

COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC

COMMUNICATION
DE L'INFORMATION FINANCIÈRE
À LA MUNICIPALITÉ DE FRANKLIN

AUDIT DE PERFORMANCE

AVRIL 2024

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 : 978-2-550-97413-0 (imprimé)

ISBN : 978-2-550-97414-7 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2024

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous

La Commission municipale a annoncé, en octobre 2023, des travaux d'audit dans la Municipalité de Franklin concernant la communication de l'information financière. Ces travaux ont été réalisés par la Vice-présidence à la vérification de la Commission. Le présent document constitue le rapport de cette dernière. Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, ce rapport est acheminé à la municipalité concernée. Il est également transmis à la ministre des Affaires municipales et diffusé sur le site Web de la Commission.

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

Le président,



Jean-Philippe Marois

Québec, avril 2024

Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, le rapport d'audit de performance portant sur la communication de l'information financière est adressé à la Municipalité de Franklin, plus particulièrement à son conseil municipal.

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

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

La vice-présidente à la vérification,



Nancy Klein

Québec, avril 2024

▲ Municipalité auditée



Tracé de 1927 du Conseil privé (non définitif)

▲ Communication de l'information financière à la Municipalité de Franklin



Table des matières

1 / Notre audit	7
2 / Nos résultats	10
Quelles sont les exigences et les saines pratiques?	10
Quels sont les constats de notre audit?	12
Autres observations	16
Que recommandons-nous?	16
Commentaires de la municipalité auditée	17
Annexes	18

Sigles

DEPIM	Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale
MRC	Municipalité régionale de comté
PTI	Programme triennal d'immobilisations

01

Notre audit

1. La présente section inclut de l'information qui explique la nature de notre audit. Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation y afférents et la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Le cadre légal ainsi que les rôles et les responsabilités des principales parties prenantes sont détaillés à l'annexe 2.

Qu'avons-nous audité?

2. Le présent rapport d'audit porte sur la communication de l'information financière qu'effectue la Municipalité de Franklin dans le cadre du processus budgétaire et de la reddition de comptes.

3. Au Québec, lorsqu'elles communiquent de l'information financière, les municipalités locales (municipalités) doivent respecter plusieurs obligations établies entre autres par le *Code municipal du Québec* (Code municipal). Le législateur exige qu'elles présentent au conseil municipal et à la population une information pertinente portant sur les finances municipales, et ce, selon des délais prescrits.

4. À ce titre, elles doivent entre autres adopter un budget et déposer un rapport financier. Le budget représente un outil de planification financière essentiel, puisqu'il vise à concrétiser les orientations du conseil municipal, tout en tenant compte des moyens dont dispose la municipalité. Le rapport financier, pour sa part, présente notamment dans quelle mesure les ressources financières ont été utilisées en fonction de ce qui était prévu au budget. Le budget et le rapport financier sont donc des outils cruciaux pour les membres du conseil et pour la population, puisque les informations qu'ils contiennent décrivent les finances de leur municipalité et reflètent les décisions prises.

5. Les travaux d'audit dont ce rapport découle ont été réalisés de manière à répondre à deux objectifs : celui de s'assurer que la reddition de comptes diffusée à la population la renseigne adéquatement sur les finances de la Municipalité; et celui d'évaluer si l'information fournie aux membres du conseil municipal pour l'élaboration et l'adoption du budget permet à ces derniers de prendre des décisions éclairées.

6. Ces travaux d'audit portent sur la communication d'informations financières effectuée entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2023. Toutefois, certaines observations ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Qui avons-nous audité?

7. La municipalité de Franklin est située dans la région administrative de la Montérégie et fait partie de la municipalité régionale de comté (MRC) du Haut-Saint-Laurent. Sa loi d'application est le Code municipal et, en 2024, sa population est estimée à 1 707 personnes. Au cours de la période audité, la Municipalité a composé avec des élections municipales générales et un roulement de personnel qui ont modifié la composition du conseil municipal et de l'équipe administrative.

8. Pour communiquer des informations financières aux résidentes et résidents de son territoire, la Municipalité de Franklin exploite entre autres un site Web, une page Facebook et un bulletin d'information municipale. Le site Web contient différents documents mis à la disposition du public, dont certains concernent l'état des finances de la Municipalité. Quant au bulletin municipal, il est

Processus budgétaire

Le processus budgétaire consiste en un ensemble d'activités dans le cadre desquelles la municipalité s'acquitte de ses responsabilités relatives, notamment, à l'élaboration, à l'adoption et à la diffusion du budget.

Reddition de comptes

Pour les fins du présent rapport, la reddition de comptes est définie comme un ensemble d'informations destinées à la population et permettant la compréhension des finances d'une municipalité ainsi que l'évaluation de sa performance. Elle vise à lui démontrer l'arrimage entre les objectifs, les obligations, les capacités organisationnelles et les résultats atteints.

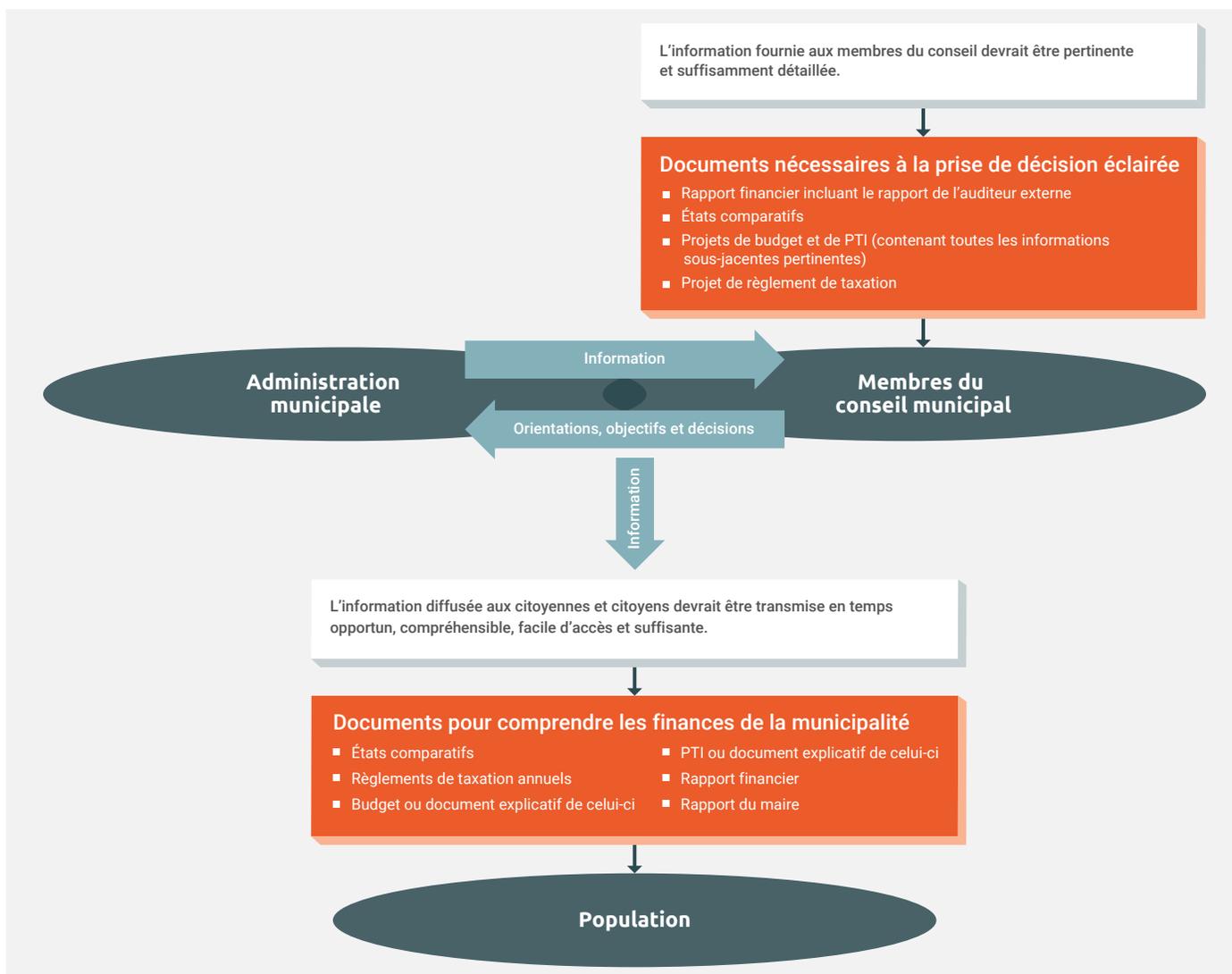
publié tous les deux mois et distribué par la poste à la population. Il contient des informations liées aux actualités municipales, qui portent, à certaines occasions, sur le processus budgétaire, la taxation et les résultats financiers.

9. En parallèle, pour transmettre des informations financières aux membres du conseil, la Municipalité a recours à l'application de communication collaborative Microsoft Teams. Différents documents y sont rangés, dans un répertoire dont les membres du conseil et la direction de la Municipalité partagent l'accès. Des informations sont également transmises aux membres du conseil par messagerie électronique.

Pourquoi avons-nous réalisé cet audit?

10. Pour comprendre les enjeux propres à leur municipalité et s'impliquer dans les processus décisionnels de manière éclairée, les membres du conseil doivent disposer d'informations pertinentes, tout comme les citoyennes et citoyens qui souhaitent connaître la gestion de leur municipalité et participer à la vie municipale. La figure 1 présente l'information financière couverte par le présent audit qui est communiquée par une municipalité.

Figure 1 La communication de l'information financière¹



1. La figure présente uniquement l'information traitée dans le cadre de notre mission d'audit.

11. Ainsi, une municipalité qui communique des informations financières de qualité, en quantité suffisante et en temps opportun à sa population et aux membres de son conseil outille ceux-ci d'une manière qui les rend en mesure de mieux suivre et évaluer ses performances.

12. À l'inverse, lorsque la communication des informations financières destinées à la population ou au conseil comporte des lacunes, par exemple sur le plan du respect des exigences légales, cela peut entraîner une diminution de la confiance de la population envers l'administration de la municipalité et des décisions moins éclairées de la part des membres du conseil. Plus particulièrement, cela peut entraîner des interprétations erronées de l'état des finances de la municipalité, par le conseil comme par la population. De plus, cela ne favorise pas la transparence et la compréhension juste de la gestion municipale ou de l'utilisation des fonds publics, qui sont essentielles à une saine démocratie.

13. Dans un rapport d'enquête publié en octobre 2023, la Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (DEPIM) de la Commission municipale du Québec faisait part de ses préoccupations quant au processus budgétaire de la Municipalité de Franklin. Dans les circonstances, il était recommandé que la Commission procède à un audit. Après une analyse préliminaire des risques, la Vice-présidence à la vérification a observé différents enjeux relatifs à la communication de l'information financière et a décidé de réaliser un audit. Le présent rapport est le résultat de celui-ci.

Comment cet audit est-il utile ?

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



02

Nos résultats

15. Les paragraphes qui suivent présentent les exigences légales et réglementaires et les saines pratiques, ainsi que les constats de notre audit.

Quelles sont les exigences et les saines pratiques?

Le symbole  représente les exigences.

Pour aller plus loin

La Vice-présidente à la vérification a réalisé des travaux ayant mené aux rapports suivants :

- ◆ [Information sur le site Web des municipalités;](#)
- ◆ [Taxation : information aux citoyens;](#)
- ◆ [Processus budgétaire.](#)

Ces rapports fournissent différents renseignements pertinents concernant les informations à communiquer à la population ainsi qu'aux membres du conseil municipal.

	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Chaque année, un budget présentant les prévisions de revenus et de dépenses pour l'année financière à venir doit être préparé et adopté entre le 15 novembre et le 31 décembre ou, en cas d'année électorale, le 31 janvier de l'année suivante.  ◆ Afin d'élaborer un budget municipal, les membres du conseil devraient obtenir de l'information suffisante notamment sur les revenus et les dépenses, y compris les sommes servant à rembourser les dettes, les affectations ainsi que tout déficit, le cas échéant. ◆ L'information fournie aux membres du conseil devrait être comparable à celle des années précédentes afin de permettre une analyse des tendances historiques dans les revenus et les dépenses. Elle devrait également expliquer les différentes variations dans les prévisions par rapport aux budgets précédents et l'incidence de celles-ci sur la taxation et le niveau de service à la population.
<p>Budget</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Le budget ou le document explicatif de celui-ci doit être distribué gratuitement à chaque adresse civique sur le territoire. La municipalité peut décréter que le budget ou le document explicatif de celui-ci sera publié dans un journal diffusé sur son territoire.  ◆ Un document explicatif du budget doit être déposé et diffusé par la municipalité. Il doit montrer les estimations de revenus et de dépenses pour l'exercice financier courant en comparaison avec celles de l'exercice précédent et toute autre information jugée utile par la municipalité.  ◆ Pour favoriser la compréhension de la population, les variations significatives des estimations des revenus et des dépenses devraient être mises en évidence, expliquées et reliées à leur effet sur la taxation.
<p>Programme triennal d'immobilisations (PTI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Chaque année, au plus tard le 31 décembre ou, en cas d'année électorale, le 31 janvier de l'année suivante, un PTI doit être adopté. Il doit présenter, sur un horizon de trois ans et en phases annuelles, l'objet, le montant et le mode de financement des dépenses en immobilisations prévues dont la période de financement excède 12 mois. 

Programme triennal d'immobilisations (PTI) (suite)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Comme pour le budget ou le document explicatif de celui-ci, le PTI ou un document explicatif de celui-ci doit être distribué gratuitement à chaque adresse civique sur le territoire. En plus ou au lieu de cette distribution, la municipalité peut décréter que le PTI ou le document explicatif de celui-ci sera publié dans un journal diffusé sur son territoire. 	
Rapport financier	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Le rapport financier doit être déposé en séance du conseil municipal, puis transmis à la ou au ministre des Affaires municipales au plus tard le 15 mai de l'année suivant l'exercice audité (ou au plus tard à la date déterminée par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation par tolérance administrative). ◆ La municipalité devrait le rendre disponible à la population, notamment en permettant sa consultation à partir de son site Web. 	
États comparatifs	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Deux états comparatifs doivent être déposés lors de la dernière séance ordinaire du conseil tenue au moins quatre semaines avant la séance à laquelle il est prévu d'adopter le budget. ◆ Le premier état compare les revenus et les dépenses de l'exercice financier en cours avec ceux de l'exercice financier précédent pour la période définie par le Code municipal. ◆ Le second état comparatif doit faire une mise à jour des revenus et des dépenses qui sont prévus pour la totalité de l'exercice financier en cours et les comparer avec ce qui avait été prévu initialement dans le budget de ce même exercice. ◆ Les états comparatifs présentent une information de choix, tant pour les membres du conseil municipal qui devront adopter le budget que pour les contribuables qui souhaitent connaître l'état des finances de leur municipalité et évaluer le budget à venir. Il est donc important que la Municipalité facilite la consultation de cette information, par exemple en la diffusant sur son site Web. 	
Rapport de la mairesse ou du maire sur les faits saillants du rapport financier et du rapport du vérificateur externe (rapport de la mairesse ou du maire)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Lors d'une séance ordinaire tenue au plus tard en juin, la mairesse ou le maire doit faire rapport à la population des faits saillants du rapport financier et du rapport du vérificateur externe (auditeur indépendant). ◆ Ce rapport de la mairesse ou du maire devrait informer la population sur l'état des résultats ainsi que sur l'état de la situation financière de la municipalité, incluant la dette et les excédents accumulés. ◆ Le rapport doit être diffusé sur le territoire de la municipalité, conformément aux modalités de diffusion déterminées par le conseil. ◆ À titre d'outil de vulgarisation des états financiers facilitant la compréhension de la population quant à la gestion financière de la municipalité, ce rapport devrait être fiable, clair et complet. 	

Règlement de taxation

- ◆ Les règlements de taxation doivent être rendus disponibles à la population par la municipalité.
- ◆ La population devrait être en mesure de comparer les taux de taxation de l'année en cours avec ceux des années précédentes, ce qui implique que la municipalité veille à ce que ses règlements de taxation, actuels et antérieurs, soient à leur disposition, en les diffusant, par exemple, sur son site Web.



Quels sont les constats de notre audit ?

Le saviez-vous ?

Les rapports *Adoption du budget*, *Adoption du programme triennal d'immobilisations* et *Transmission des rapports financiers* ont pris pour objectif de vérifier la conformité des municipalités de 100 000 personnes et moins concernant respectivement l'adoption du budget annuel de l'exercice 2021, l'adoption du programme triennal d'immobilisations 2021-2023 et la transmission des rapports financiers des exercices 2016 à 2020 au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

Constat 1 : La reddition de comptes effectuée par la Municipalité de Franklin ne permet pas aux citoyennes et citoyens de disposer de l'ensemble des informations nécessaires pour bien comprendre les finances de celle-ci.

16. Les informations communiquées par la Municipalité de Franklin dans le cadre de l'adoption du budget et du PTI et dans le cadre de la reddition de comptes sont insuffisantes, entre autres parce que la Municipalité ne se conforme pas pleinement aux exigences légales en matière de reddition.

17. En effet, elle n'a pas produit les états comparatifs des exercices 2021 et 2022, alors qu'ils auraient dû être déposés lors d'une séance du conseil municipal. Les états comparatifs contiennent de l'information importante pour la population, puisqu'ils lui offrent la possibilité, par exemple, d'évaluer si les résultats de l'exercice financier s'alignent sur les prévisions budgétaires initiales. En outre, concernant les PTI, celui de 2022-2024 et celui de 2023-2025 ne précisent pas les modes de financement des projets prévus. Cette information est pourtant requise par le Code municipal, entre autres parce qu'elle permet d'apprécier les projets à la lumière de la capacité de payer des contribuables et de l'endettement d'une municipalité.

18. De plus, les informations contenues dans certains documents distribués et diffusés par la Municipalité de Franklin sont incomplètes. Ainsi, celles présentées dans les budgets ou les documents explicatifs des budgets ainsi que celles comprises dans les rapports du maire n'expliquent pas les décisions prises quant à la taxation, ni l'état des finances de la Municipalité et son évolution. Par exemple, aucune explication n'a été fournie quant à l'augmentation du taux de la taxe foncière générale entre 2020 et 2021, ou encore quant à l'augmentation des revenus issus de la taxe foncière générale entre 2021 et 2022, malgré un gel des taux.

19. Par ailleurs, la Municipalité a modifié sa manière de présenter l'information relative à ses postes budgétaires, entre l'élaboration du budget 2023 et celle du budget 2024. Ce changement occasionne des enjeux de compréhension des données comparatives présentées au budget 2024. Au moment de nos travaux, la Municipalité n'avait présenté aucune explication ou information à la population permettant de comprendre ces différences.

20. Les informations communiquées par la Municipalité ne sont pas transmises à la population en temps opportun. En effet, comme l'illustre le tableau 1, qui présente certains résultats de nos travaux, la Municipalité n'a pas toujours respecté les délais prescrits par le Code municipal concernant l'adoption ou le dépôt en séance du conseil municipal de plusieurs documents liés au processus budgétaire ou aux redditions de comptes de nature financière. Or, ces délais légaux constituent un repère important pour déterminer le temps opportun pour communiquer ces informations.

Tableau 1 Respect des échéances de dépôt, d'adoption ou de transmission de documents de reddition de comptes par la Municipalité de Franklin à la date de fin de nos travauxLégende :  Conforme  Non conforme

	Échéance légale	Date de dépôt, d'adoption ou de transmission	Appréciation
Dépôt des états comparatifs¹			
2021	Au plus tard le 4 octobre 2021	Non déposés	
2022	Au plus tard le 7 novembre 2022	Non déposés	
2023	Au plus tard le 6 novembre 2023	6 novembre 2023	
Adoption du budget et du PTI			
2022	Au plus tard le 31 janvier 2022 ²	25 janvier 2022	
2023	Au plus tard le 31 décembre 2022	23 janvier 2023	
2024	Au plus tard le 31 décembre 2023	19 décembre 2023	
Transmission des états financiers à la ministre des Affaires municipales			
2020	Au plus tard le 15 mai 2021 (30 juin 2021) ³	19 novembre 2021	
2021	Au plus tard le 15 mai 2022	9 novembre 2022	
2022	Au plus tard le 15 mai 2023 (15 juin 2023) ³	Non transmis	
Dépôt du rapport de la mairesse ou du maire			
2020	Au plus tard le 30 juin 2021	6 décembre 2021	
2021	Au plus tard le 30 juin 2022	7 novembre 2022	
2022	Au plus tard le 30 juin 2023 ⁴	Non déposé	

1. La méthode suivie pour déterminer la date de la séance ordinaire la plus tardive à laquelle les états comparatifs auraient dû être déposés est présentée à l'annexe 3.

2. L'année 2021 ayant été une année électorale, la date limite d'adoption du budget a été reportée au 31 janvier 2022.

3. Bien que les lois applicables exigent que les rapports financiers soient transmis le 15 mai par les municipalités locales, les MRC et les communautés métropolitaines, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a appliqué une tolérance administrative quant à la date butoir de transmission des rapports financiers pour ces exercices financiers.

4. Les états financiers ainsi que le rapport de la mairesse ou du maire de l'exercice 2022 n'avaient pas été déposés à la date de fin de nos travaux.

21. À titre d'exemple, les rapports financiers des exercices 2020 et 2021 ont été transmis au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation plusieurs mois après l'échéance légale, empêchant du même coup que le dépôt des rapports du maire soit fait dans les délais prescrits. De plus, le budget de l'année 2023 a été adopté après l'échéance.

22. Le non-respect des exigences rapportées dans le tableau 1 démontre la persistance de problèmes à la Municipalité. En effet, un rapport d'audit portant sur l'ensemble des municipalités du Québec publié en mars 2022 par la Commission municipale du Québec démontre que la Municipalité ne s'est pas non plus conformée aux exigences légales portant sur les délais de transmission des rapports financiers des exercices 2016 à 2020.

23. Enfin, les documents nécessaires à la compréhension de l'état des finances de la Municipalité qui ont été produits par celle-ci ne sont pas tous facilement accessibles.

24. D'une part, ces documents n'ont pas tous été déposés sur le site Web de la Municipalité, ce qui empêche la population de les consulter librement et au moment qui lui convient le mieux. À cet égard, une personne souhaitant prendre connaissance des derniers rapports financiers de la Municipalité sans savoir qu'ils sont disponibles sur le site du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, ou encore qui souhaiterait consulter le règlement de taxation de l'exercice 2022, doit adresser une demande à la Municipalité.

25. D'autre part, certains documents sont difficiles à trouver, bien qu'ils soient disponibles sur le site Web. C'est le cas du PTI 2022-2024, que l'on obtient en consultant le procès-verbal de la séance au cours de laquelle il a été adopté ou à l'issue d'une recherche à travers les versions numériques des bulletins d'information municipale. Quant au PTI 2023-2025, il est accessible par le biais d'un hyperlien menant au budget 2023.

26. Le fait que les informations fournies à la population soient insuffisantes, qu'elles ne lui soient pas transmises en temps opportun ou que certaines de ces informations soient difficilement accessibles nuit au principe de transparence dont la Municipalité devrait faire preuve. Cela peut empêcher la population de comprendre les résultats financiers de la Municipalité (ex. : l'évolution des revenus et des dépenses, de la dette, des excédents de fonctionnement accumulés) et d'être informée des conséquences des décisions prises par cette dernière, notamment sur leur compte de taxes. Enfin, cela entraîne une réduction de la capacité des Franklinoises et Franklinois à entrer en dialogue éclairé avec la Municipalité. De fait, ils ne peuvent pleinement jouer leur rôle auprès des membres du conseil, notamment pour influencer les processus décisionnels tels que l'adoption du budget, du PTI et des règlements de taxation, particulièrement lors des périodes de questions des séances du conseil municipal.

Constat 2 : Les membres du conseil municipal ont accès à plusieurs documents pertinents lors du processus d'élaboration et d'adoption du budget. Toutefois, ceux-ci ne contiennent pas toutes les informations nécessaires à une prise de décision éclairée.

27. La Municipalité met à la disposition des membres du conseil une importante quantité d'informations financières pertinentes lors de l'élaboration et de l'adoption des budgets, mais celles-ci présentent certaines lacunes.

28. D'une part, plusieurs documents mis à leur disposition répètent sensiblement les mêmes informations, et il est ardu de repérer les plus récents ou de cibler les plus pertinents. Toutefois, la situation s'est améliorée lors du processus budgétaire 2024.

29. D'autre part, la documentation mise à la disposition des membres du conseil ne contient pas l'ensemble des informations pertinentes nécessaires à l'élaboration et à l'adoption des budgets. Ainsi, la Municipalité ne leur a pas communiqué d'état de situation de la dette ou, sauf lors du budget de l'année 2022, d'état de situation des excédents de fonctionnement accumulés. Il est pourtant important pour les membres du conseil d'avoir accès à ces informations, en particulier lorsque la Municipalité a des retards importants dans le dépôt de ses rapports financiers. Dans le cas de la Municipalité de Franklin, faute d'avoir disposé de tels états de situation, le conseil a dû adopter le budget de l'exercice 2024 en s'appuyant sur les informations contenues au rapport financier de l'exercice 2021, puisque la préparation de celui de 2022 n'était toujours pas terminée.

30. Exception faite de certaines prévisions dont les variations ont été justifiées dans les budgets des années 2022 et 2024, les documents mis à la disposition des membres du conseil sont pauvres en détails et ne leur permettent pas de comprendre les choix et les variations des prévisions budgétaires qui leur sont proposées.

31. Ainsi, les informations contenues dans ces documents n'expliquent pas l'existence de variations importantes des montants inscrits à certains postes, d'une année à l'autre. Elles ne mettent pas non plus en lumière les raisons ayant mené au maintien d'une dépense au même niveau sans l'indexer.

32. Nous avons également observé que les membres du conseil municipal reçoivent des propositions de scénarios de taxation indiquant des prévisions de revenus en fonction de différentes options de taux de taxation. Cependant, ces scénarios ne sont pas assortis d'informations portant sur l'effet du taux de taxation qu'ils choisiront sur les excédents qui seront générés ou sur les dépenses qui pourraient être augmentées ou réduites, notamment celles qui concernent les services offerts à la population.

33. Bien que la Municipalité affirme expliquer ses prévisions budgétaires de manière verbale aux membres du conseil, cette pratique constitue un risque pour la préservation de la mémoire organisationnelle. En effet, lors d'un changement d'administration ou de conseil municipal, l'accès à un historique des analyses et des décisions du conseil permet de recomposer les choix budgétaires effectués, de comprendre certaines variations et, éventuellement, de ne pas reproduire certaines erreurs commises relativement aux prévisions budgétaires.

34. Le fait que les documents fournis aux membres du conseil se multiplient sans contenir toutes les informations qui leur sont nécessaires pour prendre des décisions éclairées peut également entraîner des conséquences pour la Municipalité. En effet, les interventions des membres du conseil sont plus susceptibles d'être mal alignées sur leurs objectifs, les besoins de la population et les ressources de la Municipalité.

Autres observations

35. Les constats du présent rapport tiennent compte de la situation observée au sein de la Municipalité jusqu'au moment de mettre fin à nos travaux d'audit, soit le 29 février 2024. Depuis cette date, la Municipalité a entrepris des actions permettant de corriger certaines des lacunes présentées dans le présent rapport. Par exemple, elle a transmis son rapport financier 2022 au MAMH et elle a communiqué davantage d'information financière sur son site Web. Bien que nous reconnaissons les efforts mis en œuvre, nous encourageons la Municipalité, lors de l'élaboration de son plan d'action, à entreprendre une réflexion pour agir globalement sur les causes des lacunes observées.

Que recommandons-nous ?

À la Municipalité de Franklin, il est recommandé de :

- ▲1. Produire en temps opportun et veiller à diffuser et à rendre facilement accessible l'ensemble des informations nécessaires à la compréhension des finances de la Municipalité par la population, particulièrement celles requises par le Code municipal.
- ▲2. Revoir et améliorer les documents présentés aux membres du conseil lors de l'élaboration et de l'adoption du budget en leur fournissant notamment :
 - ◆ des informations sur l'état de situation de la dette et des excédents de fonctionnement accumulés;
 - ◆ des informations permettant de comprendre les choix et les variations des prévisions budgétaires.

Commentaires de la municipalité auditée

La municipalité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires officiels, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Municipalité de Franklin

« La Municipalité de Franklin a pris acte du rapport d'audit de performance de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec concernant la communication de l'information financière à la Municipalité de Franklin, ainsi que des deux constats et des deux recommandations qu'il contient.

« La Municipalité de Franklin s'engage à mettre en place les mesures nécessaires, adaptées à son contexte, pour communiquer adéquatement et efficacement les informations financières de la Municipalité en respectant les lois et règlements en place, le tout dans une perspective de transparence et de saines pratiques de gestion des deniers publics. En ce sens, les recommandations émises par la Commission municipale du Québec seront suivies.

« De plus, des changements ont été opérés au cours des derniers mois et la stabilité retrouvée au sein de la direction générale permettra d'assurer un suivi constant sur la situation de la communication de l'information financière de la Municipalité de Franklin, notamment avec le support d'une firme de consultant externe en comptabilité municipale.

« En terminant, nous tenons à remercier l'équipe de la Commission pour son dévouement, son professionnalisme et sa disponibilité. »

- ANNEXE 1 À propos de l'audit
- ANNEXE 2 Renseignements complémentaires
- ANNEXE 3 Détermination de la date de dépôt des états comparatifs

À propos de l'audit

La responsabilité de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec consiste à exprimer une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances. Ces critères se fondent principalement sur les lois et règlements ainsi que sur les saines pratiques reconnues du milieu municipal ou d'autres secteurs pertinents en matière de communication de l'information financière aux conseils municipaux et à la population.

OBJECTIFS DE L'AUDIT

Objectif 1

Évaluer si l'information fournie aux membres du conseil pour l'élaboration et l'adoption du budget leur permet de prendre des décisions éclairées.

Critères d'évaluation

- 1.1 L'information pertinente est communiquée aux membres du conseil.
- 1.2 L'information communiquée aux membres du conseil est suffisamment détaillée pour expliquer les choix et les variations dans les prévisions budgétaires.

Objectif 2

S'assurer que la reddition de comptes diffusée aux citoyennes et citoyens les renseigne adéquatement sur les finances de la Municipalité.

Critères d'évaluation

- 2.1 L'information est suffisante pour favoriser la compréhension des citoyennes et citoyens.
- 2.2 L'information est disponible en temps opportun au plus grand nombre de citoyennes et citoyens et ces derniers peuvent facilement y avoir accès.

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

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

PORTÉE DES TRAVAUX

La municipalité que nous avons auditée est la Municipalité de Franklin. Nos travaux d'audit portent plus particulièrement sur la communication de l'information financière aux membres du conseil municipal et à la population, dans le cadre du processus budgétaire et de la reddition de comptes.

Afin de mener à bien ces travaux, nous avons analysé les pratiques en vigueur à la Municipalité et les processus pertinents. Nous avons obtenu de l'information auprès des représentantes et représentants de la Municipalité au moyen d'entrevues et demandé divers documents. Nous avons également analysé le contenu de plusieurs documents dont la production et la transmission au public sont exigées par la loi ou recommandées dans les saines pratiques.

Nos travaux se sont déroulés principalement d'octobre 2023 à février 2024 et se sont terminés le 29 février 2024. Les actions entreprises par la Municipalité postérieures à cette date n'ont pas été considérées dans le présent rapport. Notre audit a porté essentiellement sur les activités des années 2021 à 2023. Toutefois, certaines de nos observations pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

La qualité des prévisions financières ainsi que le contrôle et le suivi budgétaires n'ont pas été couverts par ces travaux. De plus, nous n'avons pas audité la comptabilisation des transactions financières et leur présentation dans les rapports financiers. Par ailleurs, bien que, dans son rapport publié en octobre 2023, la DEPIM faisait part de préoccupations quant aux règles relatives à la détermination des taux de taxation, nous avons décidé de ne pas auditer les taux de taxation déterminés par le conseil municipal.

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

Le présent rapport a été achevé le 22 avril 2024.

Renseignements complémentaires

Cadre légal

Le *Code municipal du Québec*, la *Loi sur la fiscalité municipale* et le *Règlement obligeant le dépôt et la publication d'un document explicatif du budget municipal* instituent le cadre légal de la communication de l'information financière au conseil municipal et à la population auquel doivent se conformer les municipalités.

Ainsi, les articles 953.1 à 957 du Code municipal régissent le processus de prévision des revenus et des dépenses des municipalités, qui doivent produire un PTI et un budget. Elles doivent préparer, adopter et distribuer ces documents en respectant une démarche établie et en fonction d'échéanciers précis. C'est aussi en vertu du Code municipal que les rapports financiers (article 176.1), les états comparatifs (article 176.4) et les rapports du vérificateur externe (article 966.3) des municipalités doivent être déposés en séance, que la mairesse ou le maire doit faire rapport à la population des faits saillants du rapport financier et du rapport du vérificateur externe et que ce rapport doit être distribué sur le territoire (article 176.2.2).

La *Loi sur la fiscalité municipale*, par son article 263, détermine que la ou le ministre des Affaires municipales peut adopter un règlement afin que le dépôt et la publication du document explicatif soient obligatoires. Le *Règlement obligeant le dépôt et la publication d'un document explicatif du budget municipal* a ainsi été sanctionné en 1981 à cet effet.

Rôles et responsabilités

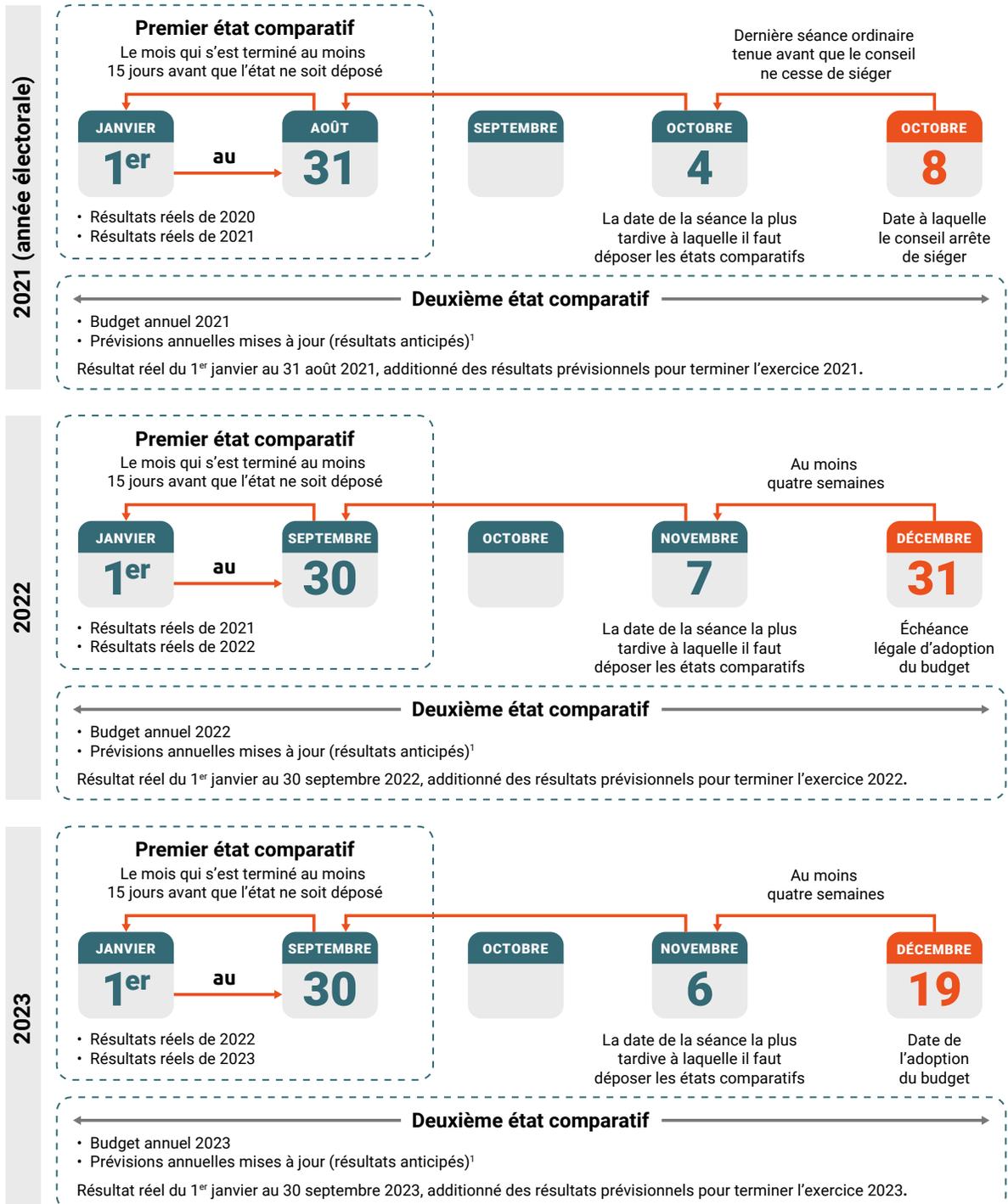
Nous présentons ci-après les principaux rôles et responsabilités, directement en lien avec le sujet audité, du conseil municipal et des responsables des unités de l'administration municipale concernées.

<p>Conseil municipal</p>	<p>Présidé par la mairesse ou le maire, le conseil municipal veille à la saine administration de la Municipalité, en prenant notamment des décisions sur ses orientations, ses priorités et ses finances. À cet égard, il :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ doit préparer et adopter le PTI et le budget par l'entremise duquel il vote les crédits; ◆ peut adopter tout règlement relatif à l'administration de la Municipalité, notamment pour imposer une taxe aux contribuables; ◆ peut exiger une reddition de comptes aux fonctionnaires de la Municipalité.
<p>Direction générale et greffe-trésorerie</p>	<p>La direction générale et le greffe-trésorerie assure les communications entre les fonctionnaires et le conseil municipal, en veillant à ce que les décisions de ce dernier soient respectées. Entre autres, elle a pour responsabilités :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ d'aider à préparer le budget et de le mettre à la disposition des membres du conseil; ◆ de rendre des comptes sur le fonctionnement de la Municipalité devant le conseil; ◆ de préparer et de déposer des états comparatifs; ◆ de produire un rapport financier et de le déposer accompagné du rapport du vérificateur externe.
<p>Direction générale adjointe et greffe-trésorerie adjoint</p>	<p>À la municipalité de Franklin, la direction générale adjointe et le greffe-trésorerie adjoint exerce notamment des tâches de soutien à la direction générale et au greffe-trésorerie en ce qui concerne la planification, l'organisation, la direction et le contrôle de l'administration municipale. En cas d'absence de la personne responsable de la direction générale et du greffe-trésorerie, la personne responsable de la direction générale adjointe et du greffe-trésorerie adjoint peut en exercer les fonctions.</p>

Détermination de la date de dépôt des états comparatifs

La figure 2 présente la méthode suivie pour déterminer la date de dépôt des états comparatifs selon les dates d'adoption du budget et les périodes sur lesquelles devront porter les données financières.

Figure 2 Dates limites pour déposer les états comparatifs à Franklin de 2021 à 2023



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

**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous