

Processus budgétaire – volet fonctionnement

Dans un contexte municipal, le budget représente un véhicule de communication qui permet à une ville d'informer la population des orientations prises et des choix stratégiques faits pour déterminer le niveau de taxation et le niveau de service des différents secteurs d'activités municipales. Il permet aussi d'allouer les ressources en conséquence. Ainsi, pour être en mesure de produire un budget, la Ville de Montréal (la Ville) doit disposer d'un processus structuré.

La Ville a adopté, pour l'exercice 2021, un budget de fonctionnement de 6,17 milliards de dollars (G\$) dont 64,7% des activités sont financées par des revenus de taxation de 4 G\$. Quant aux dépenses qui sont équivalentes aux revenus, elles sont réparties en 13 activités. La rémunération représente à elle seule un budget de 2,5 G\$ soit 40,9% des dépenses budgétées. La deuxième composante importante du budget correspond au service de la dette brute, qui s'élève à 1,1 G\$ soit 17,2% des dépenses prévues en 2021.

Le processus budgétaire est complexe, il est régi par plusieurs lois et politiques financières. Il débute en janvier avec l'élaboration du cadre financier préliminaire menant à la détermination des orientations et se termine en décembre par l'approbation du budget par les instances. De plus, il nécessite la participation d'un grand nombre de personnes réparties dans différentes unités d'affaires et couvre l'île de Montréal, soit le territoire de l'agglomération qui comprend 16 villes liées soit la Ville (composée de 19 arrondissements) et les 15 municipalités reconstituées.

Plusieurs systèmes d'information sont mis à contribution pour la confection du budget, de même que plusieurs fichiers Excel pour cumuler et traiter l'information requise pour établir les prévisions.

Mise en
contexte

Objectif de l'audit

S'assurer que le processus supportant la confection du budget de fonctionnement de la Ville est efficace et rigoureux.

La Ville s'est dotée d'un cadre de gestion spécifique au processus budgétaire et de mécanismes formels de prise de décisions à l'égard des orientations déterminées pour atteindre l'équilibre budgétaire. Néanmoins, nous avons constaté que le cadre financier préliminaire élaboré pour présenter des projections financières quinquennales et éclairer la prise de décisions se concentre sur le budget de la prochaine année. Il n'est pas suivi d'un cadre financier quinquennal équilibré qui exposerait les risques et les défis des projections actuelles ce qui est essentiel dans le contexte où le déséquilibre budgétaire structurel de la Ville augmente.

Le processus budgétaire n'est pas inscrit dans une démarche globale de planification. Des priorités organisationnelles communiquées par la Direction générale servent de toile de fond, sans toutefois que le budget des unités d'affaires soit nécessairement établi en fonction de celles-ci, de leurs activités ou du niveau de service.

La méthode actuelle pour déterminer les orientations et les enveloppes budgétaires aux unités d'affaires repose plutôt sur la gestion des écarts de revenus et de dépenses par rapport au budget adopté l'année précédente. Ainsi, bien que certaines prévisions soient bien établies, nos travaux ont révélé l'existence de surestimations et de sous-estimations d'année en année pour certaines catégories de revenus et de dépenses. Ceci a pour conséquence de reconduire des écarts année après année et de compromettre l'imputabilité des unités d'affaires.

Les transferts centraux accordés aux arrondissements ont fait l'objet de certains ajustements, mais ils n'ont pas été réévalués en profondeur depuis la réforme de leur financement de 2014 pour déterminer s'ils reflètent bien leurs besoins actuels et si les paramètres utilisés sont toujours appropriés. Or, le modèle de financement devait être révisé après cinq ans.

De plus, l'information publiée ne permet pas d'évaluer la performance budgétaire de la Ville; elle porte sur une année seulement et ne permet pas de connaître la tendance des écarts entre les prévisions et les résultats historiques.

La confection du budget de fonctionnement de la Ville, totalisant 6,17 G\$ repose en grande partie sur une multitude de fichiers Excel et d'applications désuètes qui ne sont plus supportées par les fournisseurs et ont exigé au fil du temps la mise en place de contrôles compensatoires pour atténuer les risques.

Il est impératif que la Ville revoie son processus budgétaire et qu'elle se dote de systèmes budgétaires et financiers performants afin qu'elle soit mieux outillée pour faire face aux enjeux actuels et à venir.

Principaux constats

Cadre financier

- Le cadre financier se concentre sur le budget de la première année ce qui rend difficile la prise en compte des conséquences sur les quatre années à venir. Aucun cadre quinquennal équilibré n'est préparé et publié dans le cadre du budget annuel.
- Le cadre financier ne respecte pas les pratiques financières préconisées par la Ville tant au niveau de la documentation que de la prise en compte des résultats réels historiques.
- Bien que la Ville ait déposé son plan stratégique *Montréal 2030*, le cadre financier ne reflète pas encore les priorités de l'Administration municipale.

Établissement des prévisions de revenus et de dépenses

- Certaines des hypothèses utilisées ne sont pas supportées par une documentation appropriée contrairement à ce qui est préconisé par la *Politique de l'équilibre budgétaire* de la Ville.
- Nos analyses démontrent que la méthode utilisée pour établir les prévisions de revenus et de dépenses génère des surévaluations ou des sous-évaluations d'année en année; ainsi le budget ne présente pas clairement les sources de financement et les dépenses prévues.

Détermination des orientations et confection des enveloppes budgétaires

- Les décisions prises lors de la détermination des orientations budgétaires ne sont pas documentées et la méthode pour attribuer les enveloppes budgétaires aux unités d'affaires ne tient pas compte des analyses de coûts historiques ou futurs par activité. Elle repose plutôt sur la gestion des écarts de revenus et de dépenses par rapport au budget adopté l'année précédente.
- En l'absence d'évaluations et de balises, quant au niveau de service ou d'activité lié aux dépenses budgétées, l'imputabilité des services s'en trouve compromise.
- Aucune analyse n'a été effectuée pour évaluer si les transferts centraux, déterminés lors de la réforme du financement des arrondissements en 2014, reflètent bien leurs besoins actuels, s'ils sont représentatifs des compétences qui leur sont dévolues et des services aux citoyens, et s'ils correspondent à leur juste part des taxes perçues par la ville-centre pour ces services, et ce, malgré qu'ils devaient être révisés après cinq ans.
- Des sommes sont distribuées aux arrondissements, ou réduites des transferts accordés par la ville-centre, alors qu'elles ne sont pas budgétées, ce qui ne favorise pas la transparence budgétaire et l'allocation optimale des ressources lors de la confection du budget.

Arbitrage, consolidation et adoption du budget

- Il n'existe pas de critères officiels de priorisation pour appuyer le processus décisionnel relatif à l'acceptation des nouvelles demandes budgétaires ou pour procéder à des coupures du budget de fonctionnement.
- En ce qui concerne les budgets des arrondissements audités, les documents publiés lors de leur présentation aux conseils d'arrondissement contenaient une information insuffisante et très sommaire dans certains cas.
- Aussi, le fait que les prévisions de dépenses de certains arrondissements soient présentées par activités, alors que le budget global de la Ville les présente par objets, fait en sorte que les instances et les citoyens peuvent difficilement faire le lien entre ces deux types d'information afin d'apprécier le budget de même que la nature et l'évolution des dépenses.

Outils et ressources humaines impliqués dans la confection du budget

- Le système budgétaire utilisé date des années 90. En 2009, une étude faisait déjà état de l'urgence de remplacer ces systèmes désuets et de leur inefficacité à livrer une information pertinente, en temps voulu, et exempt de risques d'erreurs. Ce projet a été reporté à deux reprises faute de ressources humaines et financières. La confection du budget de fonctionnement de la Ville, totalisant 6,17 G\$, repose en grande partie sur une multitude de fichiers Excel et d'applications qui ne sont pas intégrées.
- Considérant la limitation et la désuétude des systèmes, les ressources humaines affectées à la confection du budget consacrent une grande partie de leur temps à effectuer des tâches cléricales, plutôt qu'à planifier et à faire plus d'analyses à valeur ajoutée. De plus, la relève de certains postes-clés n'est pas assurée à l'heure actuelle.

En marge de ces résultats, nous avons formulé différentes recommandations aux unités d'affaires qui sont présentées dans les pages suivantes. Ces unités d'affaires ont eu l'opportunité de donner leur accord relativement aux recommandations.