



Rapport

Audit d'optimisation des ressources – Gouvernance financière



Raymond Chabot
Grant Thornton

Le 30 novembre 2022

Présenté à :



Le 30 novembre 2022

Aux membres du conseil municipal
Ville de Farnham
477, rue de l'Hôtel-de-Ville
Farnham (Québec) J2N 2H3

Objet : Rapport – Audit d'optimisation des ressources – Gouvernance financière

Mesdames, Messieurs,

Nous avons le plaisir de vous présenter notre rapport portant sur l'information relative à la gouvernance financière à la Ville de Farnham (ci-après la « Ville »).

Ce mandat a été réalisé en vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes, et le présent rapport doit être déposé à la première séance du conseil municipal qui suit sa réception par la direction de la Ville. Il doit également être publié sur le site Internet de la Commission municipale du Québec.

Nous tenons à souligner l'excellente collaboration de toutes les personnes rencontrées au cours de la réalisation du mandat.

Nous vous prions de recevoir, Mesdames, Messieurs, nos salutations les plus distinguées.

*Raymond Chabot Grant Thornton S.E. N.C. R. L.*¹

¹ CPA auditeur, permis de comptabilité publique n° A129112

Table des matières

1.	Contexte.....	1
2.	Objectifs de l'audit et portée des travaux	2
3.	Résultats de l'audit.....	4
4.	Conclusion	12
5.	Objectif et critères d'audit	14

1. Contexte

1.1. CONTEXTE

Les municipalités de 10 000 à 99 999 habitants, dans un objectif d'optimisation des ressources, doivent octroyer un mandat d'audit de l'optimisation des ressources (VOR) tous les deux ans.

Afin de se conformer à cette exigence, la Ville a mandaté Raymond Chabot Grant Thornton S.E.N.C.R.L. dans le but de réaliser le mandat de VOR pour l'année 2022.

La Ville a connu, au cours des dernières années, une croissance démographique importante : de 9 604 habitants en 2019, elle est passée à 10 036 habitants en 2020 et à 10 581 habitants en 2021. Cette croissance fait en sorte que les besoins de la population sont également grandissants; la Ville doit donc être en mesure de fournir les services requis à l'ensemble des citoyens. Pour ce faire, elle doit par ailleurs s'assurer de maintenir ses infrastructures existantes et évaluer les investissements requis afin de livrer les services attendus par la population. Cette gestion des infrastructures doit être effectuée avec une vision à long terme, en considérant la capacité financière de la Ville.

La viabilité financière d'une Ville commence par une bonne gouvernance et une saine gestion des finances. À cet effet, une Ville doit évoluer dans un contexte d'équilibre budgétaire et être en mesure de générer des excédents afin de pouvoir agir en cas d'imprévu; elle doit en outre contrôler son niveau de dette afin de ne pas compromettre sa viabilité à long terme et assurer une équité intergénérationnelle.

Dans ce contexte, nous avons jugé pertinent que le mandat de VOR porte sur la gouvernance financière, ce qui permettra à la Ville d'obtenir des recommandations visant à disposer d'un processus de gestion financière favorisant une situation viable à long terme.

2. Objectifs de l'audit et portée des travaux

2.1. OBJECTIFS DE L'AUDIT

En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes (LCV), nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur la gouvernance financière.

Cet audit avait pour objectifs de s'assurer que la Ville gère sa situation financière pour favoriser une situation viable à long terme et qu'elle fournit de l'information financière suffisante aux élus et aux citoyens.

Responsabilités de la direction

La direction de la Ville est responsable de la gouvernance financière de celle-ci. Elle est également responsable de la mise en place des systèmes, des procédures et des contrôles lui permettant de planifier, de gérer et de suivre ses activités financières, et ce, conformément aux règles en vigueur et aux saines pratiques de gestion.

Responsabilité de l'auditeur

Notre responsabilité consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous estimons que nous avons recueilli des 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 derniers sont exposés à la section 5.2.

Nous avons planifié et réalisé notre mission d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001, *Missions d'appréciation directe* du *Manuel de CPA Canada – Certification*. Cette norme requiert que nous planifions et réalisons la mission de façon à obtenir une assurance raisonnable à l'égard de notre conclusion sur l'objectif de l'audit.

L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'une mission réalisée conformément à cette norme permettra toujours de détecter tout cas important de non-conformité ou les déficiences significatives qui pourraient exister. Les cas de non-conformité ou les déficiences significatives en lien avec les critères peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et ils sont considérés comme significatifs lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce qu'ils, individuellement ou collectivement, puissent influencer sur les décisions des utilisateurs de notre rapport. Une mission d'assurance raisonnable visant la délivrance d'un rapport de l'auditeur implique la mise en œuvre de procédures en vue d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement une conclusion et obtenir un niveau d'assurance élevé. La nature, le calendrier et l'étendue des procédures d'audit choisies relèvent de notre jugement professionnel, et notamment de notre évaluation des risques de non-conformité ou de déficiences significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Notre indépendance et notre contrôle qualité

Nous nous sommes conformés aux règles ou au code de déontologie pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable et se rapportant aux missions de certification, qui sont publiés par les différents organismes professionnels comptables, lesquels reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Le cabinet applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ) 1, *Contrôle qualité des cabinets réalisant des missions d'audit ou d'examen d'états financiers et d'autres missions de certification* et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

2.2. PORTÉE DES TRAVAUX

Nos travaux d'audit ont été effectués sur la période du 1^{er} juin 2022 au 30 novembre 2022. Nous avons toutefois tenu compte d'informations qui nous ont été transmises jusqu'en décembre 2022.

Nos travaux ont porté sur les activités en matière de gestion financière au cours des exercices 2021 et 2022, incluant le processus budgétaire 2022 (réalisé au cours de l'année 2021 par la Ville), ainsi que sur les activités de suivi et de reddition de comptes des exercices 2021 et 2022.

Cet audit ne porte pas sur les prévisions relatives au budget et les analyses de la situation financière effectuées par la Ville, et ne vise pas non plus à établir un diagnostic de la situation financière de la Ville.

À la fin de nos travaux, un rapport préliminaire comprenant nos constats a été présenté aux instances concernées de la Ville, et ce, aux fins de discussions. Par la suite, le rapport final a été transmis aux mêmes instances pour l'élaboration d'un plan d'action et d'un échéancier pour la mise en œuvre des recommandations les concernant.

3. Résultats de l'audit

3.1. GOUVERNANCE

Une bonne gestion des finances commence par la mise en place d'une structure de gouvernance où les rôles et responsabilités des élus et de la direction sont clairement définis. Le conseil municipal a la responsabilité de déterminer la vision, les objectifs et les cibles à atteindre visant à guider la direction dans sa gestion financière. Ces éléments sont habituellement communiqués par l'entremise d'un plan stratégique établissant les orientations afin de répondre aux besoins des citoyens. Le conseil municipal se doit également d'analyser l'information produite par la direction afin d'exercer une surveillance des activités de la Ville, et ce, dans le but d'atteindre les objectifs et les cibles établis. De plus, malgré le fait que des élections municipales générales se tiennent tous les quatre ans, le conseil municipal doit s'assurer d'instaurer une vision, des objectifs et des cibles à long terme.

En ce qui concerne la direction, celle-ci planifie, organise, exécute et surveille les activités de gestion financière de la Ville en se basant sur les orientations stratégiques et les politiques approuvées par le conseil municipal. Elle doit donc mettre en place les processus adéquats pour ce faire et s'assurer d'avoir à sa disposition les ressources humaines nécessaires afin de s'acquitter de ses responsabilités.

Selon les informations reçues dans le cadre de nos travaux, il y a eu, par le passé, des incompréhensions de la part du conseil municipal à l'égard du rôle que celui-ci doit jouer, principalement en ce qui concerne les activités courantes de la Ville. À cet égard, en juin 2022, les élus ont participé à une session de formation portant sur le rôle des élus municipaux. Cependant, bien que les rôles et responsabilités des élus et de la direction relatifs à la gestion financière semblent maintenant mieux maîtrisés et qu'ils nous aient été décrits, ils ne sont pas formalisés.

Vision à long terme de la gestion financière

En 2017, la Ville a élaboré son plan stratégique 2017-2027, qui est constitué de 11 orientations stratégiques basées sur les axes suivants : Transport et tourisme; Vie communautaire, sports, loisirs, familles et aînés; Environnement et urbanisme; Administration, économie et employabilité. Cependant, ce plan stratégique a été élaboré par l'ancienne direction; il n'a pas fait l'objet d'un suivi formel et n'est pas utilisé dans le cadre du processus décisionnel des instances de la Ville.

Afin de communiquer la vision et les orientations du conseil municipal et de discuter des différents enjeux de la Ville, des rencontres hebdomadaires ont lieu entre les élus et la direction de la Ville, et un comité plénier se réunit sur une base mensuelle. Cependant, bien que ces rencontres fassent état des activités courantes de la Ville, elles n'abordent pas la vision à long terme de la gestion financière. En effet, la Ville n'est pas dotée d'un cadre adapté à sa réalité afin de gérer sa situation financière à long terme, et ce, de façon structurée, en fonction de stratégies, de politiques et de procédures établies et formalisées.

Selon les informations recueillies, la Ville gère sa situation financière par l'entremise de son processus budgétaire, soit en établissant son budget de fonctionnement sur une base annuelle ainsi que son budget d'investissement au moyen de son plan triennal des immobilisations (« PTI »). Cependant, le processus budgétaire de la Ville ne tient pas compte d'une vision ni d'objectifs et de cibles à plus long terme.

Politiques et procédures

La Ville a adopté des politiques ou règlements en lien avec la gestion financière, dans le but d'encadrer certaines de ses activités courantes ou afin de répondre à des exigences législatives, tels que :

- Règlement 640, *Règlement concernant la délégation de certains pouvoirs d'autoriser des dépenses, de signer des documents ou d'engager la Ville de Farnham*;
- Règlement 471, *Règlement décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires*;
- Règlement 617, *Règlement sur la gestion contractuelle*;
- Politique de capitalisation et d'amortissement des dépenses en immobilisations.

Cependant, nous n'avons pas relevé de politiques permettant d'encadrer et d'orienter les actions selon des objectifs et des cibles rattachés à la vision financière à long terme de la Ville. À cet égard, la Ville aurait avantage à mettre en place les politiques suivantes :

- Politique de gestion de la dette;
- Politique de gestion des surplus;
- Politique de gestion des actifs.

De telles politiques permettraient d'établir certains objectifs et certaines cibles en lien avec la gestion financière.

Politique de gestion de la dette

La gestion de la dette à long terme vise à s'assurer que le niveau d'endettement de la Ville est raisonnable, en fonction de la capacité de payer des citoyens, et que le niveau de la dette n'a pas d'impact négatif sur les générations futures.

Nous avons comparé le ratio de la dette à long terme de la Ville de Farnham à celles de 19 autres villes de taille similaire¹² :

	Ratio - Dette à long terme
Ville de Farnham	115%
Moyenne - 19 villes similaires	117%
Variation	-2%

Nous pouvons constater que le ratio de dette à long terme est similaire à celui de villes de taille comparable. Bien que la Ville soit en bonne posture en ce qui a trait à son niveau de dette à long terme, une politique de gestion de la dette à long terme permettrait de déterminer les règles afin d'encadrer la prise de décision relativement à l'endettement, et ce, incluant le processus de décision dans le cadre de l'établissement du budget annuel et du PTI, ainsi que pour tout autre projet d'investissement.

¹ Selon les états financiers au 31 décembre 2021 ou au 31 décembre 2020, en fonction de la disponibilité de ceux-ci.

² Ratio déterminé selon le calcul suivant : dette à long terme / revenus de fonctionnement.

Une telle politique permettrait également d'établir un cadre au moyen duquel effectuer un suivi en ce qui concerne le niveau de la dette à long terme et déterminer les cibles et les indicateurs à respecter en matière de dette à long terme, d'assurer le respect du principe d'équité intergénérationnelle, de prévoir les impacts à long terme sur le service de la dette de la Ville et sur sa fiscalité pour les années à venir, et d'assurer le respect des lois applicables³.

Politique de gestion des surplus

Le conseil municipal ainsi que l'ensemble des gestionnaires d'une Ville se doivent d'assurer une saine gestion des fonds publics. À cet effet, la Ville doit prévoir des réserves suffisantes pour faire face aux situations imprévues, éviter des variations importantes au niveau de la taxation foncière, ou réaliser certains projets ou certaines initiatives. De plus, la Ville étant en pleine croissance, elle se doit d'investir dans ses actifs et ses infrastructures et de recourir pour ce faire à différents leviers pour optimiser ses investissements.

Nous avons comparé les différentes réserves disponibles au 31 décembre 2021 de la Ville à celles de 19 autres villes de taille similaire⁴ :

	Excédent du fonctionnement non affecté	Excédent du fonctionnement affecté	Réserves financières et fonds réservés
Ville de Farnham	678 000 \$	474 000 \$	167 000 \$
Moyenne - 19 villes similaires	4 454 266 \$	1 681 340 \$	1 614 267 \$
Variation	(3 776 266) \$	(1 207 340) \$	(1 447 267) \$

Nous pouvons constater que l'excédent du fonctionnement non affecté, l'excédent du fonctionnement affecté ainsi que les réserves financières et fonds réservés de la Ville sont significativement inférieurs à ceux de villes de taille comparable.

La mise en place d'une politique de gestion des surplus permettrait d'encadrer les prises de décisions en ce qui concerne la gestion des surplus, soit :

- Définir le seuil minimal de surplus non affecté ainsi que les règles d'utilisation;
- Définir les modalités de constitution et d'utilisation des surplus affectés;
- Définir les règles pour la création et l'utilisation des réserves;
- Définir les cibles, telles que les excédents de fonctionnement accumulés sur les revenus de fonctionnement.

Politique de gestion des actifs

L'adoption d'une politique de gestion des actifs permet au conseil municipal et aux gestionnaires de la Ville de documenter les lignes directrices qu'ils veulent se donner sur les questions reliées à la gestion de l'ensemble des actifs. Une telle politique inclut :

- Le contexte de la gestion des actifs;
- Les orientations quant aux risques, aux coûts et aux services;
- Les directives pour la prise de décisions en ce qui concerne les acquisitions, le remplacement et l'aliénation des actifs;
- Les approches de financement privilégiées;
- Les rôles et responsabilités des élus et du personnel en matière de gestion des actifs.

³ Code municipal du Québec (L.R.Q., chapitre C-27.1) et Loi sur les dettes et les emprunts municipaux (L.R.Q., chapitre D-7).

⁴ Selon les états financiers au 31 décembre 2021 ou au 31 décembre 2020, en fonction de la disponibilité de ceux-ci.

Recommandations

- Nous recommandons à la Ville de formaliser et de communiquer les rôles et responsabilités des élus et de la direction en ce qui concerne la gouvernance et la gestion financière, et ce, par l'entremise des diverses politiques à instaurer.
- Nous recommandons à la Ville de se doter d'outils visant à renforcer sa gestion financière à long terme, soit un plan financier à long terme (5 ans) et un plan d'investissement à long terme (PDI), s'alignant sur la vision, les orientations stratégiques ainsi que les différents enjeux de la Ville.
- Nous recommandons à la Ville de mettre en place les politiques suivantes visant à encadrer et à orienter les actions en fonction des objectifs et des cibles rattachés à la vision financière à long terme de la Ville :
 - Politique de gestion de la dette;
 - Politique de gestion des surplus;
 - Politique de gestion des actifs.

3.2. PLANIFICATION FINANCIÈRE À LONG TERME ET REDDITION DE COMPTES

Comme il a été mentionné à la section précédente, la Ville gère sa situation financière par l'entremise de son processus budgétaire, incluant le budget d'investissement par l'intermédiaire du plan triennal des immobilisations (« PTI »).

Processus budgétaire

Planification du budget

Le processus budgétaire est un processus annuel pour une Ville. Cependant, une planification budgétaire efficace et efficiente doit tenir compte de la vision à moyen et à long terme de la Ville afin d'établir une ligne directrice pour l'exercice d'élaboration du budget. Par exemple, la planification du budget devrait tenir compte de la planification stratégique de la Ville et des objectifs découlant de celle-ci, des enjeux spécifiques de la Ville ainsi que des besoins et de la capacité de payer des citoyens.

Une telle planification favorise une saine gestion des finances de la Ville et permet une prise de décisions basée sur les priorités plutôt que sur des décisions à court terme.

À cet effet, aucun document de planification (directive) n'a été élaboré et communiqué afin d'établir les lignes directrices pour l'élaboration du budget, et ce, en ce qui concerne tant le budget de fonctionnement que le PTI. L'absence d'une telle planification ne permet pas aux responsables des services de tenir compte de la vision et des orientations du conseil municipal dans le cadre de l'établissement des priorités budgétaires.

De plus, des écarts importants entre les montants budgétés, en ce qui a trait tant aux revenus qu'aux dépenses, pourraient entraîner un déficit en fin d'année, donner une perception d'une mauvaise gestion des dépenses publiques et entraîner un mécontentement de la population.

Élaboration du budget

Le processus budgétaire débute au niveau des services, ceux-ci élaborant une première version du budget, et ce, par poste budgétaire. Chacun des services est par la suite rencontré par le directeur général et la trésorière afin de passer en revue chacun des postes budgétaires. Une fois l'exercice complété, le budget détaillé est présenté conseil municipal, tout comme chacun des projets prévus au PTI, aux fins de validation et de priorisation.

De plus, nous avons été en mesure de constater les éléments suivants en lien avec le processus budgétaire :

- L'information présentée aux membres du conseil municipal pour le budget de fonctionnement est suffisamment documentée, détaille clairement les prévisions budgétaires élaborées par la Ville et permet une prise de décisions éclairée par le conseil municipal;
- Les différents services sont directement impliqués dans l'élaboration du budget de fonctionnement, ce qui favorise la sensibilisation aux enjeux de contrôle et de suivi budgétaires ainsi qu'au respect des prévisions;
- Les différents services sont directement impliqués dans l'élaboration du PTI. Cependant, nous avons noté que l'information présentée n'était pas uniforme d'un service à l'autre, celle-ci se limitant souvent au nom du projet;
- Il y a peu de justificatifs à l'égard des coûts estimés et présentés pour chacun des projets, et ce, afin d'appuyer le montant prévu au budget pour un projet donné;
- Le processus budgétaire de la Ville ne tient pas compte d'une vision ni d'objectifs ou de cibles à plus long terme. D'ailleurs, en ce qui concerne le budget de fonctionnement et le PTI, nous n'avons pas été en mesure de faire le lien entre les décisions prises et les orientations stratégiques de la Ville;
- Nous avons noté des écarts importants entre le budget relatif à 2022 et à 2023, aux montants de 8,4 M\$ et de 2 M\$ respectivement, présenté au PTI pour 2021-2023, et le budget relatif à 2022 et à 2023, aux montants de 20,5 M\$ et de 11,3 M\$ respectivement, présenté au PTI pour 2022-2024, ce qui pourrait révéler un manque de visibilité sur les investissements et la capacité financière à long terme, incluant le niveau de la dette à long terme.

Adoption du budget

En vertu de la LCV, le conseil municipal se doit de préparer le budget et de l'adopter au plus tard le 31 décembre lors d'une séance exclusive, sauf pour une année d'élection générale, où la date limite d'adoption du budget est reportée au 31 janvier. La Ville a adopté son budget 2022 le 6 décembre 2021.

Planification financière à long terme

La planification financière à long terme est le processus visant à aligner la capacité financière sur les objectifs à long terme de la Ville. La planification financière utilise des prévisions visant à donner un aperçu de la capacité financière future pour que des stratégies puissent être élaborées en vue d'atteindre une viabilité à long terme, en tenant compte des objectifs, des services à offrir ainsi que des différents enjeux financiers auxquels la Ville sera confrontée au cours des prochaines années.

Cette planification financière à long terme permet d'orienter les décisions en ce qui concerne les budgets (fonctionnement et PTI), le niveau de taxation, la dette à long terme, etc.

Selon les documents obtenus, nous avons été en mesure de constater que la Ville présentait certaines données à l'égard de sa situation financière (pourcentage des revenus provenant des taxes, pourcentage de l'excédent de fonctionnement accumulé sur les revenus, endettement total à long terme par unité d'évaluation, etc.) et qu'elle comparait celles-ci avec les données d'autres villes de taille comparable ou avec celles de certains regroupements. Cependant, ces données ne sont pas liées à des cibles ou à des indicateurs de performance permettant de suivre la performance en matière de gestion financière, et ce, en lien avec les objectifs de la Ville.

De plus, nous avons constaté que, hormis en ce qui a trait à son processus budgétaire, la Ville ne s'était pas dotée d'outils visant à renforcer sa gestion financière à long terme, tels qu'un plan financier à long terme et un plan d'investissement à long terme (PDI). Ceux-ci s'alignent généralement sur les orientations stratégiques ainsi que sur l'analyse des besoins des citoyens et permettent à une municipalité de prévoir sa situation financière sur un horizon à long terme. Les bénéfices retirés de ces outils, combinés à des politiques et à des procédures telles que celles mentionnées à la section 3.1, permettront au conseil municipal et à la direction d'assurer une gouvernance adéquate et prudente en ce qui concerne :

- les investissements en immobilisations qui ont une longue durée de vie et qui nécessitent un suivi tout au long de la période concernée
- les impacts de ces investissements sur la dette à long terme de la Ville;
- les dépenses de fonctionnement, incluant l'évaluation de l'impact de variables critiques telles que la croissance des salaires, les décisions en matière de développement, l'évolution des taux d'intérêt et de l'inflation, la croissance de la population et des besoins de celle-ci ainsi que le niveau de taxation. Ces variables pourraient engendrer des problématiques si elles ne sont pas considérées et analysées sur un horizon à plus long terme.

Reddition de comptes

Afin d'assurer une bonne gestion financière, la direction ainsi que les élus doivent disposer d'une information financière fiable et compréhensible, et ce, en temps opportun. Une telle information permet d'apprécier l'état des finances de la Ville et la performance financière de celle-ci.

À cet égard, le conseil municipal reçoit mensuellement une série de documents aux fins de suivis, soit :

- Suivi des activités d'investissement;
- Registre des chèques émis;
- Dépenses de représentation et de déplacement;
- État des revenus et dépenses;
- Subventions aux organismes.

Cependant, selon les informations recueillies, ces documents ne font pas l'objet d'une analyse détaillée et sont très peu discutés dans le cadre des comités pléniers où ils sont déposés. Plus spécifiquement, en ce qui concerne l'état des revenus et dépenses, nous avons constaté que les causes des écarts observés par rapport aux prévisions budgétaires ne sont pas mentionnées. De plus, bien que les activités d'investissement soient suivies durant l'année pour ce qui est des dépenses engagées, il n'y a pas de suivi des écarts par rapport aux dépenses prévues par l'entremise du PTI, ni du niveau de réalisation des projets.

Il est à noter que, pour l'année 2021, bien que la Ville ait utilisé 91 % du budget d'investissement prévu, seuls 26 % des dépenses effectuées constituaient des dépenses prévues au PTI 2021-2023 et que 74 % des dépenses effectuées n'étaient pas prévues au budget initial.

La LCV prévoit également certaines exigences en matière de reddition de comptes à l'égard du processus budgétaire :

- Dépôt de deux états comparatifs lors de la dernière séance ordinaire du conseil municipal tenue au moins quatre semaines avant la séance où le budget de l'exercice financier suivant est adopté (à la dernière séance ordinaire tenue avant que le conseil municipal cesse de siéger lors d'une année d'élection générale) :
 - comparaison des revenus et dépenses réels (exercice en cours) avec ceux de l'exercice précédent;
 - comparaison des revenus et dépenses prévus (exercice en cours) avec le budget.

La Ville a procédé au dépôt de ces deux états comparatifs le 4 octobre 2021, comme prévu, soit à la dernière séance ordinaire tenue avant que le conseil municipal cesse de siéger, puisque 2021 était une année d'élection générale. Cependant, ceux-ci ne contiennent aucune explication des écarts budgétaires ni des écarts avec l'exercice précédent.

Finalement, nous pouvons constater qu'il y a eu des écarts significatifs par rapport aux revenus et aux dépenses budgétés, principalement en ce qui concerne 2021. Bien que de tels écarts puissent avoir été réalisés à la suite de situations imprévues ou de décisions prises après l'adoption du budget, une évaluation est nécessaire afin de déterminer les améliorations requises au processus budgétaire de la Ville dans le but d'accroître la précision de celui-ci.

Analyses complémentaires et indicateurs

Les rapports financiers et le processus de suivi budgétaire ne permettent pas à eux seuls d'avoir un portrait révélateur de la situation financière d'une municipalité. Ils doivent être accompagnés d'analyses complémentaires permettant d'évaluer certains faits saillants du rapport financier et en y ajoutant des informations additionnelles. Ces analyses complémentaires seront effectuées à partir d'indicateurs jugés importants dans le milieu municipal, des budgets annuels et des projections financières à plus long terme qui visent à soutenir l'atteinte des cibles et des objectifs de la municipalité. De plus, certaines de ces informations pourraient être mises en parallèle avec celles de villes comparables à des fins d'évaluation de la situation financière globale par rapport à ces autres villes.

Comme il a été mentionné dans la section « Planification financière à long terme », la Ville effectue actuellement des analyses, et ce, principalement dans le cadre de son processus budgétaire, à l'égard de certains ratios relatifs à sa situation financière, qu'elle compare avec ceux d'autres villes de taille comparable ou de certains regroupements de villes. Cependant, ces données ne sont pas liées à des cibles ou à des indicateurs de performance permettant de suivre la performance en matière de gestion financière, et ce, en lien avec les objectifs de la Ville. En effet, la Ville n'a pas établi ses cibles et ses indicateurs financiers. Or, ces données lui permettraient de suivre et d'évaluer certaines préoccupations de gestion de la direction et des élus.

Recommandations

- Nous recommandons à la Ville de mettre en place un processus formel décrivant le processus de planification, d'élaboration et d'adoption du budget et détaillant les différentes étapes de ce processus ainsi que les attentes et les mesures à mettre en œuvre à l'égard de celui-ci. Ce processus devrait englober le budget de fonctionnement et le budget relatif aux immobilisations.
- Nous recommandons à la Ville, dans le cadre du processus d'élaboration du budget :
 - de rédiger une directive établissant les lignes directrices pour l'élaboration du budget, et ce, conformément aux orientations stratégiques de la Ville. Cette directive devrait être communiquée à l'ensemble des parties prenantes participant à la préparation du budget – PTI et fonctionnement;
 - d'identifier l'information à fournir (description détaillée, financement prévu, méthode d'établissement du montant de la dépense, lien avec les orientations stratégiques, etc.) relativement aux projets d'investissement présentés par les différents services afin de s'assurer que celle-ci est uniforme d'un service à l'autre – PTI;
 - d'élaborer, de présenter et de détailler le budget des immobilisations au-delà de l'exercice suivant sur la durée du PTI afin d'établir une vision précise des investissements prévus au cours des prochaines années – PTI.
- Nous recommandons à la Ville d'établir des cibles et des indicateurs de performance permettant de suivre la performance en matière de gestion financière, et ce, en lien avec ses objectifs, et de suivre et d'évaluer certaines préoccupations de gestion de la direction et des élus.
- Nous recommandons à la Ville de procéder à un suivi formel des écarts entre le réel et les prévisions budgétaires et de le présenter au conseil municipal, qui devrait à son tour effectuer un suivi à ce sujet.
- Nous recommandons au conseil municipal de procéder à un suivi formel des activités d'investissement, soit un suivi des écarts par rapport aux dépenses projetées par l'entremise du PTI et à l'égard du niveau de réalisation des projets.
- Nous recommandons à la Ville, dans le cadre du dépôt des états comparatifs tel qu'exigé par la LCV, de procéder à une analyse formelle des écarts budgétaires ou des écarts avec l'exercice précédent. Celle-ci devrait faire l'objet d'un suivi formel du conseil municipal.

4. Conclusion

La Ville, du fait de la croissance démographique importante qu'elle a connue au cours des dernières années, gère des budgets de plus en plus importants (budget de fonctionnement de 18,5 M\$ en 2022 et budget pour les immobilisations supérieur à 20 M\$). Cette croissance fait en sorte que les besoins de la population sont grandissants. La Ville doit pouvoir fournir les services nécessaires à l'ensemble des citoyens, tout en considérant sa capacité financière.

Ce mandat de VOR visait donc à évaluer si la gouvernance financière était efficace et efficiente. En conclusion, bien que la Ville ait mis en place certains mécanismes en lien avec sa gestion financière, celle-ci pourrait, à notre avis, faire l'objet d'améliorations significatives qui permettraient d'optimiser l'utilisation des ressources de la Ville.

Gouvernance

Une bonne gestion des finances débute par la mise en place d'une structure de gouvernance où les rôles et responsabilités des élus et de la direction sont clairement définis. Les rôles et responsabilités des élus et de la direction semblent maîtrisés. Cependant, ceux-ci ne sont pas formalisés.

La vision, les orientations du conseil municipal et les différents enjeux sont discutés dans le cadre de rencontres hebdomadaires entre les élus et la direction de la Ville, de même qu'au sein d'un comité plénier qui se réunit sur une base mensuelle. Cependant, ces rencontres n'abordent pas la vision à long terme de la gestion financière et la Ville ne s'est pas dotée d'un cadre adapté à sa réalité afin de gérer sa situation financière à long terme, et ce, de façon structurée, en fonction de stratégies, de politiques et de procédures établies et formalisées.

En ce qui concerne la mise en place de politiques ou de règlements en lien avec la gestion financière, la Ville a instauré des politiques ou des règlements afin d'encadrer ses activités courantes ou de répondre à des exigences législatives. Cependant, nous n'avons pas relevé de politiques permettant d'encadrer et d'orienter les actions selon des objectifs et des cibles rattachés à la vision financière à long terme de la Ville, soit une politique de gestion de la dette, une politique de gestion des surplus et une politique de gestion des actifs. Celles-ci permettraient d'établir certains objectifs et certaines cibles en lien avec la gestion financière.

Planification financière à long terme et reddition de comptes

Comme il a été mentionné à la section précédente, la Ville gère sa situation financière par l'entremise de son processus budgétaire, incluant le budget d'investissement par l'intermédiaire du plan triennal des immobilisations (PTI).

Cependant, aucun document de planification (directive) n'a été élaboré et communiqué afin d'établir les lignes directrices pour l'élaboration du budget, et ce, autant en ce qui concerne le budget de fonctionnement que le PTI. Une telle planification permettrait aux responsables des services de tenir compte de la vision et des orientations du conseil municipal dans le cadre de l'établissement des priorités budgétaires.

En ce qui concerne l'élaboration du budget, nous avons été en mesure de constater que l'information présentée aux membres du conseil municipal relativement au budget de fonctionnement est suffisamment documentée et leur permet de prendre des décisions éclairées.

Pour ce qui est du budget des immobilisations (PTI), nous avons noté que l'information présentée n'était pas uniforme d'un service à l'autre, celle-ci se limitant souvent au nom du projet. Nous avons également constaté qu'il y avait peu de justificatifs à l'égard des coûts estimés et présentés pour chacun des projets, et qu'il existait des écarts importants entre le budget relatif à 2022 et à 2023 présenté au PTI pour 2021-2023, et le budget relatif à 2022 et à 2023 présenté au PTI pour 2022-2024, ce qui révèle un manque de visibilité sur les investissements et la capacité financière à long terme.

Finalement, le processus budgétaire de la Ville ne tient pas compte d'une vision ni d'objectifs ou de cibles à plus long terme.

Planification financière à long terme

La Ville présente certaines données relatives à sa situation financière et elle compare celles-ci avec les données d'autres villes de taille comparable ou avec celles de certains regroupements. Cependant, ces données ne sont pas liées à des cibles ou à des indicateurs de performance permettant de suivre la performance en matière de gestion financière, et ce, en lien avec les objectifs de la Ville.

De plus, la Ville ne s'est pas munie d'outils visant à renforcer sa gestion financière à long terme, tels qu'un plan financier à long terme et un plan d'investissement à long terme (PDI). Les bénéfices retirés de ces outils, combinés à des politiques et à des procédures définies, permettraient au conseil municipal et à la direction d'assurer une gouvernance adéquate et prudente en ce qui concerne son budget de fonctionnement et ses investissements en immobilisations.

Reddition de comptes

Afin d'assurer une bonne gestion financière, la direction ainsi que les élus doivent disposer d'une information financière fiable et compréhensible, et ce, en temps opportun. Une telle information permet d'apprécier l'état des finances de la Ville et la performance financière de celle-ci.

À cet égard, le conseil municipal reçoit mensuellement une série de documents aux fins de suivis. Cependant, l'information financière disponible ne fait pas l'objet d'une analyse détaillée et, en ce qui concerne l'état des revenus et dépenses, les causes des écarts observés par rapport aux prévisions budgétaires ne sont pas mentionnées.

De plus, bien que les activités d'investissement soient suivies durant l'année pour ce qui est des dépenses engagées, il n'y a pas de suivi des écarts par rapport aux dépenses prévues par l'entremise du PTI, ni du niveau de réalisation des projets.

Finalement, les rapports financiers et le processus de suivi budgétaire ne permettent pas à eux seuls d'avoir un portrait révélateur de la situation financière d'une municipalité. Ils doivent être accompagnés d'analyses complémentaires permettant d'évaluer certains faits saillants et de soutenir l'atteinte des cibles et des objectifs établis. Bien que la Ville effectue actuellement certaines analyses, et ce, principalement dans le cadre de son processus budgétaire, celles-ci ne sont pas liées à des cibles ou à des indicateurs de performance permettant de suivre la performance en matière de gestion financière, et ce, en lien avec les objectifs de la Ville. En effet, la Ville n'a pas établi ses cibles et ses indicateurs financiers. Or, ces données lui permettraient de suivre et d'évaluer certaines préoccupations de gestion de la direction et des élus.

5. Objectif et critères d'audit

5.1. OBJECTIF

S'assurer que la Ville gère sa situation financière pour favoriser une situation viable à long terme sur laquelle s'alignent les mécanismes de gestion nécessaires.

5.2. CRITÈRES D'AUDIT

- Une vision permettant d'atteindre la situation financière viable de la Ville est définie, de laquelle découlent des objectifs et des cibles.
- La Ville a mis en place des politiques qui permettent d'encadrer et d'orienter les actions selon des objectifs et des cibles établis.
- La Ville gère sa situation financière en ayant une image globale de celle-ci, par des analyses complémentaires de ses rapports financiers annuels. Elle s'appuie sur les indicateurs importants du secteur public municipal, des budgets annuels et des projections financières à plus long terme.
- La Ville assure le suivi de ses objectifs et de ses cibles, les mesure et en rend compte aux parties prenantes.



rcgt.com



Raymond Chabot
Grant Thornton

Certification | Fiscalité | Conseil