notamment à doter la municipalité d'objectifs clairs et de directives en matière de gestion des excédents et des réserves et à s'assurer du respect des exigences légales et normatives.

À Saint-Gabriel-de-Valcartier

- ▲ 4. Développer et utiliser en temps opportun des mécanismes de gestion des excédents et des réserves afin de profiter d'une information de gestion fiable et utile à la prise de décisions.

À Hudson

- ▲ 5. Améliorer les mécanismes de suivi et de contrôle des excédents et des réserves afin de prévenir et de détecter les erreurs en temps opportun et de profiter d'une information de gestion fiable et utile à la prise de décisions.

Commentaires des municipalités auditées

Les municipalités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires officiels, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Municipalité de Saint-Gabriel-de-Valcartier

« La Municipalité de Saint-Gabriel-de-Valcartier a pris connaissance du rapport d'audit de performance portant sur la gestion des excédents et des réserves. Le processus réalisé avec les intervenants de la Commission municipale du Québec (CMQ) nous a permis d'identifier rapidement les pistes d'amélioration dans le but d'atteindre les objectifs de performance.

« Les recommandations émises par la Commission municipale du Québec sont accueillies favorablement par la Municipalité et elle y voit l'occasion de répondre aux nombreuses exigences légales et réglementaires. Participer à cet audit a permis à la Municipalité de progresser dans sa mission d'amélioration continue en mettant d'ores et déjà des mesures en place.

« Nous tenons à souligner le professionnalisme et l'expertise de l'équipe de la CMQ et nous nous engageons à adhérer aux recommandations formulées. »

Municipalité de Saint-Roch-de-l'Achigan

« La Municipalité de Saint-Roch-de-l'Achigan partage les constats de la Commission municipale et entend modifier ses pratiques dans les plus brefs délais.

« La Municipalité de Saint-Roch-de-l'Achigan est donc consciente de l'importance d'affecter des ressources nécessaires pour la réalisation de projets au bénéfice des citoyens. »

Ville d'Hudson

« Le contenu du rapport de la CMQ nous apparaît juste et bien documenté au regard de la situation de la Ville d'Hudson. En effet, les élus et l'administration actuelle de la Ville avaient déjà connaissance de certaines problématiques et irrégularités. L'épisode de la pandémie de 2020 et de 2021 est venu exacerber la situation des excédents générés à Hudson (par une hausse significative des revenus de mutation et une réduction des dépenses), si bien que des actions ont été mises en place au cours des dernières années afin d'améliorer la situation; le tout dans une vision de saine gestion des fonds publics et d'équité intergénérationnelle. Notamment, la Ville a mandaté une firme experte afin d'analyser en profondeur les finances municipales depuis 2018 et d'établir un cadre financier prévisionnel optimal pour les cinq prochaines années.

« Pour l'équipe de la Ville d'Hudson, le rapport de la CMQ et le nouveau cadre financier 2023-2028 récemment élaboré sont des outils de travail précieux afin d'amorcer un virage vers des finances publiques plus équilibrées. La Ville a la ferme intention d'adopter un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations du présent rapport et ainsi d'adopter résolument de meilleures pratiques pour une gestion exemplaire des deniers publics. Nous tenons à remercier l'équipe de la CMQ pour son approche bienveillante et constructive. »

- ANNEXE 1 À propos de l'audit
- ANNEXE 2 Sommaire des recommandations
- ANNEXE 3 Rôles et responsabilités des principales parties prenantes
- ANNEXE 4 Grandes étapes du processus d'affectation selon deux situations

À propos de l'audit

La responsabilité de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec consiste à exprimer une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces critères se fondent principalement sur les exigences légales et normatives contenues dans le *Code municipal du Québec*, la *Loi sur les cités et villes* et le *Manuel de la présentation de l'information financière municipale* ainsi que sur les saines pratiques en matière de gestion financière.

OBJECTIF DE L'AUDIT

Objectif

Évaluer dans quelle mesure les excédents de fonctionnement accumulés et les réserves financières font l'objet d'une saine gestion par la municipalité.

Critères d'évaluation

1. La gestion des excédents et des réserves est suffisamment intégrée dans la planification de la municipalité.
2. Un encadrement formel est mis en place pour favoriser une gestion adéquate des excédents et des réserves.
3. Des mécanismes suffisants et appropriés sont mis en œuvre à l'égard des excédents et des réserves, notamment pour en assurer une gestion rigoureuse.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur la Commission municipale* et conformément aux méthodes de travail en vigueur à la Vice-présidence à la vérification. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, la Vice-présidence à la vérification applique les Normes canadiennes de gestion de la qualité (NCGQ 1 et 2) du *Manuel de CPA Canada – Certification*. Ainsi, elle conçoit et maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables et veille au bon fonctionnement de ce système. Au cours de ses travaux, la Vice-présidence à la vérification se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles prévues dans son code de déontologie, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

PORTÉE DES TRAVAUX

Les municipalités que nous avons auditées sont la Municipalité de Saint-Gabriel-de-Valcartier, la Municipalité de Saint-Roch-de-l'Achigan et la Ville d'Hudson. Nos travaux d'audit portent plus particulièrement sur le processus de gestion des excédents de fonctionnement accumulés (affecté et non affecté) et des réserves financières (excédents et réserves), mais pas sur celui des organismes contrôlés par ces municipalités. De plus, nos travaux ne couvraient pas les fonds réservés ni les autres composantes de l'excédent accumulé. Ils sont encadrés par des règles comptables et des dispositions législatives particulières.

Il convient également de spécifier que l'audit ne portait pas sur la comptabilisation des transactions financières et la présentation de celles-ci dans les états financiers des municipalités puisque ces derniers sont audités par l'auditeur indépendant (vérificateur externe).

Afin de mener à bien ces travaux, nous avons analysé les pratiques et les processus pertinents. Nous avons obtenu de l'information auprès du personnel des municipalités auditées et nous avons également analysé divers documents. Plus particulièrement, nous avons sélectionné, par choix raisonnés, des opérations touchant les excédents et les réserves réalisées dans la période couverte par nos travaux. Les résultats de notre audit ne peuvent être généralisés à l'ensemble des opérations, mais ils donnent des indications sur les pratiques et les éléments que les municipalités doivent corriger. Il importe de mentionner que nous ne fournissons aucun avis juridique lié à l'application des lois relativement à la gestion des excédents et des réserves.

Nos travaux se sont déroulés principalement de mai à novembre 2023. Notre audit a porté essentiellement sur les activités des années 2019, 2020, 2021 et 2022 et du 1^{er} janvier au 30 juin pour l'année 2023. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des années antérieures ou postérieures à cette période.

Il importe de préciser que les travaux effectués par la Vice-présidente à la vérification ne constituent pas une enquête ni une tutelle, une administration provisoire, une médiation ou un accompagnement. De plus, ce rapport d'audit ne peut servir à d'autres fins que celles compatibles avec le motif et l'objectif de la mission.

Le présent rapport a été achevé le 23 février 2024.

Sommaire des recommandations

Nous présentons ci-dessous les recommandations formulées par la Vice-présidence à la vérification aux municipalités auditées.

Recommandation	Saint-Gabriel-de-Valcartier	Saint-Roch-de-l'Achigan	Hudson
▲1. Améliorer l'intégration de la gestion des excédents et des réserves dans la planification de la municipalité pour s'assurer que les excédents et les réserves sont des leviers de développement structurant.	◆	◆	◆
▲2. Prendre les mesures pour respecter les exigences légales relatives à l'outil de planification qu'est le programme triennal d'immobilisations.	◆	◆	◆
▲3. Mettre en place un encadrement visant notamment à doter la municipalité d'objectifs clairs et de directives en matière de gestion des excédents et des réserves et à s'assurer du respect des exigences légales et normatives.	◆	◆	◆
▲4. Développer et utiliser en temps opportun des mécanismes de gestion des excédents et des réserves afin de profiter d'une information de gestion fiable et utile à la prise de décisions.	◆		
▲5. Améliorer les mécanismes de suivi et de contrôle des excédents et des réserves afin de prévenir et de détecter les erreurs en temps opportun et de profiter d'une information de gestion fiable et utile à la prise de décisions.			◆

Rôles et responsabilités des principales parties prenantes

Nous présentons ci-après les principaux rôles et responsabilités, directement en lien avec le sujet audité, du conseil municipal et des responsables des unités de l'administration municipale concernées.

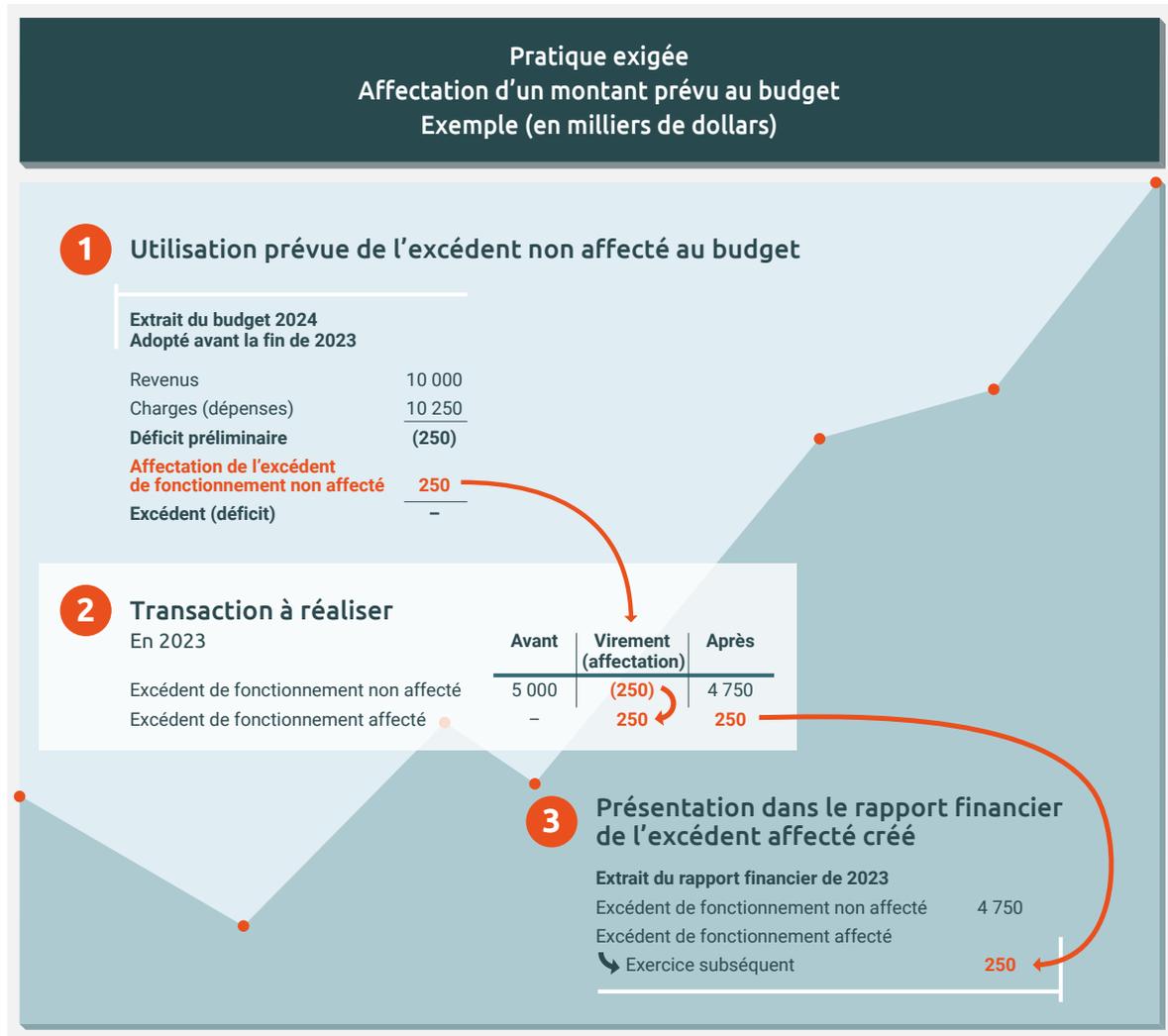
Conseil municipal	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Veiller à la saine administration de la municipalité en prenant des décisions sur les orientations, les priorités et les finances de celle-ci, notamment en adoptant différents règlements et résolutions relatifs à l'administration de la municipalité, dont ceux concernant les excédents et les réserves. ◆ Adopter le budget de la municipalité ainsi que le programme triennal d'immobilisations.
Direction générale¹	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Assurer les communications entre le conseil et les autres fonctionnaires, employées et employés de la municipalité. ◆ Planifier, organiser, diriger et contrôler l'ensemble des activités. ◆ Préparer le budget et le programme triennal d'immobilisations, qui ont une incidence sur la gestion des excédents et des réserves, en collaboration avec les autres services de la municipalité, dont la personne responsable de la trésorerie. ◆ Veiller à l'exécution des règlements de la municipalité et des décisions du conseil municipal et, notamment, à l'emploi des sommes aux fins pour lesquelles les crédits ont été votés.
Greffe	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Détenir la garde des archives du conseil, des livres, des registres et de tout autre document appartenant à la municipalité. ◆ Assurer la production des procès-verbaux, qui comprennent les résolutions et les règlements adoptés par le conseil.
Trésorerie	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Agir à titre de perceptrice et de dépositaire de toutes les sommes de la municipalité. ◆ Tenir à jour les livres de la municipalité en vue de produire, dès la fin de l'exercice, le rapport financier conformément aux normes. ◆ Déposer un état des revenus et des dépenses lorsqu'une réserve cesse d'exister.

1. Les responsables de la direction générale assument également les rôles de responsables de la trésorerie et du greffe à Saint-Gabriel-de-Valcartier et à Saint-Roch-de-l'Achigan.

Grandes étapes du processus d'affectation selon deux situations

Lorsque la municipalité prévoit l'utilisation de l'excédent non affecté dans son budget et que celui-ci est adopté avant la fin de l'année, les sommes doivent être réservées à titre d'excédent affecté. La figure 8 simplifie les grandes étapes à réaliser dans cette situation.

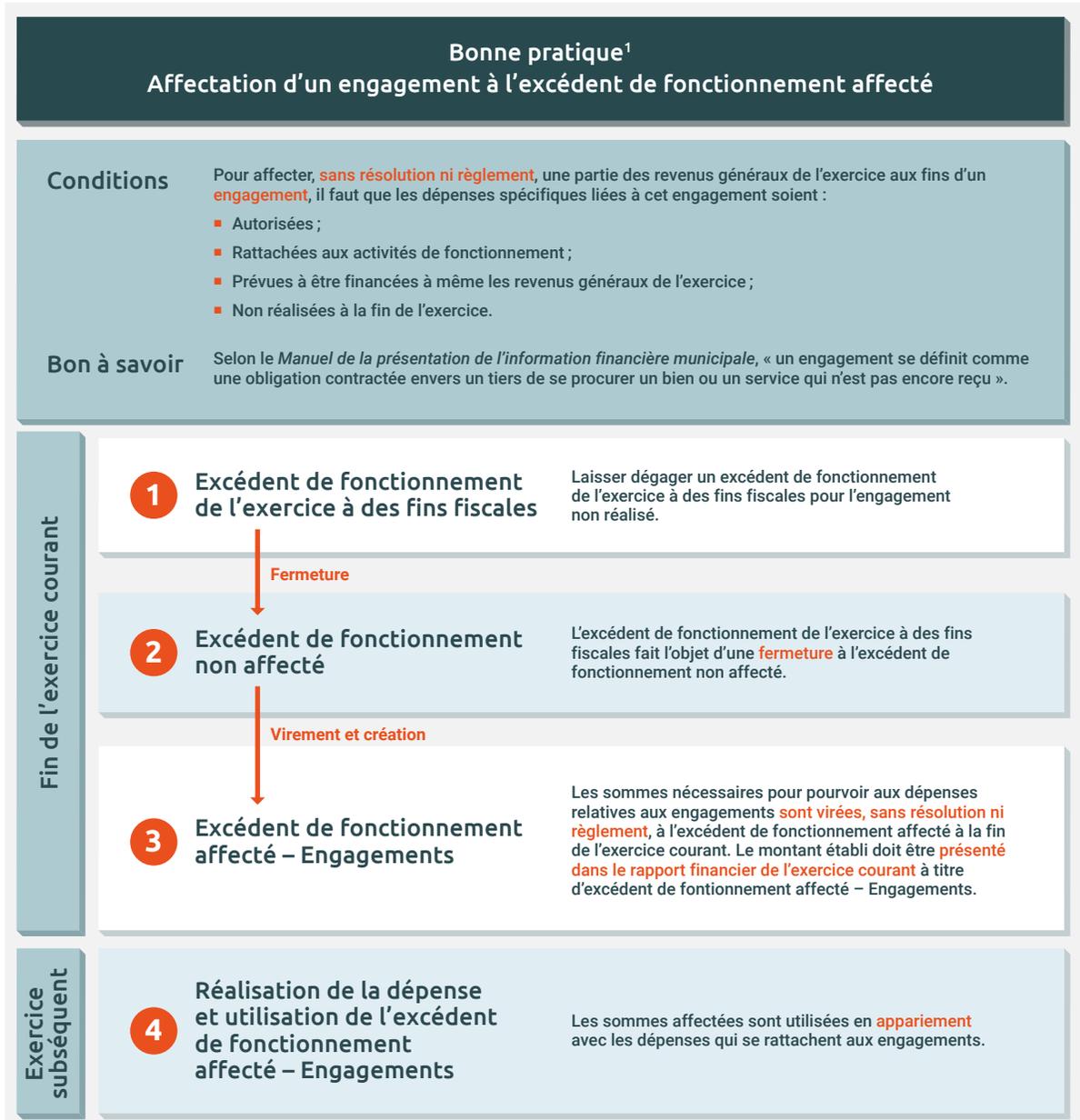
Figure 8 Grandes étapes du processus d'affectation par virement lorsque l'utilisation de l'excédent de fonctionnement non affecté est prévue au budget



Source : Cette figure a été préparée à l'aide du Manuel de la présentation de l'information financière municipale du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

De plus, comme présenté à la figure 9, il n'est pas nécessaire, sous certaines conditions, d'adopter de résolution ou de règlement pour créer un excédent affecté pour des engagements spécifiques liés à des dépenses non réalisées au cours de l'exercice.

Figure 9 Grandes étapes d'affectation par virement d'un engagement spécifique



1. Selon le *Manuel de la présentation de l'information financière municipale*, d'autres conditions doivent être respectées pour appliquer cette bonne pratique, comme réaliser à court terme l'objet de l'engagement et assurer la continuité de l'application de la méthode d'un exercice à l'autre.

Source : Cette figure a été préparée à l'aide du *Manuel de la présentation de l'information financière municipale* du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous