



Philippe Gamache  
CPA auditeur, CA, MBA associé, S.E.N.C.R.L.

## Chronique comptabilité

# Suivi budgétaire : quelles sont les bonnes pratiques ?

**Le budget constitue le centre de la gestion municipale. En ce début d'année, il est plus que jamais pertinent de se rappeler certains éléments de base concernant le suivi budgétaire. Nul ne peut prévoir l'imprévisible, mais un suivi budgétaire rigoureux et en temps opportun peut permettre à une municipalité d'ajuster ses opérations futures et de minimiser l'impact de ces événements inattendus. Au-delà du cadre légal, abordons les bonnes pratiques en matière de suivi budgétaire que vous soyez trésorier(ère), directeur(rice) général(e), membre du conseil municipal ou responsable de département.**

## Gestion budgétaire

La *Loi sur les cités et villes* ainsi que le *Code municipal du Québec* constituent les principales lois régissant les municipalités en matière de gestion budgétaire, notamment en ce qui a trait à leurs responsabilités, aux documents à produire et aux échéanciers. Le budget détermine les priorités financières de la municipalité et est le reflet des décisions prises par le conseil pour l'année à venir dans le but de répondre aux besoins de la population. Il doit donc servir d'outil de suivi, de contrôle, de référence et de mesure du rendement pour la direction générale et le trésorier de la municipalité.

L'adoption du budget annuel à la séance du conseil municipal de décembre ne garantit pas une saine gestion financière de la municipalité pour l'année à venir. Le budget évolue avec la réalité, et il s'avère important d'effectuer le suivi en continu avec des mécanismes de contrôle adaptés afin d'entreprendre rapidement les actions ou les correctifs lorsque des écarts sont décelés.

## Qu'est-ce qu'un bon suivi budgétaire ?

Le cadre légal oblige les municipalités à établir et à adopter un budget annuel selon un ensemble formel qu'on appelle « processus budgétaire ».

Le suivi du budget fait partie de ce processus et est nécessaire pour s'assurer que les plans financiers, opérationnels et d'immobilisations qui ont été élaborés et approuvés par les décisions du conseil municipal sont mis en œuvre et réalisés. Un suivi régulier et complet permet à une municipalité :

- de s'assurer que toute nouvelle initiative progresse vers les objectifs et les attentes;
- d'en savoir plus sur les tendances et les autres déviations susceptibles d'avoir un impact sur les opérations futures;
- d'évaluer la fourniture du niveau de service aux citoyens;
- de faire preuve de transparence en partageant les résultats de ce suivi régulier.

La comparaison du budget avec les chiffres réels est le point de départ du suivi budgétaire. Pour ce faire, les municipalités doivent clairement identifier les éléments à analyser, les intervenants qui feront les analyses et aussi comment les résultats seront utilisés et diffusés. S'il est mené de manière cohérente, approfondie et efficace, le processus de suivi budgétaire fournit des informations susceptibles de conduire à des actions correctives ou à des améliorations opérationnelles dans la municipalité; bref, à de bonnes décisions.

L'établissement et la réalisation d'un suivi budgétaire régulier offrent la possibilité de s'adapter rapidement à tout écart important pour assurer la continuité de la prestation des programmes et des services aux citoyens. Les municipalités devraient réaliser un suivi budgétaire complet en considérant les éléments clés détaillés ci-après.

## Quels éléments doivent faire l'objet du suivi ?

Les postes budgétaires sont la plupart du temps établis en fonction des revenus et des dépenses réelles des exercices précédents. Les écarts deviennent alors difficiles à expliquer, car on se trouve à comparer des dollars plutôt que des hypothèses quantifiées et réfléchies lors de l'élaboration du budget.

Idéalement, il faudra axer le suivi sur les nouveaux postes budgétaires ou les enveloppes spéciales. Comme ces éléments sont nouveaux et qu'il n'y a pas d'historique fiable, il est important d'analyser les écarts, surtout s'il risque d'y avoir des dépassements ou des ajustements pour terminer l'année budgétaire. Voyons les éléments qui nous permettent d'établir la cause des écarts.

En ce qui concerne les revenus, les municipalités doivent analyser les sources de financement en accordant une attention particulière aux éléments suivants :

- Saisonnalité et comparabilité (ex. : revenus provenant des loisirs);
- Toute volatilité potentielle et les impacts qui en résultent (ex. : taux intérêt);

- Tendances et comparaison avec les projections anticipées d'ici la fin de l'année;
- Sources régulières et imprévues (ex.: taxes foncières versus aide COVID);
- Calendrier des encaissements (ex.: modalités offertes aux citoyens pour l'étalement du paiement des taxes foncières);
- Rapport avec les indicateurs économiques et impacts potentiels (ex.: marché immobilier et droits de mutation, cycle économique et permis de construction);
- Examen des tendances dans d'autres municipalités similaires (ex.: analyse du profil financier de votre municipalité disponible sur le site du MAMH).

En ce qui a trait aux dépenses, les municipalités doivent surveiller attentivement tous les types de frais dont, entre autres, les éléments suivants :

- Examiner la masse salariale au-delà des salaires réguliers et conventionnés, y compris l'analyse liée aux embauches, départs, temps partiel, heures supplémentaires, etc. De plus, vérifier si les coûts des avantages sociaux sont également conformes aux attentes budgétées.
- Pour les autres dépenses de fonctionnement, le suivi doit inclure plus que les dépenses déjà comptabilisées dans les états financiers. Les services sont-ils fournis comme prévu ? Y a-t-il des services fournis qui n'étaient pas prévus ou à un tarif différent ? Une bonne analyse doit considérer la réduction des charges s'il y a dépassement, les bons de commande en cours et les principaux contrats pour connaître non seulement ce qui a été engagé, mais aussi ce qu'il reste à dépenser.
- Quant aux dépenses d'investissement, les municipalités doivent également veiller au respect et à la réalisation du budget découlant du programme triennal d'immobilisations qui traduit la vision à long terme de la municipalité et qui impactera sur plusieurs années le budget de fonctionnement.

Dans un contexte plus large, tout comme pour les revenus, les tendances économiques doivent être considérées dans l'analyse. Comment l'inflation sur le coût de la main-d'œuvre, des services et des matières premières, les difficultés d'approvisionnement et les autres éléments ont-ils un impact sur les dépenses par rapport au budget ?

Par ailleurs, les municipalités devraient intégrer dans leur processus de suivi budgétaire tous les changements apportés aux objectifs depuis l'adoption du budget et l'identification de nouvelles initiatives non incluses initialement dans le budget.

### Comment les postes budgétaires doivent-ils être analysés ?

Une analyse budgétaire adéquate consiste à aller au-delà de la simple identification des écarts entre le budget et les chiffres réels. Il est nécessaire d'expliquer pourquoi les écarts se sont produits afin d'apporter des correctifs, s'il y a lieu. Il est important de mentionner que la présence d'écart budgétaire ne signifie pas que le processus n'est pas rigoureux puisque les causes peuvent provenir de différentes situations.

Au moment d'expliquer les écarts, est-il prévu que la cause identifiée se poursuive ou y a-t-il une raison isolée sous-jacente qui ne se répètera pas ? Quel est l'impact des écarts actuels sur le budget des mois à venir et de l'année suivante ? Si les hypothèses de départ qui ont mené à l'établissement du budget sont générales, il devient alors difficile de quantifier ou de trouver des explications concrètes. Si vous avez de la difficulté à analyser la raison des écarts, c'est peut-être dû au fait que vos hypothèses budgétaires ne sont pas assez précises et documentées.

Les municipalités devraient s'assurer que les points de référence pour l'analyse des chiffres sont logiques, appropriés et tiennent compte de tout changement majeur qui aurait une incidence sur les comparaisons. Outre le rapprochement des résultats actuels avec le budget, la municipalité devrait élargir sa base de comparaison pour y inclure :

- Les chiffres réels de l'année précédente;
- Les moyennes de plusieurs chiffres réels de l'année précédente;
- Les projections et prévisions;
- Des données de municipalités comparables (profil financier MAMH).

### À quel niveau de détail l'analyse doit-elle être menée ?

Le niveau de détail et de précision dans l'analyse variera en fonction du type de revenus et de dépenses et de leur importance financière respective par rapport au budget total. L'objectif est de commencer l'analyse d'un point de vue global et de forer plus en détail selon l'ampleur des écarts budgétaires identifiés.

Il faut considérer les avantages d'une analyse pointue et son impact sur la rapidité, l'utilité et le degré de difficulté à préparer les rapports d'analyse. Avant d'aller trop dans le détail, il s'agit d'identifier l'équilibre entre les coûts reliés à la production d'une information très précise par rapport aux avantages supplémentaires qu'on peut réellement en tirer pour prendre les bonnes décisions et faire des économies.

De plus, les niveaux appropriés d'analyse doivent refléter les activités de la municipalité, s'adapter à sa taille ainsi qu'aux ressources humaines disponibles pour effectuer cette analyse. L'analyse des écarts budgétaires peut être effectuée en s'inspirant des éléments suivants :

- Par objet (rémunération, biens et services, frais de financement, etc.);
- Par département (administration générale, sécurité publique, transport, hygiène du milieu, etc.). L'analyse à ce niveau peut être utilisée pour établir la responsabilité budgétaire des chefs de département. Le cas échéant, il sera pertinent de sonder au niveau d'un sous-département;
- Par compte de grand livre pour examiner le contenu détaillé de différents types de dépenses;
- Par projet, ce qui permet de suivre les revenus et les dépenses d'activités spécifiques non récurrentes qui nécessitent un suivi et un examen plus approfondi afin de respecter les exigences en vertu d'une entente contractuelle (ex.: TECQ).

## Qui est responsable du suivi et quels sont les rôles de chacun dans l'analyse ?

Il peut y avoir plus d'un responsable en fonction des niveaux d'analyse discutés au point précédent. Il est alors important de bien définir le rôle de la direction, du trésorier, des membres du conseil municipal et des responsables de département dans le processus. Selon leur niveau respectif, ces intervenants seront responsables d'une partie du suivi et de l'analyse budgétaire.

Par exemple, les responsables de département sont le plus près des activités courantes et sont en mesure de déterminer plus facilement la cause des écarts pour des éléments précis. Ils seront imputables au trésorier et à la direction générale pour la gestion de leur budget. À l'opposé, un membre du conseil ne doit pas intervenir dans l'analyse pointue, mais plutôt s'interroger sur les explications fournies par le trésorier et la direction générale. Le rôle du trésorier et de la direction générale est donc de recueillir les explications des écarts budgétaires des responsables de département, de vulgariser l'information et de la communiquer au conseil municipal afin de faciliter leur prise de décision si les objectifs budgétaires doivent être modifiés en cours d'année.

Évidemment, le trésorier est le responsable ultime du budget, mais le fait de ne pas définir de responsables spécifiques pour les postes budgétaires importants revient à ne pas adresser la solution au problème de suivi.

Même dans les municipalités de plus petite taille, le trésorier ne doit pas porter seul la responsabilité entière du processus d'analyse et de suivi. L'explication de certains écarts budgétaires peut revenir aux intervenants qui gèrent des dépenses, comme le chef incendie, l'inspecteur municipal et certains conseillers responsables de comités (familles, aînés, urbanisme, etc.). Selon la confidentialité de l'information et le fait que ces intervenants sont externes aux finances, il peut être approprié de leur fournir uniquement les données financières des postes budgétaires dont ils sont responsables et imputables.

## Outils pour mener l'analyse

Le système comptable d'une municipalité est le point de départ de la collecte et de l'analyse des données liées au suivi budgétaire et permet d'accéder facilement aux informations en temps réel. Il est donc primordial de s'assurer que le budget annuel est saisi dans le système avec un niveau minimum de détails par catégorie de revenus et de dépenses subdivisées, soit par fonctions ou objets, pour en permettre l'analyse.

Les données et les rapports de suivi budgétaire doivent être intégrés et générés au maximum par le logiciel comptable pour assurer une utilisation efficace du temps du personnel ainsi que la cohérence des informations. Il vaut mieux accorder son temps à l'analyse des écarts, à leur cause et à leur résolution, plutôt qu'à recopier et à faire des calculs dans un chiffrier qui pourrait être automatisé autrement. Une importation de données provenant de la comptabilité dans le logiciel Excel à partir d'un modèle de rapport d'analyse et de macro-commandes s'avère également une source d'économie de temps et minimise le risque d'erreurs dans les rapports. Il existe même des logiciels de suivi budgétaire adaptés aux municipalités, spécifiquement conçus pour l'analyse du budget et la documentation des écarts.

Les municipalités peuvent également s'assurer que des mécanismes automatisés sont en place dans leur logiciel comptable pour bloquer tout dépassement budgétaire et exiger l'autorisation du trésorier avant d'engager une dépense. Il s'agit moins d'une mesure d'analyse que d'une mesure de contrôle. Évidemment, la taille de la municipalité doit être prise en compte dans ce genre de contrôle automatisé, et cela ne remplace pas l'intervention humaine, qui sera nécessaire pour autoriser les dépassements ou les virements budgétaires par le conseil.

## Comment effectuer la reddition de comptes budgétaire ?

L'analyse budgétaire s'effectue encore trop souvent de façon informelle ou verbale entre les différents intervenants (direction, trésorerie et conseil municipal ou responsable de département). Une bonne reddition de compte doit s'effectuer de façon écrite, car on peut s'y référer ultérieurement. C'est en quelque sorte la façon de conserver la mémoire organisationnelle de la municipalité, surtout dans un contexte de mouvement de personnel accru. Cette documentation écrite est de toute façon utile dans le cadre de l'audit annuel et servira de référence pour l'établissement du budget de l'année suivante.

Les responsables de département doivent rendre des comptes au trésorier ou au directeur général. Par la suite, des décisions seront prises pour atténuer les écarts identifiés et trouver les solutions. Le conseil municipal en sera informé et pourra juger de l'état des finances.

La fréquence à laquelle les rapports de suivi budgétaire internes et les informations sont générés doit être convenue à tous les niveaux de la municipalité, mais peut varier selon les différents départements. Idéalement, une reddition de compte mensuelle s'avère requise pour le budget global et les plus gros départements, et une fréquence moindre pour certaines fonctions ou départements plus saisonniers et cycliques.

En conclusion, tout le travail effectué dans le cadre du suivi budgétaire permet de juger de l'état des finances de la municipalité. Il est utile pour respecter les exigences de la loi, dont le dépôt en séance du rapport du maire, des états financiers comparatifs, du rapport financier annuel et des déboursés autorisés. Toutefois, vous constatez que le processus de suivi budgétaire d'une municipalité ne se limite pas uniquement à la communication de ces documents obligatoires.

En adoptant de bonnes pratiques, les municipalités effectuent une surveillance et une communication complètes qui garantissent des mesures correctives et une amélioration de leur fonctionnement en temps opportun. Tant dans la façon d'effectuer le suivi du budget que dans la façon de le documenter, l'exercice d'analyse des écarts budgétaires permet de connaître la cause des écarts, de réaligner le tir et de faciliter l'élaboration du prochain budget annuel de la municipalité.

Les conseillers de Mallette accompagnent leurs clients dans la réalisation d'audit de performance, dont le processus budgétaire. De ces mandats, plusieurs bonnes pratiques sont établies, et nos experts peuvent vous aider à améliorer votre suivi budgétaire ou à développer des outils de suivi et d'analyse des écarts. Contactez-nous si vous avez des questions. Nous sommes présents aux 30 coins du Québec!