

COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC

ENCADREMENT
DU POUVOIR DE DÉPENSER

AUDIT DE PERFORMANCE

MAI 2023



Québec, siège social

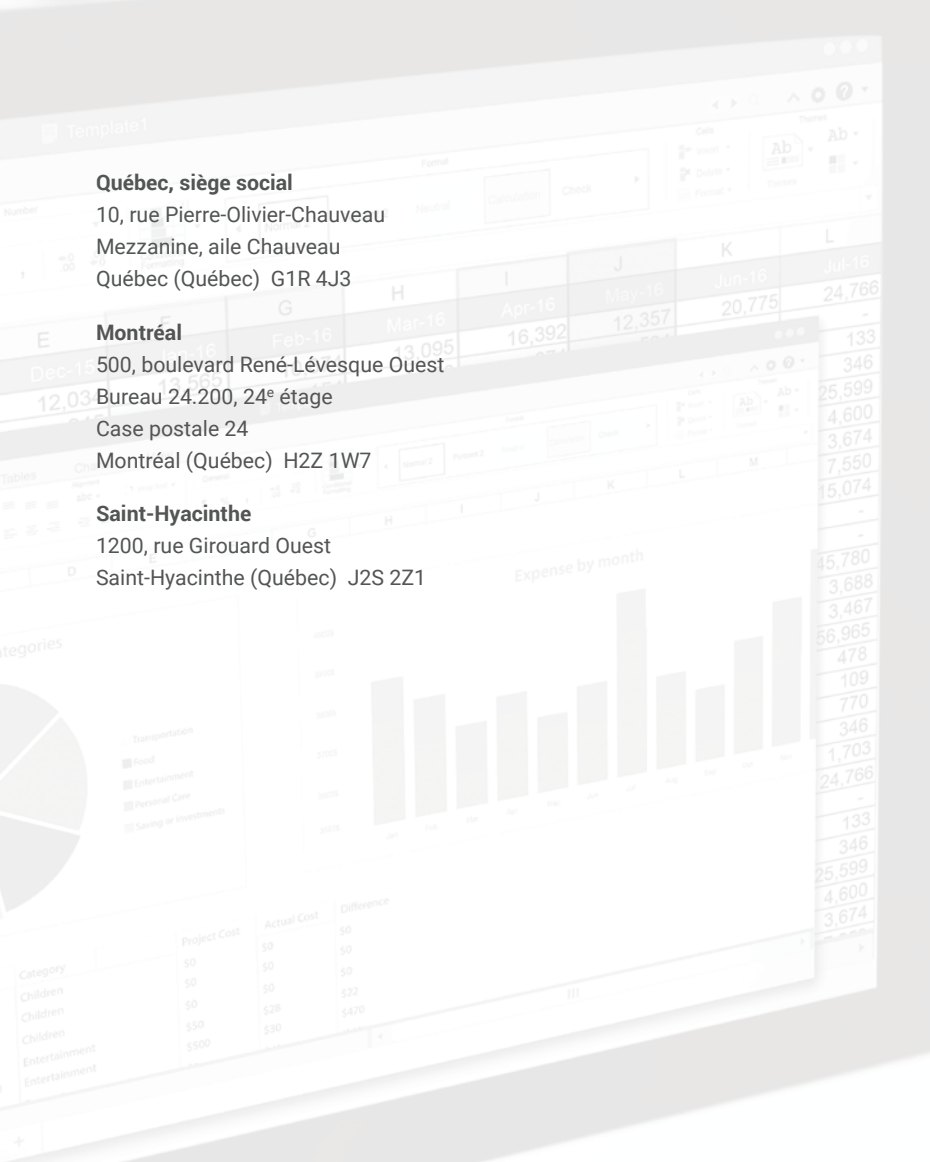
10, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Mezzanine, aile Chauveau
Québec (Québec) G1R 4J3

Montréal

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

Saint-Hyacinthe

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



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

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

ISBN : 978-2-550-94550-5 (imprimé)

ISBN : 978-2-550-94551-2 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2023

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

La Commission municipale a annoncé, en septembre 2022, des travaux d'audit dans trois municipalités concernant l'encadrement du pouvoir de dépenser. Ces travaux ont été réalisés par la Vice-présidence à la vérification de la Commission. Le présent document comprend deux chapitres distincts qui constituent les rapports d'audit de cette dernière.

Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, ces rapports sont acheminés aux municipalités concernées. Ils sont également transmis à la ministre des Affaires municipales et diffusés sur le site Web de la Commission.

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

Le président,



Jean-Philippe Marois

Québec, mai 2023

▲ Municipalités auditées



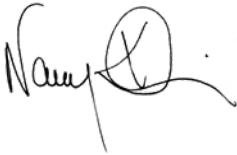
Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, les rapports d'audit de performance portant respectivement sur le contrôle et le suivi budgétaires (chapitre 1) et sur la délégation du pouvoir de dépenser (chapitre 2) sont adressés aux municipalités auditées suivantes, plus particulièrement aux :

- ◆ Conseil municipal de la Ville de Cap-Santé
- ◆ Conseil municipal de la Ville de Paspébiac
- ◆ Conseil municipal de la Ville de Waterloo

Ce tome, intitulé *Encadrement du pouvoir de dépenser*, 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.

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 ces rapports et un suivi de l'application de ces recommandations sera réalisé ultérieurement.

La vice-présidente à la vérification,



Nancy Klein

Québec, mai 2023

Vue d'ensemble des audits

Pourquoi avons-nous réalisé ces audits ?

Considérant que les municipalités engagent généralement un nombre important de dépenses pour offrir des services qui répondent aux besoins de leur collectivité, il est essentiel qu'elles se dotent de mécanismes efficaces pour en assurer le contrôle et le suivi. L'opérationnalisation du budget est au cœur des activités de l'administration municipale et exige à la fois de la rigueur et de l'efficacité.

La *Loi sur les cités et villes* (LCV) encadre le pouvoir de dépenser des municipalités, notamment en exigeant l'adoption d'un règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires. Elle donne aussi des indications dans le cas où le conseil souhaite déléguer une partie de son pouvoir de dépenser.

Les contrôles budgétaires visent à ce que les opérations en cours d'année convergent vers les objectifs et les balises définis par le conseil municipal. Il importe que ces contrôles soient bien conçus et employés au moment opportun pour s'assurer que l'administration municipale n'engage pas des ressources qui dépassent les capacités financières de la municipalité. Le suivi budgétaire, pour sa part, vise à s'assurer que l'information budgétaire est intégrée et prise en considération tout au long de l'exercice financier. Les mécanismes de reddition de comptes mis en place doivent donc permettre de surveiller l'utilisation des crédits votés et de statuer sur la performance à l'égard de la gestion budgétaire.

Pour des raisons d'efficacité, le conseil municipal peut déléguer à tout fonctionnaire ou employé certaines parties de son pouvoir d'effectuer des dépenses au nom de la municipalité. Puisque l'exercice du pouvoir de dépenser demeure la responsabilité exclusive du conseil municipal, les municipalités doivent s'assurer que les règles en place sont respectées et qu'une reddition de comptes appropriée est effectuée.

Dans ce contexte, deux missions d'audit de performance ont été réalisées simultanément : l'une portant sur le contrôle et le suivi budgétaires et l'autre, sur la délégation du pouvoir de dépenser.

Enfin, précisons que ces audits s'inscrivent en complément au rapport publié en juin 2021 portant sur le processus budgétaire.

Quels étaient nos objectifs ?

Nos travaux d'audit avaient deux objectifs distincts.

Dans le chapitre 1, nous avons examiné si les municipalités disposent d'un encadrement en matière de contrôle et de suivi budgétaires adéquat qui favorise l'atteinte des objectifs et qui soutient une prise de décision éclairée.

Dans le chapitre 2, nous avons examiné si les municipalités disposent d'un encadrement en matière de délégation du pouvoir de dépenser efficace et conforme au cadre légal et réglementaire applicable.

Il est à noter que les audits réalisés n'avaient pas pour objectif d'évaluer la qualité et la pertinence des dépenses engagées par les municipalités auditées.

Qui avons-nous audité ?

- ◆ Ville de Cap-Santé
- ◆ Ville de Paspébiac
- ◆ Ville de Waterloo

Quels sont les constats importants de ces audits ?

Nous présentons ci-dessous les principaux constats découlant des audits portant sur l'encadrement du pouvoir de dépenser. Ces constats prennent en considération tant les exigences légales et réglementaires à respecter que les saines pratiques en matière de gestion budgétaire.

Chapitre 1 : Contrôle et suivi budgétaires

- ◆ L'encadrement et le processus d'autorisation des dépenses pourraient être améliorés à certains égards puisque nous avons constaté qu'ils reposent sur des mécanismes et des outils dont l'application n'est pas uniforme, voire informelle. Cette situation ne favorise pas une prise de décision éclairée puisqu'elle limite l'accès à une information fiable quant aux crédits budgétaires disponibles.
- ◆ Les municipalités auditées sont conformes aux exigences de la LCV en matière de contrôle budgétaire. Toutefois des non-conformités significatives sont constatées à l'égard de certaines des dispositions des règlements municipaux pour deux des trois municipalités.
- ◆ Pour les années 2020, 2021 et 2022, deux des trois municipalités ont déposé leurs états comparatifs dans les délais prévus et ils étaient présentés de manière conforme à ce qui était attendu par la loi. Pour l'autre, les états comparatifs ont été déposés dans les délais prévus pour deux des trois années analysées et ceux-ci étaient incomplets.
- ◆ Bien que variables d'une municipalité à l'autre, les mécanismes et les outils de contrôle budgétaire manquent de formalité à l'étape de l'autorisation des dépenses. En contrepartie, l'étape de l'autorisation des paiements est mieux encadrée et contrôlée.
- ◆ L'administration des trois municipalités présente mensuellement au conseil une reddition de comptes additionnelle à celle exigée par la loi sur le niveau d'utilisation du budget. Toutefois, pour deux d'entre elles, l'information est très détaillée et, par conséquent, elle ne permet pas d'exposer une perspective générale de la situation.
- ◆ L'une des municipalités a mis en place un système de gestion documentaire numérique et centralisé qui permet, en plus de rendre le processus d'encadrement du pouvoir de dépenser plus efficient, de conserver les documents afin qu'ils soient accessibles pour un usage futur.

Chapitre 2 : Délégation du pouvoir de dépenser

- ◆ De façon générale, la mise en œuvre des règles de délégation du pouvoir de dépenser est surtout orientée sur l'autorisation du paiement. En contrepartie, les pratiques pour autoriser les dépenses à engager sont moins rigoureuses et souvent informelles.
- ◆ Les règlements en matière de délégation du pouvoir de dépenser des trois municipalités auditées sont conformes à la loi. Toutefois, les rapports transmis au conseil municipal portent uniquement sur les dépenses payées et à payer sans inclure celles qui ont été engagées.
- ◆ Nous avons observé certaines non-conformités au règlement concernant des situations spécifiques pour deux des trois municipalités.
- ◆ Des bonifications seraient possibles pour encadrer de manière réglementaire ou administrative tant les étapes reliées à l'autorisation de dépenser que celles reliées à l'autorisation de payer.

▲ Encadrement du pouvoir de dépenser



Table des matières

Chapitre 1 :	
Contrôle et suivi budgétaires	10
1 / Mise en contexte	11
2 / Résultats de l'audit	15
2.1 Contrôle budgétaire	15
2.2 Suivi et reddition de comptes	19
Chapitre 2 :	
Délégation du pouvoir de dépenser	23
1 / Mise en contexte	24
2 / Résultats de l'audit	27
Commentaires des municipalités auditées	31
Annexes	32

Sigle

▲ Chapitre 1: Contrôle et suivi budgétaires



01

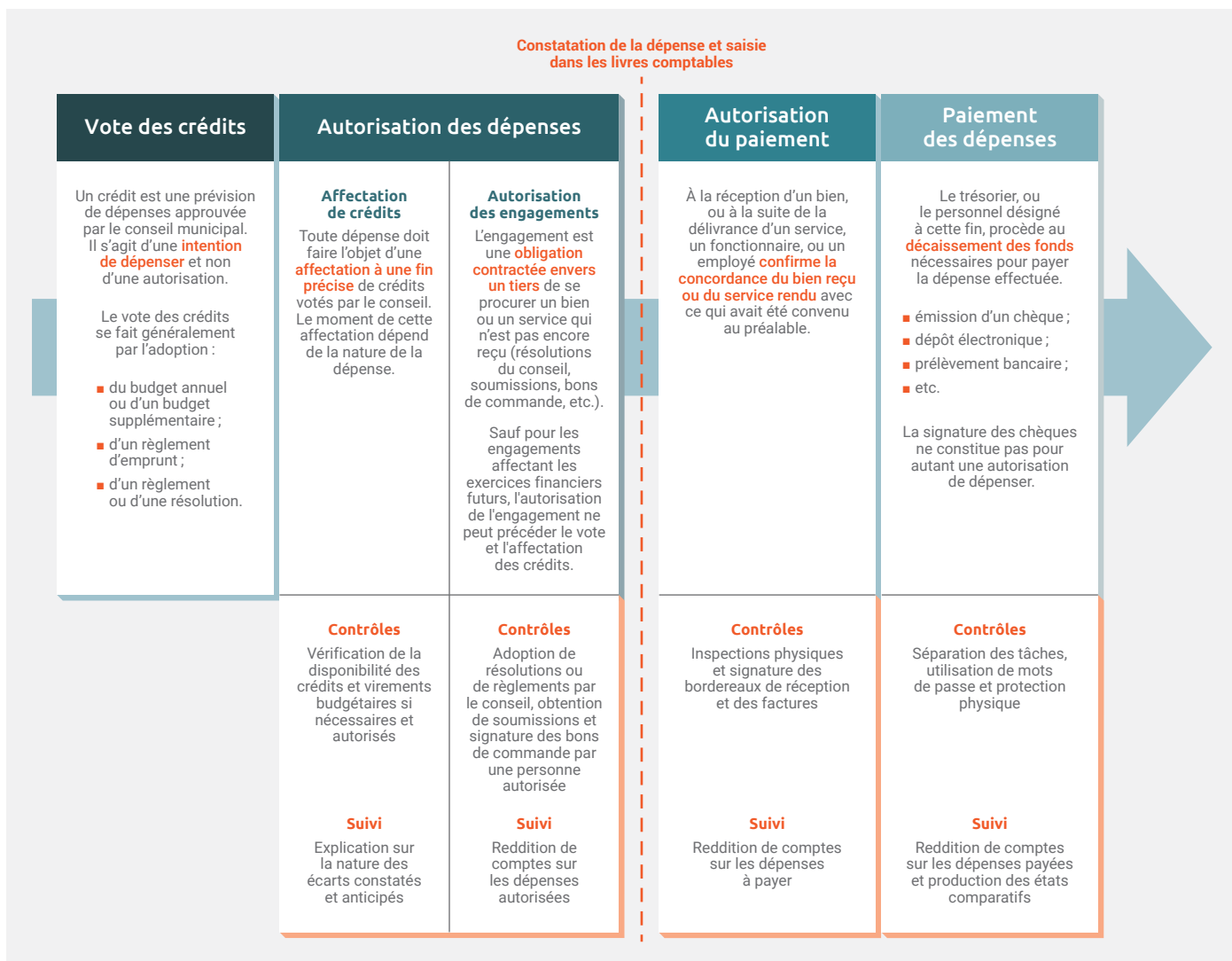
Mise en contexte

Processus budgétaire

Un rapport d'audit de performance portant sur le *processus budgétaire* a été publié par la Commission municipale du Québec en juin 2021.

1. Le contrôle et le suivi du budget sont importants d'abord pour s'assurer de ne pas dépenser plus que ce qui a été prévu, mais aussi pour s'assurer que les plans financiers, opérationnels et en immobilisations sont mis en œuvre conformément à ce qui avait été élaboré et adopté. Le suivi budgétaire est déterminant pour favoriser l'imputabilité relative aux dépenses. En outre, un suivi régulier du budget permet de s'assurer que toute nouvelle initiative progresse vers l'atteinte des objectifs, d'identifier les tendances et autres écarts susceptibles d'avoir des conséquences sur les opérations futures, et enfin de faire preuve de transparence en partageant les résultats de ce suivi.
2. Dans le contexte municipal, le budget, qui prévoit les revenus et les dépenses annuels, doit refléter les orientations du conseil au moment de son adoption. L'établissement des prévisions budgétaires est un exercice auquel doivent se livrer conjointement les membres du conseil et ceux de l'administration pour guider la municipalité de manière qu'elle atteigne ses objectifs en matière de services aux citoyens. À cet égard, en cours d'année, l'efficacité et l'efficience de la gestion budgétaire sont en partie dépendantes de la qualité de l'encadrement du pouvoir de dépenser déployé au sein de la municipalité, plus particulièrement des mécanismes de contrôle et de suivi budgétaires mis en œuvre.
3. Le contrôle budgétaire permet de prévenir, d'identifier et parfois de corriger les situations de dépassement ou d'utilisation imprévue des ressources financières. Il permet de prendre les mesures requises au moment opportun. Ce contrôle est principalement appliqué au moment de l'autorisation de la dépense et au moment de l'autorisation du paiement. Les mécanismes mis en œuvre peuvent s'exercer soit par l'obtention d'une approbation, soit par des contrôles automatisés au système comptable, soit par une combinaison de ces deux mécanismes.
4. Quant au suivi budgétaire, il est appliqué en permanence au cycle budgétaire et sous-tend l'existence de mécanismes d'analyse et de reddition de comptes (ex. : indicateurs, rapports, tableaux de bord) qui permettent à la municipalité d'être alerte quant à la façon dont elle utilise les crédits disponibles et de statuer sur sa performance à l'égard de sa gestion budgétaire. L'administration se doit également de fournir une information fiable, pertinente et compréhensible aux élus municipaux pour une prise de décision éclairée, notamment pour la préparation des budgets subséquents.
5. Pour illustrer le processus inhérent à l'exercice du pouvoir de dépenser des municipalités, la figure 1 reprend ses principales étapes. Des exemples de contrôles et de mécanismes de suivi généralement mis en œuvre y sont également présentés.

Figure 1 Étapes liées à l'exercice du pouvoir de dépenser



Cadre légal

6. En vertu de la *Loi sur les cités et villes* (LCV), les municipalités doivent adopter un règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires qui prévoit notamment le moyen utilisé pour garantir la disponibilité de crédits préalablement à la prise de toute décision autorisant une dépense. Cette loi indique aussi que toute décision qui autorise une dépense n'a d'effet que si, conformément au règlement adopté, des crédits sont disponibles pour les fins auxquelles la dépense est projetée.

7. En tout temps durant l'année, le conseil peut demander à l'administration de rendre compte de l'évolution des revenus et des dépenses de la municipalité. Cependant, deux états comparatifs doivent être déposés lors de la dernière séance ordinaire du conseil tenue au moins quatre semaines avant la séance où le budget de l'année suivante est adopté. Lors d'une année d'élection générale, le dépôt des états comparatifs doit être fait au plus tard lors de la dernière séance ordinaire tenue avant que le conseil ne cesse de siéger.

8. Ces états comparatifs sont en effet un mécanisme de suivi essentiel du budget puisqu'ils permettent, d'une part, de comparer les revenus et les dépenses réels de l'année courante avec les résultats de l'année précédente et, d'autre part, de comparer les revenus et les dépenses réels de l'année courante avec ce qui était prévu au budget.

9. Pour sa part, le règlement de contrôle et de suivi budgétaires permet à la municipalité de prévoir de manière plus détaillée et mieux adaptée à son contexte comment elle entend procéder pour assurer le contrôle et le suivi du budget. Ce règlement traite notamment des sujets suivants :

- ◆ Moyen pour vérifier la disponibilité de crédits;
- ◆ Mécanisme d'autorisation selon le type de dépenses;
- ◆ Procédure en cas d'insuffisance de crédits au moment d'engager une dépense;
- ◆ Instruction pour l'application du règlement, la mise en place de contrôles et la mise à jour du règlement en cas de nécessité (nouvelles circonstances ou changements législatifs).

Municipalités auditées

10. Parmi les municipalités comptant de 2 000 à 9 999 habitants, trois ont été sélectionnées pour réaliser cet audit de performance portant sur le contrôle et le suivi budgétaires. Il s'agit des municipalités suivantes :

- ◆ La Ville de Cap-Santé (Cap-Santé);
- ◆ La Ville de Paspébiac (Paspébiac);
- ◆ La Ville de Waterloo (Waterloo).

11. Bien que le respect du budget ne soit pas le seul indicateur d'une bonne gestion des finances de la municipalité, les écarts entre les données réelles et celles budgétées signalent les activités où il est plus difficile de mettre en œuvre ce qui avait été prévu initialement. Le tableau 1 ci-dessous présente quelques données pour les trois municipalités auditées à cet égard.

Tableau 1 Revenus, dépenses de fonctionnement et écarts budgétaires moyens pour les exercices 2019 à 2021

	Cap-Santé		Paspébiac		Waterloo	
	Valeur totale moyenne (en milliers de dollars)	Écart budgétaire moyen (en %)	Valeur totale moyenne (en milliers de dollars)	Écart budgétaire moyen (en %)	Valeur totale moyenne (en milliers de dollars)	Écart budgétaire moyen (en %)
Revenus de fonctionnement	4 944	7	5 748	2	11 091	13
Charges de fonctionnement (sans amortissement)¹	4 901	10	4 842	-4	8 183	-3
Administration générale	799	1	896	0	1 676	-1
Sécurité publique	756	10	425	4	1 273	-5
Transport	1 176	18	1 040	-8	985	-8
Hygiène du milieu	846	18	755	-4	1 358	8
Santé et bien-être	18	-2	38	20	129	4
Aménagement, urbanisme et développement	401	-5	120	-39	715	-11
Loisirs et culture	582	-3	1 240	0	1 534	-4
Frais de financement	324	33	328	-4	513	0

1. Les charges de fonctionnement présentées dans le tableau 1 sont celles de l'administration municipale et ne considèrent ni les activités d'investissement ni les ajustements fiscaux nécessaires pour établir l'excédent de l'exercice.

Sources : Rapports financiers des municipalités auditées.

12. L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation y afférents et la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Le sommaire de toutes les recommandations formulées par la Vice-présidente à la vérification se trouve à l'annexe 2. Les critères utilisés pour sélectionner les municipalités auditées et certains renseignements généraux propres à chacune d'entre elles sont présentés à l'annexe 3.

Rôles et responsabilités

13. Le processus budgétaire fait intervenir l'ensemble des services de la municipalité en ce qui concerne la définition des objectifs, l'élaboration du budget et la collecte de données. L'annexe 4 présente les rôles et responsabilités de certains intervenants exerçant des responsabilités en matière de contrôle et de suivi budgétaires.

02

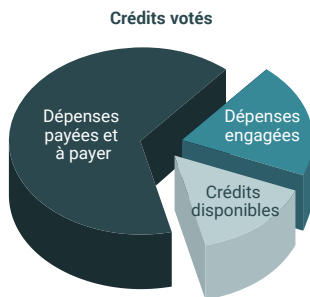
Résultats de l'audit

14. Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de notre audit. La conclusion ci-dessous est expliquée en détail dans les sections suivantes. Chacun des constats est mis en contexte et est précédé de la présentation d'exigences et d'éléments de saines pratiques en matière de contrôle et de suivi budgétaires.

Conclusion : L'encadrement et le processus d'autorisation des dépenses reposent sur des mécanismes et des outils dont l'application n'est pas uniforme, voire informelle. Cette situation ne favorise pas la prise de décision éclairée puisqu'elle limite l'accès à une information fiable quant aux crédits budgétaires disponibles.

Disponibilité des crédits

Les crédits disponibles sont déterminés en soustrayant des crédits totaux votés les dépenses payées et à payer de même que les dépenses engagées.



Dépenses incompressibles

Les dépenses incompressibles, également libellées *dépenses particulières* dans la réglementation municipale, sont des coûts fixes ou inévitables découlant d'une entente ou des coûts relatifs aux activités intrinsèques de la municipalité. Par exemple, les dépenses suivantes sont habituellement considérées comme incompressibles :

- ◆ Rémunération des élu·es et des élu·es municipaux ;
- ◆ Rémunération et autres avantages sociaux des fonctionnaires régis par contrats de travail ;
- ◆ Quotes-parts à verser à des organismes supramunicipaux ;
- ◆ Provisions et autres affectations comptables ;
- ◆ Électricité, chauffage, télécommunications, etc.

2.1 Contrôle budgétaire

15. Les contrôles budgétaires visent à ce que les opérations en cours d'année convergent vers les objectifs et les balises définis par le conseil municipal. Ces mécanismes sont donc nécessaires pour s'assurer que l'administration municipale n'engage pas des ressources qui dépassent les capacités financières de la municipalité ou qui utilisent des ressources qui étaient allouées à d'autres fins par le conseil au moment d'adopter le budget.

16. En complément aux exigences légales et réglementaires, présentées précédemment dans la section « Mise en contexte », il est important de disposer de mécanismes pour assurer le respect de la réglementation municipale, garantir une utilisation efficace des crédits budgétaires et exercer une surveillance rigoureuse des résultats financiers par rapport aux choix budgétaires. Concrètement, cela est possible en appliquant certaines pratiques reconnues préalablement à la prise de décision autorisant une dépense, comme :

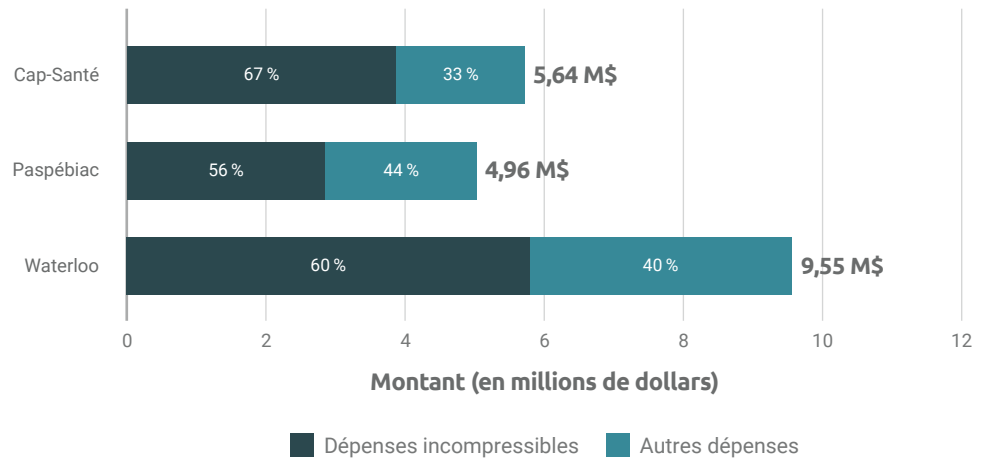
- ◆ Rendre l'information comptable accessible aux responsables d'activités budgétaires pour qu'ils puissent vérifier la disponibilité des crédits ;
- ◆ Utiliser des outils qui permettent d'affecter les crédits du budget avant d'engager une dépense et d'appliquer certains contrôles lorsque des écarts sont détectés.

17. Par leur nature, les dépenses incompressibles font habituellement l'objet d'une affectation de crédits au moment d'établir les prévisions budgétaires pour l'exercice. Donc, par souci d'efficacité, elles sont peu sujettes à un contrôle a priori en ce qui concerne l'autorisation des dépenses et elles sont couramment comptabilisées et payées à la réception de la facture ou à des échéances précises. Cependant, a posteriori, elles font tout de même l'objet d'une reddition de comptes aux membres du conseil municipal.

18. Inversement, les contrôles budgétaires devraient s'appliquer de manière plus soutenue pour les autres dépenses qui, elles, ne sont pas des dépenses incompressibles et peuvent présenter davantage de risques (ex. : achat de matériel, réparation de véhicules, entretien des bâtiments, etc.).

19. La figure 2 illustre la proportion des dépenses incompressibles par rapport aux dépenses totales de l'année 2021 pour les trois municipalités auditées. Cette proportion a été calculée en classifiant les charges selon la nature de chacun des postes budgétaires. Bien que les autres dépenses, qui doivent faire l'objet d'un contrôle a priori, représentent moins de la moitié des charges de fonctionnement, elles représentent tout de même un montant considérable pour les municipalités auditées.

Figure 2 Proportion des dépenses incompressibles et des autres dépenses en 2021¹



1. Cette compilation a été réalisée par la Commission à partir de référentiels reconnus du milieu municipal. Les critères appliqués sont uniformes pour les trois municipalités auditées.





Sources: Municipalités auditées.

Résultats sur la conformité légale et réglementaire et sur la performance

20. Nos travaux visaient notamment à déterminer dans quelle mesure les municipalités auditées s'étaient conformées aux exigences légales et réglementaires et aux saines pratiques de gestion. Le constat ci-dessous porte sur la conformité à la loi ainsi qu'à certains articles sélectionnés de leur réglementation, et ce, comme décrit à la portée des travaux d'audit présentée à l'annexe 1.

Constat 1 : Les municipalités auditées sont conformes aux exigences de la LCV en matière de contrôle budgétaire. Toutefois, des non-conformités significatives sont constatées à certaines des dispositions des règlements municipaux à Cap-Santé et à Paspébiac.

21. Nous présentons ci-dessous les principaux résultats de nos travaux sur la conformité et sur l'adoption de certaines pratiques de gestion à l'égard du contrôle budgétaire.

		Cap-Santé	Paspébiac	Waterloo
Un règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires est adopté.		Oui	Oui	Oui
Le règlement municipal prévoit le moyen pour garantir la disponibilité de crédits.		Oui	Oui	Oui
Pour les dépenses autorisées par le conseil, on retrouve une mention dans les procès-verbaux de la municipalité ou dans les sommaires décisionnels que des crédits sont disponibles.		Généralement	Peu fréquent	Généralement
Les pratiques de la municipalité sont conformes au règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires.		Partiellement	Partiellement	Généralement
Les responsables d'activités budgétaires ont accès au système comptable pour vérifier la disponibilité de crédits.		Oui	Non	Oui
Les crédits sont affectés avant l'engagement d'une dépense.		Partiellement	Non	Non
Si autorisés, des virements entre les postes budgétaires sont effectués lorsque les crédits sont insuffisants, le cas échéant.		Non	Non	Généralement
Des mécanismes uniformes pour l'engagement d'une dépense sont mis en œuvre (ex. : bons de commande).		Oui	Oui	Non

Le symbole  représente des exigences de la loi et aux règlements municipaux.

22. Nos travaux nous ont permis d'apprécier la performance des municipalités auditées à l'égard de l'efficacité et de l'efficience des mécanismes de contrôle mis en œuvre dans l'organisation. Ci-après sont présentées les constatations de ces travaux, qui prennent en considération les spécificités de chacune des municipalités et le contexte qui leur est propre.

Ville de Cap-Santé

Constat 2 : Cap-Santé dispose de mécanismes et d'outils de contrôle efficaces pour les principales étapes du processus relatif au pouvoir de dépenser et les utilise. Cependant, certains éléments demeurent perfectibles.

23. Depuis la dernière année, la Ville de Cap-Santé a commencé à utiliser des outils technologiques qui lui permettent d'affecter les crédits lors de l'autorisation de certaines dépenses. Cependant, cette pratique n'est pas encore appliquée à l'ensemble des dépenses qui se prêtent à un contrôle a priori en cours d'année.

24. La Ville ne procède pas à des virements budgétaires en cas d'insuffisance de crédits comme cela est prévu à son règlement. En conséquence, cela ne lui permet pas de présenter formellement les raisons de cette insuffisance et l'origine des fonds prélevés pour engager et payer la dépense.

25. Il appartient à une municipalité d'identifier dans son règlement les dépenses incompressibles ne faisant pas l'objet d'un contrôle a priori. En principe, ce traitement est réservé aux dépenses « vraiment » incompressibles. Cela dit, nous avons constaté que le règlement sur le contrôle et le suivi de Cap-Santé identifie un grand nombre de dépenses comme étant « de nature particulière » et, de ce fait, elles peuvent être payées à la réception de la facture sans avoir été autorisées au préalable. Malgré le fait qu'elles soient soumises aux règles de suivi et de reddition de comptes habituelles, ces dépenses peuvent être soustraites au processus de contrôle a priori au moment de l'autorisation de la dépense, alors que, selon la nature de certaines, il pourrait être plus pertinent qu'elles le soient afin de préserver le pouvoir de décision (ex. : frais de matériel et d'équipement, services techniques, frais d'entretien et de location).

Ville de Paspébiac

Constat 3 : Paspébiac dispose de peu de procédures et d'outils formels pour appliquer son règlement au moment d'autoriser les dépenses. De plus, les contrôles mis en œuvre à l'étape de l'autorisation du paiement ne sont pas appliqués de manière uniforme.

26. Peu de mécanismes et d'outils formels sont en place pour assurer un contrôle au moment d'autoriser les dépenses, notamment en raison de l'absence de possibilité d'affecter les crédits du budget avant l'engagement de la dépense et de l'accès limité des responsables d'activités budgétaires au système comptable. Ces derniers reçoivent des extractions du système comptable mensuellement pour les informer des soldes de chaque poste budgétaire. Cependant, cette façon de procéder ne permet pas aux responsables de disposer d'un portrait actualisé des crédits disponibles. Selon les représentants de la municipalité, les échanges au sein de l'administration sont fréquents au regard du contrôle des dépenses ; toutefois, les décisions ou les positions prises sont peu consignées.

27. Cela dit, nous avons observé que l'usage des bons de commande est uniforme au sein de l'administration et a pour principal objectif de demander une marchandise ou un service auprès des fournisseurs. Cependant, l'information qu'ils contiennent pourrait être utilisée pour renforcer ses mécanismes de contrôle à l'étape de l'autorisation des dépenses.

28. À l'étape de l'autorisation du paiement, une procédure est prévue et généralement appliquée par les personnes concernées. Cependant, nous avons observé un manque d'uniformité dans l'application des mécanismes de contrôle. En effet, certains documents consultés ne sont pas signés par la personne responsable d'en autoriser le paiement ou il est impossible de déterminer qui est la personne responsable.

Ville de Waterloo

Constat 4 : Waterloo n'applique pas ses contrôles budgétaires de manière formelle à l'étape de l'autorisation des dépenses. Toutefois, la Ville dispose de mécanismes et d'outils qui permettent un contrôle rigoureux à l'étape de l'autorisation des paiements.

29. Au moment de nos travaux, aucun outil n'était en place pour affecter les crédits avant l'engagement de la dépense auprès de ses fournisseurs. De plus, nous avons constaté que l'utilisation des bons de commande au sein de l'administration n'est pas uniforme et que ces derniers manquent souvent d'information pour assurer le contrôle des dépenses au moment

de leur autorisation. Cette situation, combinée au fait que la municipalité n'affecte pas les crédits au budget lorsque les dépenses sont engagées auprès des fournisseurs, fait en sorte que l'information sur le solde des crédits budgétaires n'est pas disponible en temps opportun pour les gestionnaires. Précisons toutefois qu'au moment de nos travaux, la municipalité était à réviser les outils liés à son système de comptabilité, notamment afin d'être en mesure d'affecter les crédits.

30. Le service de la trésorerie assure un contrôle rigoureux lors de la saisie des factures en vue de procéder à leur paiement. Toutefois, cela ne compense pas l'absence de contrôle formel en amont. Il procède aussi à des virements budgétaires en cours d'année en consignnant les données et les justifications dans un formulaire adapté à cet effet.

2.2 Suivi et reddition de comptes

31. Le suivi et la reddition de comptes budgétaires visent à s'assurer que l'information obtenue en cours d'année au regard des opérations et des investissements est intégrée et prise en considération tout au long de l'exercice financier. Ce suivi interne permet à l'administration de prendre des mesures pour atténuer les écarts lorsque nécessaire ou de proposer un réaménagement des ressources disponibles. Ultiment, le conseil se doit également d'être informé sur l'utilisation du budget de la municipalité afin d'être en mesure de prendre des décisions éclairées en temps opportun et d'exercer ses responsabilités.

32. La comparaison entre les données réelles et le budget constitue effectivement le point de départ du suivi et de la reddition de comptes budgétaires. Cela étant dit, au-delà des exigences législatives et réglementaires, une municipalité peut mettre en place des procédés lui permettant de faire le suivi de la performance financière de son organisation et de statuer sur cette performance. À ce titre, il est généralement recommandé que les mécanismes de suivi et de reddition de comptes permettent de :

- ◆ Brosser un portrait complet des activités de l'organisation (revenus, dépenses, projets d'investissement, niveaux de service, etc.);
- ◆ S'interroger sur la cause des écarts et analyser les tendances;
- ◆ Préciser l'information en fonction des besoins de l'organisation soit par service, par activité, par projet ou par poste budgétaire;
- ◆ Prendre en considération le niveau de connaissance des utilisateurs de l'information.

Résultats sur la conformité légale et réglementaire et sur la performance

33. Nos travaux visaient notamment à déterminer dans quelle mesure les municipalités auditées s'étaient conformées aux exigences légales et réglementaires et aux saines pratiques de gestion. Le constat ci-dessous porte sur la conformité à la loi tel que décrit à la portée des travaux d'audit présentée à l'annexe 1.

Constat 5 : Pour les années 2020, 2021 et 2022, Cap-Santé et Waterloo ont déposé les états comparatifs dans les délais prévus et ces derniers étaient présentés de manière conforme à ce qui était attendu par la loi. Pour sa part, Paspébiac a déposé les états comparatifs dans les délais prévus pour deux des trois années analysées et ceux-ci étaient incomplets.

34. Nous présentons ci-dessous les principaux résultats de nos travaux sur la conformité et l'adoption de certaines pratiques à l'égard du suivi et de la reddition de comptes budgétaires pour les années 2020, 2021 et 2022.

		Cap-Santé	Paspébiac	Waterloo
Les états comparatifs sont déposés selon les délais prévus par la loi.		Oui	Oui, sauf 2021	Oui
Les états comparatifs déposés au conseil sont conformes à ce qui est exigé par la loi.		Oui	Non	Oui
Une reddition de comptes additionnelle à celle exigée par la loi sur le niveau d'utilisation du budget est présentée au conseil en cours d'année (si oui, fréquence).		Oui (Mensuellement)	Oui (Mensuellement)	Oui (Mensuellement)
La reddition de comptes déposée au conseil donne une perspective générale claire avec justification des écarts significatifs.		Oui	Non	Non

Le symbole  représente des exigences de la loi.

35. Les travaux ont également permis de statuer sur la performance des municipalités relativement aux outils et aux mécanismes de reddition de comptes utilisés pour suivre, en cours d'année, l'utilisation des sommes budgétées. Ci-après sont présentées les constatations de ces travaux, qui prennent en considération les spécificités de chacune des municipalités et le contexte qui leur est propre.

Ville de Cap-Santé

Constat 6 : Cap-Santé s'est dotée des mécanismes appropriés pour effectuer un suivi et une reddition de comptes autant au sein de l'administration qu'auprès du conseil municipal.

36. Outre l'information produite par le système comptable et les échanges informels entre les membres du personnel, les gestionnaires de la municipalité tiennent des rencontres périodiquement où il est notamment question des perspectives budgétaires, des ajustements requis et des dépassements potentiels. Les principaux éléments de ces rencontres sont consignés.

37. L'administration présente un suivi du budget au conseil municipal mensuellement. Ce rapport présente l'évolution des dépenses constatées par grandes catégories d'activités budgétaires, comparées au budget initial, avec le pourcentage d'utilisation de l'année et le pourcentage d'utilisation des quatre années précédentes. Les écarts les plus importants sont justifiés ou expliqués. De plus, les données sont également présentées graphiquement. Bien que cette reddition de comptes n'intègre pas les dépenses engagées, elle offre une perspective globale qui facilite la prise de décision.

Ville de Paspébiac

Constat 7 : Paspébiac dispose de peu de mécanismes et d'outils formels permettant de faire un suivi et une reddition de compte rigoureux des dépenses et du budget.

38. La Ville de Paspébiac se base sur son système comptable pour assurer un suivi et une reddition de comptes de ses dépenses à partir du moment où les dépenses sont saisies aux fins de paiement. Cela ne permet pas d'inclure les dépenses engagées dans les documents de suivi et de reddition de comptes et, conséquemment, de fournir un portrait complet de l'utilisation des ressources financières. Selon les représentants de la municipalité, les gestionnaires échangent fréquemment entre eux pour assurer le suivi des dépenses et analyser l'évolution de l'utilisation des montants prévus au budget. Toutefois, l'absence de consignation des principaux éléments de ces rencontres limite la qualité du contrôle, mais également la mémoire organisationnelle.

39. Pour sa part, le conseil municipal reçoit mensuellement l'ensemble des dépenses payées et à payer, ainsi qu'un document portant sur l'état d'avancement du budget. Ce document compare les dépenses comptabilisées aux sommes budgétées, et ce, pour chacun des postes budgétaires, ce qui en fait un document très détaillé sans toutefois offrir une perspective générale claire. Conséquemment, ce document ne facilite pas la prise de décision pour les membres du conseil. Toutefois, nous avons été informés que des rencontres supplémentaires sont tenues entre l'administration et les membres du conseil, notamment pour traiter des dépenses à venir et de leurs conséquences sur le budget.

Ville de Waterloo

Constat 8 : À Waterloo, des mécanismes formels sont en place pour faire un suivi et une reddition de comptes sur les dépenses et le budget. Toutefois, les documents déposés au conseil ne fournissent pas une vue d'ensemble de la situation financière de la municipalité.

40. Le système comptable de la Ville permet d'effectuer des suivis et une reddition de comptes à partir du moment où les factures y sont saisies. En complément, les gestionnaires de la Ville tiennent des rencontres quelques fois par mois pour échanger sur l'ensemble de leurs dossiers, notamment en ce qui concerne le suivi budgétaire et leurs intentions de procéder à certaines dépenses. Certaines décisions et positions prises par l'administration lors de ces rencontres sont consignées dans des comptes-rendus.

41. De son côté, le conseil municipal reçoit mensuellement, en plus d'un document détaillant les dépenses payées et à payer, un document de suivi budgétaire qui compare les dépenses du mois courant, les dépenses cumulatives de l'année et le budget, et ce, pour chacun des postes budgétaires. Cela en fait un document volumineux qui n'offre pas de vue d'ensemble pour les membres du conseil. En contrepartie, les représentants de la municipalité rencontrés lors de notre audit nous ont indiqué que différents comités existent auxquels siègent des membres du conseil et des gestionnaires. L'un de ces comités concerne les finances de la Ville, où il est notamment question des dépenses et du suivi budgétaire. Toutefois, les documents présentés ainsi que les décisions et les positions prises par ce comité ne sont pas consignés, ce qui ne nous a pas permis d'en valider l'efficacité.

Bonnes pratiques qui favorisent l'accessibilité de l'information

42. Cap-Santé a mis en place un système de gestion documentaire « sans papier », incluant notamment les pièces justificatives de la comptabilité (ex. : extraits de résolution, soumissions, bons de commande, factures). En conséquence, les opérations d'autorisation de dépenses et de paiements se font de manière numérique et les documents sont conservés pour le contrôle, le suivi et autres usages futurs. Cette façon de faire répond à une bonne pratique qui rend l'ensemble du processus d'encadrement du pouvoir de dépenser plus efficient.

43. En effet, l'accessibilité de cette information et sa mise en commun par les principaux intervenants liés au processus budgétaire sont à privilégier; elles rendent la duplication des données inutile, tout en garantissant l'intégrité et la fiabilité des informations disponibles. Particulièrement en matière de contrôle et de suivi budgétaires, une information de gestion complète et facilement accessible permet aux responsables d'effectuer un suivi rigoureux de leurs budgets, d'assumer leurs responsabilités respectives et de mettre en œuvre les actions appropriées au moment opportun.

44. À cet égard, des outils technologiques, tels l'archivage numérique, l'infonuagique ou un système intégré, peuvent faciliter la centralisation des données de gestion nécessaires au contrôle et au suivi budgétaires. Dans une perspective à plus long terme, et une fois mis en place, ces outils permettent également d'améliorer la gestion d'autres activités quotidiennes telles que la gestion de projets et la conformité aux textes législatifs et réglementaires, en plus de soutenir la conduite d'analyses portant par exemple sur le coût de revient et sur l'offre de services aux citoyens.

RECOMMANDATIONS

À toutes les municipalités auditées

- ▲ 1. Améliorer et formaliser davantage les mécanismes d'autorisation des dépenses au moment de leur engagement pour disposer d'une information fiable et en temps opportun sur les crédits disponibles et ainsi pouvoir en faire une reddition de comptes adéquate.

À Cap-Santé et à Paspébiac

- ▲ 2. Prendre les dispositions nécessaires pour respecter les règles en matière de contrôle et de suivi budgétaires ou les ajuster pour qu'elles correspondent aux besoins et à la réalité de la municipalité.

À Paspébiac et à Waterloo

- ▲ 3. Mettre en place un moyen efficient et adapté de rendre la documentation relative à la comptabilité accessible à l'ensemble des personnes concernées de l'administration pour des fins de contrôle, mais aussi pour des consultations et des usages postérieurs.

▲ Chapitre 2: Délégation du pouvoir de dépenser

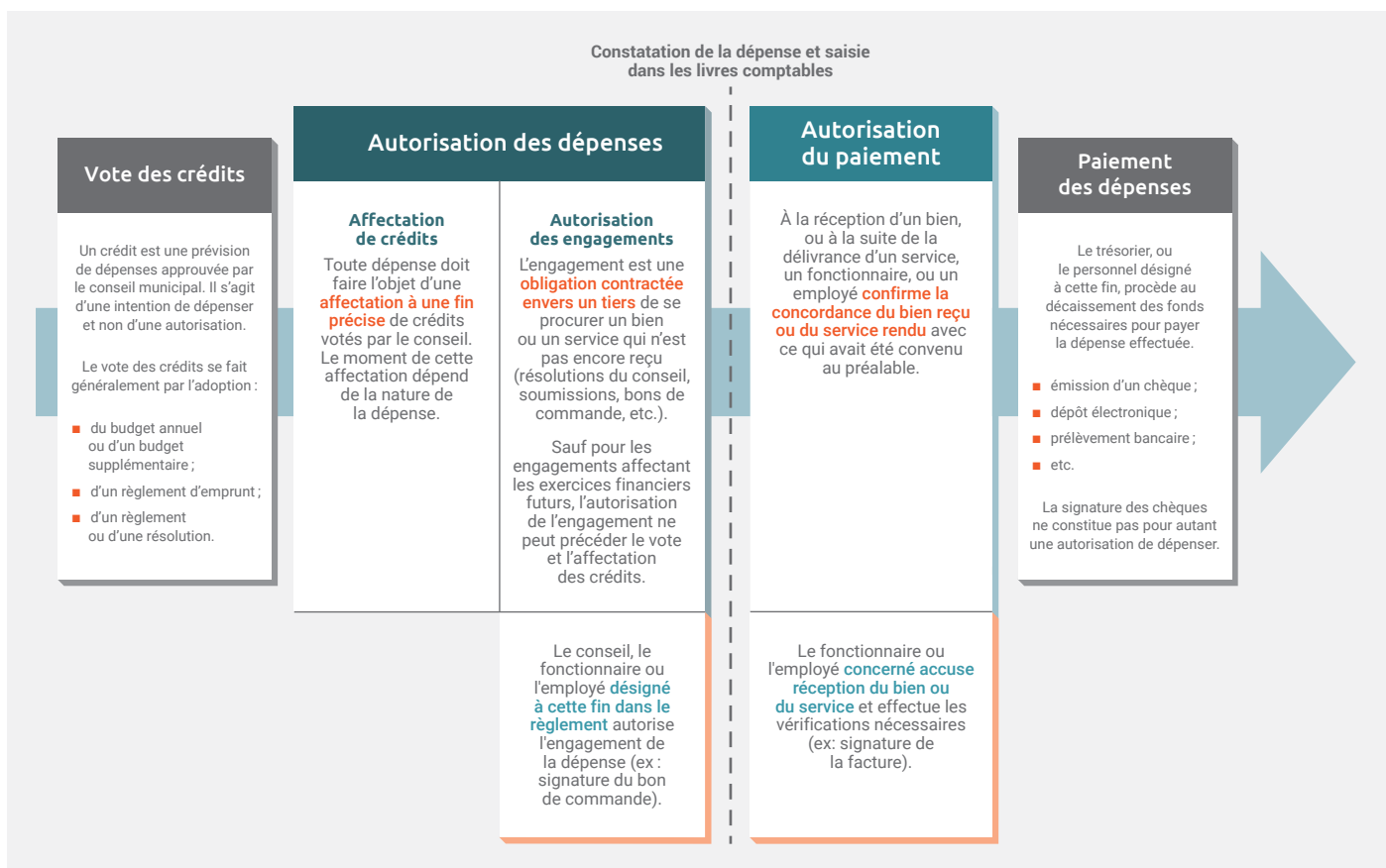


01

Mise en contexte

1. D'emblée, l'exercice du pouvoir de dépenser demeure la responsabilité exclusive du conseil municipal. Cela dit, étant donné que les municipalités engagent un nombre important de dépenses dans le cadre de leurs activités courantes, le conseil peut déléguer, par souci d'efficacité, certaines parties de son pouvoir d'autoriser des dépenses et, conséquemment, de passer des contrats au nom de la municipalité à tout fonctionnaire ou employé.
2. En fonction du style de gestion désiré et des diverses politiques administratives existantes au sein de la municipalité, le conseil définit alors l'étendue de la délégation qu'il souhaite accorder et la manière dont il entend exercer son contrôle de manière à respecter les principes d'une saine gestion administrative. La figure 1 ci-dessous présente les différentes étapes dans lesquelles s'exerce la délégation du pouvoir de dépenser.

Figure 1 Étapes dans lesquelles s'exerce la délégation du pouvoir de dépenser



Cadre légal

3. Dans le cas où le conseil d'une municipalité décide de déléguer à tout fonctionnaire ou employé le pouvoir d'autoriser des dépenses et de passer des contrats au nom de la municipalité, la *Loi sur les cités et villes* (LCV) stipule que le règlement en la matière doit minimalement indiquer :

- ◆ Le champ de compétence auquel s'applique la délégation ;
- ◆ Les montants maximaux pour lesquels le fonctionnaire peut autoriser la dépense ;
- ◆ Les autres conditions auxquelles est faite la délégation.

4. La loi indique également qu'un fonctionnaire ou un employé qui accorde une autorisation de dépenses doit l'indiquer dans un rapport qu'il transmet au conseil à la première séance ordinaire tenue après l'expiration d'un délai de 25 jours suivant l'autorisation ainsi accordée. Précisons que cette exigence légale est complémentaire à celle qui demande au fonctionnaire de rendre compte au conseil des sommes perçues et de celles payées ou déboursées par la municipalité.

5. Malgré ce qui précède, toute autorisation de dépenses accordée en vertu d'une délégation n'a d'effet que si, conformément au règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires adopté par la municipalité, des crédits sont disponibles à cette fin.

Municipalités auditées

6. Parmi les municipalités comptant de 2 000 à 9 999 habitants, trois ont été sélectionnées pour réaliser cet audit de performance portant sur la délégation du pouvoir de dépenser. Il s'agit des municipalités suivantes :

- ◆ La Ville de Cap-Santé (Cap-Santé) ;
- ◆ La Ville de Paspébiac (Paspébiac) ;
- ◆ La Ville de Waterloo (Waterloo).

7. À titre indicatif, nous présentons ci-après les montants maximaux que les municipalités auditées ont délégués à leurs fonctionnaires et employés quant à l'autorisation de dépenser. Leurs règlements respectifs présentent également d'autres balises pour formaliser ce cadre de délégation.

	Cap-Santé	Paspébiac	Waterloo
Contremaître ou chef d'équipe	S. O.	≤ 1 000 \$	S. O.
Responsable budgétaire (personnel cadre)	≤ 2 999 \$ ¹	≤ 2 000 \$	≤ 5 000 \$
Direction générale	≤ 9 999 \$ ^{1,2}	≤ 8 000 \$	≤ 25 000 \$

1. Dans le cas spécifique des dépenses ou contrats pour des services professionnels, l'autorisation du niveau supérieur est requise.

2. L'autorisation de dépenser peut également être accordée par le secrétaire-trésorier adjoint.

8. L'objectif de l'audit, les critères d'évaluation y afférents et la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Le sommaire des recommandations formulées par la Vice-présidente à la vérification se trouve à l'annexe 2. Les critères utilisés pour sélectionner les municipalités auditées et certains renseignements généraux propres à chacune d'entre elles sont présentés à l'annexe 3.

Rôles et responsabilités

9. L'encadrement du pouvoir de dépenser concerne l'ensemble des services de la municipalité. L'annexe 3 présente les rôles et responsabilités de certains intervenants exerçant des responsabilités en matière de délégation du pouvoir de dépenser.

02

Résultats de l'audit

10. Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de notre audit. La conclusion générale ci-dessous est expliquée en détail dans les sections suivantes. Chacun des constats est mis en contexte par la présentation d'exigences et d'éléments de saines pratiques en matière de délégation du pouvoir de dépenser.

Conclusion : La mise en œuvre des règles de délégation du pouvoir de dépenser est surtout orientée sur l'autorisation du paiement. En contrepartie, les pratiques pour autoriser les dépenses à engager sont moins rigoureuses et souvent informelles.

11. Bien qu'il soit important que seules les personnes visées puissent autoriser un paiement, cette autorisation survient habituellement après la conclusion d'une transaction ou après que le bien a été livré ou le service rendu. À ce moment, il est alors tard pour prendre une décision sur la pertinence de la dépense elle-même ou encore sur la disponibilité des crédits nécessaires pour faire face à cet engagement. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire d'appliquer des contrôles tout aussi rigoureux avant même qu'un représentant de la municipalité ne s'engage envers un fournisseur.

Résultats sur la conformité légale et réglementaire et sur la performance

12. Nous avons vérifié dans quelle mesure les trois municipalités auditées s'étaient conformées aux articles de la loi et à ceux de leur propre règlement en matière de délégation des pouvoirs de dépenser. La présente section porte sur les résultats de ces travaux.

Constat 1 : Les règlements en matière de délégation du pouvoir de dépenser des trois municipalités auditées sont conformes à la loi. Toutefois, les rapports transmis au conseil municipal portent uniquement sur les dépenses payées et à payer, sans inclure celles qui ont été engagées. Enfin, certaines non-conformités au règlement municipal propre à Cap-Santé et à Paspébiac ont été observées.

13. Nous présentons ci-dessous les principaux résultats de nos travaux sur la conformité concernant la délégation du pouvoir de dépenser.

		Cap-Santé	Paspébiac	Waterloo
Conformité du règlement en matière de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses à la LCV.		Oui	Oui	Oui
Conformité au cinquième alinéa de l'article 477.2 de la LCV : le fonctionnaire qui accorde une autorisation de dépenses l'indique dans un rapport qu'il transmet au conseil à la première séance ordinaire tenue après l'expiration d'un délai de 25 jours suivant l'autorisation.		Non	Non	Non
Respect du règlement municipal en matière de délégation du pouvoir de dépenser.		Partiellement	Partiellement	Généralement

Le symbole  représente des exigences de la loi et aux règlements municipaux.

14. La conformité au cinquième alinéa de l'article 477.2 de la LCV demeure un défi pour l'ensemble des municipalités qui ne disposent pas d'outils pour saisir et affecter les crédits concernant les dépenses au moment de leur autorisation. En l'absence de tels outils, la pratique courante est de faire rapport au conseil seulement sur les dépenses ayant fait l'objet d'une saisie dans la comptabilité (ex. : facture d'un fournisseur), et donc sur les dépenses payées et à payer.

15. Une reddition de comptes qui inclut les dépenses engagées permet au conseil d'avoir une vue complète du suivi budgétaire de la municipalité et d'effectuer une surveillance sur l'ensemble des pouvoirs qu'il a délégués.

16. En complément aux exigences légales et réglementaires, il est important d'instaurer des mécanismes pour assurer le respect des règles dont la municipalité s'est dotée en matière de délégation. Concrètement, cela est possible en appliquant certaines pratiques comme :

- ◆ Inclure, dans les outils servant à l'application et au contrôle de la délégation, l'ensemble de l'information nécessaire à l'autorisation de la dépense (ex. : traces formelles d'autorisation, montant, date d'autorisation);
- ◆ Définir des rôles et des responsabilités clairs et adaptés à chacune des étapes et les attribuer de manière à favoriser l'efficacité de l'ensemble du processus (ex. : la nature de la délégation peut être différente entre l'autorisation de la dépense et celle du paiement).

17. Ainsi, nos travaux ont permis de statuer sur la performance des municipalités relativement à la délégation du pouvoir de dépenser. Les résultats de ces travaux sont présentés ci-dessous pour chacune des municipalités auditées et tiennent compte de leurs spécificités et de leur contexte.

Ville de Cap-Santé

Constat 2 : Les mécanismes en place à Cap-Santé favorisent généralement le respect des règles de délégation et l'efficacité de l'ensemble du processus. Pour une situation spécifique, nous avons observé une non-conformité récurrente à l'une des dispositions du règlement.

18. Des mécanismes de contrôle ont été mis en place par le service de la trésorerie pour appliquer les règles de délégation du pouvoir de dépenser, notamment des procédures écrites. Nous avons également observé que des notes de révision sont présentes dans les documents à autoriser. Néanmoins, un fonctionnaire de la Ville procède à l'autorisation de certaines dépenses, bien qu'aucune délégation ne soit spécifiquement identifiée à cet égard au règlement.

19. Le règlement de Cap-Santé précise la nature de la délégation de l'autorisation de dépenser ainsi que l'autorisation de procéder au paiement comme tel (ex. : émission de chèque, paiement par voie électronique). Toutefois, à l'étape de l'autorisation du paiement, aucune modalité de contrôle n'est prévue au règlement ou dans un autre document officiel de la ville, afin de s'assurer que le bien reçu ou le service rendu concorde avec ce qui avait été convenu au préalable. Selon nos observations, cela se fait selon les mêmes règles que celles associées à l'autorisation des dépenses. Pour respecter les principes d'une saine gestion administrative, les règles relatives à l'autorisation de dépenser et de payer pourraient être différentes afin de considérer le contexte de la municipalité, ses besoins et le style de gestion désiré par le conseil.

Ville de Paspébiac

Constat 3 : À Paspébiac, peu de mécanismes formels sont mis en place pour assurer le respect des règles en matière de délégation du pouvoir de dépenser.

20. L'application des règles de délégation du pouvoir de dépenser est assurée essentiellement par le personnel de la trésorerie et la direction générale, et ce, souvent de manière informelle. À titre d'exemple, selon les représentants de la municipalité, pour une situation spécifique, un responsable d'activités budgétaires autorise des dépenses qui dépassent le montant maximal qui lui est autorisé, ce qui correspond à une non-conformité au règlement. Toujours selon eux, le supérieur et les membres du conseil sont au fait de cette situation et de la plupart des dépenses autorisées par les fonctionnaires. Ils sont même impliqués lors de l'autorisation de certaines de celles-ci. Cependant, cette pratique n'est pas formalisée ni documentée dans les procédures de la municipalité.

21. À Paspébiac, le règlement précise la délégation pour l'autorisation des dépenses ainsi qu'une délégation spécifique au trésorier pour payer certaines dépenses préalablement identifiées dans le règlement. Cependant, lors de l'autorisation du paiement, aucune modalité de contrôle n'est prévue au règlement ou dans un autre document officiel de la Ville, afin de valider si le bien reçu ou le service rendu concorde avec ce qui avait été convenu au préalable.

Ville de Waterloo

Constat 4 : À Waterloo, il y a peu de mécanismes formels en place pour encadrer l'application du règlement. Cependant, nous avons observé que les montants autorisés par la délégation du pouvoir de dépenser étaient généralement respectés.

22. Le contrôle des règles de délégation du pouvoir de dépenser est assuré essentiellement par le personnel de la trésorerie, sans mécanisme ni outil formels. Selon nos analyses, en ce qui concerne l'autorisation des paiements, les montants maximaux permis ainsi que les champs de compétence sont respectés par les responsables d'activités budgétaires et autres personnes ayant des pouvoirs de dépenser. Bien que cette façon de faire soit efficace, la Ville est tributaire des connaissances des personnes qui effectuent ces contrôles. Toutefois, nous avons constaté qu'il n'est pas toujours possible de savoir qui avait autorisé la dépense soit parce que le bon de commande n'était pas joint au dossier, soit parce que celui-ci n'était pas signé. Il manquait aussi d'autres informations sur des bons de commande, comme par exemple le nom du responsable, le montant ou une description claire des biens et des services. Ces contrôles seraient donc perfectibles par la Ville.

23. Le règlement de Waterloo précise la délégation pour différentes tâches, dont l'autorisation de la dépense, bien sûr, mais également l'autorisation d'effectuer des virements budgétaires et l'autorisation du trésorier de payer certaines dépenses préalablement identifiées. Par ailleurs, lors de l'autorisation du paiement, aucune modalité de contrôle n'est prévue au règlement ou dans un autre document officiel de la Ville, afin de valider si le bien reçu ou le service rendu concorde avec ce qui avait été convenu au préalable.

RECOMMANDATIONS

À Cap-Santé et à Paspébiac

- ▲ 1. Prendre les dispositions nécessaires pour respecter les règles en matière de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses ou les ajuster pour qu'elles correspondent aux besoins et à la réalité de la municipalité.

À Paspébiac et à Waterloo

- ▲ 2. Formaliser et standardiser les mécanismes et les outils d'autorisation utilisés par les responsables d'activités budgétaires pour assurer le contrôle des règles de délégation.

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 Cap-Santé

« La participation à un audit de performance portant sur l'encadrement du pouvoir de dépenser a été une expérience enrichissante pour l'équipe administrative de la Ville de Cap-Santé. Le processus réalisé avec les intervenants de la Commission municipale du Québec (CMQ) nous a permis d'identifier rapidement les pistes d'amélioration dans le but d'atteindre les objectifs de performance. En ce sens, nous nous sentons très près de l'atteinte de ces derniers, notamment par des ajustements réalisables à court terme au sein de nos mécanismes et règlements. Nous terminons le processus d'audit avec un sentiment de satisfaction en ce qui concerne les bonnes pratiques déjà acquises et un sentiment de volonté d'amélioration pour les pratiques à développer et à conforter.

« Parallèlement à cet audit, qui s'est déroulé sur une période de près de huit mois, nous avons déjà débuté les réflexions sur les pistes d'amélioration et serons en mesure de les mettre en œuvre rapidement. Le défi le plus complexe pour Cap-Santé concerne l'application de l'article 3.2 du règlement 15-222-1 qui concerne le % de variation autorisé poste budgétaire. Si l'on avait voulu appliquer à la lettre l'article 3.2 du règlement 15-222-1, il y aurait eu plus de 150 virements entre postes budgétaires à effectuer en 2022. Cela représente une lourdeur administrative évidente. Nous analyserons donc les règlements d'autres villes et poserons nos recommandations au Conseil municipal afin de rendre l'application du règlement 15-222-1 plus performante.

« En terminant, nous tenons à souligner le professionnalisme de l'équipe de la CMQ qui a réalisé l'audit de performance concernant l'encadrement du pouvoir de dépenser. »

Ville de Paspébiac

« La Municipalité de Paspébiac a pris connaissance du rapport d'audit de performance concernant l'encadrement du pouvoir de dépenser.

« Les recommandations émises par la Commission municipale du Québec sont accueillies favorablement par la Municipalité et elle y voit l'occasion de répondre aux nombreuses exigences légales et réglementaires. Il s'agit d'un bel exercice d'analyse qui s'inscrit dans la volonté de l'administration municipale d'améliorer de manière continue l'ensemble de ses processus.

« Merci à l'équipe de la Commission municipale du Québec pour les commentaires qui nous sont adressés, sa collaboration dans notre démarche et le soutien apporté. »

Ville de Waterloo

« C'est avec plaisir que la ville de Waterloo a participé à cet audit de performance et accueille favorablement les trois recommandations formulées par la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec à son endroit.

« D'ailleurs, ces recommandations rejoignent en tous points les objectifs que nous nous étions fixés à court terme.

« Conscients de la nécessité d'améliorer le processus d'encadrement du pouvoir de dépenser, nous avons déjà procédé à l'acquisition d'outils plus performants et adapté à nos besoins afin de faciliter et d'améliorer le suivi budgétaire et la prise de décision. De plus, nous avons entamé un processus de rédaction d'une planification stratégique et du cadre financier 2023-2028.

« Ainsi, toutes ces actions s'arrimeront parfaitement dans la réalisation d'une démarche de planification stratégique dont la ville de Waterloo souhaite se doter prochainement. »

- ANNEXE 1 À propos des audits
- ANNEXE 2 Sommaire des recommandations
- ANNEXE 3 Municipalités auditées
- ANNEXE 4 Rôles et responsabilités des principaux intervenants

À propos des audits

La responsabilité de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec consiste à exprimer une conclusion sur l'objectif de chaque audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces critères se fondent principalement sur les exigences prescrites par la *Loi sur les cités et villes* et également sur les saines pratiques de gestion liées aux activités auditées qui ont été promues par des organisations reconnues du milieu municipal ou d'autres secteurs pertinents.

OBJECTIFS DES AUDITS

Chapitre 1 : Contrôle et suivi budgétaires

Objectif

S'assurer que les municipalités disposent d'un encadrement en matière de contrôle et de suivi budgétaires adéquat, lequel favorise l'atteinte des objectifs et soutient une prise de décision éclairée.

Critères d'évaluation

- 1 L'encadrement en matière de contrôle et de suivi budgétaires est conforme à la loi et aux règlements municipaux applicables.
- 2 Les mécanismes nécessaires sont mis en œuvre afin d'appliquer les règles de contrôle et de suivi budgétaires établies par les municipalités.
- 3 Le suivi budgétaire effectué soutient une prise de décision éclairée et est réalisé en temps opportun.

Chapitre 2 : Délégation du pouvoir de dépenser

Objectif

S'assurer que les municipalités disposent d'un encadrement en matière de délégation du pouvoir de dépenser qui est efficient et conforme au cadre légal et réglementaire applicable.

Critères d'évaluation

- 1 La délégation du pouvoir de dépenser s'exerce en conformité avec la loi et les règlements municipaux applicables.
- 2 Les mécanismes en matière de délégation du pouvoir de dépenser contribuent à l'optimisation des opérations financières.

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 même que celle sur les missions d'appréciation directe visant la délivrance d'un rapport sur la conformité (NCMC 3531).

De plus, la Vice-présidence à la vérification applique la Norme canadienne de contrôle de qualité (NCCQ1) du *Manuel de CPA Canada – Certification*. Ainsi, elle maintient un système de contrôle de qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, la Vice-présidence à la vérification se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles prévues dans son code de déontologie, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

PORTÉE DES TRAVAUX

Les municipalités que nous avons auditées sont la Ville de Cap-Santé, la Ville de Paspébiac et la Ville de Waterloo. Nos travaux d'audit portent plus particulièrement sur l'encadrement du pouvoir de dépenser. L'audit du chapitre 1 traite du contrôle et du suivi budgétaires, alors que celui du chapitre 2 traite de la délégation du pouvoir de dépenser.

Les éléments ci-dessous de la gestion municipale ont été exclus de la portée de nos travaux d'audit :

- ◆ Processus d'élaboration et d'adoption du budget;
- ◆ Éléments de reddition de comptes externe (ex. : rapport financier, rapport du maire);
- ◆ Délégation en matière de gestion contractuelle;
- ◆ Délégation de responsabilités en gestion des ressources humaines (ex. : embauches, fins d'emplois, mesures disciplinaires);
- ◆ Délégation en matière de disposition des biens meubles municipaux;
- ◆ Délégation particulière donnée au greffier en sa qualité de président d'élection.

Afin de mener à bien ces travaux, nous avons analysé le processus, les rôles et responsabilités des intervenants de même que les pratiques administratives au sein des municipalités auditées. Pour ce faire, nous avons obtenu de l'information auprès des représentants des municipalités auditées, dont la direction générale, le service de la trésorerie et les responsables d'activités budgétaires, par le biais d'entrevues et de divers documents. Nous avons aussi examiné un échantillon de dépenses engagées par les municipalités entre 2020 et 2022. Enfin, pour les critères d'évaluation 1 de chacun des chapitres, nous avons analysé les éléments suivants afin d'évaluer la conformité des municipalités auditées à la loi et la conformité de leurs activités aux règlements qu'elles ont adoptés :

Chapitre 1 : Contrôle et suivi budgétaires

	Conformité des règlements et des activités à la <i>Loi sur les cités et villes</i>	Conformité des activités aux règlements municipaux	Exclusions liées aux règlements municipaux
Ville de Cap-Santé	art. 105.3 Reddition de comptes relative aux revenus et aux dépenses	Règlement n° 15-222-1 : <i>Règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires, ainsi que de la délégation des dépenses et contrats</i>	Gestion des ressources humaines (embauches, fins d'emplois et mesures disciplinaires) Processus en matière de gestion contractuelle Disposition des biens meubles municipaux
Ville de Paspébiac	art. 105.4 Dépôt des états comparatifs art. 477, al. 2 Adoption d'un règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires	Règlement n° 2018-472 : <i>Règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires</i>	
Ville de Waterloo	art. 477.1, al. 1 Disponibilité des crédits pour une dépense autorisée par le conseil	Règlement n° 21-922-1 : <i>Règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires ainsi que la délégation de pouvoirs</i>	

Chapitre 2 : Délégation du pouvoir de dépenser

	Conformité des règlements et des activités à la <i>Loi sur les cités et villes</i>	Conformité des activités aux règlements municipaux	Exclusions liées aux règlements municipaux
Ville de Cap-Santé	art. 477.2 Adoption d'un règlement en matière de délégation du pouvoir d'autoriser les dépenses	Règlement n° 15-222-1 : <i>Règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires, ainsi que de la délégation des dépenses et contrats</i>	Gestion des ressources humaines (embauches, de fins d'emploi et mesures disciplinaires)
Ville de Paspébiac		Règlement n° 2018-473 : <i>Règlement sur la délégation de pouvoir en matière d'autorisation de dépenses, ressources humaines et disposition de certains biens</i>	Processus en matière de gestion contractuelle Disposition des biens meubles municipaux
Ville de Waterloo		Règlement n° 21-922-1 : <i>Règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires ainsi que la délégation de pouvoirs</i>	Délégation particulière donnée au greffier en sa qualité de président d'élection

Conformément à la NCMC 3531 du *Manuel de CPA Canada – Certification*, il importe de mentionner que nous ne fournissons aucun avis juridique relativement à la conformité des municipalités auditées au cadre légal et réglementaire ayant trait à l'exercice du pouvoir de dépenser. En outre, nos constats ne peuvent avoir pour effet d'établir la validité ou la légalité des pratiques mises en place.

Nos travaux se sont déroulés essentiellement de septembre 2022 à mars 2023. Notre audit a porté principalement sur les activités des années 2020 à 2022. Toutefois, certains travaux ou certaines de nos observations pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les présents rapports ont été achevés le 12 mai 2023.

Sommaire des recommandations

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

Chapitre 1 : Contrôle et suivi budgétaires

Recommandation	Cap-Santé	Paspébiac	Waterloo
▲ 1. Améliorer et formaliser davantage les mécanismes d'autorisation des dépenses au moment de leur engagement pour disposer d'une information fiable et en temps opportun sur les crédits disponibles et ainsi pouvoir en faire une reddition de comptes adéquate.	◆	◆	◆
▲ 2. Prendre les dispositions nécessaires pour respecter les règles en matière de contrôle et de suivi budgétaires ou les ajuster pour qu'elles correspondent aux besoins et à la réalité de la municipalité.	◆	◆	
▲ 3. Mettre en place un moyen efficient et adapté de rendre la documentation relative à la comptabilité accessible à l'ensemble des personnes concernées de l'administration pour des fins de contrôle, mais aussi pour des consultations et des usages postérieurs.		◆	◆

Chapitre 2 : Délégation du pouvoir de dépenser

Recommandation	Cap-Santé	Paspébiac	Waterloo
▲ 1. Prendre les dispositions nécessaires pour respecter les règles en matière de délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses ou les ajuster pour qu'elles correspondent aux besoins et à la réalité de la municipalité.	◆	◆	
▲ 2. Formaliser et standardiser les mécanismes et les outils d'autorisation utilisés par les responsables d'activités budgétaires pour assurer le contrôle des règles de délégation.		◆	◆

Municipalités auditées

Pour réaliser le présent audit, trois municipalités ont été sélectionnées :

- ◆ La Ville de Cap-Santé;
- ◆ La Ville de Paspébiac;
- ◆ La Ville de Waterloo.

Elles ont été sélectionnées parmi celles comptant de 2 000 à 9 999 habitants. Notre choix a été basé sur l'information disponible, soit principalement des données financières et des informations publiées sur les sites Web des municipalités. Nous présentons ci-après des données générales portant sur les municipalités auditées ainsi que de l'information en lien avec le sujet.

	Cap-Santé	Paspébiac	Waterloo
Information générale			
Loi d'application	<i>Loi sur les cités et villes</i>	<i>Loi sur les cités et villes</i>	<i>Loi sur les cités et villes</i>
Région administrative	Capitale-Nationale	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	Estrie
Population 2023 (hab.)	3 629	3 198	5 318
Encadrement du pouvoir de dépenser			
◆ Règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires	Règlement combiné	Deux règlements distincts	Règlement combiné
◆ Règlement en matière de délégation du pouvoir de dépenser			
Charges par habitant en 2021 excluant l'amortissement (\$)	1 628	1 536	1 820
Endettement total net à long terme par 100 \$ de RFU en 2021 (\$)	2,58	3,37	4,40
Excédent de fonctionnement accumulé / Revenus de fonctionnement en 2021 (%)	(3,81)	27,43	33,86
Nombre de personnes concernées par l'encadrement du pouvoir de dépenser	5	5	9

Sources : Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, décret de population 2023, et municipalités auditées.

Rôles et responsabilités

L'encadrement du pouvoir de dépenser fait intervenir l'ensemble des services de la municipalité en ce qui concerne la définition des objectifs, l'élaboration du budget et la collecte de données ainsi que les opérations et la reddition de comptes. Voici les rôles et responsabilités de certains intervenants exerçant des responsabilités spécifiques en matière de contrôle et de suivi budgétaires et de délégation du pouvoir de dépenser :

- ◆ Le conseil municipal est responsable d'adopter le budget de la municipalité. Il est également investi du pouvoir d'adopter différents règlements relatifs à l'administration des finances et d'autoriser les dépenses de celle-ci. À ce titre, il est donc responsable d'adopter le règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires ainsi que le règlement relatif à la délégation du pouvoir d'autoriser une dépense, le cas échéant. Le conseil est également appelé à exercer son rôle de surveillance et à prendre différentes décisions à la lumière de l'information de gestion émanant des mécanismes de contrôle et de suivi budgétaires mis en place.
- ◆ La direction générale assure notamment les communications entre le conseil et les autres fonctionnaires et employés de la municipalité. En collaboration avec les autres services de la municipalité et parties prenantes, elle prépare le budget, le plan triennal d'immobilisations de la municipalité et les autres plans, programmes et projets destinés à en assurer le bon fonctionnement. Ces documents sont soumis au conseil municipal et sont accompagnés de ses observations et recommandations. Elle veille à l'exécution des règlements de la municipalité et des décisions du conseil ainsi qu'à l'emploi des crédits aux fins pour lesquelles ils ont été votés.
- ◆ La personne responsable de la trésorerie assure notamment une reddition de comptes et une production de l'information financière conformes à la volonté du conseil et à la loi. De plus, elle doit, de concert avec la direction générale, s'assurer de mettre en place des contrôles adéquats pour garantir le respect du règlement relatif au contrôle et au suivi budgétaires par les fonctionnaires et employés municipaux.
- ◆ Les responsables d'activités budgétaires (responsables des services) fournissent l'information nécessaire à l'établissement des prévisions et au suivi budgétaire. Dans le cadre de leurs activités, ils sont tenus de respecter la réglementation municipale et, conséquemment, d'effectuer un suivi régulier de leur budget et de justifier tout écart budgétaire constaté.

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous