

COMMISSION  
MUNICIPALE  
DU QUÉBEC

## PROCESSUS BUDGÉTAIRE

AUDIT DE PERFORMANCE

JUIN 2021





**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<sup>e</sup> 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](http://www.cmq.gouv.qc.ca).

ISBN : 978-2-550-89367-7 (IMPRIMÉ)

ISBN : 978-2-550-89368-4 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2021

**Commission  
municipale**

**Québec**



*La saine gestion au bénéfice de tous*

La Commission municipale a annoncé, en juin 2020, des travaux d'audit dans trois municipalités concernant le processus budgétaire. 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 de l'Habitation et diffusé sur le site Web de la Commission.

La Commission vise, par ses travaux d'audit, à susciter des changements durables et positifs dans le fonctionnement et la performance des municipalités et des organismes municipaux, et ce, au bénéfice des citoyens. Je vous souhaite une excellente lecture.

Le président,

**Jean-Philippe Marois**

Québec, juin 2021

# Les municipalités auditées

---





Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, le rapport d’audit de performance portant sur le processus budgétaire est adressé aux municipalités auditées suivantes, plus particulièrement aux :

- ◆ Conseil municipal de la Ville de Baie-Saint-Paul
- ◆ Conseil municipal de la Ville de Charlemagne
- ◆ Conseil municipal de la Ville de East Angus

Ce rapport doit être déposé à la première séance du conseil qui suit sa réception par la municipalité. De même, il est transmis à la ministre des Affaires municipales et de l’Habitation 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.

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,

**Vicky Lizotte, FCPA auditrice, FCA**

Québec, juin 2021

# Vue d'ensemble de l'audit

## Pourquoi avons-nous réalisé cet audit ?

La *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal du Québec* constituent les principales lois régissant les municipalités locales en matière de gestion budgétaire au Québec, notamment en ce qui a trait à leurs responsabilités, aux documents à produire et aux échéanciers.

Le budget constitue l'un des « axes moteurs » des activités d'une municipalité et, en quelque sorte, son gouvernail dans l'action. Il importe donc de s'assurer que, lors de l'élaboration du budget, on vise à concrétiser les orientations du conseil municipal en déterminant les priorités financières de la municipalité, et ce, dans l'optique de répondre aux besoins, actuels et futurs, de la population. La participation active des membres du conseil et des directions ou des responsables des services municipaux à l'élaboration du budget est primordiale en vue de favoriser une prise de décision reflétant les intérêts de la population, qui tient compte des capacités financières de la municipalité et de ses contribuables.

Un processus budgétaire rigoureux favorise une allocation judicieuse des ressources de la municipalité, des interventions qui sont cohérentes avec la planification de celle-ci et l'atteinte des objectifs fixés dans le budget annuel, dont le respect de l'équilibre entre les revenus et les dépenses ou encore la prévision d'un surplus budgétaire. En revanche, un processus budgétaire déficient est susceptible de nuire à l'efficacité de la municipalité, à ses services actuels ou futurs aux citoyens et à l'équité intergénérationnelle, voire de miner la crédibilité de l'administration municipale. Par exemple, une partie de l'augmentation annuelle des taux de taxation peut découler d'une mauvaise planification budgétaire actuelle ou antérieure.

## Quels étaient nos objectifs ?

Nos travaux d'audit avaient deux objectifs, soit de nous assurer que :

- ♦ le budget de la municipalité est élaboré selon un processus efficace et rigoureux;
- ♦ les suivis budgétaires et la reddition de comptes permettent d'apprécier convenablement l'état des finances de la municipalité.

Aux fins de nos travaux d'audit, le processus budgétaire consiste en un ensemble d'activités dans le cadre desquelles la municipalité s'acquitte de ses responsabilités relatives à l'élaboration, à l'adoption, à la mise en œuvre, au contrôle et au suivi du budget ainsi qu'à la reddition de comptes afférente.

## Qui avons-nous audité ?

- ♦ Ville de Baie-Saint-Paul
- ♦ Ville de Charlemagne
- ♦ Ville de East Angus

## Quels sont les constats importants de l'audit ?

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit de performance concernant le processus budgétaire. Ces constats prennent en considération tant les exigences légales et réglementaires à respecter que les saines pratiques en matière de gestion.

- ◆ Le processus budgétaire des municipalités auditées pourrait être amélioré à plusieurs égards. Plus particulièrement, les rôles et les responsabilités des intervenants ne sont pas tous clairement définis et il n'existe pas de description du processus budgétaire ou, s'il en existe une, celle-ci est incomplète. Ainsi, les responsables d'activité budgétaire de deux des municipalités auditées ne participent pas suffisamment au processus budgétaire.
- ◆ Des non-conformités aux exigences législatives ou réglementaires ont été décelées à plusieurs étapes du processus budgétaire, notamment :
  - Une des municipalités auditées n'a pas adopté les budgets de deux des exercices visés par l'audit lors d'une séance portant exclusivement sur le budget.
  - Une municipalité n'a pas distribué ses budgets de 2018, de 2019 et de 2020 ou des documents explicatifs de ceux-ci à chaque adresse sur son territoire.
  - Pour l'ensemble de la période audité, sauf exception : les deux états comparatifs n'ont pas été déposés en séance ordinaire par la municipalité comme l'exigeait la loi ou le contenu des premiers états comparatifs analysés n'était pas conforme aux exigences légales.
  - Une municipalité n'a pas déposé son rapport financier de 2018 dans les délais prescrits par la loi.
  - Aucune municipalité n'a adopté de résolution ou de règlement sur le mode de diffusion du rapport du maire sur les faits saillants.
- ◆ À l'exception de leur programme triennal d'immobilisations et de leur plan d'urbanisme, deux des municipalités auditées ne se sont pas dotées d'outils pour asseoir la vision et les orientations du conseil, tels qu'une planification à moyen ou à long terme. Sans document de planification, il peut être ardu de traduire dans son budget la vision, les priorités et les orientations du conseil et de prévoir les ressources pour répondre aux besoins de la population.
- ◆ Le processus d'élaboration des prévisions budgétaires n'est pas suffisamment rigoureux à certains égards, notamment en ce qui a trait au choix et à la documentation des hypothèses et des données sur lesquelles reposent les prévisions.
- ◆ À part ce que prévoient leurs dispositions réglementaires, le contrôle et le suivi budgétaires effectués par les municipalités auditées ne sont pas encadrés par une procédure formelle. En conséquence, le contrôle et le suivi budgétaires manquent de rigueur, en plus de ne pas être conformes à toutes les exigences réglementaires.
- ◆ La reddition de comptes budgétaire entre les responsables d'activité budgétaire et le trésorier ou le directeur général pourrait être améliorée et la reddition de comptes globale formelle aux membres du conseil en cours d'année et en fin d'année est insuffisante.



## ▲ Processus budgétaire

---





# Table des matières

---

|            |                                                 |           |
|------------|-------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 /</b> | <b>Mise en contexte</b>                         | <b>10</b> |
| <b>2 /</b> | <b>Résultats de l'audit</b>                     | <b>15</b> |
| 2.1        | Planification                                   | 17        |
| 2.2        | Élaboration, adoption et distribution du budget | 19        |
|            | Élaboration du budget                           | 19        |
|            | Adoption et distribution du budget              | 23        |
| 2.3        | Contrôle et suivi budgétaires                   | 24        |
| 2.4        | Reddition de comptes                            | 27        |
|            | <b>Commentaires des municipalités auditées</b>  | <b>32</b> |
|            | <b>Annexes</b>                                  | <b>33</b> |

## Sigles

**LCV** Loi sur les cités et villes

**PTI** Programme triennal d'immobilisations

---

## 01

## Mise en contexte

### Budget municipal

Le budget municipal est un document de planification établissant des prévisions annuelles. Il doit prévoir des revenus au moins égaux aux dépenses qui y figurent. Il doit être adopté durant la période allant du 15 novembre au 31 décembre (en année d'élection générale, la période est prolongée jusqu'au 31 janvier).

1. Le budget constitue l'un des « axes moteurs » des activités d'une municipalité et, en quelque sorte, son gouvernail dans l'action. Il importe donc de s'assurer que, lors de l'élaboration du budget, on vise à concrétiser les orientations du conseil municipal (conseil) en déterminant les priorités financières de la municipalité, et ce, dans l'optique de répondre aux besoins, actuels et futurs, de la population.
2. L'élaboration du budget comprend la collecte de diverses données en lien notamment avec la planification stratégique, les politiques et les tendances financières. La participation active des membres du conseil et des directions ou des responsables des services municipaux à l'élaboration du budget est primordiale en vue de favoriser une prise de décision reflétant les intérêts de la population, qui tient compte des capacités financières de la municipalité et de ses contribuables.
3. Un processus budgétaire rigoureux favorise une allocation judicieuse des ressources de la municipalité, des interventions qui sont cohérentes avec la planification de celle-ci et l'atteinte des objectifs fixés dans le budget annuel, dont le respect de l'équilibre entre les revenus et les dépenses ou encore la prévision d'un surplus budgétaire. En revanche, un processus budgétaire déficient est susceptible de nuire à l'efficacité de la municipalité, à ses services actuels ou futurs aux citoyens et à l'équité intergénérationnelle, voire de miner la crédibilité de l'administration municipale. Par exemple, une partie de l'augmentation annuelle des taux de taxation peut découler d'une mauvaise planification budgétaire actuelle ou antérieure.
4. Aux fins de nos travaux d'audit, le processus budgétaire consiste en un ensemble d'activités dans le cadre desquelles la municipalité s'acquitte de ses responsabilités relatives à l'élaboration, à l'adoption, à la mise en œuvre, au contrôle et au suivi du budget ainsi qu'à la reddition de comptes afférente.

### Cadre légal et réglementaire

5. La *Loi sur les cités et villes* (LCV) et le *Code municipal du Québec* constituent les principales lois régissant les municipalités locales (municipalités) en matière de gestion budgétaire au Québec, notamment en ce qui a trait à leurs responsabilités, aux documents à produire et aux échéanciers. La *Loi sur la fiscalité municipale* et le *Règlement obligeant le dépôt et la publication d'un document explicatif du budget municipal* qui en découle permettent, entre autres, de préciser la nature de certaines obligations contenues dans la LCV et le *Code municipal du Québec*.

6. Plus particulièrement, les municipalités sont tenues d'adopter un règlement relatif au contrôle et au suivi budgétaires, lequel prévoit minimalement des règles garantissant la disponibilité de crédits préalablement à l'autorisation d'une dépense. De plus, les municipalités peuvent, entre autres, adopter des règlements relatifs aux matières suivantes, lesquels sont susceptibles de contenir des obligations additionnelles ayant une incidence sur la gestion budgétaire :

- ♦ l'administration des finances de la municipalité;
- ♦ la délégation à un fonctionnaire ou à un employé municipal du pouvoir d'autoriser des dépenses;
- ♦ l'imposition d'une taxe municipale;
- ♦ l'emprunt d'un montant à des fins de compétence municipale.

## Municipalités auditées

7. Les trois municipalités suivantes ont été sélectionnées parmi celles comptant une population de 3 000 à 10 000 habitants :

- ♦ Ville de Baie-Saint-Paul (Baie-Saint-Paul);
- ♦ Ville de Charlemagne (Charlemagne);
- ♦ Ville de East Angus (East Angus).

Certains aspects des municipalités auditées sont décrits ci-dessous :

|                                                                                | Baie-Saint-Paul                    | Charlemagne                        | East Angus                         |
|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| <b>Loi d'application</b>                                                       | <i>Loi sur les cités et villes</i> | <i>Loi sur les cités et villes</i> | <i>Loi sur les cités et villes</i> |
| <b>Région administrative</b>                                                   | Capitale-Nationale                 | Lanaudière                         | Estrie                             |
| <b>Population 2021</b>                                                         | 7 217                              | 6 175                              | 3 868                              |
| <b>Nbre d'employés du Service des finances ou de la trésorerie<sup>1</sup></b> | 5                                  | 2                                  | 2                                  |
| <b>Règlements</b>                                                              |                                    |                                    |                                    |
| Contrôle et suivi budgétaires                                                  | ♦ <sup>2</sup>                     | ♦                                  | ♦ <sup>2</sup>                     |
| Délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses                                 | ♦ <sup>2</sup>                     | ♦                                  | ♦ <sup>2</sup>                     |
| Taxation                                                                       | ♦                                  | ♦                                  | ♦                                  |
| <b>Politique de gestion financière</b>                                         | ♦                                  |                                    |                                    |

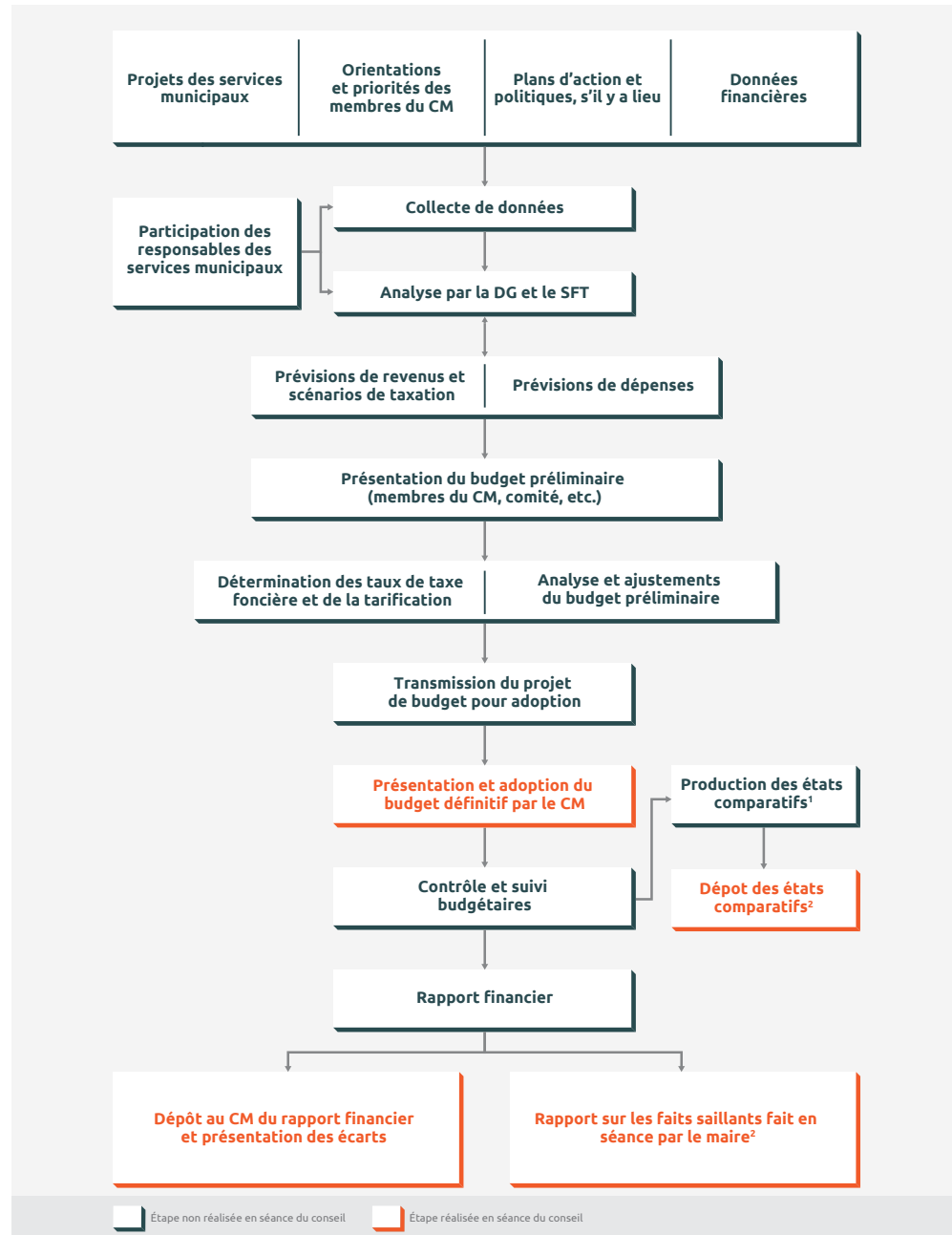
1. Il s'agit du personnel en date de juin 2020, y compris le gestionnaire, s'il y a lieu. Dans le cas de East Angus, l'un des employés est affecté à plusieurs services, dont celui de la trésorerie.

2. Les règles en matière de contrôle et de suivi budgétaires et de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses sont regroupées dans un seul règlement.

Sources : Décret de population et municipalités auditées.

8. Bien que les municipalités possèdent chacune leur propre processus budgétaire, la figure 1 résume les principales étapes communes à celles-ci à cet égard.

**Figure 1** Principales étapes du processus budgétaire des municipalités auditées



1. Selon la LCV, les deux états comparatifs portent sur l'année en cours et sont déposés lors de la dernière séance ordinaire du conseil tenue au moins quatre semaines avant la séance où le budget doit être adopté. Lors d'une année d'élection générale au sein de la municipalité, les deux états comparatifs sont déposés au plus tard lors de la dernière séance ordinaire tenue avant que le conseil cesse de siéger.

2. Certaines municipalités n'ont pas toujours franchi ces étapes pendant les périodes auditées. Pour plus de détails, voir le paragraphe 86.

CM      Conseil municipal

DG      Direction générale

SFT      Service des finances ou de la trésorerie

9. La participation des responsables des services municipaux à la collecte de données et à l'élaboration du budget varie d'une municipalité à l'autre et d'un service à l'autre. La nature et le contenu de l'information recueillie varient également.

10. Avant la présentation du projet de budget aux membres du conseil pour adoption, des rencontres consultatives ont lieu avec certains membres ou avec tous les membres du conseil, en comité ou non. Ces rencontres permettent, entre autres, de discuter des besoins et des orientations à privilégier pour ensuite statuer sur ceux-ci et élaborer le projet de budget pour adoption.

11. Le contrôle et le suivi budgétaires incombent aux responsables d'activité budgétaire, incluant le trésorier, en collaboration avec le directeur général. La fréquence de ce contrôle et de ce suivi et le niveau de participation des responsables d'activité budgétaire à cet égard varient aussi d'une municipalité à l'autre.

12. Les lois et règlements, y compris les règlements adoptés par les municipalités auditées, prévoient des exigences en matière de reddition de comptes. Celles-ci comprennent notamment le dépôt du rapport financier de l'exercice, incluant les états financiers, ainsi que le rapport du maire des faits saillants du rapport financier et du rapport de l'auditeur indépendant (vérificateur externe).

13. Les objectifs de l'audit étaient de s'assurer que le budget est élaboré selon un processus efficace et rigoureux et que les suivis budgétaires et la reddition de comptes permettent d'apprécier convenablement l'état des finances de la municipalité. 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-présidence à la vérification se trouve à l'annexe 2.

### Responsable d'activité budgétaire

La définition de responsable d'activité budgétaire utilisée ici est celle provenant du modèle de règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, à savoir un « fonctionnaire ou employé de la municipalité responsable d'une enveloppe budgétaire qui lui a été confiée, laquelle comprend toute enveloppe budgétaire qui est sous la responsabilité d'un subalterne direct ».

## Rôles et responsabilités

14. Cette section présente sommairement les rôles et responsabilités que devraient exercer les principaux intervenants en lien avec le processus budgétaire.

15. Le conseil doit préparer le budget, en collaboration avec les fonctionnaires de la municipalité, et l'adopter lors d'une séance exclusive. Le directeur général veille à l'exécution des décisions du conseil et à l'emploi des sommes aux fins pour lesquelles les crédits ont été votés, et il fait rapport au conseil sur tout sujet qu'il estime pertinent en vue d'assurer une saine gestion financière. Plus particulièrement, le directeur général prépare le projet de budget ainsi que les plans, les programmes et les projets destinés à assurer le bon fonctionnement de la municipalité et il les soumet aux membres du conseil.

16. En collaboration avec les employés de son service, le trésorier assure notamment une reddition de comptes et une production de l'information financière conformes à la volonté du conseil et à la loi. De plus, il doit, de concert avec le directeur général, s'assurer de mettre en place des contrôles adéquats pour garantir le respect du règlement relatif au contrôle et au suivi budgétaires par les fonctionnaires et employés municipaux.

17. Quant aux responsables d'activité budgétaire, ils sont tenus, en application de la réglementation municipale, d'effectuer un suivi régulier de leur budget et de justifier tout écart budgétaire défavorable. Les rôles et les responsabilités des principaux intervenants sont détaillés à l'annexe 3.

## Excédent (déficit) à des fins comptables versus excédent (déficit) de fonctionnement à des fins fiscales

18. Avant d'aborder le sujet ci-dessus, il convient de rappeler que les rapports financiers des municipalités doivent être préparés conformément aux normes comptables du secteur public publiées par CPA Canada et au contenu du *Manuel de la présentation de l'information financière municipale* du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Selon les normes comptables du secteur public, le budget doit être présenté aux états financiers pour les postes de l'état des résultats et de l'état de la variation des actifs financiers nets (dette nette) sur une base comparable à celle des états financiers.

19. Conformément à la LCV, 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, y compris les prévisions budgétaires afférentes, doit être utilisé à cette fin.

### Revenus d'investissement

Les revenus d'investissement proviennent notamment des transferts des gouvernements et des contributions de promoteurs. Ces revenus sont destinés à l'acquisition entre autres d'immobilisations, de propriétés destinées à la revente, de prêts et de portefeuille à titre d'investissement.

20. Pour obtenir l'excédent (déficit) de fonctionnement de l'exercice à des fins fiscales à partir de l'excédent à des fins comptables, il faut soustraire de ce dernier les revenus d'investissement et y appliquer les éléments prévus dans la conciliation à des fins fiscales. Ces éléments requièrent des traitements fiscal et comptable distincts. Par exemple, le résultat comptable tient compte de certains revenus et de certaines dépenses qui ne représentent pas des mouvements de trésorerie et qui n'ont donc pas d'impact direct sur la trésorerie de la municipalité et, par le fait même, sur la taxation.

21. Plus précisément, l'amortissement des immobilisations est une charge selon les normes comptables. Cependant, il n'en est pas une sur le plan fiscal, compte tenu du fait que les contribuables doivent acquitter des taxes visant le financement de ces immobilisations sur une autre base que l'amortissement (ex. : remboursement de la dette à long terme assumée par les contribuables ou immobilisations payées comptant). L'annexe 4 présente une figure montrant certains éléments de conciliation entre l'excédent (déficit) à des fins comptables et celui de fonctionnement à des fins fiscales.

## 02

## Résultats de l'audit

22. Pour chaque section, nous présentons les exigences et les saines pratiques liées au sujet abordé. Ensuite, nous exposons les constats généraux de notre audit, lesquels sont expliqués de façon plus précise dans les paragraphes subséquents.

23. Un budget établi avec rigueur est le reflet des décisions prises par le conseil pour l'année à venir. À ce titre, il devrait donc servir d'outil de suivi, de contrôle et de référence et de mesure de rendement pour la direction générale, le Service des finances ou de la trésorerie et les autres intervenants afin, entre autres, de s'assurer du respect des décisions du conseil. Il constitue également un instrument incontournable pour conserver la mémoire organisationnelle de la municipalité.

24. Une surestimation des revenus ou une sous-estimation des dépenses est susceptible notamment d'entraîner un déficit annuel en fin d'année ou de créer une perception selon laquelle la municipalité dispose de plus d'argent qu'elle n'en a réellement. En revanche, une sous-estimation des revenus ou une surévaluation des dépenses risque notamment d'engendrer une mauvaise planification ou une priorisation inexacte des projets ou, encore, un mécontentement des contribuables par rapport aux taxes qui leur sont imposées, dans le cas où un excédent important est constaté par la suite.

**25. Le processus budgétaire des municipalités auditées pourrait être amélioré à plusieurs égards. Plus particulièrement, des non-conformités aux exigences législatives ou réglementaires ont été décelées à plusieurs étapes du processus budgétaire. De plus, le processus d'élaboration des prévisions budgétaires, incluant les hypothèses sous-jacentes, n'est pas suffisamment rigoureux à certains égards. Enfin, des lacunes en matière de contrôle et de suivi budgétaires et de reddition de comptes ont été relevées.**

26. L'historique des écarts importants entre les montants budgétisés et les résultats réels relevés en 2018 et en 2019 constitue un indicateur des lacunes soulevées dans le cadre de notre audit. Globalement, comme en fait foi le tableau 1, les municipalités auditées ont sous-évalué de façon importante, à une exception près, tant les revenus que les dépenses dans leurs prévisions. L'effet sur l'excédent (déficit) de l'exercice à des fins comptables ou sur l'excédent de fonctionnement de l'exercice à des fins fiscales varie toutefois d'une municipalité à l'autre.



**Tableau 1** Principaux écarts budgétaires de l'exercice<sup>1</sup> (en milliers de dollars et en pourcentage)

|                                                                                                        | Baie-Saint-Paul |         |      |          |         |      | Charlemagne |         |       |         |         |       | East Angus |         |       |         |       |      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------|------|----------|---------|------|-------------|---------|-------|---------|---------|-------|------------|---------|-------|---------|-------|------|
|                                                                                                        | 2018            |         |      | 2019     |         |      | 2018        |         |       | 2019    |         |       | 2018       |         |       | 2019    |       |      |
|                                                                                                        | k\$             | Écart   |      | k\$      | Écart   |      | k\$         | Écart   |       | k\$     | Écart   |       | k\$        | Écart   |       | k\$     | Écart |      |
|                                                                                                        |                 | k\$     | %²   |          | k\$     | %²   |             | k\$     | %²    |         | k\$     | %²    |            | k\$     | %²    |         | k\$   | %²   |
| Revenus (fonctionnement et investissement)                                                             |                 |         |      |          |         |      |             |         |       |         |         |       |            |         |       |         |       |      |
| Budget                                                                                                 | 17 382          | - 4 155 | - 24 | 18 907   | - 4 312 | - 23 | 8 364       | - 675   | - 8   | 8 707   | - 1 398 | - 16  | 6 130      | - 1 469 | - 24  | 6 245   | - 850 | - 14 |
| Réel                                                                                                   | 21 537          |         |      | 23 219   |         |      | 9 039       |         |       | 10 105  |         |       | 7 599      |         |       | 7 095   |       |      |
| Charges                                                                                                |                 |         |      |          |         |      |             |         |       |         |         |       |            |         |       |         |       |      |
| Budget                                                                                                 | - 14 335        | 4 466   | 31   | - 15 566 | 4 040   | 26   | - 7 424     | 2 591   | 35    | - 7 739 | 1 998   | 26    | - 7 025    | 360     | 5     | - 7 305 | 161   | 2    |
| Réel                                                                                                   | - 18 801        |         |      | - 19 606 |         |      | - 10 015    |         |       | - 9 737 |         |       | - 7 385    |         |       | - 7 466 |       |      |
| Excédent (déficit) à des fins comptables                                                               |                 |         |      |          |         |      |             |         |       |         |         |       |            |         |       |         |       |      |
| Budget                                                                                                 | 3 047           | 311     | 10   | 3 341    | - 272   | - 8  | 940         | 1 916   | 204   | 968     | 600     | 62    | - 895      | - 1 109 | - 124 | - 1 060 | - 689 | - 65 |
| Réel                                                                                                   | 2 736           |         |      | 3 613    |         |      | - 976       |         |       | 368     |         |       | 214        |         |       | - 371   |       |      |
| Ajustements (revenus d'investissement et éléments de la conciliation à des fins fiscales) <sup>3</sup> |                 |         |      |          |         |      |             |         |       |         |         |       |            |         |       |         |       |      |
| Budget                                                                                                 | - 3 047         | - 2 498 | - 82 | - 3 341  | - 1 786 | - 53 | - 940       | - 2 104 | - 224 | - 968   | - 1 481 | - 153 | 895        | 843     | 94    | 1 060   | 413   | 39   |
| Réel                                                                                                   | - 549           |         |      | - 1 555  |         |      | 1 164       |         |       | 513     |         |       | 52         |         |       | 647     |       |      |
| Excédent de fonctionnement à des fins fiscales                                                         |                 |         |      |          |         |      |             |         |       |         |         |       |            |         |       |         |       |      |
| Budget                                                                                                 | —               | - 2 187 | s.o. | —        | - 2 058 | s.o. | —           | - 188   | s.o.  | —       | - 881   | s.o.  | —          | - 266   | s.o.  | —       | - 276 | s.o. |
| Réel                                                                                                   | 2 187           |         |      | 2 058    |         |      | 188         |         |       | 881     |         |       | 266        |         |       | 276     |       |      |

1. Bien que certains états financiers soient préparés sur une base consolidée, nos travaux ont porté sur le budget non consolidé puisque les budgets des organismes contrôlés par les municipalités ne font pas partie du processus budgétaire de celles-ci. En conséquence, les écarts sont calculés selon les résultats de l'administration municipale et non selon les résultats consolidés.

2. Le pourcentage est calculé comme suit : (montants budgétisés moins résultats réels) divisé par montants budgétisés en valeur absolue.

3. L'excédent à des fins comptables doit être ajusté en fonction des revenus d'investissement et des éléments liés à la conciliation à des fins fiscales, incluant l'amortissement. Voir l'annexe 4 pour plus de détails.

27. Il convient cependant de souligner que les écarts importants relevés dans le tableau 1 doivent être analysés avec prudence. La présence d'écarts ne signifie pas nécessairement que l'ensemble du processus budgétaire n'est pas rigoureux, puisque les écarts peuvent provenir de différentes sources. Par exemple, des événements imprévus ou des décisions du conseil prises après l'adoption du budget peuvent occasionner des dépenses supplémentaires en cours d'exercice. Néanmoins, il est important de pouvoir expliquer la provenance des écarts.

## 2.1 Planification

28. Bien que le budget d'une municipalité soit annuel, il devrait s'appuyer sur une vision à moyen et à long terme qui tient compte de l'ensemble des enjeux à considérer (ressources humaines, financières, matérielles, etc.), et ce, dans le but d'offrir des services optimaux aux citoyens tout en respectant leur capacité de payer. Le budget constituant un document de gestion de première importance, il doit tenir compte de la planification de la municipalité.

29. Plus particulièrement, la planification stratégique et les politiques (ex. : familiale, aînés) sont des outils de planification par l'entremise desquels la municipalité exprime une vision à moyen et à long terme. Cette vision devrait comprendre des objectifs généraux en vue notamment d'encadrer les orientations budgétaires de la municipalité. D'autres documents de planification, tels que des plans d'action, peuvent servir à traduire cette vision et ces objectifs généraux en choix budgétaires concrets et à élaborer les moyens pour les atteindre. Enfin, le programme triennal d'immobilisations (PTI) constitue un outil de planification obligatoire et indispensable devant être intégré au processus d'élaboration du budget.

30. L'utilisation de ces outils de planification favorise une gestion financière saine et pérenne ainsi que des décisions fondées sur les priorités de la municipalité, plutôt que sur des décisions à court terme, au cas par cas. De fait, certaines décisions peuvent avoir pour effet de fixer un niveau de revenus ou de dépenses pour plusieurs années à venir. Par exemple, la réalisation d'un projet peut avoir pour effet d'accroître significativement la dette et, par le fait même, d'affecter des revenus de taxation futurs au remboursement de la dette pour la durée prévue de celle-ci.

31. Tout au long de l'élaboration du budget, la direction générale et les membres du conseil ou du comité des finances, s'il y a lieu, devraient discuter ensemble des choix et des orientations qu'ils souhaitent privilégier, notamment les projets à prioriser et le niveau de service à la population souhaité, pour qu'ultimement le conseil prenne des décisions éclairées.

32. Peu importe sa taille, toute municipalité devrait se doter d'outils favorisant l'efficacité et l'efficience du processus budgétaire, tels que des lignes directrices qui précisent et traduisent les attentes du conseil. La LCV exige d'ailleurs que le conseil adopte un règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires. Les règles prévues dans ce règlement, combinées à une description du processus budgétaire et des rôles et responsabilités de chacun, favorisent l'encadrement optimal du travail des divers intervenants ainsi qu'un processus budgétaire standardisé ou, à tout le moins, conforme aux attentes.

33. Plus particulièrement, une définition claire et documentée ainsi qu'une communication efficace de ces rôles et responsabilités favorisent une compréhension commune, en plus de contribuer à la responsabilisation et à la sensibilisation des intervenants quant à l'importance d'établir des prévisions de qualité et d'effectuer des suivis budgétaires et une reddition de comptes rigoureux. Enfin, un échéancier détaillé des étapes à franchir et une liste de contrôle des exigences prévues dans les lois et règlements peuvent constituer des outils utiles pour les intervenants tout en favorisant le respect de ces exigences.

### Programme triennal d'immobilisations

Il s'agit d'un document de planification des dépenses qui se rapportent aux immobilisations pour les trois années financières suivantes. Il est divisé en phases annuelles et il doit détailler, pour chacune des années, l'objet des dépenses en immobilisations dont la période de financement excède 12 mois, le montant que ces dépenses représentent et le mode de financement prévu.

34. À l'exception de leur programme triennal d'immobilisations et de leur plan d'urbanisme, Charlemagne et East Angus ne se sont pas dotées d'outils pour asseoir la vision et les orientations du conseil, tels qu'une planification à moyen ou à long terme. De plus, pour toutes les municipalités auditées, les rôles et les responsabilités des intervenants ne sont pas tous clairement définis et il n'existe pas de description du processus budgétaire ou, s'il en existe une, celle-ci est incomplète.

35. Baie-Saint-Paul a procédé à un exercice formel de planification à moyen et à long terme fixant la vision et les orientations de la municipalité, exercice duquel découlent des politiques et des plans d'action. Pour Charlemagne et East Angus, outre le PTI et le plan d'urbanisme qui, en plus d'être prescrits par la loi, sont axés respectivement sur les projets d'immobilisations et l'organisation du territoire, aucun document de planification à moyen ou à long terme n'a été élaboré. Sans document de planification, il peut être ardu pour une municipalité de traduire dans son budget la vision, les priorités et les orientations du conseil et de prévoir les ressources pour répondre aux besoins de la population. Il convient de noter que Charlemagne a réalisé, à l'automne 2017, des rencontres avec les membres du conseil afin notamment de cerner leur vision et leurs priorités pour les quatre prochaines années. Bien que cet exercice se soit avéré pertinent et nécessaire, il n'en a découlé aucun document présentant la vision ou les orientations du conseil.

36. À part le règlement obligatoire de contrôle et de suivi budgétaires, lequel impose des obligations à certains intervenants, Charlemagne et East Angus ne disposent d'aucun document décrivant le processus budgétaire ou les rôles et responsabilités des intervenants. À Baie-Saint-Paul, les documents décrivant le processus budgétaire et les rôles et responsabilités pourraient être bonifiés puisqu'ils sont incomplets. L'absence d'une description claire et complète du processus budgétaire et des rôles et responsabilités de tous les intervenants peut entraîner une méconnaissance à ces égards. Plus particulièrement, dans les municipalités auditées, les responsables d'activité budgétaire n'occupent pas tous le même rôle au sein du processus ou ils ne se conforment pas tous, en pratique, aux exigences réglementaires, comme l'exposent les sections subséquentes.

## RECOMMANDATIONS

### À Charlemagne et à East Angus

- ▲ 1. S'assurer que le budget traduit une vision, des objectifs et des orientations de la municipalité, lesquels devraient être établis dans une planification à moyen et à long terme.

### À toutes les municipalités auditées

- ▲ 2. Élaborer une description claire et complète de toutes les étapes du processus budgétaire ainsi que des rôles et responsabilités à cet égard.

## 2.2 Élaboration, adoption et distribution du budget

### Élaboration du budget

37. L'élaboration de prévisions budgétaires de qualité constitue une assise essentielle en vue d'aiguiller adéquatement le personnel de la municipalité dans ses actions. Pour ce faire, en plus de la prise en compte des demandes des membres du conseil, dont les orientations incluses dans les documents de planification à moyen et à long terme, il est nécessaire de collecter les données requises pour la formulation des hypothèses en vue d'établir ces prévisions. Ces données proviennent de plusieurs sources; la participation des responsables d'activité budgétaire à cette collecte est, par ailleurs, essentielle afin d'obtenir des données pertinentes et à jour.

38. La participation du trésorier au processus budgétaire est indispensable par la nature de ses fonctions. Cependant, il ne doit pas porter, à lui seul, la responsabilité entière du processus budgétaire. Une participation concrète et continue des responsables d'activité budgétaire tout au long du processus permet, entre autres, d'améliorer leur compréhension de celui-ci, de faciliter les analyses et d'accroître leur imputabilité en matière de gestion financière. En effet, plus ils participent à l'élaboration du budget, plus ils seront sensibilisés aux enjeux liés au suivi budgétaire et à la nécessité de respecter les choix budgétaires.

39. En outre, les règlements des municipalités auditées imposent à certains intervenants des obligations supplémentaires relativement à l'élaboration du budget, notamment celles de prévoir certaines catégories de dépenses et de s'assurer que celles-ci sont correctement pourvues dans le budget. D'ailleurs, les prévisions doivent être établies sur une base comparable à celle des états financiers, ce qui facilite le suivi et le respect des prévisions budgétaires.

40. L'utilisation de données et d'hypothèses appropriées et étayées convenablement permet d'établir des prévisions adéquates dans une optique de saine gestion financière. Pour servir de fondement raisonnable aux prévisions, les données utilisées et les hypothèses doivent notamment être adaptées à la situation de la municipalité et tenir compte de l'ensemble de l'information significative disponible.

41. Pour établir ses prévisions, la municipalité ne doit pas se contenter de s'appuyer sur les données des années antérieures. Les indexations prévues (ex. : contrats et ententes, indice des prix à la consommation), les tendances du marché, les modifications législatives et réglementaires, les changements d'orientations politiques, les entretiens planifiés et les nouveaux projets prévus ne sont que quelques-uns des facteurs à considérer dans l'élaboration d'un budget rigoureux. Les nouveautés doivent faire l'objet d'une attention particulière puisqu'elles peuvent présenter un niveau d'incertitude plus élevé.

42. D'ailleurs, plus le niveau d'incertitude lié aux prévisions est élevé, plus il est judicieux de faire preuve de prudence dans l'établissement de celles-ci. Cependant, la marge de prudence comprise dans les prévisions budgétaires pour tenir compte de certains risques doit être encadrée (ex. : mesure de l'importance, évaluation, balises) et documentée de façon claire. À défaut d'encadrement, la municipalité risque de prévoir une marge de prudence insuffisante ou trop élevée. Puisque les municipalités sont tenues de prévoir des revenus au moins égaux aux dépenses, le fait d'utiliser une trop grande marge de prudence peut entraîner, par exemple, la surévaluation des dépenses financées par la taxation et, corollairement, la surévaluation des besoins en revenus de taxation. Les taux de taxation et les tarifs fixés par règlement sont le reflet des décisions budgétaires prises en matière de revenus, lesquelles ont un impact direct sur les contribuables.

### Données et hypothèses appropriées

Pour évaluer si une donnée ou une hypothèse est appropriée, plusieurs facteurs quantitatifs et qualitatifs peuvent être pris en compte. Par exemple, mentionnons la suffisance des données et des hypothèses, leur cohérence, leur pertinence ainsi que la qualité des sources de l'information utilisée (à jour, fiable, etc.).

43. Par ailleurs, l'importance de la marge de prudence incluse dans les prévisions budgétaires devrait faire l'objet de discussions avec les membres du conseil lors de l'établissement du budget. Enfin, par souci de transparence, si la marge de prudence dans les prévisions est importante, les communications adressées aux citoyens devraient en faire état.

44. Les documents de préparation budgétaire présentés aux membres du conseil doivent exposer clairement les propositions des fonctionnaires et permettre au conseil de faire des choix budgétaires éclairés. Pour ce faire, l'élaboration du budget doit être suffisamment documentée, de façon à mettre en évidence les hypothèses et les données utilisées ainsi que le raisonnement et les motifs sur lesquels elles se fondent. Cette documentation permet, d'une part, aux intervenants de prendre des décisions éclairées sur la base d'une information suffisante et, d'autre part, d'assurer la conservation de la mémoire organisationnelle de la municipalité. Dans un contexte de mouvement de personnel, des dossiers documentés permettent de trouver aisément l'information, d'assurer une cohérence dans le traitement de celle-ci et d'aider les intervenants pour la suite du processus budgétaire.

**45. À certains égards, le processus d'élaboration des prévisions budgétaires n'est pas suffisamment rigoureux dans les municipalités auditées. En effet, plusieurs hypothèses utilisées ne sont pas appropriées pour les postes que nous avons analysés, notamment parce qu'elles ne sont pas suffisamment étayées ou qu'elles ne tiennent pas compte d'éléments importants. De plus, plusieurs données et hypothèses servant à l'établissement des prévisions budgétaires ne sont pas suffisamment documentées. En outre, à l'exception de Baie-Saint-Paul, les responsables d'activité budgétaire des municipalités auditées ne participent pas suffisamment à l'élaboration du budget.**

46. East Angus ne tient pas compte, dans son budget, de certains projets prévus à court terme dans son PTI puisqu'ils sont en attente d'une confirmation d'aide financière ou de l'approbation d'un règlement d'emprunt. À Charlemagne, plusieurs projets contenus dans le PTI n'ont pu être retracés dans le budget. À cet égard, nous n'avons pu analyser si tous les montants prévus dans son PTI de 2019-2020-2021 étaient correctement prévus dans le budget, puisque la municipalité n'a pas été en mesure de nous fournir le PTI. Comme nous le démontrons dans l'annexe 4, les postes budgétaires associés aux projets d'investissement peuvent avoir un effet sur la taxation des contribuables. En conséquence, il est important de considérer ces projets dans les prévisions.

47. Comme mentionné précédemment, Baie-Saint-Paul a procédé à un exercice formel de planification à moyen et à long terme, duquel ont découlé des plans d'action. Lors de l'élaboration de son budget, Baie-Saint-Paul utilise un tableau de collecte de besoins afin d'y colliger les projets souhaités, qu'il s'agisse d'investissement en immobilisations ou non. Bien que nous n'ayons pas évalué la rigueur du processus d'établissement des montants inclus dans ces documents de planification, les projets qui y sont présentés sont globalement contenus dans le tableau de collecte ainsi que dans le PTI ou le budget s'ils ont été priorisés par le conseil.

48. Il est à noter que Baie-Saint-Paul prévoit, dans son budget, seulement les remboursements prévus dans le fonds de roulement et ceux liés à la dette à long terme, laquelle est conclue avant la date de l'établissement des prévisions. Ce traitement n'a pas créé d'écart important en 2018 et en 2019 puisque, comme nous l'a mentionné la municipalité, elle ne finance pas d'immobilisations à même les revenus de l'exercice. Des écarts budgétaires ont cependant été relevés pour ces mêmes années dans le poste aux fins fiscales intitulé « Financement à long terme des activités de fonctionnement » en raison d'écritures comptables en fin d'année. La municipalité devrait surveiller ces écritures pouvant causer des écarts budgétaires significatifs afin de les prévoir dans le budget, si nécessaire.

49. En ce qui a trait au processus d'établissement des prévisions, plusieurs lacunes ont été décelées sur la base d'un échantillonnage dans les trois municipalités auditées. Celles-ci devraient accorder une attention plus soutenue à l'élaboration des hypothèses et au choix des données utilisées par les intervenants.

50. Plus particulièrement, les municipalités auditées établissent les prévisions de revenus provenant de la taxe générale et des compensations tenant lieu de taxes en se basant sur les taux prévus, les valeurs inscrites au rôle d'évaluation foncière en vigueur à la date d'établissement de ces prévisions et, dans certains cas à Baie-Saint-Paul, sur de nouveaux certificats d'évaluation, et non en fonction de la valeur probable des immeubles au cours du prochain exercice financier. Elles devraient évaluer la valeur des projets immobiliers d'envergure (ex. : développement résidentiel), dont la réalisation ou le parachèvement est probable au cours du prochain exercice, et budgétiser les revenus potentiels afférents. La considération de ces nouveaux revenus favoriserait de meilleures prévisions, puisqu'il est plus probable que celles-ci reflètent mieux les résultats réels. À titre d'exemple, l'écart entre les prévisions et le montant réel de ces revenus s'est avéré très important en 2018 pour Baie-Saint-Paul puisque la municipalité n'a pas prévu les revenus potentiels résultant de la construction d'un bâtiment public sur son territoire.

51. En outre, d'autres hypothèses importantes n'ont pas été considérées dans l'établissement de certaines prévisions des municipalités auditées.

52. Dans certains cas, les prévisions ne sont étayées par aucune hypothèse ni donnée ou encore celles-ci n'ont pas été documentées. À titre d'exemple, Charlemagne et East Angus n'ont pas été en mesure de fournir le détail de la prévision concernant les droits de mutation; seul le concept de prudence a été évoqué pour étayer cette prévision. D'ailleurs, ce poste est sous-évalué de façon importante depuis plusieurs années.

53. Dans les municipalités auditées, plusieurs renseignements concernant les prévisions n'étant pas consignés, l'accès à ceux-ci est entièrement tributaire de la mémoire de certains employés ou fonctionnaires, qui peuvent ne plus travailler dans les municipalités. En conséquence, nous n'avons pas toujours été en mesure d'analyser la qualité du processus d'élaboration des prévisions.

54. Pour certains postes budgétaires, les prévisions ne sont pas établies sur une base comparable à celle des états financiers. Comme en font foi les écarts figurant dans le tableau 2, les écarts importants relatifs aux revenus montrés dans le tableau 1 pour Baie-Saint-Paul et East Angus sont attribuables, en grande partie, au fait que ces dernières ne réalisent pas de prévisions de leurs revenus d'investissement. Bien que les montants en cause soient moins importants à Charlemagne, celle-ci ne fait également pas de prévisions relatives à ses revenus d'investissement. Quant aux écarts concernant les dépenses, une partie importante de ceux-ci s'explique par le fait que Baie-Saint-Paul et Charlemagne ne prévoient pas leurs amortissements. Charlemagne a toutefois commencé à budgétiser ses amortissements à compter du budget de 2020.

**Tableau 2** Écarts budgétaires attribuables aux revenus d'investissement et à l'amortissement  
(en milliers de dollars)

|                                                                            | Baie-Saint-Paul |                | Charlemagne  |                | East Angus   |              |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|--------------|----------------|--------------|--------------|
|                                                                            | 2018            | 2019           | 2018         | 2019           | 2018         | 2019         |
| Écart total des revenus<br>(fonctionnement et investissement) <sup>1</sup> | - 4 155         | - 4 312        | - 675        | - 1 398        | - 1 469      | - 850        |
| Moins : Écart provenant des revenus<br>d'investissement                    | - 1 898         | - 3 053        | - 121        | - 17           | - 998        | - 360        |
| <b>Écart restant des revenus<br/>(fonctionnement)</b>                      | <b>- 2 257</b>  | <b>- 1 259</b> | <b>- 554</b> | <b>- 1 381</b> | <b>- 471</b> | <b>- 490</b> |
| Écart total des charges <sup>1</sup>                                       | 4 466           | 4 040          | 2 591        | 1 998          | 360          | 161          |
| Moins : Écart provenant<br>de l'amortissement                              | 3 133           | 3 231          | 1 731        | 1 783          | 62           | - 83         |
| <b>Écart restant des charges</b>                                           | <b>1 333</b>    | <b>809</b>     | <b>860</b>   | <b>215</b>     | <b>298</b>   | <b>244</b>   |

1. Les écarts totaux sont tirés du tableau 1.

55. Par ailleurs, certaines prévisions se fondent sur des hypothèses établies avec une marge de prudence. Comme mentionné ci-dessus, il peut être indiqué de faire preuve de prudence dans l'élaboration des prévisions budgétaires. Cependant, aucune des municipalités auditées n'a encadré ni documenté cette marge de prudence. Le recours à une marge de prudence dans les prévisions de plusieurs postes budgétaires requiert une mesure de son niveau d'importance et des balises afin d'évaluer si elle est adéquate eu égard au budget global. De cette façon, la municipalité atténue les risques liés à l'utilisation d'une marge de prudence insuffisante ou trop élevée dans ses prévisions.

56. Enfin, à Charlemagne et à East Angus, le budget est principalement élaboré par le trésorier en collaboration avec la direction générale. Contrairement à ce qui est prévu dans les règlements de celles-ci, les responsables d'activité budgétaire ne participent que partiellement, voire très peu, à ce processus, ce qui ne favorise pas la sensibilisation aux enjeux de contrôle et de suivi budgétaires et de respect des prévisions.

## RECOMMANDATION

### À toutes les municipalités auditées

- ▲ 3. Améliorer le processus d'élaboration des prévisions budgétaires afin notamment qu'elles soient :
  - ◆ suffisamment étayées par des hypothèses et des données appropriées;
  - ◆ préparées sur une base comparable à celle des états financiers, entre autres en budgétisant les revenus d'investissement et l'amortissement;
  - ◆ adéquatement documentées.

## Adoption et distribution du budget

57. En vertu de la LCV, le conseil a l'obligation de préparer le budget et de l'adopter au plus tard le 31 décembre, lors d'une séance exclusive, sauf pour une année d'élection générale où la date limite d'adoption du budget est reportée au 31 janvier.

58. De plus, le greffier doit donner un avis public annonçant la séance au cours de laquelle le budget doit être adopté, et ce, au moins huit jours avant celle-ci. Le projet de budget doit être disponible pour les membres du conseil dès que l'avis public est donné. Une fois adopté, le budget ou un document explicatif de celui-ci doit être distribué gratuitement à chaque adresse civique sur le territoire de la municipalité. En plus ou au lieu de cette distribution, le conseil peut décréter la publication du budget ou du document explicatif dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité. Seule Baie-Saint-Paul a adopté une résolution pour se prévaloir de cette possibilité.

59. Quoique la LCV prévoit des exigences à cet égard, les budgets de 2018 et de 2020 de Baie-Saint-Paul n'ont pas été adoptés lors d'une séance exclusive du conseil puisque le règlement de taxation a aussi été adopté à cette même séance. Quant à East Angus, elle n'a pas distribué ses budgets de 2018, de 2019 et de 2020 à chaque adresse sur son territoire.

60. Nous présentons ci-dessous les principaux résultats de nos travaux sur la conformité relativement à l'adoption et à la distribution des budgets.

| Budget <sup>1</sup> | Baie-Saint-Paul |      |                | Charlemagne    |      |      | East Angus |      |      |
|---------------------|-----------------|------|----------------|----------------|------|------|------------|------|------|
|                     | 2018            | 2019 | 2020           | 2018           | 2019 | 2020 | 2018       | 2019 | 2020 |
| <b>Avis public</b>  |                 |      |                |                |      |      |            |      |      |
| Publication         | ✓               | ✓    | ✓              | ⚠ <sup>2</sup> | ✓    | ✓    | ✓          | ✓    | ✓    |
| Délai               | ✓               | ✓    | ✓              | ⚠ <sup>2</sup> | ✓    | ✓    | ✓          | ✓    | ✓    |
| <b>Adoption</b>     |                 |      |                |                |      |      |            |      |      |
| Date d'adoption     | ✓               | ✓    | ✓              | ✓              | ✓    | ✓    | ✓          | ✓    | ✓    |
| Séance exclusive    | ✗ <sup>3</sup>  | ✓    | ✗ <sup>3</sup> | ✓              | ✓    | ✓    | ✓          | ✓    | ✓    |
| <b>Distribution</b> | ✓               | ✓    | ✓              | ✓              | ✓    | ✓    | ✗          | ✗    | ✗    |

1. Nous avons audité le respect des dispositions des exigences législatives significatives et pertinentes aux fins du présent audit.

2. Nous sommes dans l'impossibilité d'exprimer une conclusion sur cet élément. Nous n'avons pu vérifier si l'avis public annonçant l'adoption du budget de 2018 à Charlemagne a été publié conformément aux exigences de la LCV puisque la municipalité n'a pas été en mesure de nous fournir cet avis.

3. Le budget n'a pas été adopté dans une séance exclusive puisque le règlement de taxation a aussi été adopté à cette même séance.

61. À Charlemagne, un document explicatif du budget a été distribué, avec le compte de taxes, à chaque adresse sur son territoire. De son côté, Baie-Saint-Paul a publié son document explicatif du budget dans un journal distribué sur son territoire, comme le prévoit la résolution du conseil à ce sujet. East Angus, quant à elle, a diffusé un document explicatif du budget sur son site Web, mais elle n'a pas distribué celui-ci ou le budget sur son territoire, ce qui n'est pas conforme à la LCV.

### Séance exclusive

Une séance exclusive concernant le budget est une séance où les délibérations du conseil et la période de questions portent exclusivement sur celui-ci et s'il y a lieu, le PTI. Par exemple, le règlement de taxation ne peut être adopté.



## 2.3 Contrôle et suivi budgétaires

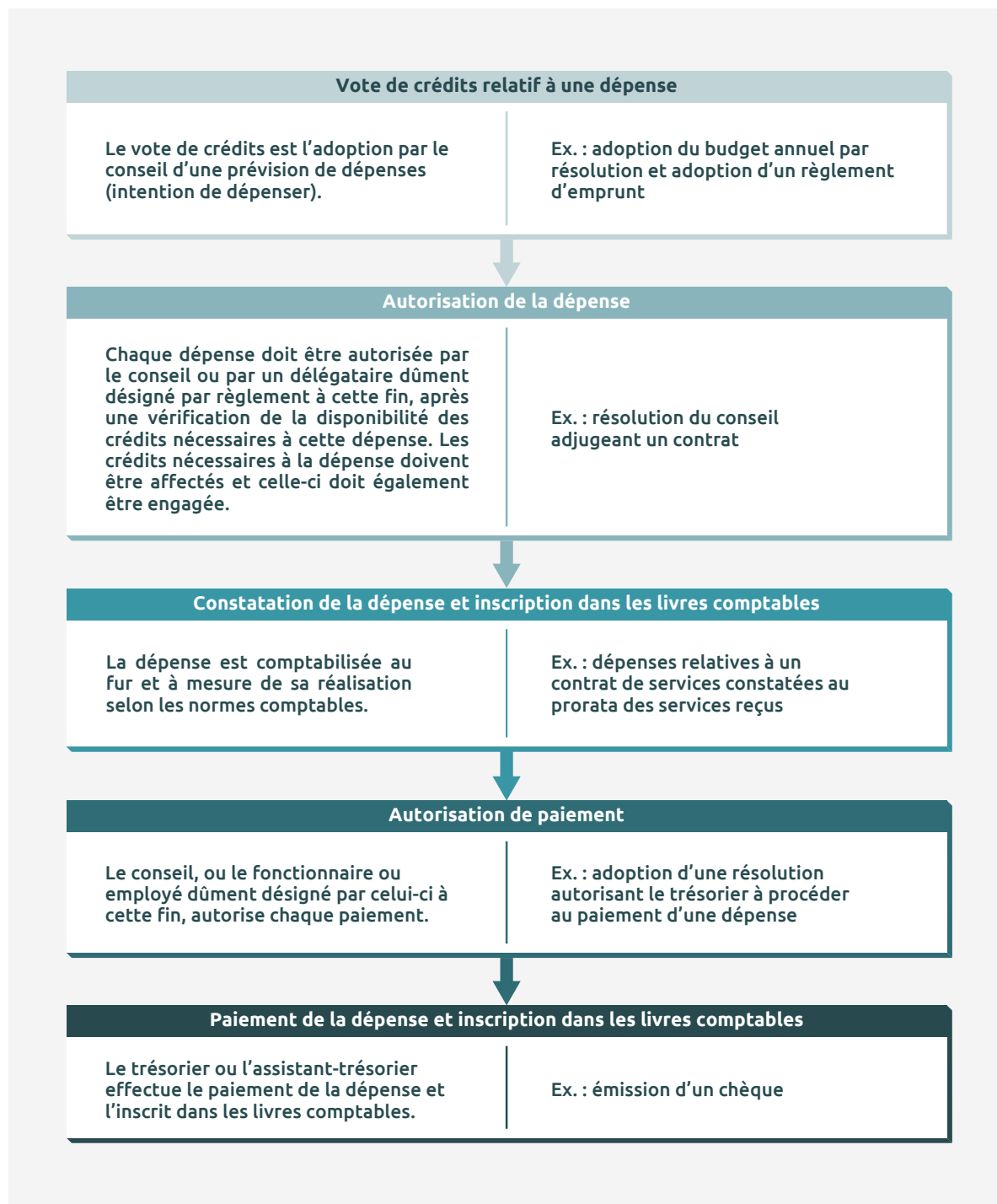
62. L'élaboration d'un budget équilibré est un exercice qui ne peut garantir, à lui seul, une saine gestion financière. Par conséquent, il est important d'instaurer des mécanismes de contrôle et de suivi suffisants et rigoureux, de façon à exercer une surveillance des résultats financiers par rapport aux choix budgétaires effectués, et ce, afin d'entreprendre des actions cohérentes au moment opportun (ex. : autorisation du conseil, virement budgétaire) lorsque des écarts sont détectés ou anticipés.

63. Pour ce faire, le suivi budgétaire doit être réalisé en temps opportun par le responsable d'activité budgétaire. Bien que la participation du trésorier et de son service soit essentielle, celle des responsables d'activité budgétaire est tout aussi nécessaire pour favoriser un suivi et un contrôle appropriés. Par ailleurs, ceux-ci étant impliqués dans les activités courantes de leur service, ils sont susceptibles d'avoir une connaissance approfondie des activités réalisées et à venir. Une information financière à jour, fiable et disponible pour le décideur favorise une prise de décision juste et rapide lorsque des écarts sont relevés ou anticipés par rapport aux objectifs fixés.

64. Le recours à certains outils peut favoriser l'efficacité et la proactivité quant au suivi et au contrôle budgétaires. Par exemple, la municipalité peut utiliser un logiciel comptable qui bloque automatiquement toute dépense excédant le budget alloué pour chaque poste budgétaire.

65. Pour illustrer le cheminement d'une dépense dans une municipalité, la figure 2 présente les étapes devant généralement être réalisées.

**Figure 2** Processus budgétaire : cheminement relatif à une dépense<sup>1</sup>



1. La notion de dépense englobe les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Source : Ce tableau s'inspire d'un tableau tiré du *Guide d'accueil et de référence pour les élus et les élus municipaux* de 2020 ainsi que du *Manuel de la présentation de l'information financière municipale* du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

66. Comme le montre la figure 2, l'adoption du budget constitue un vote de crédits qui ne dispense toutefois pas le conseil de son obligation d'autoriser les dépenses. La LCV autorise cependant le conseil à déléguer, par règlement, à un fonctionnaire ou à un employé municipal le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats au nom de la municipalité, ce qui allège le processus d'autorisation. Les municipalités auditées se sont d'ailleurs dotées d'un tel règlement.

67. Par ailleurs, la LCV exige l'adoption d'un règlement de contrôle et de suivi budgétaires; chaque municipalité auditée s'est conformée à cette exigence. Ce règlement impose à certains intervenants des devoirs et des obligations supplémentaires relativement au contrôle et au suivi budgétaires, notamment en ce qui a trait :

- ◆ aux autorisations et à l'engagement de dépenses;
- ◆ à la régularité des suivis;
- ◆ aux variations ainsi qu'aux virements budgétaires.

68. À part ce que prévoient leurs dispositions réglementaires, le contrôle et le suivi budgétaires effectués par les municipalités auditées ne sont pas encadrés par une procédure formelle. En conséquence, le contrôle et le suivi budgétaires manquent de rigueur en plus de ne pas être conformes à toutes les exigences réglementaires. Plus particulièrement, les pratiques budgétaires de Charlemagne et de East Angus ne permettent pas de valider la disponibilité des crédits avant d'autoriser une dépense. De plus, East Angus n'effectue pas de virements budgétaires lorsque les crédits sont insuffisants et Charlemagne ne le fait pas systématiquement. Baie-Saint-Paul s'est, quant à elle, dotée d'outils pour vérifier que les crédits sont disponibles et les affecter aux fins d'une dépense ainsi que pour réaliser des virements budgétaires, mais elle n'effectue pas ces virements systématiquement.

69. À Charlemagne et à East Angus, les suivis budgétaires sont principalement effectués par le trésorier; les responsables d'activité budgétaire n'ont, pour la plupart, pas accès à l'information permettant de le faire. Dans ce contexte, il est difficile pour ces responsables d'avoir une vision d'ensemble du budget propre à leur activité et d'effectuer un suivi suffisant et rigoureux de celui-ci. Cette situation, jumelée à l'absence ou à l'insuffisance de virement budgétaire et d'outils de contrôle permettant de valider la disponibilité des crédits et de les affecter, montre que les obligations réglementaires ne sont pas remplies, et elle ne favorise pas un suivi budgétaire efficace et un contrôle proactif des dépenses. Il en découle un risque de dépassement budgétaire, puisque l'état des finances tant global que par fonction ou par activité, est inconnu et, par conséquent, il est possible que les décisions et les priorités du conseil ne soient pas respectées.

70. D'ailleurs, puisqu'ils effectuent peu ou pas de contrôle et de suivi budgétaires, les responsables d'activité budgétaire de East Angus sont invités annuellement par la direction générale à réduire leurs dépenses dès le mois de septembre. Quoique cette pratique puisse prévenir ou limiter les dépassements, un contrôle et un suivi budgétaires plus rigoureux favoriseraient une meilleure planification des activités et une continuité de celles-ci, sans interruption ni reprise.

71. Le fait de se doter de contrôles n'empêche pas nécessairement le dépassement de l'enveloppe budgétaire initiale (budget adopté en début d'année). D'ailleurs, en 2018 et en 2019, l'enveloppe totale des dépenses des municipalités auditées a excédé les montants budgétisés, comme le montre le tableau 1. Toutefois, un contrôle et un suivi budgétaires appliqués de façon rigoureuse permettent d'anticiper les variations budgétaires et de s'assurer que celles-ci font l'objet d'une approbation ou d'un virement budgétaire, s'il y a lieu.

72. Bien que Baie-Saint-Paul ait un processus plus structuré et que celle-ci nous mentionne donner plusieurs indications verbales, certains responsables d'activité budgétaire n'effectuent pas leurs suivis budgétaires de façon régulière ou formelle. En effet, en pratique, la fréquence de ces suivis est à la discrétion des responsables d'activité budgétaire. Par conséquent, les responsables d'activité budgétaire sont parfois informés de l'insuffisance des crédits disponibles aux fins d'une dépense seulement lorsque le trésorier les en avise ou lors du blocage de leur demande d'autorisation par le système comptable. Enfin, la municipalité ne procède pas toujours aux virements budgétaires lorsque les crédits disponibles sont insuffisants aux fins d'une dépense.

## 2.4 Reddition de comptes

73. Le respect du budget comme il a été adopté et la capacité à faire preuve d'agilité et de souplesse en cas d'imprévu sont des indicateurs de saine gestion. Un contrôle et un suivi budgétaires efficaces favorisent une reddition de comptes claire, fiable et suffisante permettant de connaître l'état des finances de la municipalité et d'évaluer le respect du budget, et ce, quelle que soit la période couverte par la reddition de comptes. Ainsi, cette dernière devrait être réalisée en temps opportun et être suffisamment détaillée pour expliquer les variations d'un exercice à l'autre et les écarts budgétaires significatifs ainsi que l'effet des décisions sur les résultats financiers et le niveau de service aux citoyens.

74. À titre de parties prenantes des opérations financières de la municipalité, les responsables d'activité budgétaire doivent rendre compte en temps opportun au trésorier. Ce dernier, quant à lui, rend compte au directeur général et il peut en être de même pour d'autres responsables d'activité budgétaire. Ces redditions de comptes constituent une étape de première importance puisqu'elles permettent à la municipalité d'entreprendre des actions, notamment pour anticiper ou atténuer les écarts, si nécessaire, et ainsi de respecter la volonté du conseil.

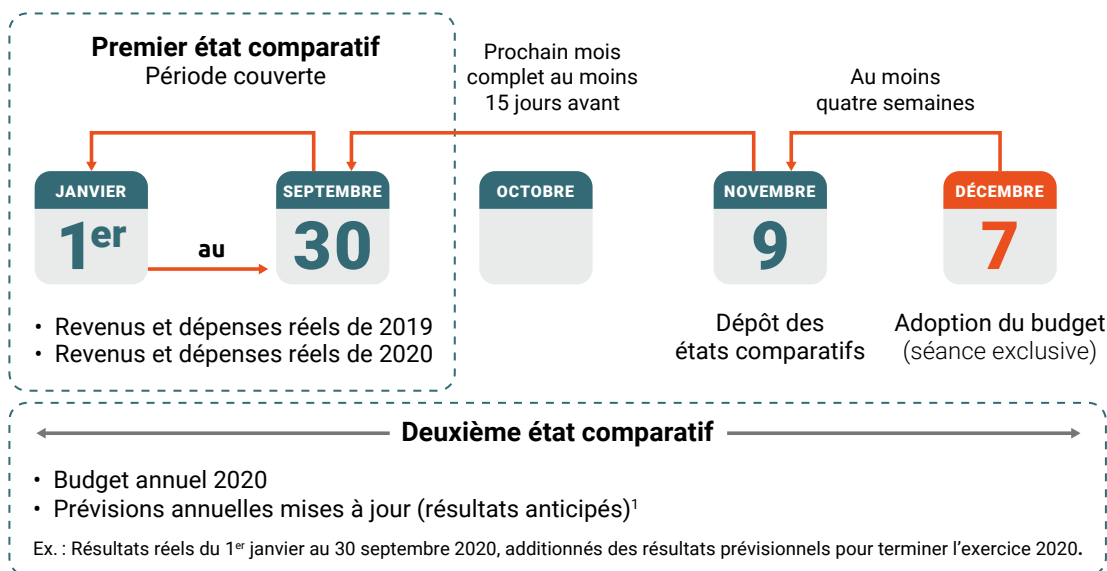
75. À titre de décideurs, les membres du conseil doivent également être dûment informés de l'état des finances de la municipalité tout au long du processus budgétaire de l'exercice en cours, afin d'être en mesure de prendre des décisions pertinentes en temps opportun.

76. La LCV prévoit plusieurs exigences en matière de reddition de comptes. En effet, en amont de l'adoption du budget, le trésorier doit déposer deux états comparatifs lors de la dernière séance ordinaire du conseil, tenue au moins quatre semaines avant la séance où le budget de l'exercice financier suivant est adopté. Lors d'une année d'élection générale, le dépôt doit être fait lors de la dernière séance ordinaire tenue avant que le conseil cesse de siéger. Ces états comparatifs constituent un jalon important servant à donner une image de la situation financière de la municipalité à un moment précis. Cette étape donne l'occasion de voir si les prévisions budgétaires de l'exercice financier en cours se confirment et de se préparer pour le budget à venir.

77. En effet, le premier état compare, pour une période définie par la LCV, les revenus et les dépenses réels de l'exercice financier en cours avec ceux de l'exercice précédent. Le second état compare les revenus et les dépenses prévus au moment de la préparation de l'état pour la totalité de l'exercice financier courant (revenus et dépenses anticipés) par rapport à ce qui était prévu dans le budget. La figure 3 montre l'un des scénarios possibles; d'autres sont présentés à l'annexe 5.

### Période définie par la LCV

La LCV prévoit ce qui suit : « Le premier [état comparatif] compare les revenus et dépenses de l'exercice financier courant, réalisés jusqu'au dernier jour du mois qui s'est terminé au moins 15 jours avant celui où l'état est déposé, et ceux de l'exercice précédent qui ont été réalisés au cours de la période correspondante de celui-ci. »

**Figure 3** Scénario de dépôt des états comparatifs

1. La période couverte par le deuxième état comparatif comprend toujours l'année financière au complet, peu importe la date du dépôt des états comparatifs ou celle de l'adoption du budget.

78. Par ailleurs, chaque fonctionnaire ou employé qui est délégataire d'un pouvoir d'autoriser des dépenses ou de passer des contrats doit transmettre un rapport concernant les dépenses qu'il a autorisées, qui doit être déposé au conseil dans les délais prescrits par la LCV.

79. Le rapport financier de l'exercice précédent doit être transmis, par le greffier, au ministre des Affaires municipales et de l'Habitation au plus tard le 15 mai suivant son dépôt en séance du conseil par le trésorier. Ce rapport devrait présenter les résultats réels de l'exercice sur lequel porte le rapport et ceux de l'exercice précédent. Pour l'état des résultats et l'état de la variation des actifs financiers nets (de la dette nette), le budget adopté initialement devrait être présenté dans l'état financier pour l'exercice sur lequel porte celui-ci. La présentation de ces données offre notamment l'occasion de déterminer dans quelle mesure les ressources financières ont été utilisées en conformité avec les prévisions à cet égard. La LCV prévoit que, lors d'une séance du conseil tenue au plus tard en juin, le maire fasse rapport des faits saillants du rapport financier et du rapport de l'auditeur indépendant (vérificateur externe) pour l'année financière qui s'est terminée le 31 décembre précédent. Le rapport du maire doit ensuite être diffusé sur le territoire de la municipalité, conformément aux modalités déterminées par le conseil.

80. Pour les municipalités auditées, la reddition de comptes budgétaire entre les responsables d'activité budgétaire et le trésorier ou le directeur général pourrait être améliorée. De plus, la reddition de comptes formelle aux membres du conseil permettant d'avoir une vue d'ensemble de la gestion financière en cours d'année et en fin d'année est insuffisante. Par exemple, elle ne respecte pas toutes les exigences légales et réglementaires, et elle contient souvent peu ou pas d'explications quant aux écarts budgétaires.

81. Puisque la reddition de comptes des responsables d'activité budgétaire rencontrés n'est pas documentée en matière de contrôle et de suivi de leur enveloppe budgétaire, il a été difficile d'en évaluer la qualité. D'après les entrevues menées, cette reddition de comptes est sporadique, voire rarissime, et souvent strictement verbale pour plusieurs responsables. Les pratiques relevées dans la section Contrôle et suivi budgétaires ne favorisent pas non plus une reddition de comptes suffisante et en temps opportun.

82. La reddition de comptes formelle aux membres du conseil en cours d'année présente des lacunes dans les municipalités auditées. En effet, sauf pour les états comparatifs exigés par la LCV, la première reddition de comptes globale sur le suivi budgétaire n'est présentée aux membres du conseil de Charlemagne qu'en décembre, soit en fin d'exercice financier. De plus, cette information ne contient pas d'explication quant aux écarts entre le budget et les résultats réels. Il convient cependant de noter que, depuis la fin de l'année 2020, Charlemagne a bonifié sa reddition de comptes.

83. À East Angus, selon les années auditées, trois ou quatre rapports de reddition de comptes globale sont présentés en cours d'année aux membres du conseil, mais ceux-ci contiennent peu d'explications sur les écarts relevés. Baie-Saint-Paul a mentionné communiquer verbalement beaucoup d'information aux membres du conseil lors de rencontres et fournir plusieurs documents de nature financière en cours d'année entre autres via une section de l'intranet disponible aux élus. Cependant, seuls un rapport produit en cours d'année et ceux produits dans le cadre de l'élaboration du budget contiennent une vue d'ensemble de la situation financière. Ces rapports ne contiennent aucune explication sur les écarts budgétaires.

84. Parmi les municipalités auditées, seule Baie-Saint-Paul présente une reddition de comptes bonifiée en fin d'année; celle-ci est toutefois perfectible en matière d'explications des écarts. À East Angus et à Charlemagne, les documents de présentation du rapport financier ne comportent pas d'explication sur les écarts entre les prévisions budgétaires et les résultats réels.

85. Bien que les municipalités aient mentionné qu'elles fournissaient verbalement plusieurs explications aux membres du conseil, l'insuffisance de documents de reddition de comptes globale ou leur contenu incomplet ne favorise pas la conservation de la mémoire organisationnelle et ne permet pas la consultation ultérieure des documents. Pourtant, une telle consultation offrirait notamment la possibilité d'évaluer la qualité du budget et de prendre des mesures correctives pour éviter de répéter certaines erreurs.

86. Nous présentons ci-dessous les principaux résultats de nos travaux sur la conformité relativement à la reddition de comptes.

|                                                        | Baie-Saint-Paul |                |                   | Charlemagne    |                |                   | East Angus     |                |                   |
|--------------------------------------------------------|-----------------|----------------|-------------------|----------------|----------------|-------------------|----------------|----------------|-------------------|
|                                                        | 2018            | 2019           | 2020              | 2018           | 2019           | 2020              | 2018           | 2019           | 2020              |
| <b>États comparatifs<sup>1</sup></b>                   |                 |                |                   |                |                |                   |                |                |                   |
| Dépôt des deux états en séance ordinaire               | ✗ <sup>2</sup>  | ✗ <sup>2</sup> | ✗ <sup>2</sup>    | ✓              | ✓              | ✓                 | ⚠ <sup>3</sup> | ⚠ <sup>3</sup> | ✗ <sup>4</sup>    |
| Contenu du premier état                                | S.O.            | S.O.           | S.O.              | ✗              | ✗              | ✗                 | ✗              | ⚠ <sup>3</sup> | ✗                 |
| Contenu du second état                                 | ✓ <sup>2</sup>  | S.O.           | S.O.              | ✓              | ✓              | ✓                 | ✓              | ✓              | ✓                 |
| <b>Rapport sur les dépenses autorisées<sup>1</sup></b> |                 |                |                   |                |                |                   |                |                |                   |
|                                                        | ✗               | ✗              | ✗                 | ✗              | ✗              | ✗                 | ✗              | ✗              | ✗                 |
| <b>Rapport financier<sup>1</sup></b>                   |                 |                |                   |                |                |                   |                |                |                   |
| Dépôt en séance                                        | ✓               | ✓              | S.O. <sup>5</sup> | ✓              | ✓              | S.O. <sup>5</sup> | ✓              | ✓              | S.O. <sup>5</sup> |
| Délai                                                  | ✓               | ✓              | S.O. <sup>5</sup> | ✗              | ✓              | S.O. <sup>5</sup> | ✓              | ✓              | S.O. <sup>5</sup> |
| <b>Rapport du maire<sup>1</sup></b>                    |                 |                |                   |                |                |                   |                |                |                   |
| Rapport fait en séance ordinaire du conseil            | ✓ <sup>6</sup>  | ✗              | S.O. <sup>5</sup> | ⚠ <sup>7</sup> | ⚠ <sup>7</sup> | S.O. <sup>5</sup> | ✓              | ✓              | S.O. <sup>5</sup> |
| Délai                                                  | ✓ <sup>6</sup>  | S.O.           | S.O. <sup>5</sup> | ⚠ <sup>7</sup> | ⚠ <sup>7</sup> | S.O. <sup>5</sup> | ✓              | ✓              | S.O. <sup>5</sup> |
| Résolution sur le mode de diffusion                    | ✗               | ✗              | S.O. <sup>5</sup> | ✗              | ✗              | S.O. <sup>5</sup> | ✗              | ✗              | S.O. <sup>5</sup> |

1. Nous avons audité le respect des dispositions des exigences législatives significatives et pertinentes aux fins du présent audit.

2. Pour l'ensemble de la période visée par l'audit, Baie-Saint-Paul n'a déposé en séance que le second état comparatif en 2018.

3. Nous sommes dans l'impossibilité d'exprimer une conclusion sur cet élément. En effet, les procès-verbaux de East Angus font état du dépôt en séance d'un seul état comparatif. La municipalité nous a mentionné que les deux états ont été déposés et nous a fourni une copie de chacun de ceux-ci pour 2018 et une copie d'un seul de ceux-ci pour 2019. Il nous a donc été impossible de déterminer lequel des deux ou si les deux avaient été déposés en séance.

4. East Angus a déposé au moins un état comparatif lors d'une séance extraordinaire plutôt que lors d'une séance ordinaire.

5. Au moment de la réalisation de nos travaux, les rapports n'avaient pas été faits ou déposés, selon le cas, puisque les échéances prévues dans la loi n'étaient pas encore arrivées.

6. Bien que le procès-verbal de Baie-Saint-Paul n'en fasse pas mention, le visionnement de la séance du conseil du 13 mai 2019 où le rapport financier de 2018 a été déposé a permis de déterminer que le maire a fait rapport des faits saillants de celui-ci.

7. Bien qu'un rapport écrit ait été produit à Charlemagne, nous sommes dans l'impossibilité d'exprimer une conclusion sur cet élément pour les exercices 2018 et 2019 puisque le procès-verbal ne contient pas de mention selon laquelle le maire a fait rapport en séance et aucun enregistrement n'est disponible.

87. Pour les trois années auditées, Charlemagne s'est conformée aux exigences de la LCV en ce qui a trait au dépôt des états comparatifs et au contenu du deuxième état. Cependant, la période couverte par le premier état n'est pas conforme à la période définie par la LCV. East Angus n'a pas non plus respecté cette période pour son premier état et elle n'a pas été en mesure de nous démontrer qu'elle avait déposé systématiquement les deux états comparatifs lors de chacun des exercices visés. Enfin, pour la période auditée, Baie-Saint-Paul n'a déposé en séance aucun état comparatif, sauf le second état comparatif en 2018.

88. Les municipalités ne produisent pas tous les rapports de reddition de comptes exigés par la LCV. En effet, bien que toutes les municipalités déposent en séance du conseil de l'information sur les déboursés, elles ne font pas de même pour le rapport des dépenses autorisées par les fonctionnaires ou employés désignés par règlement à titre de délégués du pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats. De plus, Baie-Saint-Paul ne dépose pas en séance du conseil la liste de ses virements budgétaires, comme l'exige son règlement sur les règles de délégation et sur le contrôle et le suivi budgétaires.

89. Toutes les municipalités ont déposé le rapport financier lors d'une séance du conseil. Seule Charlemagne n'a pas respecté la date de dépôt prescrite à cet égard pour l'exercice 2018.

90. Enfin, aucune municipalité n'a adopté de résolution ou de règlement sur le mode de diffusion du rapport du maire des faits saillants du rapport financier et du rapport de l'auditeur indépendant. D'ailleurs, Baie-Saint-Paul n'a pas produit de rapport écrit des faits saillants permettant d'être diffusé aux citoyens pour les exercices 2018 et 2019. Il convient de noter que Charlemagne et East Angus ont diffusé sur leur site Web un rapport des faits saillants.

## RECOMMANDATION

### À toutes les municipalités auditées

▲ 4. Améliorer le processus budgétaire en se dotant de procédures, de mécanismes de contrôle et d'outils afin notamment :

- ◆ d'accroître la participation des responsables d'activité budgétaire;
- ◆ de s'assurer du respect des exigences législatives et réglementaires;
- ◆ de bonifier le contrôle et le suivi budgétaires pour détecter les situations problématiques et prendre les mesures correctives qui s'imposent;
- ◆ de produire une reddition de comptes suffisamment détaillée et en temps opportun pour permettre aux décideurs d'apprécier l'état des finances et de prendre des décisions éclairées.



# Commentaires des municipalités auditées

---

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

## Ville de Baie-Saint-Paul

« Nous accueillons positivement les recommandations formulées dans ce rapport qui correspond à nos grands objectifs organisationnels d'amélioration continue et de la rencontre des exigences nous régissant. Il est toujours souhaitable de viser à faire plus et mieux tout en considérant les éléments contextuels, les niveaux de ressources, etc.

« Que cela soit de la planification à l'élaboration, de l'adoption à la réalisation, du contrôle à la reddition, nos actions budgétaires sont, chez nous, sous plusieurs égards, appropriées, et ce, dans une démarche collaborative aiguisée qui se caractérise par de multiples occasions de partage et d'échanges entre les parties prenantes.

« L'audit fut rigoureux et exigeant. Nous lui avons accordé beaucoup de sérieux et d'attention. Bien que sa finalité ne soit pas de nous faire un bulletin, il a porté sur tellement d'éléments que nous considérons son résultat comme attestant la réussite de notre examen en matière de bonne gouvernance budgétaire. »

## Ville de Charlemagne

« La Ville de Charlemagne a saisi l'opportunité, avec cet audit, de raffiner ses méthodes de travail. Les conclusions, mais aussi le processus dans son intégralité, nous auront permis et nous permettront d'ajuster nos façons de faire.

« À cet égard, de nombreux changements ont été apportés au cours des derniers mois, afin de notamment faciliter la diffusion de l'information financière stratégique à la prise de décisions. Les mesures de contrôle et de suivis ont ainsi été bonifiées pour faciliter la participation de l'équipe interne et du conseil municipal. Ainsi, le changement des systèmes comptables, l'ajout de personnel au service de la trésorerie, le déploiement de comités de suivi et la formation sont déjà des réponses que la Ville de Charlemagne a mises de l'avant dans son processus d'amélioration continue. »

## Ville de East Angus

« La Ville de East Angus est heureuse d'avoir participé à l'audit de performance concernant le processus budgétaire. Nous avons pris connaissance du rapport de la Vice-présidente à la vérification dans le cadre de cet audit. Les éléments signifiés dans ce rapport sont pris en considération pour améliorer les mesures mises en place. Nous accueillons ces commentaires de façon positive et constructive. »

- ANNEXE 1 À propos de l'audit
- ANNEXE 2 Sommaire des recommandations
- ANNEXE 3 Rôles et responsabilités des principaux intervenants
- ANNEXE 4 Conciliation entre l'excédent (déficit) à des fins comptables et l'excédent (déficit) de fonctionnement à des fins fiscales
- ANNEXE 5 Scénarios de dépôt des états comparatifs

## À propos de l'audit

La responsabilité de la Vice-présidente à la vérification de la Commission municipale du Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs 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 lois et règlements ainsi que sur les saines pratiques en matière de processus budgétaire, pratiques qui sont promues par des organisations reconnues du milieu municipal ou d'autres secteurs pertinents.

### OBJECTIFS DE L'AUDIT

#### Objectif 1

S'assurer que le budget de la municipalité est élaboré selon un processus efficace et rigoureux.

##### Critères d'évaluation

- 1.1 Les étapes liées au processus et les rôles et responsabilités sont clairement définis et documentés.
- 1.2 Les intervenants participent à l'élaboration et à l'approbation du budget en fonction de leurs rôles et de leurs responsabilités.
- 1.3 Les documents de planification à court, moyen et long terme, ce qui inclut notamment les stratégies, les politiques et les plans d'action approuvés par la municipalité, sont pris en compte dans le budget.
- 1.4 Les hypothèses et les données financières utilisées sont appropriées, suffisamment étayées et permettent d'établir les prévisions budgétaires.
- 1.5 Le budget est préparé sur une base comparable à celle des états financiers et il est adopté en conformité avec les exigences juridiques.

#### Objectif 2

S'assurer que les suivis budgétaires et la reddition de comptes permettent d'apprécier convenablement l'état des finances de la municipalité.

##### Critères d'évaluation

- 2.1 Les responsables d'activité budgétaire effectuent leurs suivis avec rigueur et en temps opportun, ce qui favorise l'amélioration continue et une prise de décision adéquate lorsque des écarts sont relevés.
- 2.2 La reddition de comptes est claire, transmise en temps opportun et elle est suffisamment détaillée pour expliquer les variations, les écarts budgétaires et l'effet des décisions sur les résultats financiers et sur le niveau de service aux citoyens.
- 2.3 Les suivis budgétaires et la reddition de comptes sont conformes à la législation et à la réglementation.

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 (NCCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCMC 3001).

De plus, la Vice-présidence à la vérification applique la Norme canadienne de contrôle de qualité (NCCQ1) du *Manuel de CPA Canada – Certification*. Ainsi, elle maintient un système de contrôle de 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. 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. Ces règles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

## PORTÉE DES TRAVAUX

Les municipalités que nous avons auditées sont la Ville de Baie-Saint-Paul, la Ville de Charlemagne et la Ville de East Angus. Nos travaux d'audit ont porté sur leur processus budgétaire, mais pas sur celui des organismes contrôlés par celles-ci.

L'audit ne concerne pas la comptabilisation des transactions financières et la présentation de celles-ci dans le rapport financier puisqu'elles sont auditées par l'auditeur indépendant (vérificateur externe). Nos travaux excluent également le processus d'élaboration du programme triennal d'immobilisations, le bien-fondé des choix d'investissement et la gestion des achats. Cependant, nous avons traité de la prise en compte des impacts de ceux-ci sur les prévisions budgétaires. D'autre part, nos travaux d'audit n'ont pas pour objectif d'exprimer une opinion sur la plausibilité des prévisions budgétaires ou la probabilité de leur réalisation.

Afin de mener à bien ces travaux, nous avons analysé le processus, les rôles et responsabilités des intervenants de même que les pratiques au sein des municipalités auditées. Pour ce faire, nous avons recueilli et analysé l'information par l'entremise d'entrevues avec les principaux intervenants et de divers documents.

De même, nous avons réalisé des travaux pour évaluer la conformité du processus aux exigences légales et réglementaires significatives et pertinentes aux fins du présent audit. Ainsi, nos travaux ne nous permettent pas de conclure sur le respect de l'intégralité de ces exigences. Il est à noter que nous ne fournissons aucun avis juridique relatif à la conformité des municipalités quant aux exigences législatives et réglementaires, et ce, comme prévu par les normes de certification publiées par CPA Canada.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2020 à mars 2021. Notre audit a porté plus particulièrement sur les activités des années 2018, 2019 et 2020. L'analyse des suivis et de la reddition de comptes relatifs au budget de l'exercice 2020 s'est toutefois limitée à ce qui avait été réalisé avant le 31 décembre 2020. Certaines de nos observations pourraient toutefois avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Le présent rapport a été achevé le 14 juin 2021.

## Sommaire des recommandations

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

| Recommandation                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Baie-Saint-Paul | Charlemagne | East Angus |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------|------------|
| <p>▲ 1. S'assurer que le budget traduit une vision, des objectifs et des orientations de la municipalité, lesquels devraient être établis dans une planification à moyen et à long terme.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                 | ◆           | ◆          |
| <p>▲ 2. Élaborer une description claire et complète de toutes les étapes du processus budgétaire ainsi que des rôles et responsabilités à cet égard.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | ◆               | ◆           | ◆          |
| <p>▲ 3. Améliorer le processus d'élaboration des prévisions budgétaires afin notamment qu'elles soient :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ suffisamment étayées par des hypothèses et des données appropriées;</li> <li>◆ préparées sur une base comparable à celle des états financiers, entre autres en budgétisant les revenus d'investissement et l'amortissement;</li> <li>◆ adéquatement documentées.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                    | ◆               | ◆           | ◆          |
| <p>▲ 4. Améliorer le processus budgétaire en se dotant de procédures, de mécanismes de contrôle et d'outils afin notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ d'accroître la participation des responsables d'activité budgétaire;</li> <li>◆ de s'assurer du respect des exigences législatives et réglementaires;</li> <li>◆ de bonifier le contrôle et le suivi budgétaires pour détecter les situations problématiques et prendre les mesures correctives qui s'imposent;</li> <li>◆ de produire une reddition de comptes suffisamment détaillée et en temps opportun pour permettre aux décideurs d'apprécier l'état des finances et de prendre des décisions éclairées.</li> </ul> | ◆               | ◆           | ◆          |

## Rôles et responsabilités des principaux intervenants

Plusieurs intervenants ont des rôles et des responsabilités en lien avec le processus budgétaire. Ceux-ci sont précisés dans les paragraphes suivants.

### Conseil municipal

De façon générale, le conseil doit veiller à la saine administration de la municipalité, entre autres en prenant des décisions sur les orientations, les priorités et les finances de celle-ci. À ce chapitre, il vote des crédits relatifs aux dépenses par l'entremise du budget, d'un budget supplémentaire, de règlements d'emprunt ou d'autres règlements ou résolutions. Le conseil a l'obligation de préparer le budget, en collaboration avec les fonctionnaires de la municipalité, et de l'adopter. Il peut imposer, par règlement, une taxe aux contribuables. De plus, le conseil peut adopter tout règlement relatif à l'administration des finances de la municipalité ou tout règlement visant à déléguer à un fonctionnaire ou un employé municipal le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats. Plus particulièrement, il est tenu d'adopter un règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires. Enfin, il peut exiger une reddition de comptes détaillée du trésorier ou de tout employé ou fonctionnaire municipal.

### Maire

Le maire exerce un droit de surveillance, d'investigation et de contrôle; il doit notamment veiller à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés en conformité avec la loi et à ce que les dispositions de celle-ci et des règlements ainsi que les décisions du conseil soient exécutées fidèlement et impartialement. Dans ce cadre, il communique au conseil tout renseignement qu'il estime pertinent en vue d'améliorer la gestion financière de la municipalité. Plus particulièrement, le maire convoque, par l'entremise du greffier, la séance destinée à l'adoption du budget et du PTI et, à titre de président de séance, il veille à ce que les délibérations du conseil et la période de questions portent exclusivement sur le budget et le PTI. Il fait également rapport aux citoyens des faits saillants du rapport financier et du rapport de l'auditeur indépendant (vérificateur externe).

### Directeur général

Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité. Il veille à ce que les décisions du conseil soient mises en œuvre et à ce que les sommes soient employées aux fins pour lesquelles les crédits ont été votés, et il assure les communications entre le conseil et les fonctionnaires et employés municipaux. Il fait rapport au conseil sur tout sujet qu'il estime pertinent en vue d'assurer une saine gestion financière. Plus particulièrement, le directeur général prépare le projet de budget ainsi que les plans, les programmes et les projets destinés à assurer le bon fonctionnement de la municipalité et les met à la disposition des membres du conseil.

### Trésorier

Le trésorier, appuyé des employés de son service, assure une reddition de comptes et une production de l'information financière conformes à la volonté du conseil et à la loi. En ce sens, il doit, avant l'adoption du budget, préparer et déposer des états comparatifs et, à la fin de l'exercice financier, produire un état réel du taux global de taxation et un rapport financier. Il dépose ensuite ce rapport ainsi que le rapport de l'auditeur indépendant lors d'une séance du conseil. Il doit, de concert avec le directeur général, s'assurer de mettre en place des contrôles adéquats pour garantir le respect du règlement relatif au contrôle et au suivi budgétaires par les fonctionnaires et employés municipaux. Il convient de souligner que le trésorier de Baie-Saint-Paul porte également le titre de directeur financier.

## Greffier

En plus de dresser les procès-verbaux des délibérations du conseil et d'enregistrer les règlements adoptés, le greffier publie divers avis publics en lien avec le budget, notamment les avis concernant l'adoption de celui-ci, l'entrée en vigueur du règlement annuel de taxation et le dépôt du rapport financier, et il transmet divers documents au ministre des Affaires municipales et de l'Habitation. Il convient de souligner qu'à East Angus, le greffier assume également le rôle de trésorier; il porte donc le titre de secrétaire-trésorier, conformément à la LCV.

## Employés et fonctionnaires

Les employés et les fonctionnaires des municipalités, y compris les officiers municipaux précités, sont tenus d'appliquer et de respecter les règles concernant le contrôle et le suivi budgétaires prévues dans le règlement municipal auquel ils sont assujettis ainsi que dans tout autre règlement municipal applicable relativement au processus budgétaire. Ils sont, par ailleurs, tenus de faire une reddition de comptes écrite auprès du conseil pour toutes les sommes qui relèvent de leur responsabilité et, lorsque l'un d'entre eux se prévaut d'une délégation de dépense autorisée en vertu d'un règlement, il doit en faire rapport au conseil lors d'une séance ordinaire. De plus, selon la réglementation municipale applicable, les responsables d'activité budgétaire sont tenus d'effectuer un suivi régulier de leur budget et de justifier tout écart budgétaire.

## Conciliation entre l'excédent (déficit) à des fins comptables et l'excédent (déficit) de fonctionnement à des fins fiscales

Pour obtenir l'excédent (déficit) de fonctionnement de l'exercice à des fins fiscales à partir de l'excédent (déficit) à des fins comptables, divers ajustements sont nécessaires. Le tableau 3 présente certains éléments des résultats et de la conciliation.

**Tableau 3** Éléments des résultats et de la conciliation à des fins fiscales (en milliers de dollars)

| Postes                                                                                | Budget         |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Revenus</b>                                                                        |                |
| Fonctionnement                                                                        | 9 000          |
| Investissement                                                                        | 125            |
| <b>Total Revenus</b>                                                                  | <b>9 125</b>   |
| <b>Charges (dépenses)</b>                                                             |                |
| Amortissement                                                                         | (150)          |
| Autres charges                                                                        | (8 900)        |
| <b>Total Charges</b>                                                                  | <b>(9 050)</b> |
| <b>Excédent (selon les normes comptables) de l'exercice</b>                           | <b>75</b>      |
| <b>Moins : Revenus d'investissement</b>                                               | <b>(125)</b>   |
| <b>Déficit de fonctionnement de l'exercice avant conciliation à des fins fiscales</b> | <b>(50)</b>    |
| <b>Éléments de la conciliation à des fins fiscales</b>                                |                |
| <b>Immobilisations</b>                                                                |                |
| Amortissement                                                                         | 150            |
| Autres éléments liés aux immobilisations <sup>1</sup>                                 | 20             |
| <b>Total Immobilisations</b>                                                          | <b>170</b>     |
| <b>Financement<sup>2</sup></b>                                                        | <b>(79)</b>    |
| <b>Affectations<sup>3</sup></b>                                                       |                |
| Activités d'investissement                                                            | (20)           |
| Autres affectations                                                                   | (23)           |
| <b>Total Affectations</b>                                                             | <b>(43)</b>    |
| <b>Autres éléments de conciliation<sup>4</sup></b>                                    | <b>2</b>       |
| <b>Total des éléments de la conciliation à des fins fiscales</b>                      | <b>50</b>      |
| <b>Excédent (déficit) de fonctionnement de l'exercice à des fins fiscales</b>         | <b>—</b>       |

Les revenus d'investissement qui sont considérés dans l'établissement du résultat de l'exercice selon les normes comptables sont par la suite déduits pour l'établissement du résultat de fonctionnement de l'exercice à des fins fiscales.

L'amortissement est une charge selon les normes comptables (répartition du coût d'une immobilisation sur sa durée de vie utile) et ne doit pas être considéré aux fins d'établir la taxation et, par le fait même, l'excédent (déficit) de fonctionnement de l'exercice à des fins fiscales.

1. Ces autres éléments sont composés des produits, des gains ou pertes liés aux cessions, des réductions de valeur et des reclassements liés aux immobilisations.

2. Les éléments reliés au financement sont composés du financement à long terme des activités de fonctionnement et du remboursement de la dette à long terme. Le remboursement en capital n'est pas une charge selon les normes comptables. Toutefois, en plus des intérêts, la taxation prévue doit pourvoir au versement en capital non subventionné pour la prochaine année. Le remboursement doit ainsi être considéré aux fins d'établir l'excédent de fonctionnement de l'exercice à des fins fiscales.

3. Le fait d'allouer certaines ressources financières à des fins déterminées en les affectant dans des réserves financières ou dans des fonds réservés constitue une affectation. Ce n'est ni un revenu ni une charge selon les normes comptables. Les affectations sont toutefois considérées aux fins d'établir la taxation. Le fait de réserver une somme à une fin particulière a pour effet d'augmenter la taxation, alors que l'utilisation d'une somme qui a déjà été réservée entraîne une diminution de la taxation.

4. D'autres éléments de conciliation peuvent devoir être ajoutés aux résultats comptables ou retirés de ceux-ci, tels que le coût des propriétés vendues qui étaient préalablement destinées à la vente.

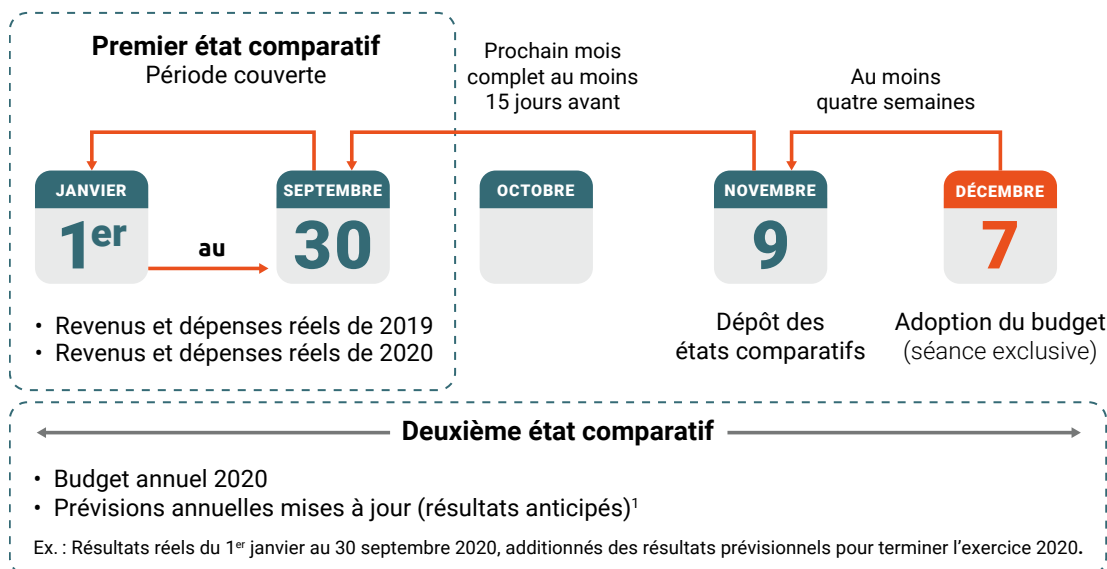


## Scénarios de dépôt des états comparatifs

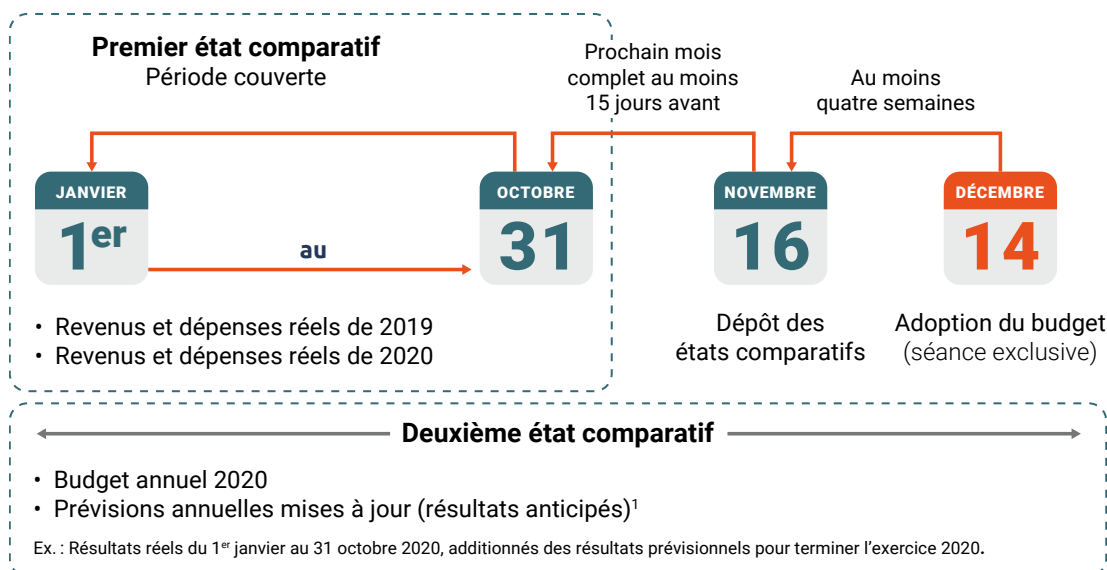
La figure 4 présente des scénarios de dépôt des états comparatifs selon les dates d'adoption du budget et les périodes sur lesquelles devront porter les données financières. Cette figure est tirée de notre [rapport portant sur l'information aux citoyens relative à la taxation](#).

**Figure 4** Scénarios de dépôt des états comparatifs

### Premier scénario

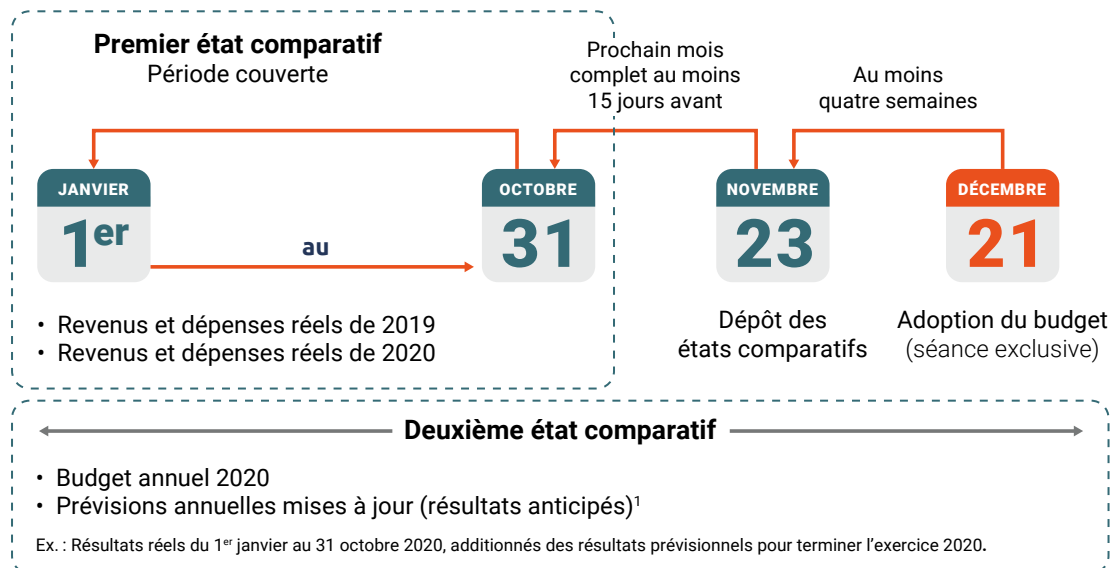


### Deuxième scénario



1. La période couverte par le deuxième état comparatif comprend toujours l'année financière au complet, peu importe la date du dépôt des états comparatifs ou celle de l'adoption du budget.

## Troisième scénario



1. La période couverte par le deuxième état comparatif comprend toujours l'année financière au complet, peu importe la date du dépôt des états comparatifs ou celle de l'adoption du budget.

**Commission  
municipale**

**Québec**



*La saine gestion au bénéfice de tous*