RAPPORT DE LA VICE-PRÉSIDENCE À LA VÉRIFICATION

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

GESTION DE L'ENDETTEMENT

AUDIT DE PERFORMANCE

JUIN 2025

Québec

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

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

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

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

Il est publié à l'adresse suivante : www.cmq.gouv.qc.ca.
ISBN : 978-2-555-01509-8 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2025

Commission municipale Québec

La saine gestion au bénéfice de tous

La Commission municipale a annoncé, en août 2024, des travaux d'audit dans trois municipalités concernant la gestion de l'endettement. Ces travaux ont été réalisés par la Vice-présidence à la vérification de la Commission. Le présent document constitue le rapport de cette dernière.

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

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

Le président,

Jean-Philippe Marois
Québec, juin 2025

Les municipalités auditées

Source : MAMH – Direction de la transformation numérique, de la géomatique et de la bureautique

Commission municipale Québec

La saine gestion au bénéfice de tous

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

- Conseil municipal de la Ville de Causapscal ;
- Conseil municipal de la Ville de Disraeli ;
- Conseil municipal de la Municipalité de Saint-Alphonse-Rodriguez.

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

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

La vice-présidente à la vérification,

Nancy Klein
Québec, juin 2025

Vue d'ensemble de l'audit

Pourquoi avons-nous réalisé cet audit ?

Les besoins financiers d'une municipalité sont influencés par de multiples facteurs, tels que l'évolution démographique du territoire, la gestion de ses actifs, l'offre de services aux citoyennes et citoyens, l'adaptation aux changements climatiques ou encore le contexte socioéconomique.

Dans ce contexte et parmi les solutions financières disponibles, l'emprunt à long terme permet à une municipalité de financer en tout ou en partie un projet d'envergure : une dette n'est donc pas problématique en soi. Cependant, un endettement excessif compromet la santé financière d'une municipalité et, ce faisant, occasionne des répercussions négatives à court, moyen et long terme sur les services offerts à la population et sur le fardeau fiscal des citoyennes et des citoyens. La gestion de l'endettement d'une municipalité apparaît donc comme un exercice de gestion financière à part entière, complexe et délicat, mais essentiel.

C'est pourquoi plusieurs saines pratiques de gestion destinées, d'une part, à piloter l'endettement et, d'autre part, à prévenir ou à faire face à l'endettement excessif constituent, lorsque mises en œuvre, des atouts indéniables pour assurer la viabilité financière d'une municipalité.

Quel était notre objectif ?

Nos travaux avaient pour objectif d'évaluer dans quelle mesure l'endettement fait l'objet d'une saine gestion par la municipalité afin d'assurer sa viabilité financière à long terme.

Nos travaux d'audit portent principalement sur les activités des années 2019 à 2023. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Comment cet audit est-il utile ?

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

Qui avons-nous audité ?

- Ville de Causapscal
- Ville de Disraeli
- Municipalité de Saint-Alphonse-Rodriguez

Quels sont les constats importants de l'audit ?

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

- Les trois municipalités auditées ont conscience de la nécessité et de l'importance de gérer de façon rigoureuse leur endettement pour assurer leur viabilité financière. Toutefois, les pratiques de gestion liées à l'endettement actuellement en place, bien que variables d'une municipalité à l'autre, demeurent insuffisantes et perfectibles pour atteindre cet objectif de manière durable.
- D'abord, chaque municipalité auditée n'évalue pas sa situation financière de façon suffisamment précise et complète pour minimiser les risques reliés à la gestion de son endettement.
- Ensuite, les trois municipalités auditées ne disposent pas de règles structurantes pour assurer une saine gestion de leur endettement : Disraeli et Saint-Alphonse-Rodriguez n'ont pas de point de repère pour guider la gestion de leur endettement, tandis que les orientations dont s'est dotée Causapscal doivent être revues pour s'assurer de leur pertinence.
- Certes, à Disraeli et à Saint-Alphonse-Rodriguez, les suivis réalisés sont fondés sur une information pertinente et fréquente, mais, en l'absence de règles structurantes pour encadrer la gestion de leur endettement, la valeur ajoutée de ces suivis est moindre pour appuyer la prise de décision. À l'inverse, bien que Causapscal se soit fixé un seuil d'endettement, le suivi de la dette est inadéquat et insuffisant.
- Par ailleurs, les trois municipalités auditées s'efforcent de mettre en œuvre certaines pratiques de gestion financière favorables à une saine gestion de l'endettement. Toutefois, certains aspects importants des processus financiers demeurent déficients, limitant ainsi leur capacité d'agir de façon durable et cohérente.
- Enfin, la pertinence de l'information communiquée ainsi que la fréquence des échanges entre l'administration municipale et les membres du conseil au sujet de l'endettement de la municipalité sont adéquates à Disraeli et à Saint-Alphonse-Rodriguez, mais demeurent insuffisantes à Causapscal. Quant aux communications auprès des citoyennes et des citoyens au sujet de l'endettement, elles mériteraient d'être renforcées au sein des trois municipalités auditées.

Gestion de l’endettement

Table des matières

1 / Mise en contexte 10

2 / Résultats de l'audit 17

2.1 Piloter l'endettement : des mécanismes d'aide à la décision indispensables 17

Déchiffrer la situation financière de la municipalité 17

Se doter de règles structurantes 19

2.2 Renforcer les pratiques de gestion financière et de communication 22

Appliquer de saines pratiques pour des gains durables 22

Communiquer de l'information pertinente et en temps opportun 24

Commentaires des municipalités auditées 27

Annexes 28

Sigles

ETNLT	Endettement total net à long terme
MRC	Municipalité régionale de comté
PTI	Programme triennal d'immobilisations
RFU	Richesse foncière uniformisée

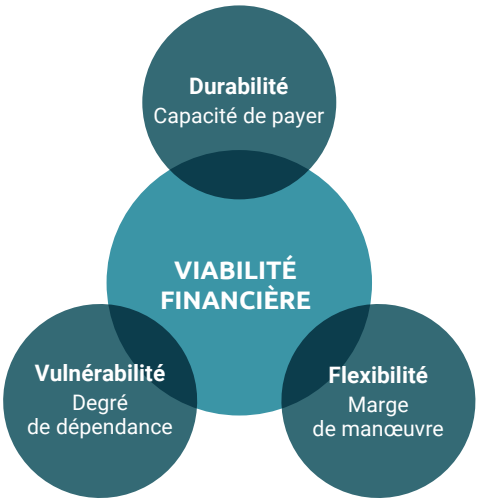
01 Mise en contexte

1. Les besoins financiers d'une municipalité sont influencés par de multiples facteurs, tels que l'évolution démographique du territoire, la gestion de ses actifs (ex. : construction, réfection ou remplacement d'infrastructures), l'offre de services aux citoyennes et citoyens, l'adaptation aux changements climatiques ou encore le contexte socioéconomique (ex. : inflation, surchauffe des marchés). Dès lors, que ce soit pour financer ses investissements planifiés, c'est-à-dire ceux inscrits au programme triennal d'immobilisations (PTI), ou un investissement imprévu, ou encore pour pallier un déficit de fonctionnement accumulé, la municipalité dispose de diverses solutions financières parmi lesquelles se trouve le recours à l'emprunt.

2. Opter pour l'emprunt à long terme n'est toutefois pas sans conséquence pour une municipalité : d'une part, cette option s'accompagne d'une série d'obligations légales et réglementaires et, d'autre part, cela crée une dette que la municipalité devra rembourser sur une période pouvant s'échelonner sur plusieurs années. De plus, d'autres types d'engagements financiers peuvent également peser sur l'endettement d'une municipalité, par exemple l'emprunt temporaire et le cautionnement.

3. Néanmoins, lorsque bien géré, l'endettement est aussi un levier important pour une municipalité et il n'est pas forcément problématique en soi. En effet, il est normal pour une municipalité d'investir pour répondre aux besoins et au développement de sa communauté et, parmi les solutions financières disponibles, l'emprunt à long terme lui permet de financer en tout ou en partie des projets d'envergure.

4. Dans les faits, trouver et maintenir un équilibre en matière d'endettement est un exercice complexe pour une municipalité, car les paramètres à prendre en considération sont multiples et variés. La notion de viabilité financière traduit la recherche de cet équilibre et elle s'évalue à travers trois caractéristiques :



- **La durabilité** : le fait d'être en mesure de s'acquitter de ses obligations financières et de ses engagements actuels sans accroître le fardeau de la dette en plus du fardeau fiscal des citoyennes et des citoyens;
- **La flexibilité** : la marge de manœuvre pour faire face, par exemple, à des dépenses imprévues;
- **La vulnérabilité** : la dépendance à des sources de financement dont la municipalité n'a pas le contrôle (ex. : programme d'aide financière).

Source : Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de CPA Canada – *Énoncés de pratiques recommandées*.

5. Dès lors, la pérennité des services rendus à la population dépend de la façon dont la municipalité maintient sa viabilité financière, alors même que la capacité de taxation de ses citoyennes et ses citoyens n'est pas illimitée et que l'équilibre budgétaire est exigé par la loi. Ainsi, la gestion de l'endettement implique que la municipalité ait une vision réaliste de sa situation financière, de ses besoins d'investissement actuels et futurs et de sa capacité à emprunter afin de prendre des décisions éclairées.

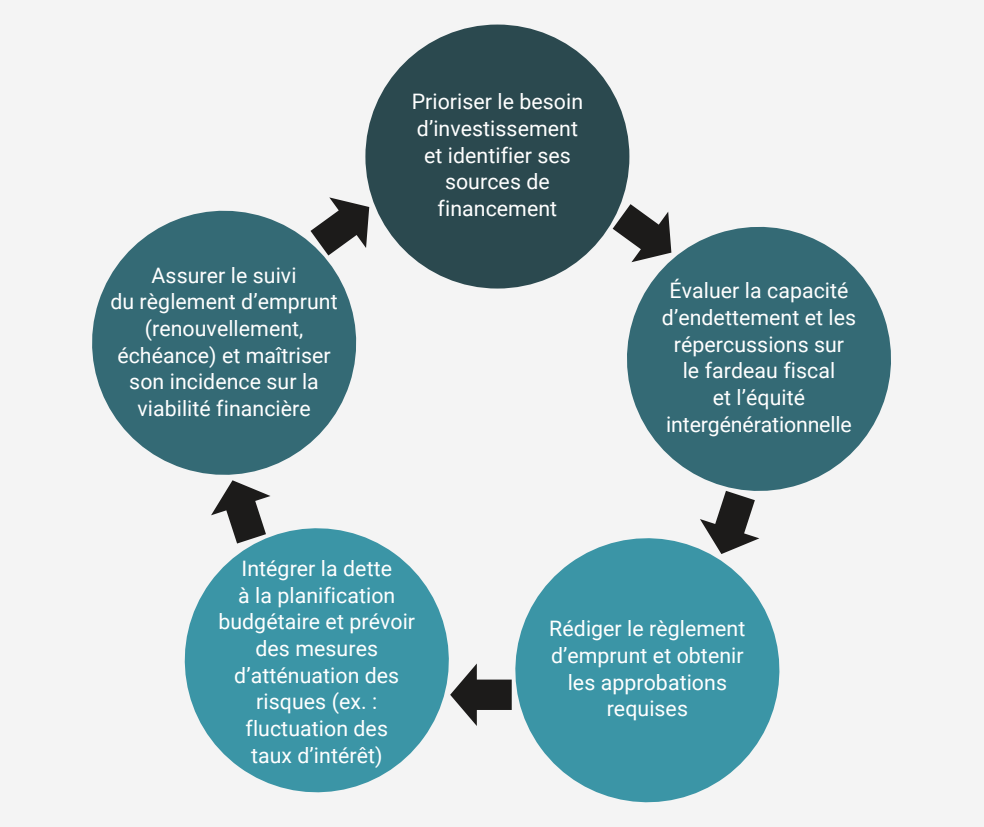
6. C'est pourquoi une saine gestion de l'endettement est déterminante, d'autant plus lorsque les indicateurs financiers d'une municipalité indiquent que sa viabilité financière est fragile ou compromise. En effet, un endettement excessif ou mal planifié complexifie l'atteinte de l'équilibre budgétaire, complique la saine gestion des infrastructures et peut mettre en péril le respect du principe d'équité intergénérationnelle. Autrement dit, lorsque la situation financière d'une municipalité est à risque, la gestion de son endettement devient une activité hautement stratégique qui requiert une attention particulière.

7. En résumé, la figure 1 illustre le processus de gestion de l'endettement, et ce, principalement pour les règlements d'emprunt.

Équité intergénérationnelle

Il s'agit d'un principe de responsabilité collective selon lequel les droits et les devoirs de la génération actuelle ne doivent pas nuire, potentiellement, aux conditions de vie de la prochaine génération.

Figure 1 Processus de gestion de l'endettement



Pour aller plus loin

L'annexe 4 précise pourquoi il est important, pour une municipalité, de gérer son endettement de façon structurante, autrement dit de planifier et d'organiser ses actions et ses prises de décision touchant de près ou de loin à sa dette.

8. À défaut de mettre en œuvre des pratiques de gestion adéquates pour que l'endettement ne nuise pas à sa viabilité financière, une municipalité s'expose à des répercussions négatives, telles qu'une réduction des services offerts à la population ou une perte de leur qualité, un niveau de taxation plus élevé, des capacités de développement et de résilience amoindries, voire une perte potentielle d'attractivité.

Pour aller plus loin

Trois rapports d'audits de conformité réalisés par la Commission municipale du Québec détaillent plusieurs obligations émanant de ce cadre légal :

- *Adoption du budget*, publié en novembre 2021 ;
- *Adoption du programme triennal d'immobilisations*, publié en novembre 2021 ;
- *Application du règlement d'emprunt dont l'objet est décrit en termes généraux*, publié en décembre 2023.

Cadres légal et normatif

9. La gestion de l'endettement d'une municipalité doit respecter les dispositions de plusieurs lois, telles que le *Code municipal du Québec* ou la *Loi sur les cités et villes*, la *Loi sur les dettes et les emprunts municipaux* ou encore la *Loi sur la fiscalité municipale*. Ce cadre légal, en plus de prévoir des procédures, exige notamment certains livrables ou le respect d'un calendrier précis en matière de planification des investissements et d'adoption d'un règlement d'emprunt.

10. Au Québec, les saines pratiques en la matière sont notamment promues par l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec par le biais du *Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public*. De plus, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation soutient la gestion financière des municipalités au travers du *Manuel de la présentation de l'information financière municipale*, ainsi qu'en publiant annuellement le profil financier des municipalités locales et les renseignements complémentaires utiles à la compréhension du profil financier.

Municipalités auditées

11. Pour réaliser la présente mission d'audit, trois municipalités ont été sélectionnées :

- Ville de Causapscal (Causapscal) ;
- Ville de Disraeli (Disraeli) ;
- Municipalité de Saint-Alphonse-Rodriguez (Saint-Alphonse-Rodriguez).

12. Les municipalités auditées ont été sélectionnées parmi celles dont la population compte moins de 4 500 habitants. Notre choix s'est fondé sur une évaluation des risques en matière de gestion de l'endettement, en considérant notamment des critères de viabilité financière ainsi que d'autres critères illustrant les besoins d'investissement. Nous présentons dans le tableau suivant certains renseignements généraux portant sur les municipalités auditées ainsi que de l'information au sujet de leur endettement.

	Causapscal	Disraeli	Saint-Alphonse-Rodriguez
Information générale			
Loi d'application	*Loi sur les cités et villes*	*Loi sur les cités et villes*	*Code municipal du Québec*
Région administrative	Bas-Saint-Laurent	Chaudière-Appalaches	Lanaudière
Population 2024 (hab.)	2 146	2 362	3 487

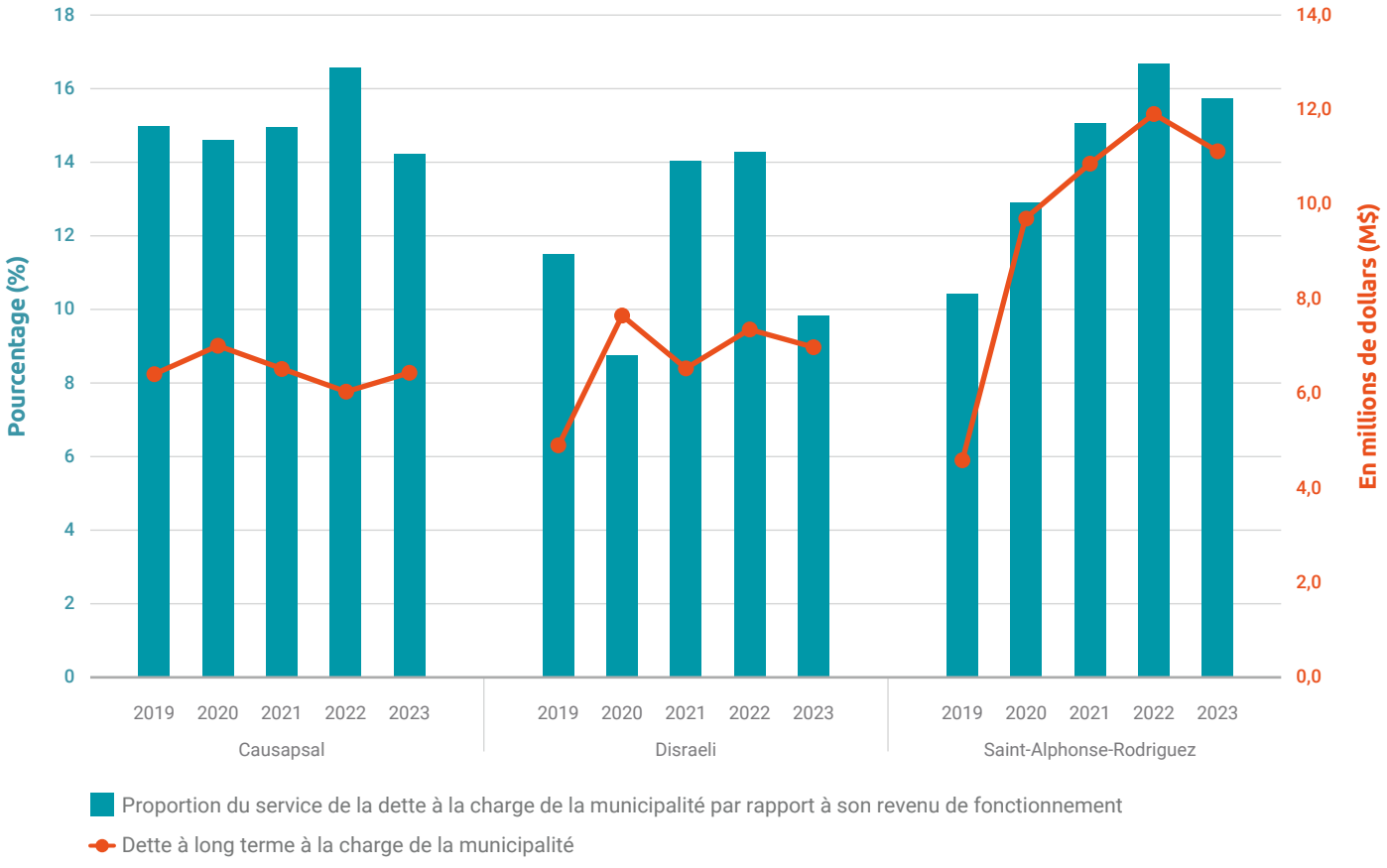
	Causapscal	Disraeli	Saint-Alphonse-Rodriguez
Information en lien avec l'endettement			
Dette à long terme à la charge de la municipalité en 2023 ($)	6 454 620	7 002 918	11 136 802
Service de la dette[1] à la charge de la municipalité en 2023 ($)	728 389	539 490	1 264 236
Revenus de fonctionnement en 2023 ($)	5 110 490	5 487 009	8 044 153
Endettement total net à long terme (ETNLT) par 100 $ de richesse foncière uniformisée (RFU) en 2023[2] ($)	8,05	3,38	2,50
Valeur du groupe de comparaison :			
Municipalités constituant la municipalité régionale de comté (MRC)	5,23	1,46	1,80
Classe de population (2 000 à 9 999 hab.)		1,48	
Indice d'effort fiscal en 2023[3]	187	192	96
Indice de vitalité économique en 2022[4]	-11,64	-7,74	-1,57

1. La notion de service de la dette fait référence aux montants que la municipalité doit débourser pour rembourser le capital et les intérêts de sa dette.
2. L'ETNLT correspond à l'endettement de la municipalité dont le remboursement doit être effectué au moyen de revenus fiscaux ou d'autres revenus autonomes futurs (autrement dit, la part assumée directement par les contribuables de la municipalité), auquel s'ajoute sa quote-part dans l'ETNLT des organismes contrôlés et des partenariats (ex. : MRC, communauté métropolitaine, etc.).
3. Le fait qu'une municipalité présente un indice d'effort fiscal supérieur à 100 signifie que, par rapport aux municipalités de la même classe de population, elle impose des taux de taxes plus élevés à ses citoyennes et citoyens. Au contraire, si une municipalité a un indice d'effort fiscal inférieur à 100, cela dénote que ses taux de taxes sont inférieurs à la médiane de sa classe de population. L'interprétation de cet indice doit également être faite en regard du niveau de service offert par la municipalité à sa population.
4. Une municipalité qui affiche un indice de vitalité économique positif se démarque favorablement par rapport à l'ensemble des municipalités du Québec. Au contraire, une municipalité qui présente un indice négatif dispose d'un potentiel de développement économique moins avantageux.

Sources : Décret de population 2024, rapports financiers 2023, profils financiers 2023-2024 et Institut de la statistique du Québec.

13. La figure 2 illustre l'évolution sur cinq ans de la proportion du service de la dette à la charge de la municipalité par rapport à son revenu de fonctionnement ainsi que celle du montant de la dette à long terme à la charge de la municipalité pour chacune des municipalités auditées. De manière générale, une augmentation de la dette s'accompagne d'une hausse du service de la dette à la charge de la municipalité. Si, parallèlement, il n'y a pas une progression équivalente du revenu de fonctionnement, alors la proportion du service de la dette à la charge de la municipalité par rapport à son revenu de fonctionnement augmente, ce qui peut compromettre la capacité de la municipalité à assumer ses autres engagements financiers ou exercer une pression financière supplémentaire sur les citoyennes et citoyens. La flexibilité financière de la municipalité, et donc sa résilience face aux imprévus, se retrouve ainsi fragilisée.

Figure 2 **Évolution de la proportion du service de la dette à la charge de la municipalité par rapport à son revenu de fonctionnement et évolution du montant de la dette à long terme à la charge de la municipalité pour la période de 2019 à 2023**



14. La figure 3 illustre l'évolution sur cinq ans de l'ETNLT par 100 $ de RFU de chaque municipalité auditée et du groupe de comparaison constitué des municipalités de sa MRC ainsi que celle de l'indice d'effort fiscal de chaque municipalité auditée par rapport à la valeur de référence. Elle permet donc de mettre en relation le niveau d'endettement de la municipalité avec la pression fiscale qui pèse sur la population. Les tendances varient d'une municipalité à l'autre, mettant en évidence des situations financières distinctes et, ce faisant, des enjeux différents en ce qui concerne la gestion de leur endettement. Cela étant, lorsque l'ETNLT par 100 $ de RFU et/ou l'indice d'effort fiscal sont élevés, la gestion de l'endettement de la municipalité s'avère plus complexe.

Figure 3 **Évolution de l'ETNLT par 100 $ de RFU de chaque municipalité auditée ainsi que du groupe de comparaison constitué des municipalités de sa MRC et évolution de l'indice d'effort fiscal de chaque municipalité auditée comparativement à l'indice de référence pour la période de 2019 à 2023**

15. De façon plus particulière, pour Causapscal, la figure 2 indique que la dette à long terme est restée relativement stable entre 2019 et 2023, oscillant autour de 8 à 9 millions de dollars. La proportion du service de la dette, quant à elle, représente environ 15 % de ses revenus de fonctionnement. Parallèlement, comme l'illustre la figure 3, l'ETNLT par 100 $ de RFU a progressivement diminué, témoignant d'une amélioration du niveau relatif d'endettement par rapport à la richesse foncière, mais il demeure supérieur à celui observé dans les municipalités constituant sa MRC. L'indice d'effort fiscal demeure par ailleurs assez élevé par rapport à l'indice de référence (100), indiquant une pression fiscale importante sur les contribuables.

16. Pour Disraeli, selon la figure 2, une hausse marquée de la dette à long terme a été observée en 2020, atteignant environ 8 millions de dollars en raison d'investissements majeurs dans les infrastructures d'eau potable. Depuis, la dette est demeurée élevée, tandis que le service de la dette par rapport aux revenus de fonctionnement varie entre 9 et 14 %. La figure 3 montre une tendance à la baisse de l'ETNLT par 100 $ de RFU, signalant une amélioration graduelle du niveau relatif d'endettement comparativement à la richesse foncière; toutefois, celui-ci demeure supérieur à la référence des municipalités de sa MRC. Par ailleurs, l'indice d'effort fiscal s'est continuellement accru sur la période, ce qui laisse présager une pression fiscale grandissante pour les citoyennes et citoyens.

17. Enfin, pour Saint-Adolphe-Rodriguez, la figure 2 révèle une hausse notable de la dette à long terme à partir de 2020, atteignant près de 12 millions de dollars en raison d'importants travaux de voirie. La proportion du service de la dette par rapport aux revenus de fonctionnement, quant à elle, se situe entre 10 et 17 %. En parallèle, l'ETNLT par 100 $ de RFU a constamment diminué depuis 2021, indiquant une réduction du niveau relatif d'endettement, qui se situe cependant légèrement au-dessus de la référence des municipalités de sa MRC. Quant à l'indice d'effort fiscal présenté à la figure 3, après une hausse initiale, il diminue légèrement dès 2022, illustrant une récente stabilisation de la pression fiscale à un niveau près de l'indice de référence.

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

Rôles et responsabilités

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

02

Résultats de l'audit

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

Conclusion : **Les trois municipalités auditées ont conscience de la nécessité et de l'importance de gérer de façon rigoureuse leur endettement pour assurer leur viabilité financière.**

Toutefois, les pratiques de gestion liées à l'endettement actuellement en place, bien que variables d'une municipalité à l'autre, demeurent insuffisantes et perfectibles pour atteindre cet objectif de manière durable.

2.1 Piloter l'endettement : des mécanismes d'aide à la décision indispensables

Déchiffrer la situation financière de la municipalité

21. La gestion de l'endettement d'une municipalité est un exercice complexe, puisqu'il recherche un équilibre entre la qualité des services offerts à la population et l'ampleur du fardeau fiscal, tant pour les citoyennes et les citoyens actuels que pour les générations futures.

Pour aller plus loin

Le rapport d'audit *Information relative à la gestion d'actifs en immobilisations*, publié par la Commission municipale du Québec en février 2021, explique en quoi la gestion des actifs est essentielle.

22. Ainsi, la gestion de l'endettement d'une municipalité requiert une connaissance de :

- Ses sources de revenus ;
- L'évolution et la projection de ses charges de fonctionnement ;
- Ses besoins d'investissement à court, moyen et long terme, notamment pour assurer une saine gestion des actifs municipaux ;
- L'ampleur de ses engagements financiers auprès d'organismes externes (ex. : quotes-parts de la MRC, ententes, cautionnements) ;
- Son environnement socioéconomique et géographique ;
- Les conséquences des décisions passées et l'estimation des répercussions des décisions présentes et à venir sur l'endettement, mais aussi sur la qualité des services et la fiscalité.

23. Dès lors, pour avoir une vue d'ensemble de sa situation financière et comprendre les éventuels liens de cause à effet entre les différents éléments, une municipalité doit connaître et analyser périodiquement certains indicateurs financiers clés. Cela lui permet de connaître sa situation financière actuelle et de cerner sa marge de manœuvre en matière d'endettement afin de déterminer les actions à poser pour améliorer sa situation financière ou la stabiliser.

24. Pour ce faire, elle peut notamment s'appuyer sur le profil financier de sa municipalité produit par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Ce profil regroupe plusieurs données, indicateurs et indices utiles et il permet de comparer ces informations avec celles de sa MRC ou de sa classe de population.

25. En effet, consacrer du temps à interpréter le portrait chiffré de la situation financière de la municipalité procure plusieurs avantages en ce qui concerne la gestion de l'endettement :

- Cette analyse constitue un outil de communication factuel et utile entre l'administration et les membres du conseil pour justifier les recommandations et éclairer les décisions.
- Elle favorise une compréhension commune des forces et des fragilités de la situation financière de la municipalité, et en particulier des risques liés à la gestion de son endettement.
- La comparaison des données d'une année à l'autre facilite l'identification des progrès et des points de vigilance.
- L'observation des tendances de la municipalité et la comparaison avec celles d'autres municipalités du même secteur géographique et/ou de la même classe de population sont des bases de référence pour interpréter les résultats de la municipalité et peuvent être une source d'inspiration pour se fixer des cibles.

26. En définitive, le suivi périodique de la situation financière de la municipalité favorise la proactivité et la cohérence des décisions prises, contribuant ainsi à une saine gestion de l'endettement.

Ce qui pourrait être fait

Les saines pratiques à considérer

L'annexe 5 de ce rapport présente des indicateurs clés qui pourraient être utilisés pour brosser le portrait de la viabilité financière d'une municipalité.

27. Sans que ce soit un exercice complexe ou fastidieux, brosser le portrait de la situation financière d'une municipalité devrait reposer sur :

- Le choix de quelques indicateurs clés, représentatifs des différentes caractéristiques de la viabilité financière et adaptés au contexte de la municipalité;
- L'utilisation d'un mode de présentation de l'information facile à remplir et simple à lire, par exemple un chiffrier;
- Une mise à jour périodique et minimalement annuelle des indicateurs retenus en fonction des besoins de la municipalité.

Constat 1 : Chaque municipalité auditée n'évalue pas sa situation financière de façon suffisamment précise et complète pour minimiser les risques reliés à la gestion de son endettement.

28. Concrètement, la compréhension que chaque municipalité auditée a de sa santé financière, et plus particulièrement des contraintes et des défis associés à la gestion de son endettement, comporte un ou plusieurs angles morts. Cette appréciation est essentiellement informelle et ne repose pas sur des repères tangibles tels que, par exemple, les données et les indices contenus dans les profils financiers. Pourtant, ces profils fournissent déjà différents indicateurs utiles, notamment en matière de viabilité financière, qui pourraient être mieux exploités. Sans indicateurs clés, l'évaluation que font les municipalités auditées de leur situation financière reste partielle et plus subjective, ce qui limite la justesse de leur appréciation et leur capacité à cerner leurs forces, leurs vulnérabilités et les points de vigilance en matière d'endettement.

29. À Causapscal, l'absence d'indicateurs clés et d'analyses périodiques limite la capacité de la municipalité à avoir une compréhension juste et éclairée de sa situation financière, rendant difficile la planification à long terme. D'ailleurs, selon la direction générale, le plan d'intervention sur les infrastructures, élaboré en 2019 pour une période de cinq ans, n'a toujours pas atteint la moitié de ses objectifs au moment de la réalisation de nos travaux d'audit, car la municipalité a des difficultés à prévoir son financement.

30. Disraeli met en œuvre, depuis 2022, certaines initiatives visant à réduire son niveau d'endettement, par exemple en développant des ententes avec des municipalités environnantes pour financer ses infrastructures ou en mettant de l'argent de côté pour financer des projets, sans pour autant avoir d'indicateurs cibles pour guider ses actions et avoir un portrait juste de sa situation financière.

31. Saint-Alphonse-Rodriguez est consciente du fait que d'importantes dépenses d'investissement seront nécessaires au cours des prochaines années, mais, à défaut d'indicateurs lui permettant d'avoir une vision claire de sa santé financière, la municipalité risque de ne pas pouvoir agir de façon proactive pour gérer son endettement avant que la situation ne devienne problématique.

RECOMMANDATION

À toutes les municipalités auditées

1. Identifier des indicateurs clés, en faire périodiquement l'analyse, et ce, minimalement une fois par année, et communiquer formellement ces informations au conseil municipal pour appuyer leurs décisions liées à l'endettement.

Se doter de règles structurantes

32. Chaque décision prise par la municipalité en lien avec son endettement a des répercussions sur sa viabilité financière et l'équité intergénérationnelle. Par conséquent, un manque de prévoyance ou de cohérence peut compromettre l'équilibre financier de la municipalité pour plusieurs années et affecter son fardeau fiscal et la qualité des services offerts à la population.

33. Dans ce contexte, l'adoption d'un encadrement formel, tel qu'une politique de gestion de la dette à long terme ou tout simplement des règles structurantes bien définies, est utile, d'autant plus lorsque la situation financière d'une municipalité est préoccupante ou à risque. Bien qu'il n'y ait aucune obligation d'adopter des politiques financières, des règles formelles simples permettraient d'avoir des orientations, de fixer des balises claires et de soutenir une prise de décision éclairée.

34. Outre les répercussions positives sur la prise de décision en matière d'endettement, d'autres bénéfices organisationnels peuvent être retirés de cet encadrement :

- Il favorise une vision partagée entre le conseil municipal et la direction générale, en soutenant une réflexion concertée ainsi qu'une compréhension commune des besoins, des enjeux et des actions à mettre en œuvre.
- Il peut être communiqué aux citoyennes et aux citoyens, renforçant ainsi la transparence et permettant de mieux justifier les décisions financières.
- Il contribue à la continuité de la gestion financière de la municipalité, notamment dans un contexte de roulement de personnel.

35. Finalement, l'encadrement formel de la gestion de l'endettement s'intègre aux autres activités de gestion financière, comme la planification budgétaire, l'élaboration du PTI, la priorisation de l'entretien des actifs, ou encore la gestion des excédents et des réserves afin de permettre à la municipalité de gérer sainement ses finances publiques. Ainsi coordonnés, les différents volets de la gestion financière d'une municipalité n'entrent pas en contradiction les uns avec les autres, mais créent une synergie favorable à sa viabilité financière à long terme.

Ce qui pourrait être fait

Les saines pratiques à considérer

L'annexe 6 de ce rapport précise quels sont les éléments à prendre en compte pour bâtir un encadrement structurant de la gestion de l'endettement.

36. Les municipalités pourraient établir des règles simples, mais structurantes, pour gérer l'endettement, et les intégrer dans un document. Ce document peut prendre diverses formes (ex. : guide, lignes directrices, politique) et demeurer court, simple et concis. L'essentiel est qu'il énonce clairement les objectifs ainsi que les critères ou les balises pour guider les décisions liées à l'endettement.

37. À titre indicatif, plusieurs municipalités de différentes tailles se sont dotées d'une politique ou d'un cadre formel de gestion de leur endettement au cours des dernières années, ce qui peut servir de modèle ou susciter des idées.

Constat 2 : Les trois municipalités auditées ne disposent pas de règles structurantes pour assurer une saine gestion de leur endettement : Disraeli et Saint-Alphonse-Rodriguez n'ont pas de point de repère pour guider la gestion de leur endettement, tandis que les orientations dont s'est dotée Causapscal doivent être revues pour s'assurer de leur pertinence.

38. À Disraeli tout comme à Saint-Alphonse-Rodriguez, l'administration municipale anticipe une augmentation du niveau d'endettement et un fardeau fiscal trop élevé pour ses citoyennes et ses citoyens compte tenu des besoins d'investissement à venir, notamment en ce qui a trait à ses immobilisations. Toutefois, en l'absence de balises claires précisant à partir de quel seuil la dette ou le taux de taxation seraient considérés comme excessifs ou socialement inacceptables, la planification financière demeure difficile. L'absence de règles structurantes contribue à maintenir des angles morts dans la réalisation de ses investissements, freinant ainsi une gestion proactive et éclairée de l'endettement.

39. Causapscal s'est quant à elle fixé, en 2018, un seuil maximal pour le montant de sa dette de 9 millions de dollars, dans une volonté de se doter d'une balise financière. Depuis, ce plafond n'a jamais été réévalué pour tenir compte des nouvelles réalités de la municipalité ni de l'évolution du contexte économique et financier, ce qui soulève des questions quant à sa pertinence actuelle. Qui plus est, ce seuil a fait régulièrement l'objet de dépassements en raison de travaux d'urgence. Une balise figée dans le temps peut nuire à la prise de décision en matière d'investissement, notamment en incitant la municipalité à reporter certains projets essentiels. Il serait donc pertinent que la municipalité révise périodiquement cette balise ou envisage l'adoption d'un seuil mieux adapté à son contexte et à l'évolution de sa situation financière.

Constat 3 : À Disraeli et à Saint-Alphonse-Rodriguez, les suivis réalisés sont fondés sur une information pertinente et fréquente, mais, en l'absence de règles structurantes pour encadrer la gestion de leur endettement, la valeur ajoutée de ces suivis est moindre pour appuyer la prise de décision.

À l'inverse, bien que Causapscal se soit fixé un seuil d'endettement, le suivi de la dette est inadéquat et insuffisant.

40. Tout d'abord, il est important de souligner la qualité des outils de suivi de la dette et de conciliation des règlements d'emprunt à long terme produits par les municipalités de Disraeli et de Saint-Alphonse-Rodriguez. En effet, ces chiffriers sont conçus de façon à présenter une information exhaustive, compréhensible, comparable et pertinente. Dans une optique d'amélioration continue et pour gagner en fiabilité, il serait intéressant qu'il y ait un arrimage entre les soldes de début d'exercice inscrits au chiffrier et ceux mentionnés par l'auditeur externe lors de la vérification.

41. Un chiffrier similaire a été préparé pour Causapscal par un consultant externe; toutefois, il n'est actuellement pas utile puisqu'il n'a pas été mis à jour depuis 2020.

42. Certes, le conseil municipal et la direction générale de Disraeli et de Saint-Alphonse-Rodriguez se servent de ces outils de suivi pour piloter la gestion de l'endettement de leur municipalité. Toutefois, en l'absence de balises explicites, ces outils ne permettent pas de mesurer les écarts entre la situation actuelle et la situation souhaitée ni d'anticiper les effets de différents scénarios d'investissement. Par conséquent, leur capacité à éclairer pleinement les choix stratégiques demeure limitée.

43. Ces situations illustrent qu'au-delà de la fréquence et de la qualité des suivis, un cadre décisionnel explicite reste nécessaire pour baliser les choix et prévenir les dérives.

RECOMMANDATIONS

À toutes les municipalités auditées

2. Se doter de règles simples, mais structurantes, pour encadrer la gestion de l'endettement et en faire le suivi.

À Causapscal

3. Utiliser les outils à sa disposition, notamment en maintenant l'information à jour, afin de suivre la dette et les règlements d'emprunt.

2.2 Renforcer les pratiques de gestion financière et de communication

Appliquer de saines pratiques pour des gains durables

Pour aller plus loin

Trois rapports d'audit de performance réalisés par la Commission municipale du Québec détaillent certains volets de la gestion des finances municipales :

- *Processus budgétaire*, publié en juin 2021 ;
- *Processus d'élaboration du programme triennal d'immobilisations*, publié en novembre 2022 ;
- *Gestion des excédents et des réserves*, publié en février 2024.

44. L'amélioration de la gestion de l'endettement peut passer par des gestes simples et intégrés progressivement aux pratiques existantes. En renforçant certaines pratiques de base, comme la planification budgétaire, l'élaboration du PTI ou le suivi rigoureux des projets d'investissement et des règlements d'emprunt, les municipalités peuvent poser des gestes concrets qui contribuent à une meilleure appréciation de leur situation financière et à une gestion plus proactive de leur endettement.

45. En matière de planification budgétaire, une attention spéciale devrait être portée à la qualité des informations utilisées et à la fiabilité des hypothèses retenues (ex. : montant des frais de financement). De fait, une planification solide occasionne des écarts moins importants entre les montants réels et les montants prévisionnels en fin d'exercice financier. Par conséquent, le risque de devoir pallier un déficit de fonctionnement au moyen d'un règlement d'emprunt et ainsi d'accroître l'endettement est atténué.

46. Quant au PTI, ce dernier devrait favoriser une allocation responsable des ressources par une priorisation et une estimation adéquate des projets d'investissement en cohérence avec les orientations de la municipalité. Il aide également à assurer la pérennité des immobilisations et à concrétiser les objectifs fixés par le conseil. En parallèle, un recours habile, dans la mesure du possible, à un programme d'aide financière pourrait également influencer positivement la gestion de l'endettement.

Ce qui pourrait être fait

Les saines pratiques à considérer

Les différentes pratiques de gestion financière susceptibles de renforcer la gestion de l'endettement d'une municipalité sont présentées à l'annexe 7.

47. Il pourrait être judicieux pour une municipalité de se faire accompagner, ne serait-ce que de façon temporaire, afin d'identifier et de prioriser la ou les pratiques de gestion financière qui devraient être revues ou améliorées afin de contribuer à une meilleure gestion de son endettement. L'échange avec les pairs lors d'activités menées par les associations municipales, les conseils d'une firme spécialisée ou encore les guides et les conseils offerts par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation sont autant d'options à envisager.

48. Pour atteindre ses objectifs, l'administration municipale peut s'outiller d'un plan d'action afin de structurer ses interventions à l'intérieur d'un échéancier qui tiendra compte des ressources humaines et financières disponibles ainsi que du temps nécessaire pour s'informer, se former et agir afin de rehausser certaines pratiques de gestion financière, lesquelles font appel à des connaissances parfois pointues en comptabilité municipale.

Constat 4 : Les trois municipalités auditées s'efforcent de mettre en œuvre certaines pratiques de gestion financière favorables à une saine gestion de l'endettement. Toutefois, certains aspects importants des processus financiers demeurent déficients, limitant ainsi leur capacité d'agir de façon durable et cohérente.

49. Les trois municipalités auditées démontrent une volonté de bien gérer le recours à l'endettement pour financer leurs dépenses d'investissement. Elles effectuent notamment une veille active des programmes d'aide financière disponibles en étant à l'affût des infolettres des associations municipales et des ministères ou grâce aux recherches effectuées par leur MRC. Toutefois, au-delà de la recherche de l'aide financière, d'autres leviers essentiels pour assurer des gains durables semblent sous-exploités.

50. Par exemple, pour toute la période visée par l'audit, les trois municipalités ont systématiquement affecté des revenus de fonctionnement, pour un montant important, au financement de leurs dépenses d'investissement, sans toutefois en faire toujours mention dans leur budget prévisionnel. Bien qu'autorisée et souvent justifiée par l'urgence, cette pratique récurrente témoigne principalement d'une approche réactive et peut laisser sous-entendre des lacunes dans la planification budgétaire. Une meilleure prévision de ces affectations contribuerait à renforcer la rigueur de la planification et à soutenir une gestion plus durable des ressources municipales.

51. La qualité des prévisions des dépenses en investissement inscrites au PTI joue également un rôle crucial dans la gestion de l'endettement. Or, les municipalités auditées ne font pas systématiquement le lien entre les projets inscrits au PTI et leur capacité réelle de les financer sans compromettre leur équilibre financier. Dans certains cas, des projets déjà inscrits sont repoussés ou révisés en cours d'exercice, faute de ressources suffisantes ou d'analyse préalable suffisante. Cette situation limite l'utilité du PTI comme outil de planification stratégique et rend la gestion de l'endettement plus réactive que proactive. De plus, l'information présentée sur le PTI n'est pas toujours mise à jour lorsque les projets sont reportés.

52. Ainsi, l'absence d'analyse coûts-bénéfices pour éclairer la prise de décision comporte des risques quand vient le temps de prioriser les projets à inscrire au PTI, notamment en contexte inflationniste, en exposant les municipalités à la désuétude de leurs actifs. Par exemple :

- Des projets inscrits au PTI peuvent être indûment reportés en l'absence de repères clairs pour appuyer l'orientation ou prioriser l'investissement, comme en témoignent la vidange des étangs aérés à Disraeli ou l'achat du presbytère à Saint-Alphonse-Rodriguez ;
- Certaines charges d'entretien élevées en raison de la désuétude des actifs grèvent la marge de manœuvre financière. C'est notamment le cas à Causapscal, dont la direction générale a indiqué que les frais de chauffage du garage municipal sont devenus particulièrement élevés.

53. Dans un autre ordre d'idées, à Saint-Alphonse-Rodriguez, les rapports financiers 2019 à 2023 révèlent l'existence de soldes disponibles non réservés provenant de règlements d'emprunt fermés s'élevant à plus de 170 000 $. Conformément au cadre légal, ces montants pourraient être utilisés, notamment, dans les cas les plus usuels pour :

- Payer les échéances annuelles du remboursement de l'emprunt ;
- Être affectés à d'autres fins prévues dans un règlement d'emprunt subséquent, approuvé selon les mêmes modalités ;
- Réduire le solde de l'emprunt au moment d'un refinancement ou payer les dépenses occasionnées par l'émission de nouveaux titres.

Dans tous les cas, une prise de décision éclairée à ce sujet permettrait d'éviter que des sommes perçues auprès des contribuables demeurent inutilisées sur une période prolongée, assurant ainsi une meilleure adéquation entre les taxes perçues et les services rendus.

54. Enfin, la gestion du budget, du PTI et de la dette s'effectue souvent de manière séparée. Le lien entre ces éléments gagnerait à être renforcé. En intégrant ces outils de façon simple et structurée dans une même logique financière, les municipalités pourraient améliorer la cohérence de leurs décisions, les adapter plus efficacement à leur réalité et mieux les aligner sur leurs objectifs à long terme.

RECOMMANDATION

À toutes les municipalités auditées

4. Se doter d'un plan d'action pour améliorer en continu les pratiques de gestion financière afin de favoriser une gestion durable de l'endettement.

Communiquer de l'information pertinente et en temps opportun

55. Les décisions concernant l'endettement jouent un rôle crucial dans le présent et dans l'avenir d'une municipalité étant donné les répercussions que ces décisions ont à la fois sur sa santé financière, les services offerts à la population et le fardeau fiscal des citoyennes et des citoyens.

56. Puisqu'il s'agit d'un sujet délicat, la pertinence de l'information partagée avec le conseil municipal aussi bien que la transparence des communications avec la population constituent des leviers d'acceptabilité sociale essentiels, notamment lorsque le niveau d'endettement de la municipalité nécessite de prendre des décisions difficiles.

Auprès du conseil municipal

57. Les membres du conseil municipal devraient disposer, en temps opportun, de toute l'information utile pour appuyer leur prise de décision, sans quoi il s'avère plus complexe de mesurer les conséquences qu'une nouvelle dette ou, au contraire, le report d'un projet pourraient avoir sur la pérennité des activités de la municipalité.

58. Dans ces circonstances, il serait souhaitable que l'administration municipale et le conseil aient périodiquement l'occasion d'échanger sur la situation financière de la municipalité, plus particulièrement sur la gestion de son endettement, et ce, dans un contexte qui ne soit pas systématiquement contraint par l'urgence d'une prise de décision.

59. Outre l'appui à la prise de décision éclairée, le partage régulier d'informations financières ciblées, présentées de façon simple et accessible, est également un moyen efficace pour enrichir la mémoire organisationnelle, lorsque les informations sont conservées correctement.

Auprès des citoyennes et des citoyens

60. Bien que les sujets touchant aux finances municipales puissent sembler plus complexes pour des citoyennes et citoyens non avertis, il n'en demeure pas moins essentiel que de l'information financière pertinente et facilement compréhensible leur soit rendue disponible. En effet, un manque de transparence à l'égard de la situation financière de la municipalité risque d'entraîner une perte de confiance de la population envers son gouvernement de proximité, d'autant plus si des décisions critiques doivent être prises, telles qu'une hausse des taxes foncières ou la tarification d'un service.

61. Dès lors, il est de bonne pratique, à des fins de transparence, de rendre disponibles sur le site Web de la municipalité les documents financiers exigés par la loi, tels que les faits saillants du maire ou de la mairesse ou le document explicatif du budget ou du PTI. En effet, rendre disponible de l'information pertinente, fiable et utile pour les citoyennes et les citoyens est un moyen de favoriser leur compréhension des enjeux financiers de la municipalité. Par conséquent, la justification des décisions prises pour assurer une saine gestion de l'endettement s'en trouve ainsi facilitée.

Ce qui pourrait être fait

62. Le conseil municipal et la direction générale de la municipalité pourraient convenir d'un calendrier annuel des moments clés durant lesquels la situation financière, et plus particulièrement le niveau d'endettement de la municipalité, sera discutée : comité des finances, état de situation trimestriel, etc. La bonne solution est celle qui s'adapte aux besoins et à la réalité opérationnelle de chaque municipalité.

63. Sans alourdir la tâche des personnes responsables des communications, le site Web de la municipalité devrait être considéré comme un moyen de communication privilégié pour rendre accessibles en tout temps aux citoyennes et aux citoyens les renseignements financiers utiles, tout en respectant les exigences légales et réglementaires applicables.

Pour aller plus loin

Pour en savoir plus sur la façon dont le site Web d'une municipalité constitue un vecteur clé de transparence, consulter le rapport d'audit intitulé *Information sur le site Web des municipalités*, publié par la Commission municipale du Québec en mars 2023.

Constat 5 : La pertinence de l'information communiquée ainsi que la fréquence des échanges entre l'administration municipale et les membres du conseil au sujet de l'endettement de la municipalité sont adéquates à Disraeli et à Saint-Alphonse-Rodriguez, mais demeurent insuffisantes à Causapscal.

En revanche, les communications auprès des citoyennes et des citoyens au sujet de l'endettement mériteraient d'être renforcées au sein des trois municipalités auditées.

64. Dans les faits, que ce soit à Disraeli ou à Saint-Alphonse-Rodriguez, les rôles et les responsabilités en matière de gestion de l'endettement sont clairs et les mécanismes de communication entre les parties prenantes sont adéquats. À titre d'exemple, à Saint-Alphonse-Rodriguez, le fichier de suivi des règlements d'emprunt en cours et à venir est présenté trois ou quatre fois par année aux membres du conseil lors de rencontres entre la direction générale et le conseil ; la direction générale garde des traces écrites de ces discussions. À Disraeli, plusieurs analyses financières sont présentées et discutées régulièrement avec le conseil. À Causapscal, les échanges entre la direction générale et les membres du conseil municipal au sujet de l'endettement sont essentiellement informels et amorcés en fonction de l'urgence des décisions à prendre (ex. : la réfection d'une rue présentant des risques de dommages importants).

65. Cela étant, il est important de noter que la mémoire organisationnelle des trois municipalités auditées demeure fragile. En effet, la connaissance des enjeux et les pratiques de gestion liées à l'endettement mises en œuvre par l'administration municipale reposent essentiellement sur les personnes en place. Consigner de façon simple et claire les décisions prises ainsi que les explications qui les justifient contribuerait à préserver cette mémoire. Étant donné qu'une dette s'échelonne généralement sur plusieurs années, cette pratique faciliterait également la compréhension des dossiers pour les employées et employés de relève et les nouveaux membres du conseil municipal.

66. Finalement, les trois municipalités auditées diffusent le budget de l'année en cours sur leur site Web, ce qui constitue une bonne pratique. De plus, Disraeli et Saint-Alphonse-Rodriguez publient leur PTI, contrairement à Causapscal. Cependant, aucune des trois municipalités ne rend disponibles sur son site Web les rapports financiers et les faits saillants du maire ou de la mairesse, contrairement à la pratique courante observée dans d'autres municipalités de taille similaire. Pourtant, la diffusion de ces rapports et documents de vulgarisation contribuerait à renforcer la transparence. Puisque les trois municipalités auditées n'ont par ailleurs aucun encadrement formel de leur endettement qui puisse être rendu public, une telle situation pourrait fragiliser la transparence attendue par la population et alimenter, par le fait même, des questionnements quant à la gestion de leurs finances municipales.

RECOMMANDATIONS

À Causapscal

5. Identifier et formaliser l'information sur la gestion de l'endettement qui doit être communiquée aux membres du conseil municipal, ce qui inclut notamment :

- Des informations sur l'état de situation de l'endettement ;
- Des informations permettant de comprendre les variations et les répercussions des choix financiers.

À toutes les municipalités auditées

6. Bonifier les communications faites aux citoyennes et aux citoyens au sujet de l'endettement de la municipalité.

Commentaires des municipalités auditées

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

Ville de Causapscal

« L'audit de performance sur la gestion de l'endettement municipal s'est révélé constructif et pertinent dans une optique d'amélioration continue. Il a permis d'évaluer objectivement nos pratiques en matière de gouvernance financière, notamment quant aux politiques d'endettement, aux mécanismes de suivi, et à la prise en compte de la capacité de payer des contribuables.

« Nous accueillons favorablement les recommandations formulées et nous nous engageons à en soutenir la mise en œuvre, dans le respect des principes de transparence, de responsabilité et de viabilité financière à long terme. »

Ville de Disraeli

« La Ville de Disraeli a pris connaissance du rapport d'audit de performance réalisé par la Commission municipale du Québec portant sur la gestion de la dette municipale. Nous accueillons favorablement les constats et les recommandations qui en découlent. Cette démarche d'audit s'est révélée être un exercice constructif et bénéfique, nous permettant de prendre un pas de recul sur nos pratiques actuelles en matière d'endettement, de planification financière et de reddition de comptes. Les recommandations formulées viendront appuyer les efforts déjà amorcés par la Ville pour assurer une gestion rigoureuse, transparente et durable de sa dette.

« Nous saluons le professionnalisme de l'équipe de la Commission municipale tout au long de ce processus. Leur approche collaborative a favorisé des échanges ouverts et respectueux, dans un esprit d'amélioration continue. La Ville s'engage à élaborer un plan d'action en réponse aux recommandations émises, dans le but d'optimiser ses pratiques financières et de mieux répondre aux attentes des citoyens et aux exigences réglementaires. »

Municipalité de Saint-Alphonse-Rodriguez

« Nous avons eu l'opportunité de bénéficier d'un regard pointu, objectif et indépendant posé sur nos pratiques de gestion de l'endettement. Les observations et recommandations qui émanent de cet exercice viennent souligner les pratiques et actions mises de l'avant par le conseil municipal et la direction générale dans une volonté de mettre en place une gestion de la dette en cohésion avec les obligations municipales et orientations du Conseil.

« Vu la complexité du contexte financier, législatif, environnemental et social dans lequel évoluent les municipalités de notre époque, il est certes ardu d'en dresser un portrait entier en quelques pages. Cependant, cela n'empêche pas que nous adhérons aux constats et recommandations formulées, notamment en ce qui a trait à l'implantation formelle de quelques indicateurs clés adaptés au contexte de notre Municipalité. Notre organisation s'engage, dans une optique d'amélioration continue, à appliquer les recommandations émises. Les pratiques et processus de gestion sains et durables de la dette doivent continuellement être revisités et agiles pour que l'organisation municipale soit en mesure de toujours mieux répondre aux besoins de notre collectivité. »

ANNEXES

ANNEXE 1 À propos de l'audit

ANNEXE 2 Sommaire des recommandations

ANNEXE 3 Rôles et responsabilités des principaux intervenants

ANNEXE 4 Importance d'une gestion structurante de l'endettement

ANNEXE 5 Brosser le portrait de la viabilité financière de la municipalité : les indicateurs clés à considérer

ANNEXE 6 Se doter d'un encadrement structurant pour gérer l'endettement : les éléments à considérer

ANNEXE 7 Appliquer des pratiques de gestion financière pour des gains durables : les saines pratiques à considérer

ANNEXE 1

À propos de l'audit

La responsabilité de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec consiste à exprimer une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces critères se fondent principalement sur la définition de la viabilité financière dans les normes comptables édictées par CPA Canada et dans les renseignements complémentaires des profils financiers des municipalités publiés par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, ainsi que sur les saines pratiques reconnues en matière de comptabilité municipale et de gestion financière.

OBJECTIF DE L'AUDIT

Objectif

Évaluer dans quelle mesure l'endettement fait l'objet d'une saine gestion par la municipalité afin d'assurer sa viabilité financière à long terme.

Critères d'évaluation

1. La municipalité a une appréciation juste de sa situation financière.
2. La municipalité dispose d'un encadrement approprié pour favoriser une saine gestion de son endettement.
3. La municipalité effectue les analyses suffisantes et pertinentes pour assurer un suivi rigoureux et une décision éclairée en matière d'endettement.
4. Les communications concernant la gestion de l'endettement et l'évolution de la situation financière effectuées auprès du conseil et des citoyennes et citoyens sont appropriées.

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

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

ANNEXE 1

PORTÉE DES TRAVAUX

Les municipalités que nous avons auditées sont la Ville de Causapscal, la Ville de Disraeli et la Municipalité de Saint-Alphonse-Rodriguez. Nos travaux d'audit portent plus particulièrement sur les pratiques de gestion mises en œuvre pour gérer l'endettement, sans aborder les aspects spécifiques de la gestion opérationnelle de la dette ni faire un diagnostic de la situation financière des municipalités.

Afin de mener à bien ces travaux, nous avons obtenu des informations auprès de la direction générale et des responsables de la trésorerie et du greffe des trois municipalités auditées, nous avons consulté le site Web des trois municipalités auditées et nous avons également analysé divers documents.

À noter que cet audit ne porte ni sur le respect des exigences légales et réglementaires relatives à la création d'une dette (règlement d'emprunt, cautionnement, etc.), ni sur le respect des clauses de taxation, ni sur l'utilisation des sommes empruntées aux fins prévues, ni sur la comptabilisation des transactions financières reliées à la gestion de l'endettement et à la présentation de celles-ci dans le rapport financier des municipalités, puisque ces éléments sont audités par l'auditeur indépendant (vérificateur externe).

Nos travaux se sont déroulés principalement d'août 2024 à avril 2025. Notre audit a porté essentiellement sur les activités des années 2019 à 2023. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des années antérieures ou postérieures à cette période.

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

Le présent rapport a été achevé le 12 juin 2025.

ANNEXE 2

Sommaire des recommandations

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

	Recommandation	Causapscal	Disreli	Saint-Alphonse-Rodriguez
1.	Identifier des indicateurs clés, en faire périodiquement l'analyse, et ce, minimalement une fois par année, et communiquer formellement ces informations au conseil municipal pour appuyer leurs décisions liées à l'endettement.	◆	◆	◆
2.	Se doter de règles simples, mais structurantes, pour encadrer la gestion de l'endettement et en faire le suivi.	◆	◆	◆
3.	Utiliser les outils à sa disposition, notamment en maintenant l'information à jour, afin de suivre la dette et les règlements d'emprunt.	◆		
4.	Se doter d'un plan d'action pour améliorer en continu les pratiques de gestion financière afin de favoriser une gestion durable de l'endettement.	◆	◆	◆
5.	Identifier et formaliser l'information sur la gestion de l'endettement qui doit être communiquée aux membres du conseil municipal, ce qui inclut notamment : ◆ Des informations sur l'état de situation de l'endettement ; ◆ Des informations permettant de comprendre les variations et les répercussions des choix financiers.	◆		
6.	Bonifier les communications faites aux citoyennes et aux citoyens au sujet de l'endettement de la municipalité.	◆	◆	◆

ANNEXE 3

Rôles et responsabilités des principaux intervenants

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

Conseil municipal	◆ Établir les orientations stratégiques, les priorités d'action et les objectifs financiers de la municipalité pour guider l'administration municipale dans la saine gestion financière de la municipalité. ◆ Adopter le PTI, le budget annuel et le règlement de taxation. ◆ Autoriser des dépenses, notamment en investissement, et déterminer leurs sources de financement (règlement d'emprunt, excédents et réserves, etc.). ◆ Adopter des résolutions et des règlements qui peuvent avoir des répercussions sur la situation financière de la municipalité et son endettement, par exemple une résolution selon laquelle la municipalité se porte caution ou dépose une demande d'aide financière.
Direction générale[1]	◆ Assurer les communications entre le conseil et les autres fonctionnaires, employées et employés de la municipalité. ◆ Planifier, organiser, diriger et contrôler l'ensemble des activités de la municipalité, y compris les communications aux citoyennes et citoyens. ◆ Préparer, en collaboration avec les services concernés, le budget, le PTI ainsi que tout autre projet d'investissement, en s'assurant de leur cohérence avec les orientations, les priorités et les objectifs financiers du conseil. ◆ Veiller à la mise en œuvre des décisions du conseil, y compris les règlements d'emprunt et les résolutions ayant une incidence sur la gestion de l'endettement.
Trésorerie	◆ Identifier et proposer les sources de financement d'un projet et prévoir leurs conséquences sur les niveaux d'endettement et de taxation de la municipalité. ◆ Participer, en collaboration avec la direction générale et le greffe, à la formulation d'un règlement d'emprunt (ex. : en calculant les hypothèses de taxation) et communiquer avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et le ministère des Finances en vue d'obtenir les approbations et les fonds requis. ◆ Agir à titre de perceptrice et de dépositaire de toutes les sommes de la municipalité et, ce faisant, assurer la gestion opérationnelle du règlement d'emprunt après son adoption : remboursement du service de la dette, affectation des soldes disponibles après fermeture, etc. ◆ Produire le rapport financier annuel conformément aux normes ainsi que toute information destinée à rendre compte de la viabilité financière de la municipalité.
Greffe	◆ Détenir la garde des archives du conseil, des livres, des registres et de tout autre document appartenant à la municipalité. ◆ Assurer la production des procès-verbaux, qui comprennent les résolutions et les règlements (dont les règlements d'emprunt) adoptés par le conseil.

1. Dans les trois municipalités auditées, la direction générale assume également les rôles et responsabilités de la trésorerie et du greffe. À Disraeli, depuis le 1er janvier 2025, la trésorerie est une fonction détachée.

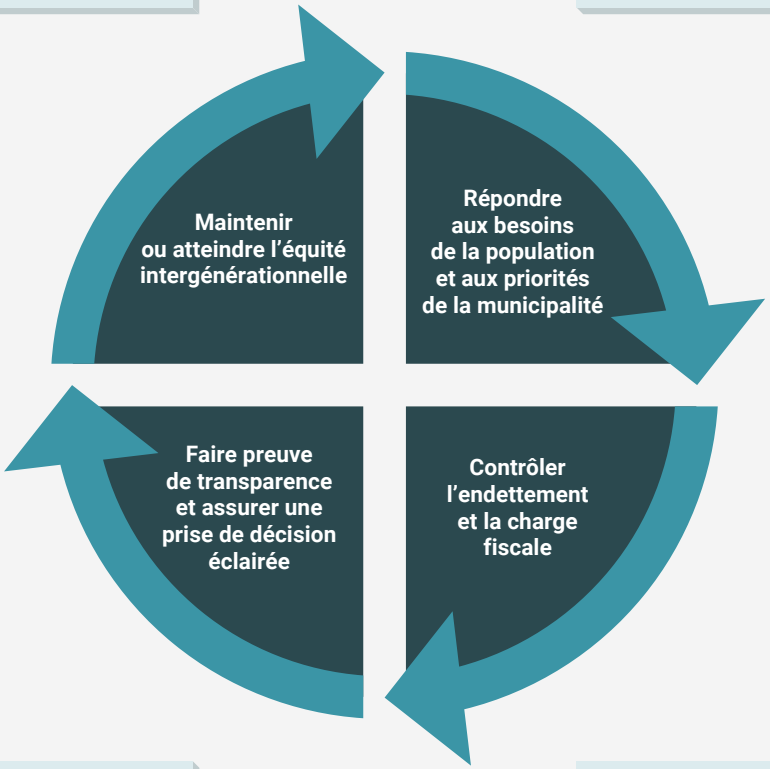
ANNEXE 4

Importance d'une gestion structurante de l'endettement

Nous présentons quatre raisons qui justifient qu'une municipalité développe une gestion structurante de son endettement. Nos observations lors des travaux réalisés auprès des municipalités auditées ainsi que la consultation de plusieurs documents de référence en la matière nous ont amenés à les préciser.

Une gestion structurante de l'endettement favorise la cohérence à long terme des décisions prises concernant les dépenses d'investissement nécessaires à la pérennité des services à la population.

La gestion structurante de l'endettement contribue à une planification budgétaire performante et à l'élaboration d'un PTI réaliste et réalisable.



La gestion structurante de l'endettement favorise la cohérence et la légitimité des décisions en matière de finances municipales, renforçant ainsi la confiance des citoyennes et citoyens envers leur gouvernement de proximité.

La gestion structurante de l'endettement assure une meilleure prévisibilité des engagements financiers, facilitant la gestion de la fiscalité et la planification des sources de financement appropriées aux projets.

ANNEXE 5

Brosser le portrait de la viabilité financière de la municipalité : les indicateurs clés à considérer

BROSSER LE PORTRAIT DE LA VIABILITÉ FINANCIÈRE DE LA MUNICIPALITÉ

ÉVALUER LA DURABILITÉ FINANCIÈRE	MESURER LA FLEXIBILITÉ FINANCIÈRE	JAUGER LA VULNÉRABILITÉ FINANCIÈRE
La notion de durabilité décrit la capacité de la municipalité de s'acquitter de ses obligations financières et de ses engagements actuels, en tenant compte du fardeau fiscal qui pèse sur les citoyennes et les citoyens. Dans ce cadre, la municipalité ne doit pas accroître le fardeau fiscal de sa dette en plus du fardeau fiscal de ses citoyennes et citoyens.	La notion de flexibilité fait référence à la marge de manœuvre dont dispose la municipalité pour faire face, par exemple, à des dépenses imprévues.	La notion de vulnérabilité financière illustre la dépendance de la municipalité à des sources de financement dont elle n'a pas le contrôle (ex. : aides financières).

INDICATEURS CLÉS

▪ Endettement total net à long terme (ETNLT) par 100 $ de richesse foncière uniformisée (RFU) ▪ Charges nettes par 100 $ de RFU ▪ Excédent (déficit) de fonctionnement accumulé par rapport aux revenus de fonctionnement	▪ Indice d'effort fiscal ▪ Service de la dette à la charge de la municipalité par rapport aux charges nettes sans amortissement ▪ Réserve financière et fonds réservés par rapport aux revenus de fonctionnement	▪ Taxes de fonctionnement sur la valeur foncière par rapport aux revenus de fonctionnement ▪ Transferts de fonctionnement par rapport aux revenus de fonctionnement ▪ Compensations tenant lieu de taxes par rapport aux revenus de fonctionnement

Dans le but de brosser le portrait de sa viabilité financière et, ce faisant, d'identifier de façon précise et objective quelles sont les menaces et les occasions favorables en ce qui concerne son endettement, une municipalité devrait examiner sur une base régulière plusieurs indicateurs clés. Extraits du profil financier des municipalités locales réalisé annuellement par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ainsi que des renseignements complémentaires utiles à la compréhension du profil financier, ces ratios et indices sont présentés ci-dessous et des balises d'interprétation sont précisées dans les pages suivantes.

À défaut d'avoir un portrait juste de sa viabilité financière, la municipalité s'expose à toutes sortes de difficultés en ce qui concerne la gestion de son endettement, comme :

- Un excès de confiance ou, au contraire, une prudence excessive dans la prise de décision, entraînant des répercussions sur son endettement, notamment en matière de planification budgétaire, de gestion des actifs et d'engagement financier (ex. : cautionnement) ;
- Une perception erronée des leviers efficaces et spécifiques à actionner afin de limiter, de freiner ou de réduire l'endettement ;
- Une mécompréhension des enjeux liés à l'endettement par certaines parties prenantes, en particulier sur le plan de l'équité intergénérationnelle ;
- Une impossibilité de tirer des leçons du passé pour faire les choses différemment, de mesurer un progrès ou de se comparer par rapport à d'autres.

À noter qu'il pourrait être pertinent d'examiner d'autres indicateurs, en complément de ceux mentionnés dans cette annexe, afin de tenir compte des spécificités d'une municipalité dans l'analyse de sa viabilité financière.

ANNEXE 5

Évaluer la durabilité financière

Indicateurs clés[1]	Balises d'interprétation des résultats[2]
ETNLT par 100 $ de RFU	Plus le ratio de l'ETNLT par 100 $ de RFU est élevé, plus la municipalité est endettée par rapport à sa capacité à générer des revenus grâce à la taxation. Ainsi, une tendance à la hausse de ce ratio indique que l'endettement de la municipalité augmente plus vite que ce que la dynamique économique locale pourrait être en mesure de soutenir par elle-même. À l'inverse, un ratio en baisse indique que le poids de l'endettement de la municipalité sur l'économie locale tend à s'alléger. À noter que le profil financier inclut des comparables (classe de population, MRC, région administrative et Québec).
Charges nettes par 100 $ de RFU	Plus ce ratio est élevé, plus la municipalité présente des difficultés à générer des revenus suffisants pour compenser le montant de ses charges nettes. Ainsi, une tendance à la hausse de ce ratio indique que la croissance des charges nettes est plus forte que la croissance de l'économie locale, laissant présager la nécessité, pour la municipalité, de recourir à l'endettement ou à une hausse de taxes pour équilibrer son budget. À l'inverse, un ratio en baisse indique que le poids des charges nettes de la municipalité sur l'économie locale tend à s'alléger.
Excédent (déficit) de fonctionnement accumulé par rapport aux revenus de fonctionnement	Selon que la municipalité équilibre ou non ses revenus et ses dépenses en fin d'année financière, elle génère un excédent ou un déficit de fonctionnement. En comparant l'excédent ou le déficit de fonctionnement accumulé au fil des ans aux revenus de fonctionnement, on a une indication de la marge de manœuvre budgétaire de la municipalité. Ce ratio indique la mesure dans laquelle les revenus annuels, présents et antérieurs, ont été suffisants ou non pour couvrir le coût annuel de prestation de services. Ainsi, une tendance à la hausse de ce ratio indique que la municipalité génère proportionnellement plus d'excédents de fonctionnement par rapport à ses revenus, ce qui pourrait traduire une bonne maîtrise de ses dépenses courantes. Cette situation sera favorable au remboursement de la dette ou au financement des projets futurs. À l'inverse, une tendance à la baisse de ce ratio implique pour la municipalité une réduction de la capacité d'investissement et une augmentation des risques financiers.

1. Les indicateurs clés proviennent des profils financiers de chaque municipalité, publié annuellement par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation sur son site Web.

2. La définition et l'interprétation de ces indicateurs sont également précisées dans les renseignements complémentaires utiles à la compréhension du profil financier, publiés sur le site Web du Ministère.

ANNEXE 5

Mesurer la flexibilité financière

Indicateurs clés[1]	Balises d'interprétation des résultats[2]
Indice d'effort fiscal	L'indice d'effort fiscal permet de mesurer et de comparer la pression fiscale qui pèse sur les citoyennes et les citoyens d'une municipalité. Cet indice situe la municipalité par rapport à la donnée médiane de la classe de population dont elle fait partie. Le fait qu'une municipalité présente un indice d'effort fiscal supérieur à 100 signifie que, par rapport aux municipalités de la même classe de population, elle impose des taux de taxes plus élevés à ses citoyennes et citoyens. Au contraire, si une municipalité a un indice d'effort fiscal inférieur à 100, cela dénote que ses taux de taxes sont inférieurs à la médiane de sa classe de population. L'interprétation de cet indice doit également être faite en regard du niveau de service offert par la municipalité à sa population. Parallèlement, cet indice devrait être regardé avec l'indice de RFU par unité d'évaluation imposable et compensable.
Service de la dette à la charge de la municipalité par rapport aux charges nettes sans amortissement	Ce ratio illustre la portion des charges nettes (sans l'amortissement, mais incluant la dette à long terme et la variation du fonds d'amortissement) qui est destinée au remboursement de la dette à long terme et des intérêts à la charge de la municipalité. Ainsi, il permet d'évaluer la pression financière que le service de la dette exerce sur les finances courantes de la municipalité. Une tendance à la hausse de ce ratio traduit une augmentation du coût du service de la dette, réduisant de ce fait les ressources disponibles de la municipalité pour d'autres dépenses. À l'opposé, une tendance à la baisse de ce ratio révèle la diminution du coût du service de la dette, dégageant ainsi des fonds pour d'autres dépenses.
Réserves financières et fonds réservés par rapport aux revenus de fonctionnement	Ce ratio illustre la proportion des revenus de fonctionnement de la municipalité attribuée à des réserves financières et à des fonds réservés. Puisque ces sommes sont destinées à des fins précises, ce ratio permet d'évaluer le degré de flexibilité financière dont dispose une municipalité pour répondre à des besoins ciblés, sans nécessairement accroître son endettement. Une hausse de ce ratio traduit dans une certaine mesure la flexibilité de la municipalité. À l'inverse, une baisse reflète une diminution des réserves disponibles et accroît les risques financiers, surtout face aux imprévus.

1. Les indicateurs clés proviennent des profils financiers de chaque municipalité, publié annuellement par le Ministère sur son site Web.

2. La définition et l'interprétation de ces indicateurs sont également précisées dans les renseignements complémentaires utiles à la compréhension du profil financier, publiés sur le site Web du Ministère.

ANNEXE 5

Jauger la vulnérabilité financière

Indicateurs clés[1]	Balises d'interprétation des résultats[2]
Taxes de fonctionnement sur la valeur foncière par rapport aux revenus de fonctionnement	Ce ratio illustre la part des revenus de la municipalité obtenus grâce à la taxation sur la valeur foncière. Ainsi, plus le ratio est élevé, plus la taxation sur la valeur foncière constitue une source de revenus importante, voire indispensable, pour la municipalité. À l'inverse, plus le ratio est faible, moins la municipalité est dépendante de la taxation foncière pour assurer ses revenus de fonctionnement. Ce ratio doit être interprété en comparaison avec au moins les deux autres ratios présentés dans ce tableau.
Transferts de fonctionnement par rapport aux revenus de fonctionnement	Ces ratios donnent une indication du degré de dépendance financière de la municipalité à l'endroit d'un autre palier de gouvernement. Ainsi, lorsque l'un ou l'autre de ces ratios est élevé, cela signifie que la municipalité est dépendante de décisions prises par d'autres, puisqu'une partie non négligeable de ses revenus dépend de sources sur lesquelles elle n'a pas de pouvoir décisionnel (ex. : reconduction d'un programme d'aide financière fédéral ou base de calcul des montants de la péréquation). Toutefois, un certain niveau de dépendance à des sources externes peut être favorable à une municipalité, car cela lui permet de diminuer ou de maintenir le fardeau fiscal à un niveau raisonnable sans réduire les services à la population.
Compensations tenant lieu de taxes par rapport aux revenus de fonctionnement	

1. Les indicateurs clés proviennent des profils financiers de chaque municipalité, publié annuellement par le Ministère sur son site Web.
2. La définition et l'interprétation de ces indicateurs sont également précisées dans les renseignements complémentaires utiles à la compréhension du profil financier, publiés sur le site Web du Ministère.

ANNEXE 6

Se doter d'un encadrement structurant pour gérer l'endettement : les éléments à considérer

Lorsqu'une municipalité envisage d'appuyer la prise de décision concernant son endettement sur un encadrement formel simple et structurant, plusieurs éléments sont à prendre en considération. Nos observations lors des travaux réalisés auprès des municipalités auditées ainsi que la consultation de politiques de gestion de la dette adoptées par différentes municipalités québécoises nous ont amenés à apporter les précisions ci-dessous.

Éléments à considérer	Avantages
Le contexte et l'intention Il s'agit tout d'abord de définir la portée et les objectifs poursuivis par cette démarche. Autrement dit, la première section du document devrait être consacrée au « pourquoi », en précisant notamment les raisons et les résultats visés par la mise en œuvre d'un encadrement structurant de l'endettement.	Assurer une compréhension commune des bénéfices attendus de cet encadrement par le conseil et la direction générale. Ancrer la gestion de l'endettement dans la réalité de la situation financière de la municipalité.
Les pratiques et les cibles de gestion L'encadrement devrait prévoir ensuite le « quoi », c'est-à-dire l'ensemble des balises que la municipalité se fixe pour guider concrètement ses réflexions, ses actions et ses décisions concernant son endettement. Ces pratiques et ces cibles peuvent être exprimées de différentes manières, par exemple : ◆ Des lignes directrices ou des grands principes à respecter ; ◆ Des ratios et les cibles ou les limites à ne pas dépasser ; ◆ Un processus, un arbre décisionnel ou des jalons à suivre.	Soutenir une prise de décision éclairée grâce à l'élaboration de projections, à l'analyse des écarts et à la mesure des progrès réalisés. Faciliter la continuité des actions et la cohérence des décisions en matière de gestion de l'endettement, notamment en cas de roulement de personnel.
Les rôles et les responsabilités ainsi que les mécanismes de communication et de contrôle La dernière section du document devrait mentionner certaines modalités de mise en œuvre de l'encadrement : le « comment ». Concrètement, il s'agit de prévoir et de préciser : ◆ Qui fait quoi en matière de gestion de l'endettement ; ◆ Qui est tenu informé de quoi au sujet de l'endettement ; ◆ À quels moments et de quelles façons s'assure-t-on que l'ensemble des éléments constituant cet encadrement structurant sont respectés et mis à jour.	Planifier le suivi et la reddition de comptes en fonction des besoins du conseil et des capacités opérationnelles de l'administration municipale. Clarifier la gouvernance en matière de gestion de l'endettement et, le cas échéant, préciser la contribution du ou des experts externes à la réflexion (ex. : auditeur financier). Renforcer la transparence des communications en prévoyant les modalités de partage de l'information relative à l'endettement aux différentes parties prenantes.

ANNEXE 7

Appliquer des pratiques de gestion financière pour des gains durables : les saines pratiques à considérer

Plusieurs pratiques de gestion financière peuvent contribuer activement à la gestion optimale de l'endettement d'une municipalité. Les saines pratiques décrites ci-dessous, inspirées de nos observations lors des travaux réalisés auprès des municipalités auditées, sont complémentaires : chaque municipalité devrait identifier et prioriser celles qui sont adaptées à sa réalité, afin d'optimiser la gestion de son endettement à court, moyen et long terme.

Saines pratiques à considérer	Avantages
Au moment de la préparation du budget	
◆ S'assurer que les prévisions budgétaires sont réalistes comparativement à l'exercice précédent (ex. : frais de financement).	Éviter les mauvaises surprises susceptibles de réduire l'excédent de fonctionnement accumulé, voire de générer un déficit de fonctionnement, en fin d'exercice.
◆ Utiliser les données les plus à jour possibles pour les prévisions budgétaires, par exemple les quotes-parts des organismes.	
◆ Prévoir la création d'un fonds réservé pour anticiper le financement de travaux spécifiques (ex. : aqueduc et égout).	Bonifier l'exercice de planification budgétaire annuel en y associant une perspective à plus long terme.
◆ Mesurer l'évolution des charges en envisageant des pistes d'économie (ex. : ententes de service avec les municipalités voisines, renégociation de certains contrats de service).	
◆ Envisager de tarifer certains services aux citoyennes et citoyens ou aux organismes à but non lucratif sur le principe d'utilisateur-payeur pour générer des revenus supplémentaires autrement que par la taxation.	Diversifier les sources de revenus de la municipalité.
Lors de l'élaboration du programme triennal d'immobilisations	
◆ Simuler les répercussions de chaque projet sur le poids de la dette et le fardeau fiscal de la population pour éclairer la prise de décision.	Favoriser l'atteinte des objectifs stratégiques de la municipalité en offrant aux instances décisionnelles une vision intégrée des répercussions positives et négatives d'un projet.
◆ Prendre en considération le plan d'entretien des actifs au moment de la priorisation des projets, afin de limiter ou de réduire le déficit d'entretien.	
◆ Réaliser une analyse coûts-bénéfices (ex. : réparation ou remplacement, achat ou location) pour évaluer la pertinence d'un investissement.	Prendre en compte la durabilité, en particulier le principe d'équité intergénérationnelle, lors de la priorisation des dépenses d'investissement.
◆ S'assurer que les hypothèses de financement des projets inscrits au PTI sont réalistes et réalisables à court, moyen et long terme.	
◆ Documenter chaque projet dans une charte de projet (pour des précisions sur le contenu d'une charte de projet, se référer à l'annexe 5 du rapport d'audit intitulé *Gestion de projets en immobilisations – bâtiments municipaux*, publié par la Commission en juin 2024).	Saisir toutes les occasions de financement disponibles en ayant déjà colligé les informations nécessaires au remplissage d'un dossier d'aide financière.

ANNEXE 7

Saines pratiques à considérer	Avantages
Au moment du montage financier d'un projet	
◆ Évaluer la possibilité, dans le respect des exigences légales et réglementaires, d'utiliser une partie de l'excédent de fonctionnement accumulé pour diminuer le montant de l'emprunt à long terme, surtout lorsqu'il s'agit d'une dépense qui serait à la charge de l'ensemble des citoyennes et citoyens plutôt que d'un secteur en particulier.	Limiter le recours à la dette et, ce faisant, le fardeau fiscal des citoyennes et citoyens, pour financer des dépenses d'investissement.
◆ Envisager une entente avec un partenaire (ex. : municipalité voisine, MRC, centre de services scolaire) pour financer une partie des dépenses d'investissement et/ou de fonctionnement du livrable du projet.	Limiter la vulnérabilité financière de la municipalité sans freiner la réalisation de projets d'envergure.
Dans le cadre du suivi d'un règlement d'emprunt	
◆ Tenir à jour un tableau de suivi des emprunts à long terme en cours incluant, pour chaque emprunt, le montant total, le solde restant à rembourser et la date d'échéance.	Disposer d'une vue d'ensemble de tous les engagements financiers de la municipalité, ce qui est utile à la prise de décision et à l'élaboration du budget et du PTI.
◆ Assurer un suivi rigoureux des emprunts temporaires afin de limiter les risques associés : – Éviter que les emprunts temporaires traînent indûment avant leur financement permanent, ce qui peut entraîner des coûts d'intérêts supplémentaires. – Financer à long terme uniquement les montants réellement engagés après la réalisation des travaux, afin d'éviter la création de soldes excédentaires. À noter qu'envisager un financement par tranches permettrait également de mieux adapter ses financements à la progression réelle des travaux.	
◆ En vertu des dispositions prévues aux articles 7 et 8 de la *Loi sur les dettes et les emprunts municipaux*, évaluer la possibilité d'utiliser tout ou partie du solde excédentaire, notamment pour réduire le montant de l'emprunt à refinancer ou pour payer des échéances pour le remboursement de l'emprunt, en capital et en intérêts. Attention : Lorsqu'un emprunt est remboursé par un secteur, il est important de penser à l'équité entre les contribuables si l'intention est d'utiliser des surplus accumulés pour réduire le montant de l'emprunt à refinancer.	Optimiser l'usage des ressources financières de la municipalité en évitant les dépenses inutiles tout en utilisant l'ensemble des fonds disponibles.

Commission municipale Québec

La saine gestion au bénéfice de tous