

GUIDE

à l'intention
des municipalités
et des organismes
municipaux
audités





Contexte

En juin 2017, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* ([projet de loi 122](#)). Cette loi accorde aux municipalités davantage de latitude dans plusieurs domaines comme la gouvernance, l'aménagement du territoire et la transparence des décisions prises. Également, les municipalités sont appelées à jouer un rôle accru et à exercer leurs compétences dans de multiples domaines, dont l'aménagement et l'urbanisme, le transport, l'environnement, les infrastructures en eau, les loisirs, la famille, la culture et le développement économique.

Dans ce contexte, l'Assemblée nationale a ensuite adopté, en avril 2018, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec* ([projet de loi 155](#)). Cette loi confie notamment à la Commission municipale du Québec (la Commission), le mandat de réaliser des vérifications (audits) de conformité et des vérifications de l'optimisation des ressources (audits de performance) de certaines municipalités et de certains organismes municipaux. Plus précisément, cette responsabilité de la Commission est exercée par l'intermédiaire de sa Vice-présidence à la vérification.

Dans le cadre de ce mandat, les audits de conformité ou de performance sont des évaluations indépendantes et objectives qui visent à susciter des changements durables et positifs dans le fonctionnement des municipalités et des organismes municipaux, et ce, au bénéfice des citoyens.

Le terme « municipalité », lorsque le contexte s'y prête, peut désigner tout organisme municipal assujéti, selon la loi, à un audit de conformité ou de performance. Le terme « nous » fait référence à la Vice-présidence à la vérification de la Commission et à ses équipes.

Dans le présent guide, le genre masculin est utilisé sans discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.



Table des matières

1. OBJECTIFS DU GUIDE	6
2. NOTRE MANDAT	7
Qu'est-ce qu'un audit de conformité	7
Qu'est-ce qu'un audit de performance	7
Ce que fait et ce que ne fait pas un audit de performance	9
3. NOTRE CADRE D'INTERVENTION	10
Approche et engagements des parties concernées	10
À quoi êtes-vous tenue en tant que municipalité auditée	10
Normes professionnelles	10
4. LE CHOIX DES SUJETS ET DES MUNICIPALITÉS À AUDITER	11
5. ÉTAPES DU PROCESSUS GLOBAL D'UN AUDIT	12
6. LE DÉROULEMENT D'UN AUDIT	13
Démarrage de l'audit	13
Étude préliminaire	13
Analyse détaillée	14
Rapport	14
7. SUITES DE L'AUDIT	16
Plan d'action	16
Suivi de l'application des recommandations	16
8. ANNEXE	17
Champ de compétence de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec	17



1. Objectifs du guide

Ce document vise à répondre à plusieurs questions pouvant être soulevées au regard de ce nouveau mandat de la Vice-présidence à la vérification de la Commission :

- ▷ **Que sont un audit de conformité et un audit de performance?**
- ▷ **Qu'est-ce qu'un audit implique pour votre municipalité?**
- ▷ **Quelles activités ou quels secteurs seront audités?**
- ▷ **Pourquoi ma municipalité sera-t-elle sélectionnée pour un audit?**
- ▷ **Quelles sont les étapes d'un audit?**
- ▷ **Quelles sont les suites à y donner?**

Le document décrit également les différentes communications que nous aurons avec vous afin que l'audit se déroule dans les meilleures conditions possible et apporte la valeur ajoutée escomptée. Tout en maintenant notre objectivité et notre indépendance, nous serons à l'écoute de vos représentants, dont la collaboration sera nécessaire pour assurer la qualité de nos travaux d'audit.



2. Notre mandat

Notre mandat de vérification comporte deux volets, l'audit de conformité et l'audit de performance¹. Nous pouvons également procéder à l'audit de l'utilisation d'une aide octroyée à un bénéficiaire par une municipalité ou par un organisme municipal.

Les types d'audit à réaliser et leur fréquence varient en fonction des catégories de municipalités et d'organismes visées par notre champ de compétence (voir annexe, en section 8).

QU'EST-CE QU'UN AUDIT DE CONFORMITÉ

L'audit de conformité a pour but de s'assurer que les activités et les opérations d'une municipalité respectent les exigences spécifiées par les lois, les règlements, les politiques et les directives gouvernementales ou municipales qui lui sont applicables.

Nous évaluerons si les municipalités respectent les exigences spécifiées.

QU'EST-CE QU'UN AUDIT DE PERFORMANCE

L'audit de performance, aussi appelé vérification de l'optimisation des ressources ou audit de gestion, vise à mesurer si la municipalité remplit sa mission de façon optimale, en utilisant les ressources disponibles avec efficacité, efficience et économie. Cet audit est mené en tenant compte de la conformité aux lois, aux règlements, aux politiques et aux directives applicables.

L'efficacité consiste à atteindre les résultats attendus.

L'efficacité, c'est ...

parvenir au but recherché.

L'efficience est la capacité à tirer le meilleur parti des ressources disponibles. Pour une municipalité, il s'agit d'obtenir la meilleure qualité et le meilleur rendement à partir des intrants disponibles.

L'efficience, c'est ...

opérer de la meilleure façon.

¹ Dans la *Loi modifiant diverses dispositions législatives dans le domaine municipal et la Société d'habitation* (L.Q. 2018, chapitre 8), les termes utilisés sont « vérification de la conformité » et « vérification de l'optimisation des ressources ». Aux fins de ce guide, ceux-ci sont respectivement remplacés par « audit de conformité » et « audit de performance ».

L'économie consiste à obtenir, au meilleur prix possible et au moment opportun, les intrants requis, c'est-à-dire les ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées.

**L'économie,
c'est ...
acquérir
au meilleur coût.**

**Nos audits contribuent
à la saine gestion
des fonds publics
par les municipalités.**

Les audits que nous menons s'inscrivent dans une perspective d'amélioration continue et visent notamment à optimiser la gestion des activités de la municipalité. Nos audits ne se limitent donc pas seulement aux processus, pratiques de gestion, systèmes et contrôles, mais sont également axés sur les résultats. Si une municipalité fait l'objet d'un audit, c'est qu'il y a un potentiel significatif de progrès au regard de certaines de ses activités.

Les activités suivantes ne sont que quelques exemples pour lesquels des audits de conformité ou de performance peuvent être réalisés :

- ▷ le processus de délivrance des permis
- ▷ la gestion et l'entretien des immeubles
- ▷ le processus de remboursement de dépenses aux employés et aux élus
- ▷ la sécurité de l'information numérique
- ▷ la gestion du déneigement
- ▷ l'utilisation des subventions versées



Ce que fait un audit de performance

Nos analyses visent à évaluer si les ressources sont utilisées avec efficacité, efficience et économie, conformément aux lois, règlements, politiques et directives applicables.

Nous évaluons, dans une perspective d'amélioration continue et de façon objective et indépendante, la gestion d'activités et de biens municipaux.

Nos audits visent à susciter des changements durables et positifs dans les municipalités, au bénéfice des citoyens, par le biais de rapports faisant état de nos constats et recommandations.

Ce que ne fait pas

Comme le prévoit la loi, nous ne remettons pas en cause le bien-fondé des politiques et des objectifs des municipalités.

Nous ne réalisons pas de diagnostic organisationnel sur « l'état de santé général » d'une municipalité.

Nous n'auditons pas les états financiers des municipalités. Cette responsabilité incombe aux auditeurs indépendants (vérificateurs externes). L'audit de performance n'a pas non plus pour objectif d'évaluer leur travail.

Nous ne pouvons sanctionner les municipalités ou leur imposer des amendes.

Par ailleurs, les divulgations concernant un manquement au code d'éthique et de déontologie d'une municipalité par un élu municipal sont traitées par la Direction du contentieux et des enquêtes de la Commission municipale du Québec (www.cmq.gouv.qc.ca).

Quant aux divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des municipalités et aux plaintes en cas de représailles, elles sont traitées par le Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes (www.mamh.gouv.qc.ca/divulgation).



3.

Notre cadre d'intervention

APPROCHE ET ENGAGEMENTS DES PARTIES CONCERNÉES

Les mandats d'audit de conformité et de performance sont réalisés par les équipes d'audit de la Vice-présidence à la vérification. Si la complexité du sujet l'exige, des experts externes peuvent soutenir ces équipes.

Dans le cadre de ces mandats, nous adoptons une approche respectueuse et collaborative avec la municipalité et nous nous assurons d'une communication continue durant toutes les étapes de l'audit. Nous sommes également sensibles à la grande diversité des municipalités, de leurs ressources et de leurs priorités. Nous y apportons donc une attention particulière afin de formuler des recommandations pertinentes et réalistes visant à corriger les lacunes décelées.

Nous nous attendons aussi à ce que la municipalité auditée maintienne une relation de collaboration et une communication diligente avec nos équipes d'audit, afin que le mandat puisse se dérouler efficacement et dans les meilleurs délais.

Nous nous engageons à respecter les normes de confidentialité et les règles de sécurité de la municipalité auditée. Par ailleurs, la municipalité

et ses employés doivent également respecter la confidentialité de nos travaux, en ne dévoilant aucune information les concernant. Seuls la lettre de mission et le rapport final d'audit pourront être rendus publics par la Vice-présidence à la vérification.

À QUOI ÊTES-VOUS TENUE EN TANT QUE MUNICIPALITÉ AUDITÉE

En vertu du cadre législatif, les municipalités visées par un audit de même que leurs fonctionnaires ou employés sont tenus de nous fournir, sur demande et dans un délai raisonnable, tout document que nous jugeons nécessaire à la réalisation de notre mandat. Ils doivent également nous fournir tous les renseignements et explications qui s'y rapportent.

NORMES PROFESSIONNELLES

Les mandats d'audits sont menés avec rigueur et conformément aux Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) établies par les Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), plus particulièrement la NCMC 3001 – Missions d'appréciation directe. Ils respectent également les politiques et directives de la Vice-présidence à la vérification.



4.

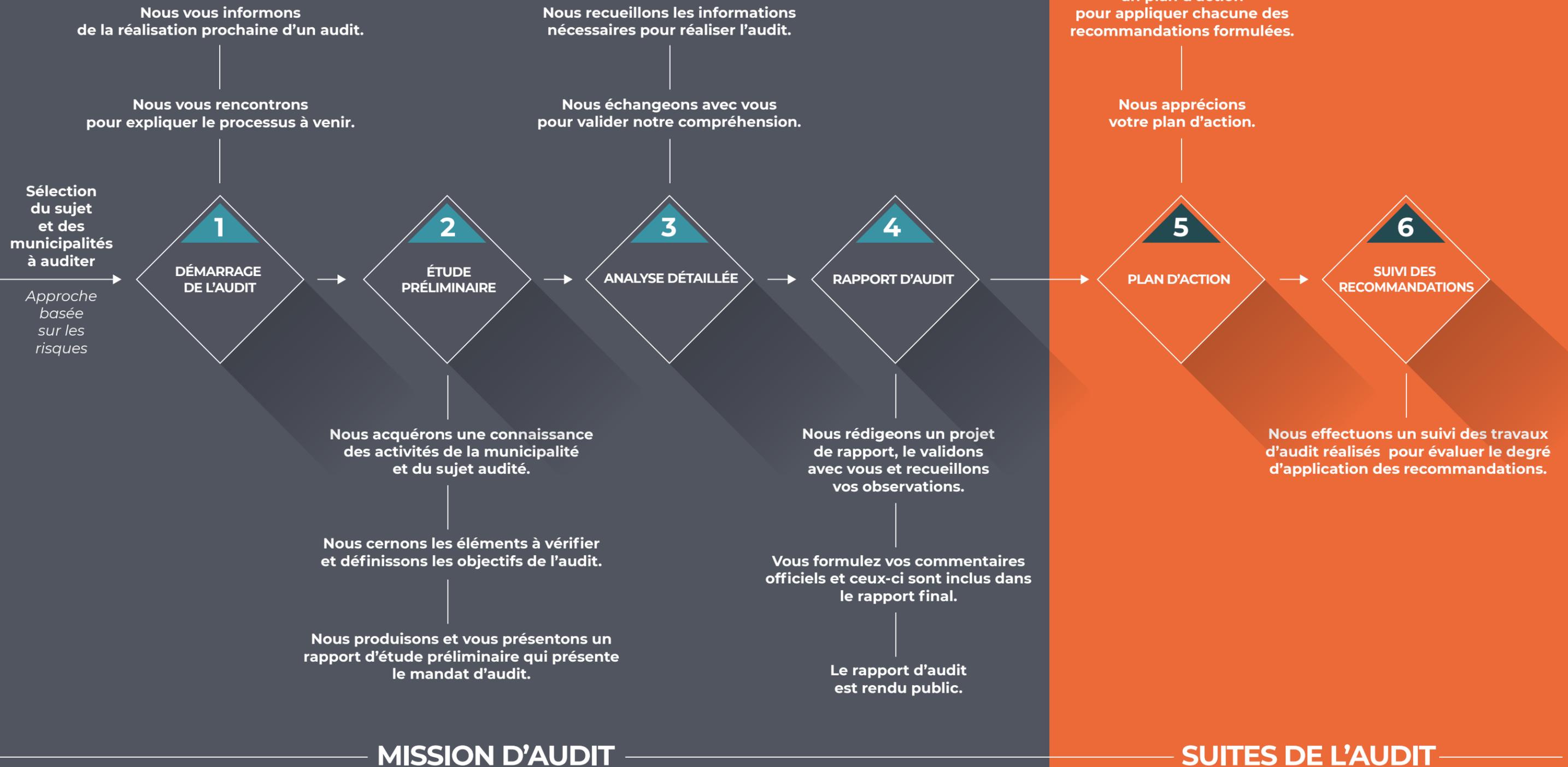
Le choix des sujets et des municipalités à auditer

Pour choisir les sujets et les municipalités à auditer, un processus de planification rigoureux axé sur les risques est réalisé. Il est réévalué régulièrement afin de tenir compte de l'évolution du domaine municipal et de maximiser la valeur ajoutée de nos travaux. Ce processus considère plusieurs sources d'information, dont les sujets d'intérêt et les préoccupations véhiculées par les différents regroupements du monde municipal ou rapportés dans l'actualité, des analyses financières et toute autre information pertinente relative à l'ensemble des aspects de la gestion municipale. Le choix des projets d'audit se fait notamment en fonction du degré d'incidence sur la qualité des services aux citoyens et sur la gestion des domaines d'activité qui favorisent le développement de l'autonomie municipale.

Toutefois, en fonction de notre planification et de nos ressources, nous conservons une entière discrétion pour déterminer les sujets ainsi que les municipalités qui feront l'objet d'un audit.

Il faut se rappeler qu'un audit ne porte pas sur l'ensemble des activités municipales, mais fait plutôt référence à des thèmes particuliers, par exemple la gestion de la dette, ou la gestion des matières résiduelles. De plus, un groupe de municipalités peut faire l'objet d'un audit sur un thème particulier.

5. Étapes du processus global d'un audit





6.

Le déroulement d'un audit

DÉMARRAGE DE L'AUDIT

Avant d'entreprendre un mandat d'audit, nous communiquons avec le directeur général de la municipalité, afin de l'informer officiellement de la réalisation prochaine d'un audit auprès de son organisation. Une lettre de mission lui est alors

Avant d'entreprendre un audit, nous communiquons avec la municipalité concernée.

transmise pour confirmer notre mandat d'audit. Une copie de cette lettre est également transmise au maire de la municipalité auditée et au ministre

des Affaires municipales et de l'Habitation.

Une première rencontre est tenue par le directeur en audit de performance avec les représentants de la municipalité pour présenter le déroulement du mandat d'audit et discuter du mode de fonctionnement. Le format de cette rencontre sera déterminé par les différents intervenants.

Le directeur en audit de performance est responsable de l'équipe d'audit et celle-ci est généralement composée de deux à quatre personnes, dont le chargé de projet. Nous devons généralement nous rendre sur place quelques jours, à différentes périodes et selon les besoins de l'audit, afin de

recueillir les informations nécessaires et d'effectuer certains travaux d'analyse. Nous vous informons toutefois à l'avance de ces visites. La disponibilité et la coopération du personnel requis sont alors essentielles

De plus, la municipalité est invitée à désigner une personne-ressource pour la durée de l'audit. Cette personne facilite notamment la logistique des travaux d'audit sur place, par exemple, en coordonnant les rencontres avec le personnel de la municipalité, en réservant des salles et en répondant aux demandes d'informations.

ÉTUDE PRÉLIMINAIRE

À cette étape, l'équipe d'audit acquiert une connaissance appropriée des activités de la municipalité en ce qui concerne notamment ses processus, ses contrôles et les risques liés au sujet d'audit.

Pour ce faire, l'équipe d'audit procède plus particulièrement à des demandes d'information et des entrevues. Ces travaux permettent à l'équipe de préciser les éléments qui seront visés par l'audit.

L'équipe d'audit s'assure de bien comprendre le contexte où évolue la municipalité auditée.

Au terme de ces activités, un rapport d'étude préliminaire est élaboré et présenté à la municipalité. Ce rapport, qui est confidentiel, a pour objectif de présenter les éléments suivants :

- ▶ **Le sujet audité et les responsabilités de la municipalité à cet égard**
- ▶ **Les objectifs d'audit et les critères d'évaluation**
- ▶ **La portée de l'audit, en matière d'activités et de période couverte**
- ▶ **La stratégie d'audit, soit la façon dont nous réaliserons nos travaux**
- ▶ **L'échéancier prévu de notre audit**

Tout en veillant à ce que nos travaux respectent les normes professionnelles, nous serons sensibles aux efforts requis et aux contraintes que pourrait occasionner un processus d'audit au sein des municipalités.

ANALYSE DÉTAILLÉE

À cette étape, l'équipe d'audit applique les procédés déterminés qui lui permettront d'approfondir les éléments visés par les critères d'évaluation, recueille l'information probante nécessaire pour appuyer ses constats et conclut sur chacun des objectifs d'audit.

Différents procédés d'audit peuvent être utilisés pour colliger cette information. Il peut s'agir, par exemple :

- ▶ **Rencontres avec des employés**
- ▶ **Analyse de documents ou de dossiers**
- ▶ **Consultation de bases de données**
- ▶ **Observation d'activités**

Pendant cette étape, il y a une interaction plus étroite entre l'équipe d'audit et le personnel de la municipalité, afin notamment de confirmer que notre compréhension est juste. Les observations

faites sont validées avec la personne responsable de l'activité étudiée.

Enfin, avant la rédaction du rapport, nous présenterons les principaux constats et les conclusions de nos travaux d'audit au directeur général et aux gestionnaires concernés de la municipalité. Cette rencontre permet de confirmer que toutes les informations pertinentes ont été prises en considération et que nous avons une compréhension précise et complète des éléments qui ont fait l'objet de l'audit. Cette rencontre permet également au directeur général et aux gestionnaires d'exprimer leur point de vue. Ces commentaires sont alors considérés par l'équipe d'audit.

Une approche de collaboration et de respect ainsi qu'une communication continue sont des facteurs clés de succès.

RAPPORT

Au cours de cette dernière étape, nous rédigeons un rapport d'audit qui présente les éléments pertinents relatifs au sujet audité ainsi que les constats, les conclusions et les recommandations qui découlent de nos travaux. Ces dernières vont permettre à la municipalité d'agir sur les causes des lacunes décelées.

Dans un premier temps, lors d'une rencontre, nous présentons le projet de rapport au directeur général de la municipalité et aux fonctionnaires de l'administration qu'il a jugé nécessaire d'inviter. Préalablement à la rencontre, le directeur général doit signer une lettre d'engagement de confidentialité où il s'engage à ne pas diffuser le contenu du projet de rapport en tout ou en partie. Cette rencontre a notamment comme objectif de valider les faits présentés et les exemples qui appuient les constats, mais aussi de nous permettre de bien cerner les préoccupations de la municipalité.

Par la suite, une copie du projet de rapport est fournie à la municipalité et un délai lui est accordé afin qu'elle puisse formuler ses commentaires officiels sur le contenu de celui-ci. Ces commentaires sont l'occasion pour la municipalité d'expliquer, par des précisions ou des éléments de contexte, pourquoi la situation est telle que décrite et d'énoncer ce qu'elle entend faire pour appliquer les recommandations. Ces commentaires sont par ailleurs intégrés au rapport final.

Une fois le rapport officiel d'audit terminé, il est d'abord transmis au maire et aux membres du conseil municipal par l'intermédiaire du directeur général de la municipalité. Le rapport officiel d'audit est également transmis au ministre des Affaires municipales et de l'Habitation et publié sur le site Internet de la Commission (www.cmq.gouv.qc.ca). Le rapport officiel d'audit doit être déposé lors de la séance suivante du conseil de la municipalité.





7. Suites de l'audit

PLAN D'ACTION

Après le dépôt du rapport, la municipalité est invitée à produire, dans un délai de trois mois, un plan d'action portant sur l'application de chacune des recommandations formulées, ce qui lui permettra d'agir sur les causes des lacunes importantes soulevées dans le rapport d'audit, et ce, dans un contexte d'amélioration continue. Le plan d'action doit être déposé à la Vice-présidence à la vérification et il est apprécié par l'équipe d'audit.

Enfin, si cela est souhaité par la municipalité, la direction régionale du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation peut accompagner le responsable du plan d'action de la municipalité dans l'élaboration et l'application de ce plan. Dans un tel cas, il est recommandé que la municipalité adopte une résolution officialisant cet accompagnement.

SUIVI DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

Nos travaux d'audit donnent lieu à un suivi auprès de la municipalité auditée, généralement dans un délai de trois ans suivant la publication du rapport.

L'objectif de ce suivi est de s'assurer que les recommandations formulées ont été appliquées, et, de ce fait, que les mesures prises ont permis de corriger les lacunes observées.

Dans le contexte du suivi, nous demandons certaines informations à la municipalité afin d'évaluer si les mesures prévues pour appliquer les recommandations ont été mises en œuvre. Nous évaluons aussi si le degré d'avancement de l'implantation de ces mesures est suffisant pour démontrer que la situation est contrôlée.

Les résultats de ce suivi, y compris le taux d'application des recommandations, font l'objet d'un rapport. Les procédures de validation et de publication de celui-ci seront similaires à celles du rapport d'audit.

8. Annexe

CHAMP DE COMPÉTENCE DE LA VICE-PRÉSIDENTE À LA VÉRIFICATION DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC

MUNICIPALITÉS ET ORGANISMES VISÉS	AUDIT DE CONFORMITÉ AUX LOIS, RÈGLEMENTS, POLITIQUES	AUDIT DE PERFORMANCE	FRÉQUENCE DES AUDITS
Communautés métropolitaines	◆	◆	Au moment, à la fréquence et de la manière déterminée par la Commission, <i>sauf note 1</i>
MRC et organismes liés	◆	◆	
Municipalités de moins de 10 000 habitants et organismes liés	◆	◆	
Municipalités de 10 000 habitants ou plus, mais de moins de 100 000 et organismes liés	◆	Seulement si un règlement est adopté (note 1)	
Personnes, organismes ou entreprises bénéficiaires d'aides accordées par une municipalité ou par un organisme municipal	La Commission peut procéder à un audit relativement à l'utilisation de toute aide octroyée.		Au moment, à la fréquence et de la manière déterminée par la Commission
Vérificateur général d'une municipalité de 100 000 habitants et plus	◆	◆	Lorsque la Commission est mandatée par le conseil de ville.

Note générale : L'audit des états financiers continue d'être réalisé par un vérificateur externe pour l'ensemble des municipalités et organismes liés.

Note 1 : Pour ces municipalités et organismes, le mandat d'audit de performance est confié à un vérificateur externe (aussi appelé auditeur indépendant), à moins que le conseil de la municipalité confie le mandat, en adoptant un règlement à cet effet, à la Commission. Ce choix est toutefois irrévocable. L'audit de performance doit être réalisé une fois tous les deux ans.



**Commission
municipale**

Québec 

La saine gestion au bénéfice de tous