

COMMISSION  
MUNICIPALE  
DU QUÉBEC

GOUVERNANCE  
ET GESTION FINANCIÈRE  
DE LA VILLE DE SHAWINIGAN

AUDIT DE PERFORMANCE

MARS 2021



**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<sup>e</sup> 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](http://www.cmq.gouv.qc.ca).

ISBN : 978-2-550-88791-1 (IMPRIMÉ)

ISBN : 978-2-550-88792-8 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2021

**Commission  
municipale**

**Québec** 

*La saine gestion au bénéfice de tous*

La Commission municipale du Québec a annoncé, en janvier 2020, des travaux d’audit dans la Ville de Shawinigan concernant la gouvernance et la gestion financière. Ces travaux ont été réalisés par la Vice-présidence à la vérification de la Commission. Le présent document comprend deux chapitres distincts qui constituent les rapports d’audit de cette dernière.

Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, les rapports sont acheminés à la municipalité concernée. Ils sont également transmis à la ministre des Affaires municipales et de l’Habitation et diffusés sur le site Web de la Commission.

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

Le président,



**Jean-Philippe Marois**

Québec, mars 2021



**Commission  
municipale**

**Québec** 

*La saine gestion au bénéfice de tous*

Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, les rapports d'audit de performance portant respectivement sur la viabilité financière (Chapitre 1) et sur l'encadrement de la Société de développement de Shawinigan (Chapitre 2) sont adressés à la municipalité, plus particulièrement au Conseil municipal de la Ville de Shawinigan.

Ce tome intitulé Gouvernance et gestion financière de la Ville de Shawinigan est déposé à la première séance du conseil qui suit sa réception. De même, il est transmis à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation et publié sur le site Web de la Commission, accompagné de la lettre transmise à la municipalité auditée. Les travaux se sont inscrits dans une approche respectueuse et collaborative.

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

La vice-présidente à la vérification,



**Vicky Lizotte, FCPA auditrice, FCA**

Québec, mars 2021

# Vue d'ensemble de l'audit

---

## Pourquoi avons-nous réalisé cet audit ?

Au cours des dernières années, la Ville de Shawinigan a dû faire face à la fermeture de trois industries majeures de la région : AbitibiBowater Belgo en 2008, Rio Tinto Alcan en 2013 et l'usine Produits forestiers Résolu en 2014. Ces fermetures ont modifié radicalement l'environnement économique dans lequel évolue la Ville en plus de représenter un manque à gagner important au niveau des revenus de l'administration municipale.

La Ville de Shawinigan présente actuellement des indicateurs financiers préoccupants, notamment un endettement en progression et une richesse foncière faible. Tout en poursuivant ses objectifs de diversification économique, il est important que la Ville dispose d'une vision à long terme et d'un cadre de gestion robuste afin de bien naviguer dans la situation délicate où elle se trouve et ainsi de s'assurer de préserver sa viabilité financière à long terme.

La Société de développement de Shawinigan (SDS) constitue un partenaire important de la Ville dans la diversification et le développement économique de la région. En raison de son importance stratégique et des montants que la Ville a investis, il est important que cette dernière encadre adéquatement les activités de la SDS.

## Quels étaient nos objectifs ?

Nos travaux d'audit avaient deux objectifs distincts, soit de :

- ◆ S'assurer que la Ville de Shawinigan s'est dotée d'un cadre de gestion favorisant la viabilité à long terme de sa situation financière.
- ◆ S'assurer que l'encadrement exercé par la Ville contribue à ce que les activités et les projets confiés à SDS soient menés avec efficacité et transparence.

Dans le chapitre 1, nous avons analysé l'encadrement de la Ville en matière de gestion financière en comparant les politiques et les processus en place au regard des pratiques préconisées dans le domaine. Nous avons également examiné la reddition de comptes effectuée par la Ville par rapport à sa situation financière.

Dans le chapitre 2, nous avons examiné l'encadrement exercé par la Ville auprès de la SDS en analysant l'entente conclue entre les deux parties. De plus, nous avons analysé l'examen fait par la Ville de la demande de la contribution de la SDS ainsi que des dossiers de projets soumis à la SDS par la Ville.

## Qui avons-nous audité ?

- ◆ Ville de Shawinigan

## Quels sont les constats importants de l'audit?

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant la gouvernance et la gestion financière de la Ville de Shawinigan.

### Chapitre 1 : Viabilité financière

- ◆ La Ville de Shawinigan ne dispose pas de cadre intégré de gestion qui lui permettrait de gérer sa situation financière à long terme de façon structurée.
  - La Ville ne dispose pas d'un plan financier à long terme. Elle gère sa situation financière au moyen de son processus budgétaire, lequel ne tient compte que d'un horizon à court terme. Ainsi, elle n'a pas d'objectifs ou de prévisions à long terme pour les principaux déterminants de sa situation financière, soit ses revenus, ses charges de fonctionnement et d'investissements, notamment celles en infrastructures.
  - Bien que la Ville ait défini une stratégie de réduction de la dette, celle-ci est insuffisante pour encadrer de manière durable la gestion de son endettement. La stratégie n'a pas été officiellement adoptée par le conseil municipal et l'objectif d'endettement qui en résulte n'est pas appuyé par des analyses suffisantes.
  - La Ville ne dispose pas actuellement d'une vision à long terme de ses besoins d'investissements pour l'ensemble de ses infrastructures. De plus, quoiqu'elle ait énoncé quelques principes de base pour la gestion de ses investissements en infrastructures, ces principes ne sont pas formalisés dans ses orientations, et leur application n'est pas obligatoire et ne fait pas l'objet d'une reddition de comptes.
- ◆ La reddition de comptes financière de la Ville de Shawinigan comporte la plupart des éléments des bonnes pratiques recommandées par CPA Canada sans toutefois approfondir certains de ceux-ci. De plus, bien qu'elle ait publié à l'occasion des indicateurs utiles à la compréhension de l'état de ses finances, la Ville n'en fait toutefois pas un suivi régulier et l'information transmise ne permet pas de dégager des tendances importantes et significatives.

### Chapitre 2 : Encadrement de la Société de développement de Shawinigan

- ◆ L'entente en vigueur n'encadre pas de façon adéquate les activités de la SDS et l'utilisation des sommes allouées par la Ville de Shawinigan à la SDS. De plus, elle prévoit peu de redditions de comptes et elle ne permet pas à la Ville de s'assurer que la SDS s'est dotée d'un cadre de gouvernance et de politiques de gestion qui lui permettent de se conformer aux normes en la matière.
- ◆ Les rôles et responsabilités au sein de la Ville de Shawinigan en matière de collaboration avec la SDS sont mal définis et ne sont pas formellement attribués. De plus, le cumul des responsabilités par la même personne pour les fonctions de directeur du Service de développement économique (SDE) et d'administrateur-gérant siégeant au conseil d'administration de la SDS ne permet pas une séparation de tâches adéquate.
- ◆ Bien que les demandes de contribution fassent l'objet de discussions entre les représentants de la Ville et l'administrateur-gérant de la SDS, la Ville n'a réalisé aucune analyse détaillée indépendante pour s'assurer du bien-fondé des besoins financiers de la SDS.
- ◆ La Ville de Shawinigan ne dispose pas d'un cadre d'évaluation formel qui lui permettrait d'effectuer une étude structurée des projets soumis à la SDS de manière à valider leur pertinence pour la Ville.

# ▲ Gouvernance et gestion financière de la Ville de Shawinigan

---



# Table des matières

<b>Chapitre 1 :</b>	
<b>Viabilité financière</b> .....	<b>10</b>
<b>1 / Mise en contexte</b> .....	<b>11</b>
<b>2 / Résultats de l'audit</b> .....	<b>16</b>
2.1 Cadre de gestion financière .....	<b>16</b>
2.2 Reddition de comptes .....	<b>26</b>
<b>Chapitre 2 :</b>	
<b>Encadrement de la Société de développement de Shawinigan</b> .....	<b>32</b>
<b>1 / Mise en contexte</b> .....	<b>33</b>
<b>2 / Résultats de l'audit</b> .....	<b>35</b>
2.1 Entente liant la Ville de Shawinigan et la Société de développement de Shawinigan .....	<b>35</b>
2.2 Rôles et responsabilités .....	<b>38</b>
2.3 Apport de la Ville à la SDS .....	<b>40</b>
2.4 Analyse des projets soumis à la SDS .....	<b>42</b>
2.5 Suivi des activités et rapport annuel .....	<b>46</b>
<b>Commentaires de la municipalité auditée</b> .....	<b>48</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>49</b>

## Sigles

<b>ENLT</b>	Endettement net à long terme	<b>OBNL</b>	Organisme à but non lucratif
<b>ETNLT</b>	Endettement total net à long terme	<b>PTI</b>	Programme triennal d'immobilisations
<b>GFOA</b>	Government Finance Officers Association	<b>RFU</b>	Richesse foncière uniformisée
<b>LIIM</b>	<i>Loi sur les immeubles industriels municipaux</i>	<b>SDE</b>	Service de développement économique
<b>LISM</b>	<i>Loi sur l'interdiction de subventions municipales</i>	<b>SDS</b>	Société de développement de Shawinigan
<b>MAMH</b>	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation	<b>TGTu</b>	Taux global de taxation uniformisé

Dans le présent document, le genre masculin est utilisé uniquement dans le but d'alléger le texte.

# ▲ Chapitre 1: Viabilité financière

---



## 01

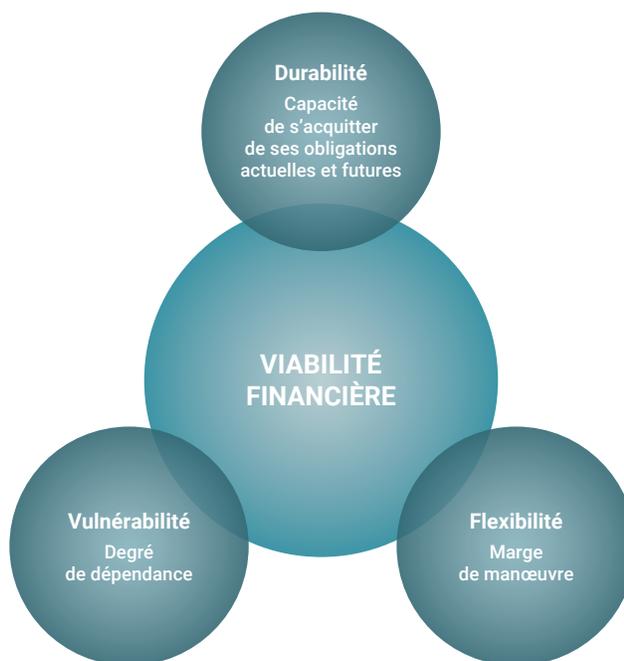
## Mise en contexte

### Concepts généraux liés à la viabilité financière

1. Le rôle principal d'une municipalité est d'offrir des services à ses citoyens et ainsi de satisfaire aux besoins courants et évolutifs de sa communauté. Afin que la municipalité s'assure de maintenir l'offre de service à travers le temps, la viabilité financière se doit d'être une préoccupation centrale dans la gestion des finances municipales.

2. La viabilité financière sous-tend l'état des finances municipales et comprend, comme le montre la figure 1.1, l'existence de trois concepts qui seront également abordés dans le cadre des sections suivantes, soit la durabilité, la flexibilité et la vulnérabilité. Ces trois concepts, lorsque combinés, se rapportent à la capacité d'une municipalité de s'acquitter de ses obligations financières sans compromettre sa capacité à offrir des services de qualité aux citoyens, tout en s'assurant que les revenus générés sont suffisants pour répondre aux pressions de l'environnement.

**Figure 1.1** Concepts entourant la viabilité financière



3. La viabilité financière est présumément atteinte lorsqu'une municipalité :
- ◆ offre un niveau de service qui est cohérent avec la capacité de payer de ses citoyens ;
  - ◆ est en mesure de garder ses infrastructures en bon état tout au long de leur cycle de vie ;
  - ◆ dispose de réserves financières ou d'une capacité d'emprunt suffisante pour entretenir ou remplacer ses infrastructures lorsque nécessaire.

4. Les changements constants du monde municipal liés notamment aux responsabilités additionnelles confiées aux municipalités, à l'évolution du contexte démographique et à l'augmentation des coûts d'entretien et de renouvellement des infrastructures apportent leur lot de défis. Cela force parfois les municipalités du Québec à réévaluer, voire à redéfinir leur cadre de gestion dans le but d'offrir des services adaptés aux besoins des citoyens.

5. La gestion financière nécessite une planification rigoureuse à tous les niveaux. De plus en plus, les municipalités de différentes tailles se dotent de politiques financières favorisant la pérennité, la prévisibilité et l'imputabilité ainsi que d'une vision à long terme de leurs investissements en infrastructures pour mieux tenir compte de leur cycle de vie et mieux préparer la programmation financière de leurs projets.

6. Pour permettre aux citoyens d'apprécier la viabilité financière de leur municipalité, il est important que celle-ci prévoie des mécanismes de reddition de comptes appropriés sur l'état de ses finances. Cette reddition de comptes devrait permettre de démontrer l'adéquation entre la mission de la municipalité, son plan stratégique, les obligations législatives et réglementaires auxquelles elle doit répondre, sa capacité organisationnelle et les résultats obtenus. Le conseil municipal et conséquemment le citoyen, devraient ultimement pouvoir :

- ◆ apprécier le niveau et la qualité des services ;
- ◆ constater les écarts entre les prévisions de la municipalité et ses réalisations ;
- ◆ porter un jugement éclairé sur les résultats.

## Portrait de la situation financière de la Ville de Shawinigan

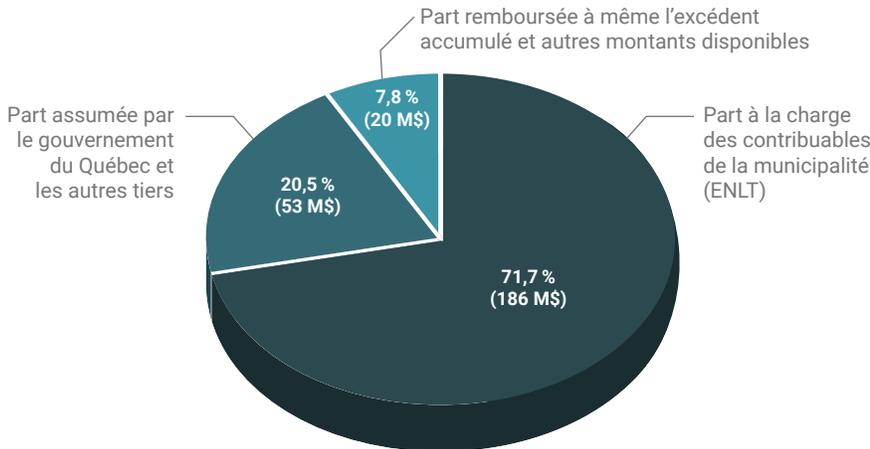
7. Les paragraphes suivants dressent un portrait sommaire de la situation financière de la Ville de Shawinigan. Nous y présentons des éléments qui permettront de mieux positionner les constats présentés dans les sections ci-après. Les données présentées ci-dessous sont celles de l'administration municipale et excluent les organismes contrôlés par la Ville. Il ne s'agit pas d'un diagnostic de la santé financière de la municipalité.

8. Au cours des dernières années, la Ville de Shawinigan a dû faire face à la fermeture de trois industries majeures de la région : AbitibiBowater Belgo en 2008, Rio Tinto Alcan en 2013 et l'usine Produits forestiers Résolu en 2014. Ces fermetures ont représenté des défis majeurs pour Shawinigan. Elles ont modifié radicalement l'environnement économique dans lequel évolue la Ville en plus d'engendrer une baisse de la richesse foncière et un manque à gagner important par rapport aux revenus de taxes.

9. Afin de mettre en perspective certains éléments quantitatifs, nous comparons parfois la situation de Shawinigan à celle de villes similaires. Les principaux critères de sélection de ces dernières sont la population, la position géographique et la présence dans le caucus des cités régionales de l'Union des municipalités du Québec (UMQ). Les six villes suivantes ont été retenues : Granby, Rimouski, Rouyn-Noranda, Saint-Hyacinthe, Salaberry-de-Valleyfield et Victoriaville et elles seront ci-après désignées par le terme *Villes comparables*.

10. Au 31 décembre 2019, la dette de Shawinigan, incluant les sommes à financer, s'élevait à près de 260 millions de dollars, ce qui en fait la deuxième municipalité la plus endettée de sa classe de population (25 000 à 99 999 habitants). De cette dette totale, la somme de 186 millions était assumée directement par les citoyens de la municipalité, alors que 53 millions étaient principalement assumés par le gouvernement du Québec (figure 1.2).

**Figure 1.2 Répartition de la dette de Shawinigan au 31 décembre 2019**



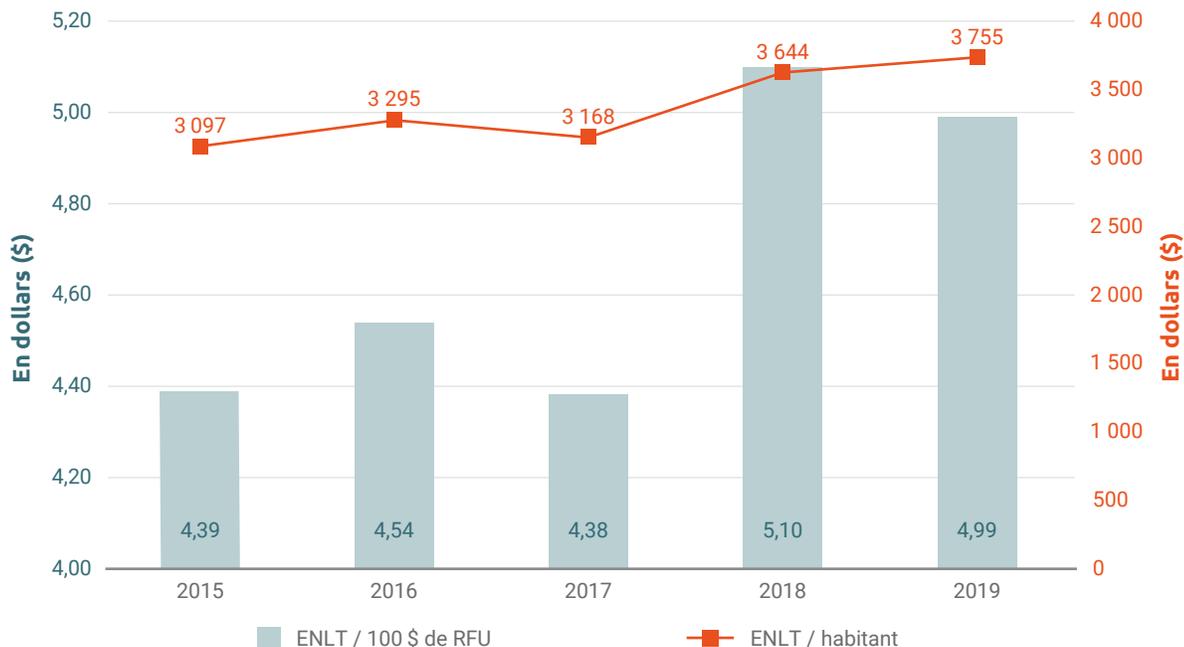
**Endettement net à long terme (ENLT)**

L'ENLT correspond à l'endettement de l'administration municipale dont le remboursement doit être effectué au moyen de revenus fiscaux ou d'autres revenus autonomes futurs de l'organisme municipal. Il correspond donc à la part assumée directement par les contribuables de la municipalité (186 millions de dollars).

Source : Rapport financier de la Ville de Shawinigan.

11. Pour juger de la durabilité d'une municipalité à l'égard de son endettement, le ratio de l'endettement net à long terme (ENLT) par 100 \$ de RFU est couramment utilisé dans le monde municipal. En 2019, le ratio de l'ENLT par 100 \$ de RFU de Shawinigan se situait à 4,99 comparativement 1,97 pour les *Villes comparables*. Pour la même année, l'endettement par habitant de la Ville de Shawinigan était de 3 755 dollars comparativement à 2 064 dollars par habitant pour les *Villes comparables*. La figure 1.3 montre l'évolution de l'endettement net à long terme de Shawinigan.

**Figure 1.3 Évolution de l'endettement net à long terme de la Ville de Shawinigan**



Source : Rapports financiers de la Ville de Shawinigan.

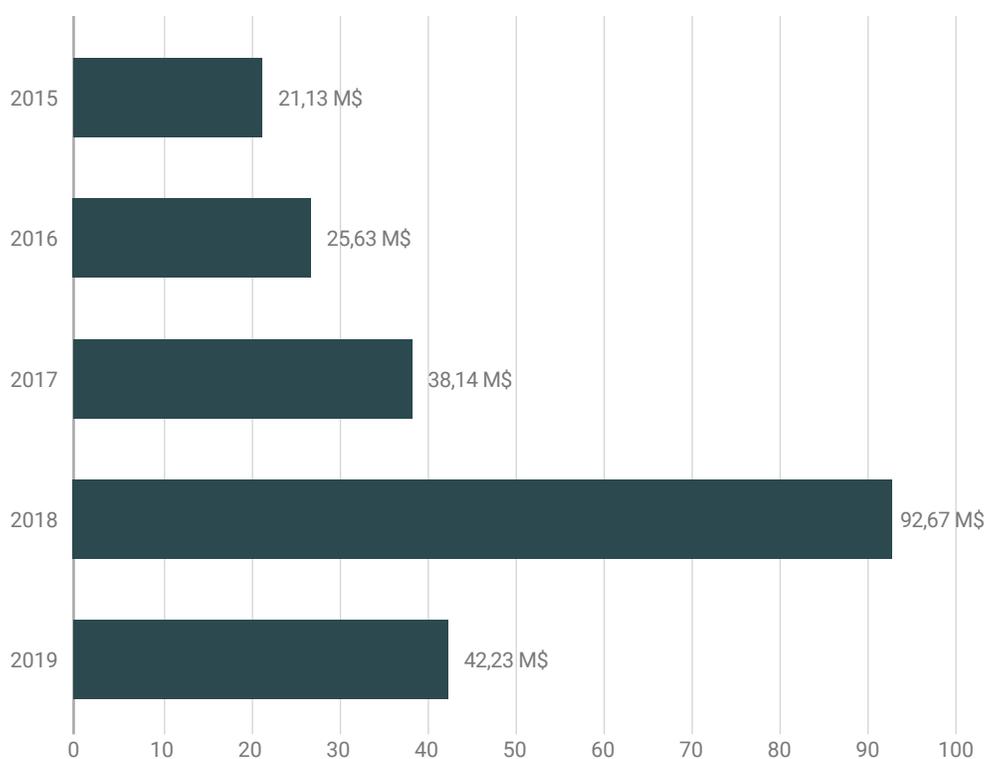
### Service de la dette

Le service de la dette est calculé en additionnant les intérêts versés et les paiements effectués à titre de remboursement du capital.

12. Pour l'exercice de 2019, le service de la dette de Shawinigan a atteint 20,1 millions de dollars, ce qui représente 21,5% de son budget total de fonctionnement. À titre de référence, le service de la dette des *Villes comparables* était en moyenne de 11,4 millions et représentait 12% de leur revenu total de fonctionnement.

13. Comme mentionné précédemment, l'atteinte de la viabilité financière nécessite entre autres des infrastructures en bon état. Au cours des dernières années, des sommes substantielles ont été investies pour la mise à niveau des infrastructures d'eau potable et d'eaux usées de la Ville de Shawinigan. La figure 1.4 montre les investissements de 2015 à 2019, qui totalisent plus de 220 millions de dollars en infrastructures, notamment dans le cadre du projet de mise aux normes de son réseau d'eau potable. Ces montants incluent les sommes directement investies par la Ville ainsi que des subventions importantes du gouvernement du Québec.

**Figure 1.4** Investissements en immobilisations par année (M\$)



Source : Rapports financiers de la Ville de Shawinigan.

### TGTu

Ce taux, qui est théorique, permet d'exprimer, en une seule valeur, les différents taux de taxes utilisés par une municipalité pour chaque catégorie d'immeubles. Il permet de quantifier l'effort fiscal des contribuables et de comparer les municipalités.

14. En ce qui concerne la charge fiscale des citoyens de Shawinigan, le tableau 1.1 établit diverses comparaisons en lien avec cette charge. Ainsi, nous pouvons observer que le taux global de taxation uniformisé (TGTu) de Shawinigan est significativement plus élevé que celui des différents groupes de comparaison. Toutefois, la valeur moyenne des résidences à Shawinigan est nettement inférieure à celle des *Villes comparables*, ce qui fait en sorte que la charge fiscale moyenne des logements est similaire pour Shawinigan et les *Villes comparables*. En contrepartie, le revenu médian des ménages après impôt est plus bas à Shawinigan, ce qui fait en sorte qu'en moyenne, un ménage consacre une partie plus importante de son revenu après impôt aux taxes municipales à Shawinigan que dans les *Villes comparables*.

**Tableau 1.1** Charge fiscale des citoyens

	TGTu <sup>1</sup>	Évaluation moyenne uniformisée des résidences (\$)	Charges fiscales moyennes par logement (\$)	Revenu médian après impôt des ménages (\$)	Proportion du revenu médian allouée aux charges fiscales (%)
	2019	2019	2019	2015 <sup>2</sup>	
<b>Shawinigan</b>	1,94	146 965	1 951	40 322	4,84
<b>Villes comparables</b>	1,21	219 115	1 886	47 677	3,96
<b>Ensemble du Québec</b>	1,02	274 029	2 117	52 207	4,06

1. Le TGTu est aussi utilisé pour calculer l'indice d'effort fiscal. Cet indice témoigne de l'utilisation, plus ou moins importante, du pouvoir de taxation par la municipalité et il est publié annuellement par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) dans le Profil financier de la municipalité.

2. Le revenu médian après impôt des ménages 2019 n'étant pas disponible, la donnée 2015 a été utilisée à titre indicatif pour donner une idée de la situation des ménages de Shawinigan par rapport aux comparables.

Sources : Profil financier du MAMH et Statistique Canada.

15. Nos travaux d'audit avaient pour objectif de nous assurer que la Ville de Shawinigan s'est dotée d'un cadre de gestion favorisant la viabilité à long terme de sa situation financière. Les critères d'évaluation y afférents et la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Le sommaire de toutes les recommandations formulées par la Vice-présidence à la vérification à cet égard se trouve à l'annexe 2.

## Rôles et responsabilités

16. Toutes les parties prenantes d'une municipalité sont impliquées de près ou de loin dans la gestion financière. Certains acteurs ont toutefois un rôle plus spécifique dans la gouvernance de celle-ci :

- ◆ Le conseil municipal adopte le budget annuel et le programme triennal d'immobilisations (PTI). Il s'assure ainsi que la municipalité dispose de ressources financières suffisantes pour offrir des services qui répondent aux besoins de la communauté.
- ◆ La Direction générale planifie, organise, dirige et contrôle les activités menées par la Ville.
- ◆ Le Service des finances assure la gestion de l'ensemble des activités financières de la Ville selon les orientations du directeur général et dans le respect de la législation en vigueur.
- ◆ D'autres services exercent un rôle de soutien à la Direction générale et au Service des finances en fournissant de l'information particulière émanant de leur domaine d'activité, comme le Service des travaux publics et le Service de l'ingénierie.

17. Les rôles et responsabilités des principaux intervenants sont détaillés à l'annexe 3.

# 02

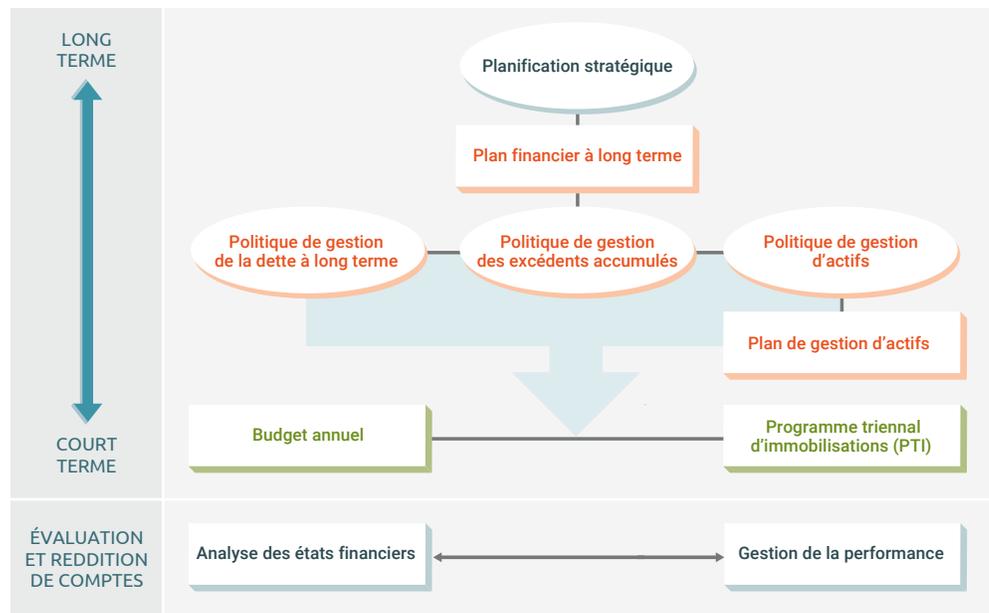
## Résultats de l'audit

18. Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de notre audit en ce qui concerne la viabilité financière.

### 2.1 Cadre de gestion financière

19. Afin de circonscrire et de comprendre les principaux éléments d'encadrement en matière de gestion financière, nous avons recensé les pratiques recommandées à cet égard et nous les avons comparées à celles mises en place par la Ville. La figure 1.5 schématise les résultats de cette analyse.

**Figure 1.5** Cadre de gestion financière



- Éléments présents et obligatoires en vertu de la *Loi sur les cités et villes*
- Éléments partiellement présents à Shawinigan
- Éléments absents à Shawinigan

20. Afin de maintenir une situation financière viable à long terme et de relever les défis auxquels elle fait face, il est important qu'une municipalité intègre l'ensemble de ces outils à son processus de gestion financière, au besoin de façon graduelle. Elle doit le faire tout en apportant les modifications et les améliorations nécessaires pour tenir compte de sa réalité et de ses ressources.

21. **Bien que des éléments du cadre de gestion financière soient partiellement en place, la Ville de Shawinigan ne dispose pas d'un cadre intégré et complet de gestion qui lui permettrait de gérer sa situation financière à long terme de façon structurée. Au cours des dernières années, la Ville a posé certaines actions afin d'améliorer sa situation financière à long terme; toutefois, elles ne sont pas coordonnées en fonction de stratégies, de politiques ou de procédures établies et formalisées.**

22. Les principaux travaux à l'appui de ce constat général se sont articulés autour des sujets suivants et sont exposés dans les sections qui suivent :

- ◆ Planification stratégique;
- ◆ Planification financière à long terme;
- ◆ Politiques et plans de mise en œuvre.

## Planification stratégique

23. La planification stratégique est le processus par lequel les élus d'une municipalité véhiculent leur vision à moyen et à long terme du développement de cette municipalité et des services offerts. Elle permet de dégager les orientations afin d'y affecter les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs établis en fonction des priorités.

24. L'exercice visant à élaborer une planification stratégique dans les municipalités du Québec s'effectue sur une base volontaire et n'est encadré par aucune loi spécifique. Le MAMH invite toutefois les municipalités et les organismes municipaux à adhérer aux principes de bonne gestion mis de l'avant par la Government Finance Officers Association (GFOA). Cette association recommande d'ailleurs que toutes les entités gouvernementales utilisent une certaine forme de planification stratégique pour définir, dans une perspective à long terme, le niveau de prestation de services et de budgétisation, établissant ainsi des liens logiques entre les dépenses autorisées et les objectifs organisationnels généraux.

25. À cet égard, Shawinigan a réalisé un exercice de planification stratégique en octobre 2018, lequel a été réalisé conjointement aux travaux concernant l'élaboration du schéma d'aménagement et de développement.

26. **La planification stratégique n'aborde aucun élément relatif à la viabilité financière à long terme de la Ville de Shawinigan. De plus, à la date de notre rapport, elle n'a pas été adoptée officiellement par le conseil municipal.**

27. La planification stratégique et l'établissement du budget sont des processus étroitement liés. La planification stratégique sert donc de guide pour établir le budget, qui devrait prendre en compte les orientations et les priorités définies pour la municipalité.

28. Bien que la Ville ait annoncé publiquement son intention de stabiliser la situation concernant son endettement, sa planification stratégique ne fixe aucun objectif clair à cet égard, même s'il s'agit d'un élément qui a un impact considérable sur la préparation des budgets et du PTI. La planification stratégique n'aborde pas non plus les enjeux liés au fardeau fiscal et n'établit pas d'objectifs à long terme par rapport au niveau souhaité de prestation de services. L'absence d'objectifs spécifiques liés à ces sujets dans la planification stratégique, combinée au fait que le conseil n'a pas adopté ces orientations, ne permet pas d'engager de manière formelle et pérenne la Ville en ce sens.

### Government Finance Officers Association (GFOA)

La GFOA est une association professionnelle de responsables financiers qui a pour objectif d'améliorer la gestion financière et budgétaire des organismes publics.

Elle présente notamment de bonnes pratiques de même que différentes politiques financières et budgétaires destinées, entre autres, aux municipalités.

29. Quoique la planification stratégique dans les villes québécoises n'aborde encore que rarement les thèmes de la gestion des finances municipales et de la viabilité financière, la Ville de Gatineau, dans son plan stratégique 2014-2018, avait une section entière consacrée à ce sujet intitulée « *Une gestion durable des finances municipales et une gouvernance exemplaire* ». Bien que la Ville de Gatineau ait une population beaucoup plus élevée que celle de Shawinigan, il s'agit tout de même d'un exemple intéressant et dont le concept pourrait se refléter dans l'ensemble des municipalités, peu importe leur taille. On peut notamment y lire : « *La recherche de la viabilité financière et fiscale, enjeu d'envergure, s'inscrit notamment au sein de l'organisation municipale par la mise en place d'un cadre financier. L'offre de services municipaux de base repose sur une gestion financière durable.* »

## Planification financière à long terme

30. La planification financière à long terme constitue un outil important pour les municipalités, particulièrement pour celles qui font face à une situation financière plus difficile. Habituellement, elle s'effectue en projetant les revenus et les charges de fonctionnement et d'investissements sur une période de 5 à 10 ans. La projection est basée sur des hypothèses concernant les conditions économiques et des scénarios de dépenses futures. Cette planification permet d'aligner la capacité fiscale de la municipalité sur les objectifs quant aux services à long terme et de prévoir les enjeux budgétaires structurels.

31. Comme pour la planification stratégique, il s'agit d'un processus volontaire qui n'est pas encadré par une loi ou un règlement. La GFOA recommande toutefois que tout type de gouvernement effectue régulièrement une planification financière à long terme.

**32. La Ville de Shawinigan ne dispose pas d'un plan financier à long terme. Elle gère sa situation financière au moyen de son processus budgétaire, lequel ne tient compte que d'un horizon à court terme. Ainsi, la Ville n'a pas d'objectifs ou de prévisions à long terme pour les principaux déterminants de sa situation financière, soit ses revenus, ses charges de fonctionnement et d'investissements, notamment celles en infrastructures.**

33. Un cadre financier à long terme doit inclure des prévisions de revenus et de dépenses à long terme. Ces prévisions doivent non seulement prendre en considération les données historiques de la municipalité, mais également intégrer les différentes hypothèses quant à sa conjoncture économique, les niveaux de service souhaités, la capacité de payer de ses citoyens et toute autre variable déterminante de son environnement.

34. De 2015 à 2019, les charges de fonctionnement de la Ville de Shawinigan, excluant l'amortissement des immobilisations, sont passées de 69 à 79 millions de dollars, ce qui représente un taux d'accroissement annuel moyen de 3,4%. Cet accroissement est supérieur au taux d'inflation annuel moyen de 1,1% pour la même période et a été principalement compensé par une hausse des revenus tirés de la taxation d'environ 3,1% annuellement.

35. Des prévisions de revenus et de dépenses à long terme permettraient à Shawinigan, dans une certaine mesure, d'aligner ses objectifs et son niveau de service sur sa capacité fiscale, tout en considérant l'impact de ses décisions sur la charge fiscale de ses citoyens.

## Politiques et plans de mise en œuvre

36. Les politiques en matière de gestion financière définissent des cibles et fournissent une orientation sur la façon d'atteindre les objectifs. Elles encadrent les activités courantes des municipalités et certaines sont des intrants importants lors de la préparation du budget annuel et du PTI. Ces politiques et leur stratégie de mise en œuvre concernent, entre autres, la gestion de la dette, les investissements en infrastructures de même que la gestion des excédents.

**37. La Ville de Shawinigan ne dispose pas de politiques ni de plan de mise en œuvre lui permettant d'encadrer de manière durable ses activités en matière de gestion financière.**

38. Les éléments analysés pour appuyer ce constat, lesquels sont importants pour Shawinigan si elle veut exercer un bon contrôle sur sa situation financière, sont détaillés dans les sous-sections suivantes.

39. Les politiques visent généralement à traduire une stratégie sur un plan opérationnel. Il est important de rappeler qu'avant de se doter de politiques, il serait pertinent que la Ville définisse sa vision à long terme en matière de gestion financière, comme mentionné précédemment.

## Gestion de la dette

40. Le niveau d'endettement et la gestion de la dette à long terme sont des facteurs déterminants d'une saine gestion financière. Pour encadrer son recours à l'endettement, la municipalité doit prendre en considération ses besoins futurs et la capacité de payer de ses citoyens, tout en s'assurant que les niveaux et la qualité des services souhaités sont maintenus.

41. Plusieurs municipalités de moyenne et de grande taille, préoccupées par leur endettement et par l'importance qu'il revêt, ont fait le choix d'adopter une politique de gestion de la dette à long terme. Les politiques développées par ces municipalités visent notamment à :

- ◆ établir un cadre permettant de maintenir la dette à long terme à un niveau raisonnable;
- ◆ faire preuve de prudence et de transparence dans la gestion de l'endettement;
- ◆ définir les limites acceptables de l'endettement;
- ◆ définir les modalités de capitalisation et d'amortissement des immobilisations.

**42. Bien que la Ville de Shawinigan ait défini une stratégie de réduction de la dette, celle-ci est insuffisante pour encadrer de manière durable la gestion de son endettement. En effet, la stratégie n'a pas été officiellement adoptée par le conseil municipal et l'objectif d'endettement qui en résulte n'est pas appuyé par des analyses suffisantes. De plus, la Ville n'a pas adopté de politique de gestion de la dette afin de définir les limites acceptables de son endettement.**

43. En réponse au besoin pressant de stabiliser son endettement et à la suite de l'annonce de projets majeurs relativement à la mise aux normes des infrastructures d'eau potable, Shawinigan a élaboré en 2016 une stratégie de réduction de la dette à long terme. L'élément central de cette stratégie consiste à limiter le recours aux règlements d'emprunt à une somme annuelle de 16 millions de dollars non indexée jusqu'en 2035.

44. En fonction de cette limite, la Ville prévoit atteindre un niveau d'ENLT d'environ 137,5 millions de dollars au 31 décembre 2035. Elle n'a toutefois pas été en mesure de nous fournir des analyses structurées pour appuyer le choix de l'objectif lié à l'endettement fixé et la décision de limiter les règlements d'emprunt à 16 millions par année.

45. Selon les informations recueillies au cours de l'audit, divers scénarios ainsi que le seuil d'endettement souhaité ont fait l'objet de discussions au comité de gestion de la Ville, mais le choix d'un indicateur de suivi de la dette et l'identification d'un seuil d'endettement viable n'ont pas fait l'objet d'analyses. Ces dernières auraient permis notamment de s'assurer que la limite annuelle de 16 millions de dollars en règlements d'emprunt est adéquate pour assurer le maintien de l'ensemble des infrastructures à long terme et pour offrir le niveau de service souhaité. À cet égard, puisque la limite annuelle de 16 millions de dollars n'est pas indexée, il est fort probable que le respect de ce seuil deviendra plus difficile au fil du temps.

46. Dans la limite annuelle de 16 millions en règlements d'emprunt, les projets de mise aux normes des infrastructures d'eau potable sont exclus. En incluant ces projets, le total des règlements d'emprunt net de subventions financées par la Ville de 2016 à 2019 est de 84 millions de dollars, ce qui représente une moyenne annuelle de 21 millions. Durant la même période, l'ENLT de la Ville a augmenté de 32,5 millions et les sommes qu'elle consacre annuellement à son service de la dette ont augmenté de près de 4 millions.

**Tableau 1.2 Évolution de l'endettement net à long terme et du service de la dette**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Endettement net à long terme au 31 décembre (M \$)</b>	153,55	162,25	155,15	178,97	186,07
<b>Service de la dette pour l'exercice se terminant le 31 décembre (M \$)</b>	16,30	18,18	18,36	18,41	20,14

Source : Rapports financiers de la Ville de Shawinigan.

### L'endettement total net à long terme (ETNLT)

L'ETNLT diffère de l'endettement net à long terme, du fait qu'il inclut également la quote-part dans l'endettement des autres organismes faisant partie du périmètre comptable de la municipalité.

47. Dans les politiques de gestion de la dette utilisées dans le domaine municipal, on observe que l'encadrement de la dette ne se fait généralement pas par le respect d'un seuil de règlements d'emprunt, mais plutôt par le biais d'indicateurs qui définissent les limites acceptables de l'endettement et qui permettent d'en faire le suivi. L'utilisation d'indicateurs permet d'adapter la cible à des conditions économiques changeantes qui ont un impact sur la situation financière de la municipalité. Parmi ces indicateurs, certains sont récurrents dans plusieurs municipalités :

- ◆ endettement total net à long terme (ETNLT) par 100 \$ de RFU;
- ◆ ETNLT par unité d'évaluation;
- ◆ ETNLT par rapport aux revenus de fonctionnement;
- ◆ dette nette par rapport aux revenus de fonctionnement;
- ◆ service de la dette par rapport aux charges de fonctionnement;
- ◆ service de la dette par rapport aux revenus de fonctionnement.

48. Par ailleurs, bien que la Ville la considère comme un élément structurant dans ses activités, la stratégie de réduction de la dette n'a pas officiellement été adoptée par le conseil municipal. L'adhésion de la Ville à la stratégie est donc tributaire du conseil municipal en place et aucun mécanisme n'a été prévu pour rendre compte périodiquement de l'atteinte des cibles.

## Investissements en infrastructures

49. La gestion financière d'une municipalité est indissociable de la gestion d'actifs en raison de l'impact des investissements en infrastructures sur la dette, les charges de fonctionnement et les revenus.

50. Depuis 2016, Shawinigan a investi des sommes importantes dans ses infrastructures, notamment dans ses réseaux d'eau potable et d'eaux usées. Malgré les investissements réalisés au cours des dernières années, certaines infrastructures de la Ville sont vieillissantes et accusent un déficit d'entretien. Shawinigan n'est pas la seule municipalité dans cette situation puisque déjà, en 2007, la Fédération canadienne des municipalités estimait le déficit d'infrastructures municipales à 123 milliards de dollars. Afin de faire face à cette problématique et d'améliorer la gestion de leurs infrastructures, plusieurs municipalités de moyenne et grande taille se sont dotées au cours des dernières années d'un cadre de gestion d'actifs comportant notamment une politique et un plan de gestion d'actifs.

## Orientations

51. Quoique la Ville de Shawinigan ait énoncé quelques principes de base pour la gestion de ses investissements en infrastructures, ces principes ne sont pas formalisés dans ses orientations, et leur application par la Ville n'est pas obligatoire et ne fait pas l'objet d'une reddition de comptes.

52. Il n'existe actuellement aucune politique particulière visant à orienter les actions de la Ville pour assurer la pérennité de ses infrastructures. Conséquemment, les investissements sont planifiés par les gestionnaires selon les données à leur disposition. Par la suite, le conseil municipal approuve les investissements en infrastructures, sans toutefois avoir de vision à long terme sur les besoins en maintien ou en remplacement d'actifs ni d'ancrage à des orientations formelles autres que le respect du plafond de 16 millions de dollars prévu dans la stratégie de réduction de la dette.

53. Dans un souci de gestion du cycle de vie des infrastructures, l'adoption d'une politique de gestion d'actifs permettrait au conseil municipal de formaliser ses orientations concernant la gestion de l'ensemble des actifs de la municipalité. Ce type de politique aborde généralement les éléments suivants :

- ◆ les orientations quant aux coûts, aux niveaux de service et à la tolérance aux risques;
- ◆ les rôles et responsabilités des élus et du personnel pour la gestion des actifs municipaux;
- ◆ les orientations pour les décisions d'acquisitions, de remplacement et de mise au rancart des actifs;
- ◆ les approches de financement privilégiées par le conseil municipal.

## Planification des investissements

54. En raison de son endettement élevé et de la limite de 16 millions de dollars qu'elle s'est fixée pour le recours au règlement d'emprunt, il est essentiel que la Ville ait de l'information sur l'état de ses actifs ainsi que sur les interventions nécessaires pour les maintenir en bonne condition et les remplacer en fin de vie. Une bonne connaissance de l'état des actifs permet ensuite de mieux planifier les travaux et de ne pas déstabiliser la situation financière par des dépenses non planifiées.

**55. La Ville de Shawinigan ne dispose pas actuellement d'une vision à long terme de ses besoins d'investissements pour l'ensemble de ses infrastructures.**

56. À Shawinigan, la planification financière des travaux relatifs aux infrastructures se fait principalement par le biais de l'exercice de préparation du PTI et est donc réalisée sur un horizon de trois ans.

57. Pour les réseaux linéaires d'aqueduc, d'égouts et de chaussées, le PTI est soutenu par un plan d'intervention. Ce dernier permet d'identifier les infrastructures prioritaires qui demandent une attention à court et moyen terme (cinq ans et moins), mais n'attribue aucun ordre séquentiel à la réalisation des travaux. Le plan d'intervention est exigé par le MAMH à toute municipalité qui présente une demande d'aide financière pour des travaux de renouvellement de conduites d'eau potable et d'égouts ainsi que des chaussées pour des travaux considérés comme prioritaires dans le cadre du Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ).

58. Selon le plan d'intervention 2019 de Shawinigan, un montant annuel de 40,9 millions de dollars est requis pour le renouvellement des conduites d'eau potable, d'égouts et de chaussées, dont 33,2 millions annuellement pour des infrastructures qui nécessitent une attention immédiate.

59. En plus du plan d'intervention, la Ville a fait réaliser en 2012 un diagnostic sectoriel pour ses réseaux d'aqueduc, d'égouts et de chaussées. Une mise à jour de ce bilan, laquelle a été réalisée à l'interne en 2020, indique que les montants suivants sont nécessaires pour assurer la pérennité de ce type d'infrastructures pour les 20 prochaines années :

- ◆ 9,7 millions de dollars annuellement pour remplacer les portions du réseau d'aqueduc et d'égouts en fin de vie utile, incluant un montant total de 16 millions en rattrapage durant la première période de 5 ans pour des travaux de réhabilitation d'égouts;
- ◆ 2 millions annuellement pour les chaussées, plutôt que les 21 millions prévus théoriquement dans le diagnostic initial, en supposant une plus grande tolérance aux rues cahoteuses et au pavage partiel des rues.

60. Même avec ces investissements, le diagnostic mentionne que le nombre de fuites d'aqueduc continuera d'être en hausse et qu'un budget supplémentaire devra être alloué pour être en mesure de maintenir les services requis.

61. Malgré l'information dont elle dispose pour ce type d'actif, la Ville n'a pas de plan pour résorber son déficit d'entretien et ne s'est pas fixé de niveau d'investissement minimal pour assurer la pérennité de ses réseaux d'aqueduc, d'égouts et de chaussées.

62. La nature et les détails de l'information colligée par la Ville sont très variables selon la catégorie d'actifs. Par exemple, elle n'a que peu d'information sur l'état de ses bâtiments et sur son parc d'équipements roulants. En l'absence d'une image globale mettant en perspective les travaux nécessaires et le niveau de service attendu, il s'avère difficile de pondérer avec objectivité l'importance relative de chaque catégorie ou projet d'infrastructures, ce qui amène le risque que certains secteurs d'activité en situation plus critique soient défavorisés.

63. En 2019, la Ville s'est dotée d'un guide d'aide à la décision pour l'appuyer dans l'élaboration de son PTI et mieux cibler ses investissements. Ce guide recommande, entre autres, de catégoriser les projets selon leur type (obligatoire, urgent, préventif et stratégique). La Ville souhaite favoriser les projets préventifs afin d'éviter les bris et de réduire éventuellement les projets réalisés en urgence. La catégorie des projets stratégiques devrait toutefois être bonifiée afin de faire, notamment, la distinction entre l'ajout et le remplacement d'infrastructures. De plus, au moment de choisir un projet, outre l'investissement initial, la Ville devrait également tenir compte des coûts d'exploitation et d'entretien pendant toute la durée de vie de l'actif; si elle ne le fait pas, elle ne disposera pas d'un portrait global des coûts, lequel est nécessaire à une prise de décision éclairée.

64. En 2020, la Ville a entamé une démarche pour se doter d'un plan global de gestion d'actifs. Elle estime actuellement être à l'étape de la collecte des données, lesquelles vont lui permettre d'établir un portrait de l'état et des coûts de remplacement de ses infrastructures. La finalité d'un tel plan est de définir à long terme les choix, la nature et les échéances quant aux travaux de renouvellement des infrastructures, à partir d'une image représentant l'ensemble des besoins de la Ville, et ce, pour l'entièreté des cycles de vie.

65. Cette démarche, combinée à la prise en compte du guide d'aide à la décision pour l'élaboration du PTI, constitue un premier pas vers une gestion favorisant la pérennité des actifs municipaux, ce qui aura également un effet bénéfique sur la planification et la gestion des finances publiques de Shawinigan. Nous encourageons donc la Ville à poursuivre dans cette voie.

## **Gestion des excédents accumulés**

66. Une gestion financière prudente implique que la municipalité doit prévoir des réserves suffisantes pour éviter d'avoir à réduire l'offre de service ou d'augmenter les taxes devant une situation exceptionnelle ou imprévue. Des réserves peuvent également être constituées en prévision de la réalisation de projets d'immobilisations pour lesquels une municipalité juge pertinent d'accumuler les sommes nécessaires à leur financement.

67. Bien qu'elle ne soit pas obligatoire, plusieurs municipalités du Québec ont décidé d'adopter une politique de gestion des réserves et des excédents accumulés. Une telle politique vise notamment à privilégier une gestion responsable et prudente des finances de la municipalité, à assurer l'équilibre budgétaire en tout temps, à pallier les imprévus, à définir les seuils minimaux des différents excédents, à assurer la pérennité des services offerts aux citoyens, à financer des projets d'investissements pour limiter le recours aux emprunts et à veiller à ce que les excédents soient utilisés de façon adéquate et aux fins prévues.

68. La mise en place de la politique permet de mieux comprendre la gestion des excédents, de connaître les orientations et les objectifs du conseil municipal à l'égard de celle-ci et d'effectuer les contrôles requis pour assurer l'atteinte des cibles déterminées. Cette politique permet également :

- ◆ de définir les mécanismes de constitution, de dotation et d'utilisation des réserves et des surplus affectés ;
- ◆ d'encadrer l'utilisation des surplus non affectés.

**69. La Ville de Shawinigan ne dispose pas de politique ou de procédure formelle qui lui permettrait d'encadrer la gestion de ses excédents accumulés.**

70. Nous avons relevé certains enjeux résultant de l'absence d'un cadre de gestion formel des excédents accumulés.

- ◆ En l'absence de politique, il n'est pas possible de vérifier si l'utilisation des excédents est conforme aux orientations.
- ◆ L'absence d'objectif spécifique en ce qui trait à l'accumulation des excédents rend la reddition de comptes et l'analyse des résultats plus difficiles au moment d'évaluer la performance de la Ville à l'égard de l'utilisation de ses surplus.
- ◆ La Ville ne dispose d'aucun indicateur précis qui lui permettrait d'évaluer l'importance et le bien-fondé des excédents accumulés au regard de sa situation financière.

71. Le tableau 1.3 montre le détail de l'évolution des excédents accumulés de Shawinigan pour la période de 2015 à 2019, lesquels sont passés de 12,4 à 13,5 millions de dollars, ce qui représente une augmentation de 9 %.

**Tableau 1.3** Réserves et excédents accumulés de la Ville de Shawinigan

	Solde au 31 décembre (en \$)		Variation de 2015 à 2019	
	2015	2019	\$	%
Excédents de fonctionnement non affectés	3 246 593	6 016 576	2 769 983	85
Excédents de fonctionnement affectés	231 156	76 746	-154 410	-67
Réserves financières et fonds réservés	8 891 178	7 357 205	-1 533 973	-17
<b>Total</b>	<b>12 368 927</b>	<b>13 450 527</b>	<b>1 081 600</b>	<b>9</b>

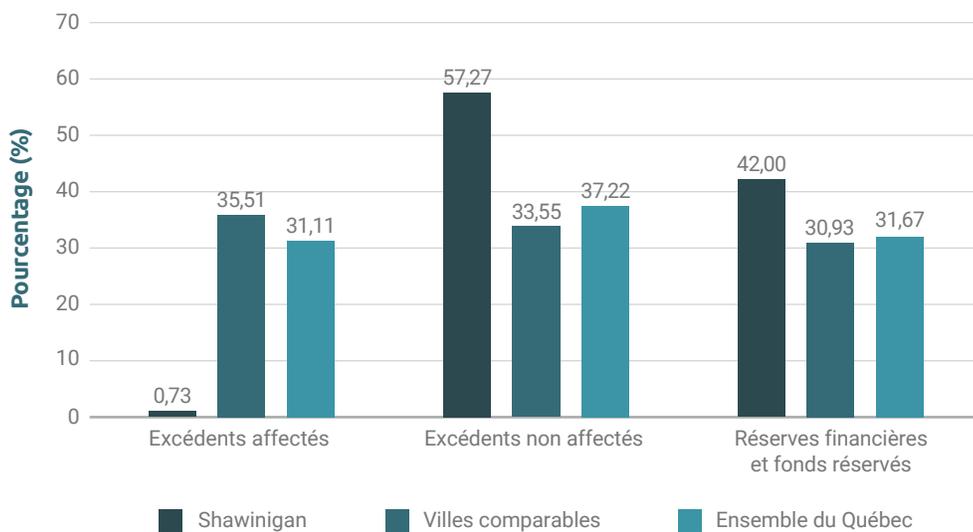
Source : Rapports financiers de la Ville de Shawinigan.

72. Bien que la Ville ait un solde d'excédents de fonctionnement accumulés de 6,1 millions de dollars, seul un peu plus de 1% de ce montant est affecté. Cette affectation est liée aux immeubles industriels et au rachat de la dette sur cession d'actifs. À titre informatif, la figure 1.6 montre que les *Villes comparables* ont une distribution relativement équilibrée entre les trois constituants de leurs réserves et de leurs excédents accumulés, lesquels se détaillent comme suit :

- ◆ excédents accumulés affectés;
- ◆ excédents accumulés non affectés;
- ◆ réserves financières et fonds réservés.

La description de ces constituants est présentée à l'annexe 4.

**Figure 1.6** Distribution des réserves et des excédents accumulés au 31 décembre 2019



Source : Rapport financier de la Ville de Shawinigan.

73. L'affectation de deniers publics à des activités particulières témoigne d'une certaine planification financière à long terme. Ainsi, puisque la quasi-totalité des excédents de fonctionnement accumulés de Shawinigan n'est pas affectée, l'accumulation de ces montants laisse penser qu'il n'y a pas de stratégie à long terme pour cumuler et utiliser des sommes à des fins précises.

## RECOMMANDATION

### À la Ville de Shawinigan

▲ 1.1 Élaborer et implanter un cadre intégré formel de gestion financière qui tient compte des réalités socioéconomiques de la Ville et qui comporte notamment :

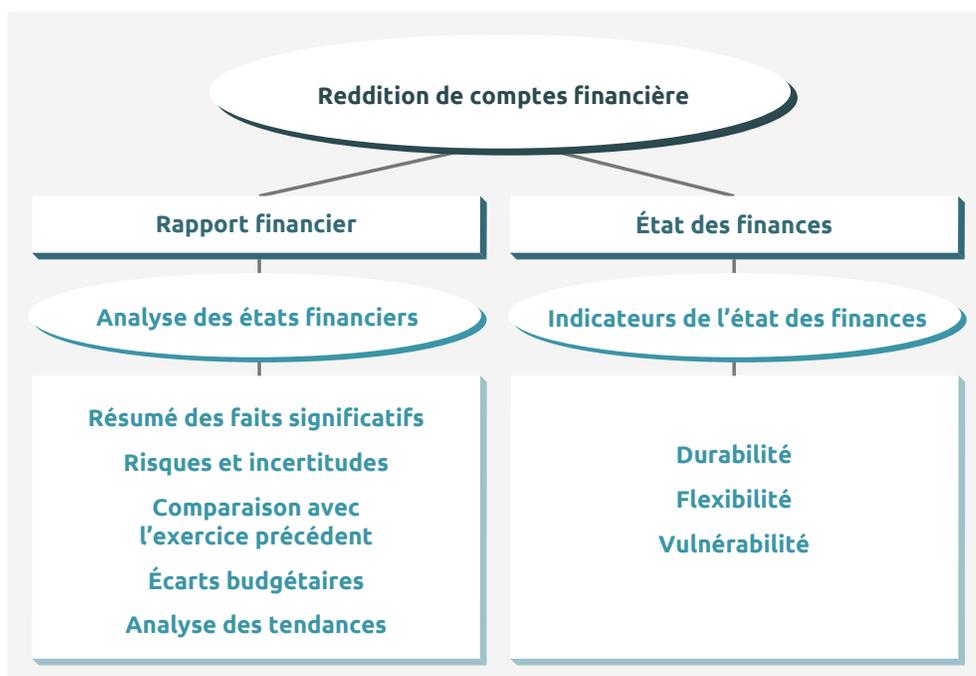
- ◆ une planification stratégique et un plan financier comportant des objectifs et des prévisions à long terme pour les principaux déterminants de sa situation financière.
- ◆ des politiques et des plans de mise en œuvre qui permettent d'encadrer ses activités en matière de gestion financière, par exemple :
  - i. une politique de gestion de la dette;
  - ii. une politique de gestion des réserves et des excédents accumulés;
  - iii. un plan de gestion des actifs.

## 2.2 Reddition de comptes

74. Pour une bonne gouvernance et une saine gestion financière, il est important d'avoir une image globale de la situation en temps opportun. Dans cette optique, une reddition de comptes efficace permet de démontrer l'adéquation entre la mission, la planification stratégique, les obligations législatives et réglementaires, les capacités organisationnelles et les résultats obtenus. Elle donne également la possibilité de montrer au conseil municipal et aux citoyens que les actions entreprises au cours de la période précédente ont permis de tendre vers la réalisation des objectifs.

75. La diversité des activités d'une municipalité, la multitude d'objectifs qu'elle poursuit et son obligation de rendre compte aux citoyens exigent une information permettant à ces derniers d'en comprendre les multiples facettes. La reddition de comptes financière d'une municipalité devrait donc présenter de l'information utile pour évaluer l'état de ses finances et sa performance financière à la fin de l'exercice. Comme le présente la figure 1.7, la communication d'une information exhaustive devrait donc passer par la publication et la diffusion d'un rapport de reddition de comptes comprenant notamment le rapport financier, des données relatives à l'état des finances, des renseignements supplémentaires portant sur la performance financière et toute autre information non financière pertinente à une compréhension juste et complète de la situation par le lecteur.

**Figure 1.7** Composantes d'une reddition de comptes efficace



## Rapport financier et analyse des états financiers

76. Le rapport financier constitue le point de départ de la présentation de l'information financière d'une municipalité et fournit de l'information utile à la prise de décision. La complexité du rapport financier d'une municipalité impose cependant que celui-ci soit accompagné d'une information claire et concise afin qu'en ressortent les éléments essentiels. En effet, il ne peut à lui seul décrire les relations importantes qui existent entre les éléments qui y sont présentés et il ne permet ni d'expliquer ce qui s'est produit ou pas ni de dégager les implications potentielles des tendances à long terme. Il convient toutefois de rappeler que les rapports financiers des municipalités sont préparés conformément aux normes comptables du secteur public publiées par CPA Canada et au *Manuel de la présentation de l'information financière* du MAMH.

77. En plus d'énoncer les normes comptables à respecter, CPA Canada publie des énoncés de pratiques recommandées pour le secteur public, dont un est spécifique à l'analyse des états financiers. Sans avoir un caractère obligatoire, les pratiques recommandées fournissent des indications générales pour la communication de renseignements supplémentaires et, conséquemment, leur application est encouragée. Ainsi, une analyse des états financiers devrait comporter les éléments suivants :

- ◆ un résumé des faits significatifs ayant une incidence sur les états financiers et la situation financière de la municipalité (faits saillants) ;
- ◆ la compréhension de la municipalité quant aux risques et aux incertitudes significatifs connus inhérents à sa situation financière. Cette section devrait également inclure une description sommaire des stratégies, des politiques et des techniques adoptées pour gérer ces risques et ces incertitudes ;
- ◆ une comparaison avec les résultats de l'exercice précédent et la présentation des écarts entre les résultats de l'exercice et le budget ;
- ◆ une analyse des principales tendances relatives aux éléments des états financiers importants et significatifs.

78. La Ville de Shawinigan publie annuellement une analyse de ses états financiers, laquelle accompagne le rapport financier. Cette analyse comporte la plupart des éléments des bonnes pratiques recommandées par CPA Canada sans toutefois approfondir certains de ceux-ci. L'analyse pourrait être bonifiée pour y inclure davantage d'information, dont :

- ◆ une analyse des principales tendances relatives aux éléments importants et significatifs des états financiers ;
- ◆ une analyse des risques significatifs.

79. Depuis 2017, la Ville présente annuellement, tant sur son site Internet qu'en séance du conseil lors des faits saillants du maire, un document intitulé *Présentation des états financiers*. Ce document sert à faire état des points importants du rapport financier. On y présente plusieurs données financières qui sont la résultante des actions posées par la Ville au cours de l'année. Ce document comprend les éléments essentiels à l'analyse des états financiers, mais certains d'entre eux pourraient être bonifiés. Ces éléments sont détaillés ci-après :

<b>Résumé des faits significatifs</b>	Les principaux éléments significatifs des états financiers sont présentés.
<b>Risques et incertitudes significatifs connus inhérents à la situation financière de la municipalité</b>	Quelques risques et incertitudes sont abordés relativement aux activités de la Ville. Toutefois, la gestion des risques et leurs impacts potentiels sur les activités et les finances de la municipalité ne sont pas directement traités.
<b>Comparaison avec les résultats de l'exercice précédent</b>	Une comparaison sommaire entre les données de l'exercice courant et celles de l'exercice précédent est effectuée pour les revenus. Cette comparaison n'est toutefois pas effectuée pour les dépenses de fonctionnement.
<b>Présentation des écarts entre les résultats de l'exercice et le budget</b>	Une explication sommaire des principales variations de revenus et de dépenses réels par rapport à ceux budgétés est présentée.
<b>Analyse des principales tendances relatives aux éléments des états financiers importants et significatifs</b>	Excepté la comparaison avec l'exercice précédent, on ne présente pas de tendances relatives aux éléments des états financiers importants et significatifs.

80. L'analyse des états financiers devrait permettre au citoyen de poser un jugement sur les risques et incertitudes relatifs à l'environnement de la municipalité, de comprendre comment l'organisation entend les gérer et mesurer leurs impacts actuels et potentiels sur la situation financière de la ville. Selon les circonstances, les risques et incertitudes pourraient inclure la dépendance à l'égard d'une source de revenus importante, la volatilité de certaines dépenses, la dépréciation ou le remplacement d'actifs ou tout autre enjeu lié aux différents programmes de la Ville.

81. D'autre part, l'analyse des tendances devrait reposer sur des données relatives à plus de deux exercices. Cela permettrait d'accroître la capacité des utilisateurs à évaluer les éléments pertinents sélectionnés (ex. : augmentation des taxes, diminution des dépenses en administration, augmentation des frais pour le déneigement). Pour exprimer adéquatement la nature de la tendance, il peut être approprié de présenter les données sur cinq ans ou, dans certains cas, sur une période différente. À titre informatif, certaines municipalités du Québec préparent un document de reddition de comptes financière. Celui-ci comprend des données réelles relativement aux revenus, aux dépenses et à l'évolution de certains postes de l'état de la situation financière, et ce, sur une période d'au moins trois ans.

## Mesure de la performance financière

82. La performance financière sert à mesurer l'efficacité, l'efficience et l'économie résultant des choix faits par une municipalité en termes d'activités, de politiques et de programmes par rapport à sa capacité à fournir des services au public. Elle englobe nécessairement l'évolution de sa situation financière (ex. : endettement, investissements) à la fin de l'exercice et les résultats réels de ses activités (ex. : déneigement, service incendie, service de transport en commun, administration générale).

83. Afin de juger la performance financière d'une municipalité, il peut s'avérer nécessaire de suivre l'évolution de différents indicateurs et de comparer les résultats avec ceux d'un groupe de référence. Le MAMH publie annuellement le Profil financier des municipalités, lequel comprend plusieurs indicateurs pertinents basés sur les notions de durabilité, de vulnérabilité et de flexibilité. Ces indicateurs sont décrits plus en détail dans la mise en contexte du présent rapport.

**84. Au cours des dernières années, la Ville de Shawinigan a publié à l'occasion des indicateurs utiles à la compréhension de l'état de ses finances. Elle n'en fait toutefois pas un suivi régulier et l'information transmise ne permet pas de dégager des tendances importantes et significatives.**

85. Nous avons analysé l'information que la Ville a publiée afin de faciliter la compréhension de l'état global de ses finances. Nous avons constaté que, même si la Ville ne publie pas d'indicateurs sur une base annuelle, elle a produit ce type d'information sur une base ponctuelle par l'entremise de rencontres citoyennes sur les finances publiques en 2015 et en 2019.

<p><b>Durabilité</b></p>	<p>La Ville présente ses excédents accumulés de fonctionnement par rapport à ses revenus de fonctionnement, son ENLT par unité d'évaluation et le service de la dette par rapport aux revenus totaux.</p> <p>La Ville dresse également un portrait de sa dette nette en fonction des investissements en immobilisations réalisés au cours des dernières années.</p>
<p><b>Flexibilité</b></p>	<p>La Ville présente divers indicateurs entourant la taxation des citoyens, tels que le TGTu, le taux de taxe résidentiel, les charges fiscales par logement, l'évaluation moyenne et les charges nettes par unité d'évaluation. Ces indicateurs permettent à la Ville d'observer la marge de manœuvre dont elle dispose à l'égard de l'effort fiscal des citoyens.</p>
<p><b>Vulnérabilité</b></p>	<p>La Ville présente ses revenus de fonctionnement en proportion des revenus totaux (incluant les subventions); elle est donc en mesure d'apprécier sa vulnérabilité par rapport à la taxation ou à toute autre catégorie de revenus.</p> <p>Elle présente également une comparaison entre les revenus tirés de la taxation résidentielle et les autres sources de taxation.</p>

86. Ces rencontres sur les finances publiques, lesquelles sont utiles pour informer les citoyens intéressés sur la situation financière de la Ville, ne sont pas organisées de manière régulière. Il s'est déroulé une période de quatre ans entre les deux séances qui ont été tenues. Cet écart temporel fait en sorte qu'il est difficile pour un citoyen ou toute autre partie prenante d'effectuer un rapprochement ou une comparaison entre les années pour être en mesure de juger de la performance de la Ville. Les rencontres citoyennes traitent de plusieurs aspects de l'évaluation de la performance et l'information qui y est donnée répond généralement aux pratiques recommandées sur l'état des finances de CPA Canada. Cependant, la Ville pourrait envisager d'utiliser un autre moyen afin d'informer adéquatement ses citoyens sur sa situation financière.

87. Ainsi, afin de favoriser une bonne compréhension et de juger de la performance financière de la Ville, il est préférable que l'analyse porte sur des indicateurs clés pertinents qui sont en lien avec son contexte et son environnement. Ces indicateurs devraient également permettre de fournir une image concise et claire de l'état des finances et comporter de l'information complémentaire pertinente et en lien avec les objectifs stratégiques de la Ville. Comme mentionné précédemment, le MAMH publie annuellement des indicateurs, lesquels peuvent servir de fondement au développement de ceux de la Ville.

88. Pour être en mesure de faire le suivi de ces indicateurs, la Ville peut se doter d'un outil de gestion approprié. Diverses options sont possibles à cet égard; toutefois, un outil assez répandu dans les organisations du secteur public est le tableau de bord. Ce dernier permet de suivre l'avancement des résultats attendus en présentant toute l'information regroupée dans une même interface, ce qui facilite grandement l'analyse de la relation entre les causes et les conséquences.

## RECOMMANDATIONS

### À la Ville de Shawinigan

- ▲ 1.2 Bonifier l'analyse des états financiers qui accompagne le rapport annuel en y incluant notamment une analyse des tendances significatives et un examen des risques importants.
- ▲ 1.3 Préparer une analyse de l'état de ses finances à l'aide d'indicateurs en s'inspirant des pratiques recommandées de CPA Canada, déposer annuellement cette analyse au conseil municipal et la rendre publique.



## ▲ Chapitre 2: Encadrement de la Société de développement de Shawinigan

---



## 01

## Mise en contexte

### Organismes à l'origine de la création de la SDS

Ces organismes étaient la Société Structurante de Shawinigan Inc., la SODEGM Inc. de Grand-Mère et le Progrès Économique de Shawinigan-Sud Inc.

### Cautionnement

Comme défini par le *Code civil du Québec*, un cautionnement est un contrat par lequel la Ville s'oblige envers le créancier à exécuter l'obligation du débiteur si celui-ci n'y satisfait pas.

1. La Société de développement de Shawinigan (SDS) est un organisme à but non lucratif (OBNL) créé en 2003 à la suite de la fusion de trois organismes de développement économique ayant exercé leurs activités antérieurement sur l'actuel territoire de la Ville de Shawinigan. Les états financiers de la SDS sont consolidés dans ceux de la Ville de Shawinigan puisqu'elle se situe à l'intérieur de son périmètre comptable. Le conseil d'administration de la SDS est formé présentement de cinq administrateurs et d'un observateur, qui sont répartis de la façon suivante :

- ◆ quatre administrateurs réguliers avec droit de vote élus par les membres de l'OBNL;
- ◆ un administrateur avec droit de vote désigné par la Ville;
- ◆ un observateur sans droit de vote désigné par la Ville.

2. Le 1<sup>er</sup> juin 2004, la Ville de Shawinigan et la SDS ont signé un contrat relatif à l'établissement d'une relation d'affaires en vue de favoriser un développement industriel cohérent. Arrivé à échéance, ce contrat a été remplacé par une entente ayant le même objet. Cette dernière a pris fin le 31 décembre 2018 et a été renouvelée automatiquement pour une période de cinq ans aux mêmes modalités et conditions.

3. Par ailleurs, une particularité importante de la Ville de Shawinigan est qu'elle fait l'objet de deux lois d'intérêt privé (adoptées respectivement en 1997 et en 2002) qui lui donnent davantage de pouvoirs que les lois municipales quant au développement économique, entre autres en matière de construction, de location et d'exploitation de bâtiments industriels.

4. Le modèle d'affaires de la SDS se résume essentiellement à la construction, à l'acquisition ou à l'amélioration d'immeubles industriels sur le territoire de la Ville, afin de les rendre disponibles aux entreprises de Shawinigan et à celles de l'extérieur pour leur exploitation. Dans ce cadre, la SDS figure parmi les choix dont la Ville dispose afin de répondre aux différentes demandes d'entreprises concernant des projets industriels. Selon son rapport annuel, la SDS était propriétaire au 31 mars 2019 de 15 immeubles industriels locatifs dont la valeur au bilan a atteint 33,8 millions de dollars.

5. Le Service de développement économique (SDE) de la Ville de Shawinigan représente la porte d'entrée des entrepreneurs. Après l'étude des demandes de ces derniers, des projets qui concernent en général la construction ou la rénovation d'immeubles industriels sont soumis par le SDE à la SDS pour leur réalisation. Par la suite, la SDS loue l'immeuble à l'entreprise exploitante par le biais d'un contrat de location qui peut être accompagné d'une option ou d'une obligation d'achat. Il arrive également que des idées de projets proposées et étudiées par la Ville soient soumises à la SDS afin que celle-ci les mette en œuvre de la même manière que celle décrite précédemment.

6. Au cours des années 2017 à 2019, la contribution financière cumulative de la Ville a dépassé légèrement les 5 millions de dollars. Pour la même période, les immeubles propriétés de la SDS ont généré des revenus fiscaux de près de 3 millions de dollars pour la Ville. Par ailleurs, cette dernière a cautionné la SDS pour des emprunts à long terme, dont le solde a atteint 35 millions au terme de l'exercice 2019 (figure 2.1).

**Figure 2.1** Schéma de l'entente entre la Ville et la SDS

7. Nos travaux d'audit avaient pour objectif de nous assurer que l'encadrement exercé par la Ville contribue à ce que les activités et les projets confiés à la SDS soient menés avec efficacité et transparence. Les critères d'évaluation y afférents et la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Il importe de préciser que nous ne fournissons aucun avis juridique et que nos constats ne peuvent déterminer la validité ou la légalité d'un acte commis selon les lois en vigueur. Le sommaire de toutes les recommandations formulées par la Vice-présidente à la vérification à cet égard se trouve à l'annexe 2.

## Rôles et responsabilités

8. Plusieurs acteurs au sein de la Ville ont des rôles et des responsabilités en lien avec le développement économique et l'encadrement de la relation avec la SDS.

- ◆ Le conseil municipal prend les décisions sur les orientations et les priorités de la Ville en matière de développement économique. Il approuve notamment les ententes avec d'autres organismes ainsi que les cautionnements.
- ◆ La Commission sur l'administration et le développement économique est un comité municipal qui a notamment pour mandat d'orienter les activités administratives et celles de développement économique ainsi que de proposer des stratégies pour favoriser l'établissement et le développement des entreprises.
- ◆ La Direction générale planifie le développement économique de la Ville et assure la coordination des activités des organismes impliqués dans ce développement.
- ◆ Le Service de développement économique a pour mission de prospecter, d'entreprendre et de soutenir des projets créateurs d'emplois et générateurs d'investissements et d'accompagner les entrepreneurs et les entreprises. Il est également, pour la SDS, le principal interlocuteur de la Ville.
- ◆ D'autres services exercent un rôle de soutien à la Direction générale et au Service du développement économique, comme le Service du greffe et des affaires juridiques qui exerce un rôle-conseil sur le volet juridique.

9. Les rôles et les responsabilités des principaux intervenants sont détaillés à l'annexe 3.

## 02

## Résultats de l'audit

10. La Ville de Shawinigan accorde beaucoup d'importance à son développement économique et la SDS constitue un partenaire de choix à cet égard. Ce rôle important et l'ampleur des sommes investies au cours des années justifient que la Ville exerce un suivi assidu des activités de la SDS afin de s'assurer que sa contribution est utilisée à bon escient et que la SDS contribue aux objectifs de la Ville en matière de promotion et de développement industriel.

**11. Les façons de faire actuelles ne permettent pas à la Ville de Shawinigan d'encadrer adéquatement les activités de la SDS ni d'évaluer sa performance au regard de l'appui apporté par la Ville. De plus, le suivi effectué par la Ville des activités de la SDS n'est pas structuré ni formalisé, ce qui rend difficile pour la Ville d'évaluer si ses objectifs en matière de développement industriel sont atteints au regard du soutien fourni.**

12. Les principaux travaux à l'appui de ce constat général se sont articulés autour de cinq axes qui sont détaillés dans les sections suivantes. D'abord, nous avons étudié de quelle manière la Ville encadre ses activités avec la SDS et, plus particulièrement, l'entente conclue entre les deux parties. Ensuite, nous nous sommes penchés sur la séparation des rôles et responsabilités. Nous avons aussi analysé les apports de la Ville servant à appuyer les activités de la SDS. Nous avons également examiné l'analyse des projets faite par la Ville et soumise à la SDS pour leur réalisation. Enfin, nous avons apprécié le suivi des activités et la reddition de comptes faite par la SDS à la Ville.

### 2.1 Entente liant la Ville de Shawinigan et la Société de développement de Shawinigan

13. Une entente entre une ville et un OBNL représente un accord formel par lequel l'OBNL reçoit le mandat d'assumer des responsabilités en vertu des dispositions légales et réglementaires applicables. L'entente devrait inclure notamment une description détaillée de son objet, son mode de fonctionnement ainsi que les obligations des parties, par exemple le paiement de la contribution, les résultats attendus et les redditions de comptes.

14. En comparant l'entente entre la Ville et la SDS aux saines pratiques en la matière et en nous référant aux dispositions légales applicables, nous constatons des lacunes sur trois aspects, soit l'encadrement des activités, les obligations de reddition de comptes et les attentes en matière de gouvernance et de gestion.

## Encadrement des activités

15. Selon la *Loi sur les compétences municipales*, une entente par laquelle une municipalité confie la gestion et l'organisation d'activités industrielles ou commerciales sur son territoire à un OBNL ne peut couvrir que des activités se rapportant à de la promotion. Celle-ci consiste à promouvoir auprès des consommateurs les biens et les services produits sur un territoire ou à faire valoir les avantages d'un milieu auprès d'éventuels producteurs pour les inciter à s'y établir. En d'autres termes, la promotion constitue une activité de publicité réalisée dans le but de favoriser le développement industriel, commercial ou touristique.

**16. L'entente en vigueur n'encadre pas de façon adéquate les activités de la SDS et l'utilisation des sommes allouées par la Ville de Shawinigan à la SDS puisqu'elle vise la promotion industrielle et non le modèle d'affaires actuel, soit la construction et l'exploitation d'immeubles industriels.**

17. L'objet de l'entente en vigueur entre la Ville et la SDS est de « favoriser un développement industriel cohérent et harmonieux sur le territoire de la Ville de Shawinigan par l'administration et la supervision de manière compétente, responsable et prudente des différents aspects dudit développement dans le respect des pratiques d'affaires courantes tout en se conformant aux règles de l'art qui prévalent dans ce domaine d'activité ». Pour atteindre cet objectif, la Ville reconnaît par le biais de l'entente la SDS comme étant un « mandataire privilégié dans le domaine de la promotion industrielle sur le territoire de la Ville ». Par ce fait, l'entente entre la ville de Shawinigan et la SDS en est une de promotion industrielle.

18. La promotion industrielle limite ce que la SDS peut faire pour le compte de la Ville. Il ne s'agit pas de construire ou de gérer des immeubles industriels, mais de faire la promotion de biens, de services ou d'avantages sur le territoire de la Ville. Toutefois, la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* et les lois d'intérêt privé permettent à la Ville d'accorder des cautionnements ou des subventions à un OBNL pour favoriser la construction et l'exploitation d'immeubles industriels locatifs pour le compte de celui-ci. Il s'agit en pratique du modèle d'affaires privilégié par les deux partenaires, mais ce modèle ne se reflète pas dans l'entente.

19. Par ailleurs, l'appui apporté par la Ville à la SDS comprend notamment une subvention versée annuellement à titre de contribution aux activités de l'OBNL ainsi que le cautionnement de celui-ci. D'un point de vue opérationnel, cet appui a servi à financer l'ensemble des activités de la SDS, y compris la construction et l'exploitation d'immeubles industriels dont elle est propriétaire. En conséquence, le modèle d'affaires privilégié par les deux partenaires ne correspond pas à la portée de l'entente. Cette dernière n'encadre donc pas de façon adéquate les activités de la SDS.

## Obligations de reddition de comptes

20. Considérant les sommes importantes provenant des deniers publics de la Ville qui sont versées à la SDS (5,1 millions de dollars de 2017 à 2019) et que la Ville s'est portée caution de la SDS pour ses emprunts à long terme (35 millions en 2019), il est essentiel que celle-ci exerce un suivi rigoureux des activités de la SDS. Afin de s'assurer que les sommes allouées sont utilisées à bon escient et qu'elles entraînent les retombées économiques escomptées, des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes périodiques devraient être prévus à l'entente.

**21. L'entente en vigueur ne prévoit pas une reddition de comptes suffisante pour effectuer un suivi adéquat de la performance de la SDS.**

22. L'entente prévoit que, sur demande, la SDS doit fournir son rapport financier annuel audité à la Ville. Bien que ce rapport soit nécessaire et utile, c'est un outil financier qui ne comprend pas d'indicateurs ni d'analyses explicatives sur le rendement et les retombées économiques de la SDS.

23. Afin de donner un portrait juste et complet de la performance de la SDS et d'être en mesure de le communiquer de manière transparente, la reddition de comptes doit considérer non seulement l'information de nature financière, mais également celle se rapportant à la plus-value économique créée par la SDS sur le territoire de la Ville. La reddition de comptes devrait donc également inclure des indicateurs de suivi de réalisation et de résultats ainsi que les perspectives liées aux activités.

24. Puisque l'entente est muette à cet égard, il s'avère plus difficile pour la Ville d'obtenir de la SDS de l'information qui répond à ses besoins et à ses attentes, et ce, dans un format et à une fréquence appropriée. Par exemple, la Ville aurait pu prévoir dans l'entente d'obtenir un rapport annuel dans lequel sont précisés des indicateurs spécifiques de performance pour lesquels une reddition de comptes est attendue. Un meilleur encadrement des exigences de reddition de comptes par la Ville permettrait également plus de transparence envers les citoyens concernant les activités de développement économique réalisées par la SDS.

## Attentes en matière de gouvernance et de gestion

25. L'entente entre la Ville et la SDS prévoit une subvention de la part de la Ville et le cautionnement pour des emprunts. Elle vient préciser également que la SDS doit agir selon les politiques et les budgets approuvés par la Ville. Les citoyens sont donc en droit de s'attendre à ce que les activités de la SDS soient menées selon les saines pratiques du domaine, en plus de se conformer aux exigences légales. Par conséquent, des attentes particulières devraient être communiquées par la Ville quant à l'adoption de règles de gouvernance et de gestion contractuelle.

**26. Les exigences spécifiées dans l'entente en vigueur et l'encadrement exercé par la Ville de Shawinigan ne permettent pas à cette dernière de s'assurer que la SDS s'est dotée d'un cadre de gouvernance et de politiques de gestion qui lui permettent de se conformer aux normes en la matière.**

27. La Ville n'a communiqué aucune exigence à la SDS par rapport aux éléments suivants :
- ◆ un code d'éthique et de déontologie relatif aux administrateurs et un autre pour les employés;
  - ◆ une déclaration d'intérêts pour les administrateurs et une autre pour les employés;
  - ◆ un plan stratégique en lien avec l'objectif de l'entente;
  - ◆ une politique de gestion contractuelle conforme aux lois s'appliquant à la Ville, notamment pour les activités et les projets soumis par cette dernière et financés à même sa contribution et les emprunts qu'elle a cautionnés.
28. Ces problèmes d'encadrement exposent notamment la Ville au risque d'un manquement éthique ou d'un non-respect des règles contractuelles de la part de la SDS.

## RECOMMANDATION

### À la Ville de Shawinigan

- ▲ 2.1 Prendre les dispositions nécessaires afin que l'entente conclue entre la Ville et la SDS concernant le développement industriel :
- ◆ encadre de façon adéquate et selon la législation applicable l'ensemble des activités de la SDS et tienne compte du modèle d'affaires souhaité, et ce, principalement pour les activités de construction et d'exploitation de bâtiments industriels locatifs;
  - ◆ comporte des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes des activités de la SDS pour assurer une communication transparente des résultats;
  - ◆ comporte les exigences nécessaires en matière de gouvernance et de gestion pour s'assurer que les activités de la SDS sont effectuées dans le respect des normes en la matière et des saines pratiques.

## 2.2 Rôles et responsabilités

29. Les rôles et les responsabilités des différents intervenants au sein de la Ville au regard de l'entente doivent être définis, documentés et communiqués à ceux-ci. Cela permet de préciser le domaine et la limite d'intervention de chacun en fonction de l'expertise requise pour l'application de l'entente et de mener à l'atteinte des objectifs de développement économique tout en assurant une gestion efficiente des ressources.

30. Les rôles et les responsabilités des intervenants de la Ville de Shawinigan à l'égard de la SDS sont mal définis et ne sont pas formellement attribués.

31. D'entrée de jeu, nous avons constaté que, même si le SDE est identifié comme responsable des relations avec la SDS, son offre de service ne précise pas son rôle et ses responsabilités vis-à-vis de ses interventions auprès de la SDS. De plus, son plan d'action ne renvoie à aucun objectif en lien avec la SDS. Ni le SDE, principal interlocuteur de la Ville pour la SDS, ni aucune autre instance de la Ville n'ont été formellement mandatés pour réaliser une évaluation de la performance de la SDS et une reddition de comptes formelle aux élus à l'égard de l'application de l'entente. Par ailleurs, la Ville n'a pas été en mesure de nous fournir une description des tâches du directeur du SDE.

32. La Commission sur l'administration et le développement économique a pour mandat « d'orienter les activités administratives et de développement économique et de proposer des stratégies pour favoriser l'établissement et le développement des entreprises. Elle analyse également la vocation des parcs industriels et les transactions immobilières de la ville et des organismes partenaires ». Malgré ce mandat, elle n'a pas formulé de recommandations formelles au conseil municipal à propos des projets soumis par la Ville à la SDS. D'autre part, bien qu'elle ait été créée par résolution du conseil municipal en 2018, nous avons également constaté que cette commission, composée du maire et de deux élus, n'a pas de règlement de régie interne.

**33. Le cumul des responsabilités par la même personne pour les fonctions de directeur du SDE et d'administrateur-gérant siégeant au conseil d'administration de la SDS ne permet pas une séparation de tâches adéquate.**

34. Présentement, le directeur du SDE est également l'administrateur-gérant siégeant au conseil d'administration de la SDS. Par sa fonction au sein de la Ville, le directeur du SDE devrait favoriser les intérêts de celle-ci. En même temps, par le devoir de loyauté auquel il est assujéti en vertu du *Code civil du Québec*, il est dans l'obligation à titre d'administrateur-gérant de servir au mieux les intérêts de l'OBNL.

35. D'un point de vue opérationnel, ce cumul de fonctions fait en sorte que le responsable au sein de la Ville de l'étude et de la soumission des projets à la SDS est aussi responsable de leur réalisation par la SDS. De même, à titre de responsable pour la Ville, il évalue le niveau d'avancement des activités de la SDS et en fait un suivi verbal aux élus du conseil municipal ainsi qu'aux membres de commissions et de comités. Indépendamment de la personne qui occupe ces postes, cette situation peut être une source potentielle de conflits de loyauté ou d'allégeance.

36. De plus, la structure actuelle ne permet pas à la Ville d'apprécier à quel point l'objectif de développement industriel est atteint par le biais de sa relation d'affaires avec la SDS. Étant donné l'absence d'un responsable indépendant formellement désigné par la Ville et responsable de la relation avec la SDS, cette dernière ne fait pas l'objet d'un suivi formel de ses activités. De plus, la continuité et la pérennité des activités entreprises par la Ville dans le cadre de l'entente sont tributaires de la présence des personnes en place.

37. Notons par ailleurs que la Ville a pris des mesures afin d'éviter ce type de situation conflictuelle pour l'élu du conseil de ville nommé au conseil d'administration de la SDS. En effet, depuis le 24 janvier 2018, cet élu siège à titre d'observateur et, conséquemment, n'est pas soumis au devoir de loyauté envers la SDS puisque son rôle ne lui permet pas de participer à la prise de décision.

## RECOMMANDATION

### À la Ville de Shawinigan

- ▲ 2.2 Définir de manière claire et formelle les rôles et responsabilités des intervenants de la Ville concernant le suivi de la relation d'affaires avec la SDS de façon à s'assurer d'une séparation de tâches adéquate.

## 2.3 Apport de la Ville à la SDS

38. Les ententes entre les municipalités et les OBNL prévoient habituellement des moyens de soutien, tels que des contributions, des cautionnements et des prêts de services et d'équipement. Ce soutien vise à financer et à réaliser les activités prévues pour atteindre les objectifs. Les contributions demandées par les OBNL aux municipalités doivent faire l'objet d'analyses afin de s'assurer notamment que les deniers publics versés seront associés aux objectifs de l'entente, à des cibles de performance et qu'ils seront utilisés aux fins prévues.

39. Pour la période de 2017 à 2019, les montants de la contribution demandée par la SDS, de l'ordre de 5,1 millions de dollars, ont été accordés en totalité par la Ville. Il est à noter que la contribution de l'année 2019 a été revue à la hausse à la suite de l'adoption d'un budget amendé par la SDS au cours de son premier trimestre. Selon la Ville, cet ajustement était nécessaire à la suite de la réévaluation de certains coûts de fonctionnement concernant des immeubles de la SDS. Le tableau 2.1 illustre l'importance financière de la contribution annuelle de la SDS relativement au montant total que la Ville investit annuellement dans la promotion et le développement économique des industries et des commerces.

**Tableau 2.1** Importance financière de la contribution de la Ville à la SDS

Type de charges	2017	2018	2019
Charges de la Ville en promotion et en développement économique relativement aux industries et commerces (M \$) <sup>1</sup>	4,35	4,5	3,71
Contribution financière de la Ville à la SDS (M \$)	1,51	1,56	2,0
Pourcentage (%)	35	33	55

1. Cette charge inclut la contribution financière accordée annuellement par la Ville à la SDS.

Sources : Rapports financiers de la Ville de Shawinigan et États financiers audités de la SDS.

**40. Bien que les demandes de contribution fassent l'objet de discussions entre les représentants de la Ville et l'administrateur gérant de la SDS, la Ville n'a pas réalisé une analyse détaillée indépendante pour s'assurer du bien-fondé des besoins financiers de la SDS.**

41. Pour évaluer la pertinence de la contribution demandée par la SDS, la Ville se fie au fait que le directeur du SDE agit également à titre d'administrateur-gérant de la SDS. Elle s'en remet également à la documentation fournie par la SDS qui se résume au budget, à une analyse de suivi financier ainsi qu'aux états financiers audités de l'OBNL. Par ailleurs, selon la Ville, des discussions ont lieu avec l'administrateur-gérant de la SDS afin de clarifier les besoins de celle-ci et apporter des réponses à certaines interrogations, le cas échéant. La Ville ne conserve toutefois aucune trace de ces échanges qui pourraient servir d'éléments justificatifs pour appuyer ses décisions.

42. Comme expliqué à la section précédente, les lacunes observées dans la définition des rôles et des responsabilités et l'absence de séparation des fonctions entre les responsabilités du directeur du SDE et celles de l'administrateur-gérant de la SDS font en sorte que la même personne est responsable de l'évaluation de la demande pour la Ville, et pour la SDS, de participer avec le conseil d'administration à la prise de décision quant à l'utilisation de la contribution et de gérer cette dernière.

43. À cet égard, nous nous serions attendus à une analyse indépendante et formelle réalisée par la Ville qui, bien qu'il n'y ait pas d'objectifs précis préalablement fixés, consiste à une validation et à un rapprochement entre le montant demandé et l'utilisation des fonds accordés des années antérieures et les activités et les projets en cours ou à réaliser dans l'année suivante.

44. L'entente prévoit notamment du soutien de la Ville autre que financier pour appuyer la SDS. Par conséquent, pour obtenir un portrait complet de la contribution, les analyses de la Ville devraient tenir compte également des apports non financiers qu'elle accorde, comme la réalisation d'études par le SDE de projets soumis à la SDS nécessitant parfois une expertise particulière de consultants privés ou encore la participation ponctuelle d'autres services à la demande de la SDS.

45. Le processus d'analyse actuel de la contribution demandée ne permet pas à la Ville d'évaluer si le montant demandé et accordé est surévalué ou sous-évalué en fonction des retombées potentielles pour elle. De même, en l'absence d'objectifs précis liés à la contribution, la Ville ne peut s'assurer que les sommes versées vont permettre d'atteindre les fins poursuivies par sa relation d'affaires avec la SDS.

## RECOMMANDATION

### À la Ville de Shawinigan

- ▲ 2.3 Désigner un responsable indépendant des activités de la SDS chargé :
- ◆ d'établir des cibles de performance et des indicateurs en vue de pouvoir évaluer le degré d'atteinte des objectifs visés par la Ville grâce à sa contribution;
  - ◆ de faire un suivi régulier du degré d'atteinte des cibles de performance auprès de la Direction générale et du conseil municipal;
  - ◆ d'analyser la demande de contribution en fonction des objectifs établis et de documenter cette analyse.

## 2.4 Analyse des projets soumis à la SDS

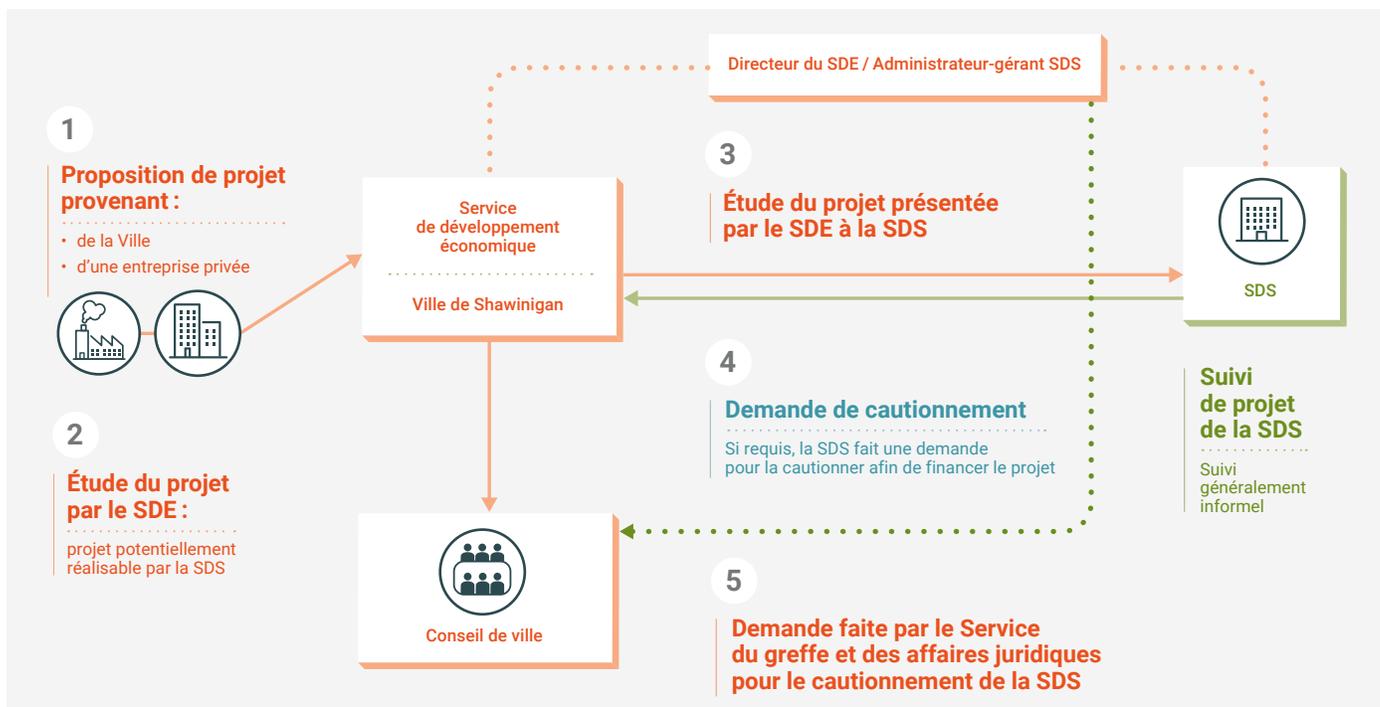
46. Par le biais du SDE, la Ville étudie et soumet à la SDS des projets à réaliser et à exploiter par la suite. À cet égard, il est pertinent de rappeler que la réalisation et l'exploitation des projets pris en charge par la SDS ne sont pas encadrées par l'entente, sauf lorsqu'il s'agit de projets se rapportant à de la promotion industrielle, soit des activités d'attraction et de rayonnement. Par ailleurs, ces études devraient appuyer la Ville dans ses décisions, notamment celles relatives à se porter caution de la SDS pour des emprunts servant à financer ses projets.

47. Nous avons sélectionné trois projets de caractère distinct soumis par la Ville à la SDS au cours de la période allant de 2016 à 2019. Notre démarche de sélection s'est appuyée sur des critères particuliers, dont la nature du processus de sélection du projet, sa représentativité des activités courantes et les risques encourus.

- ◆ **Un projet de prospection** dont l'idée a été mise de l'avant par la Ville. À la suite d'études de faisabilité et d'opportunité effectuées par le SDE, il a été convenu de réaliser le projet dans un immeuble qui est la propriété de la SDS.
- ◆ **Un projet de développement entrepreneurial** faisant suite à la demande d'une entreprise privée au SDE. Ce projet consiste dans la construction par la SDS d'un immeuble industriel qui abritera cette entreprise par la suite. Un contrat de location-acquisition entre la SDS et l'entreprise privée a également été conclu.
- ◆ **Un projet d'opportunité** concernant un site d'enfouissement de résidus de papeterie qui faisait partie de la transaction d'acquisition du complexe Laurentides par la SDS en 2016. La Ville avait reçu une invitation de la part du propriétaire du site pour l'acquérir. En réponse à cette invitation, la Ville a proposé que son représentant désigné en matière de propriété industrielle, soit la SDS, achète l'ensemble immobilier.

48. La figure 2.2 présente le cheminement type d'un projet impliquant la SDS.

**Figure 2.2** Modèle d'affaires opérationnel entre la Ville de Shawinigan et la SDS



## Cadre d'évaluation des projets

49. Un cadre d'évaluation permet d'optimiser et d'assurer le cheminement de l'étude d'un projet proposé par la Ville ou par une entreprise privée. Il détermine les analyses à réaliser et définit des critères de rendement économique et financier minimum afin de valider le projet. Ce type de cadre sert également à préciser le rôle des différents intervenants et les moyens de financement prévus.

50. Lors d'une évaluation de projet, il est important d'apprécier le rendement économique attendu non seulement du projet lui-même, mais également de l'écosystème économique qu'il contribue à créer ou à consolider.

**51. La Ville de Shawinigan ne dispose pas d'un cadre d'évaluation formel qui lui permettrait d'effectuer une étude structurée des projets soumis à la SDS de manière à valider leur pertinence pour la Ville.**

52. Nous avons constaté que la Ville ne possède pas de cadre d'évaluation formel qui lui permettrait de structurer l'étude des projets soumis à la SDS, contrairement aux projets et aux demandes d'aide financière analysées par le SDE, par exemple celles relatives au Fonds local d'investissement et au Fonds Rio Tinto.

53. L'absence de ce cadre a eu la conséquence suivante : l'évaluation des retombées économiques directes et indirectes espérées pour la Ville a été incomplète pour le projet de prospection de même que pour celui de développement entrepreneurial. Les analyses de rendement ont été principalement orientées vers la viabilité financière et la valeur ajoutée des projets pour la Ville a été peu prise en compte. Pour avoir une appréciation complète de leur valeur ajoutée, les projets devraient être analysés sur la base de plusieurs indicateurs, par exemple la richesse générée par les emplois créés, les investissements privés directs et indirects attendus, le nombre d'emplois créés en équivalents temps complet, les recettes fiscales attendues pour la Ville.

54. Par ailleurs, le sommaire décisionnel ayant pour objet le cautionnement de la SDS pour l'emprunt servant à financer la construction de l'immeuble industriel lié au projet de développement entrepreneurial a été présenté au conseil municipal. Toutefois, on n'y a pas inclus d'analyse sur les retombées économiques espérées pour la Ville.

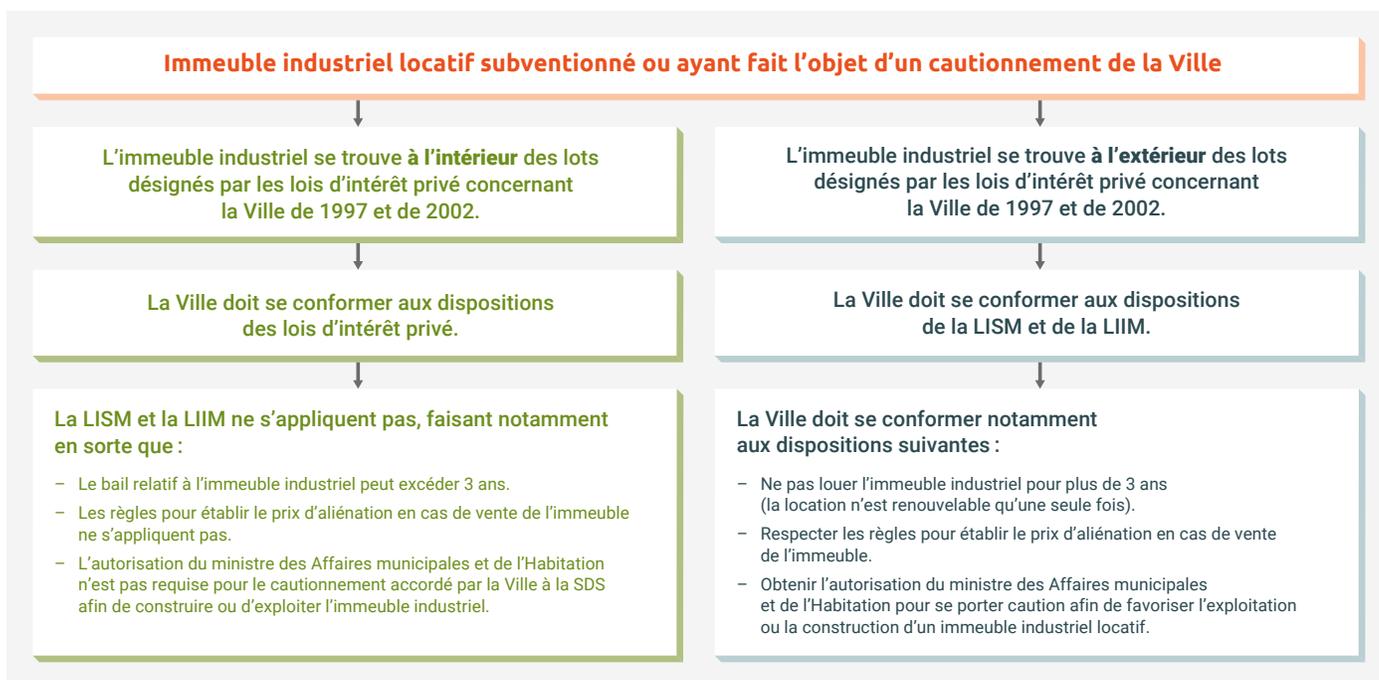
55. Quant au projet d'opportunité (site d'enfouissement), nous n'avons pas obtenu de documentation probante qui justifierait la décision de soumettre ce projet à la SDS. Le sommaire décisionnel présenté au conseil municipal pour approuver le cautionnement de la SDS pour les deux prêts permettant de financer ce projet n'a pas été accompagné par une étude ni par une présentation des retombées économiques espérées. Par ailleurs, la décision de confier l'acquisition du site d'enfouissement à la SDS a donné l'opportunité à cette dernière, plutôt qu'à la Ville, de réaliser des revenus potentiels importants. Cette décision aurait dû être appuyée par des analyses pertinentes présentées aux élus afin que ces derniers puissent être avisés de l'ensemble des faits et des impacts avant de prendre leur décision.

## Conformité au cadre normatif applicable

56. Les activités liant la Ville à la SDS sont notamment régies par la *Loi sur les immeubles industriels municipaux* (LIIM) et la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (LISM). Elles sont aussi régies par deux lois d'intérêt privé concernant la Ville et l'entente liant les deux parties.

57. Il faut noter que les dispositions légales prévues à la LIIM et à la LISM s'appliquant à la Ville le sont également pour les projets d'immeubles industriels locatifs réalisés par la SDS, lorsque ces projets sont cautionnés ou subventionnés par la Ville et qu'ils se situent à l'extérieur des lots désignés par les lois d'intérêt privé. Ainsi, les cautionnements donnés pour des projets se situant à l'extérieur des lots doivent être approuvés par le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation et les conditions relatives notamment à la durée du bail doivent être conformes aux dispositions applicables à la Ville. La figure 2.3 présente le cadre applicable pour un projet d'immeuble industriel.

**Figure 2.3** Cadre normatif applicable pour un projet d'immeuble industriel locatif



**58. Pour un des trois projets analysés, le cautionnement par la Ville d'un emprunt de la SDS n'est pas conforme aux lois en vigueur.**

59. Les projets pour lesquels la Ville se porte caution font l'objet d'une étude par le Service du greffe et des affaires juridiques. Toutefois, le cautionnement de la SDS par la Ville pour un emprunt ayant servi à financer la réalisation du projet de développement entrepreneurial n'a pas été autorisé par le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation. Puisque l'emplacement définitif du projet se situe à l'extérieur des lots désignés par les lois d'intérêt privé, cette autorisation était nécessaire pour que le cautionnement soit conforme aux lois applicables.

60. Par ailleurs, lorsque la Ville se porte caution de la SDS pour un emprunt nécessaire à la réalisation d'un projet d'immeuble industriel locatif qui se situe à l'extérieur des territoires définis par les lois d'intérêt privé, les dispositions de la LIIM et de la LISM doivent s'appliquer pour ce projet, notamment pour la durée de location et le prix de cession futur du bâtiment. Cependant, l'immeuble industriel locatif réalisé a fait l'objet d'un bail dont la durée a dépassé de façon significative le terme défini par la loi, soit trois ans, renouvelable une seule fois.

61. De plus, le projet ne doit pas être réalisé, par exemple, pour une seule entreprise bien établie. En effet, un bâtiment industriel locatif peut être défini comme étant un « motel industriel » ou un « incubateur d'entreprises ». Il doit donc s'agir d'un endroit où des locaux sont mis à la disposition d'entreprises en période de démarrage ou en croissance.

62. Comme déjà mentionné, le modèle d'affaires privilégié entre la Ville et la SDS porte essentiellement sur des activités relatives à la construction et à l'exploitation d'immeubles industriels locatifs. Cela implique que, pour les projets qu'elle cautionne ou subventionne, la Ville doit s'assurer que les dispositions de la LIIM et de la LISM ainsi que celles des lois d'intérêt privé applicables sont respectées par la SDS, en plus d'obtenir les redditions de comptes nécessaires à cet égard.

## RECOMMANDATIONS

### À la Ville de Shawinigan

- ▲ 2.4 Mettre en place un cadre d'évaluation des projets soumis à la SDS, lequel spécifie les principales étapes de cheminement d'un projet ainsi que les critères de rendement économique et financier minimum.
- ▲ 2.5 Régulariser la situation quant au cautionnement non conforme et aux conditions de location de l'immeuble industriel s'y rattachant en fonction des dispositions légales applicables.

## 2.5 Suivi des activités et rapport annuel

63. Il est essentiel pour les municipalités qui confient des mandats à des OBNL par le biais d'ententes et qui subventionnent ces organismes avec des fonds publics d'exiger des redditions de comptes spécifiques pour permettre aux élus de juger de la performance de ces OBNL. En effet, les municipalités devraient déterminer les objectifs poursuivis au moyen de cibles pertinentes et évaluer périodiquement le niveau d'atteinte de ces dernières à l'aide des redditions de comptes reçues. En comparant les résultats des indicateurs aux résultats attendus, une municipalité pourra notamment apprécier la performance des activités de l'OBNL et s'assurer que celles-ci s'alignent sur les priorités établies. Afin d'assurer la transparence quant au suivi des activités de l'ONBL, ces redditions de comptes devraient également être facilement accessibles aux citoyens.

### Suivi des projets en cours

**64. Malgré la contribution annuelle versée et les cautionnements accordés, la Ville de Shawinigan ne réalise pas de suivi formel des projets ni des activités de la SDS auprès du conseil municipal.**

65. Aucun rapport officiel de suivi périodique des projets confiés à la SDS ou documentation afférente n'a été présenté au conseil municipal. Par ailleurs, aucun objectif appuyé par des indicateurs de performance n'est fixé, et aucun bilan périodique n'est produit afin d'évaluer les actions que la SDS a entreprises dans le cadre de l'entente et qui ont fait l'objet d'un financement par la Ville.

66. Le suivi périodique par la Ville du déroulement des activités est réalisé de façon informelle et ne s'inscrit pas dans le cadre d'un processus de reddition de comptes structuré. La Ville nous a indiqué que, compte tenu du caractère confidentiel de l'information qui touche des partenaires privés, des rapports verbaux sont communiqués aux élus à l'occasion de la présence du directeur du SDE au conseil municipal ou aux comités.

67. Cette façon de faire ne constitue pas un processus de reddition de comptes structuré, bien que la Ville contrebalance informellement cette lacune par la présence de son directeur du SDE à titre d'administrateur-gérant de la SDS.

68. Par ailleurs, nous avons constaté que le comité exécutif de la Ville a approuvé en octobre 2018 par résolution un échange de terrains avec la SDS pour la réalisation de projets. L'acte de cession de ces lots à la SDS a été signé en décembre 2018. Bien que la résolution précise que la Ville doit recevoir en contrepartie trois lots d'une valeur similaire à celle des terrains cédés dans un délai maximal d'un an, le délai n'a pas été respecté. En effet, en date de décembre 2020, la Ville n'avait reçu qu'un seul lot sur trois. Aucun suivi formel n'a été assuré auprès du conseil municipal ou du comité exécutif à propos de ce retard.

69. En l'absence d'un suivi approprié de ses projets, la Ville ne peut garantir qu'à terme toutes les conditions d'une transaction seront respectées. C'est-à-dire, dans ce cas précis, que la Ville aura bien obtenu un ensemble de terrains d'une valeur similaire à celle des terrains cédés.

70. Bien que la contribution annuelle versée à la SDS ait été approuvée par le conseil municipal par l'entremise de l'adoption du budget de la Ville, et que les élus aient été sollicités pour l'approbation de cautionnements et pour des échanges de terrains avec la SDS, les élus ne sont pas informés de façon formelle relativement à l'avancement des projets en cours, à la réalisation des objectifs et au suivi effectué à la suite de leurs décisions. En somme, il est difficile pour la Ville d'évaluer si ses objectifs en matière de développement industriel sont atteints au regard du soutien fourni.

## Rapport annuel de gestion

71. Le rapport annuel de gestion est l'un des véhicules de reddition de comptes privilégiés pour communiquer aux élus et aux citoyens une information significative, comparable et fiable en lien avec les engagements pris pour l'année et les résultats atteints. Ainsi, le rapport annuel de gestion contribue à l'accès à une information pertinente et en temps opportun sur les activités d'un organisme public.

72. La Ville de Shawinigan a reçu le premier rapport annuel de gestion de la SDS en 2020, alors que le début de la relation d'affaires date de 2004. Succinct, ce rapport pourrait être amélioré pour mieux illustrer la valeur ajoutée des activités de l'OBNL au bénéfice de la Ville.

73. À la fin de chaque exercice financier, le budget de l'année suivante et les états financiers audités sont transmis à la Ville.

74. En avril 2020, la SDS a réalisé son premier exercice de reddition de comptes et elle a produit son premier rapport annuel de gestion. Ce rapport a été déposé au conseil municipal lors de la séance extraordinaire tenue à la fin mai 2020. Disponible sur le site Internet de la Ville, il représente un premier pas vers l'instauration d'une reddition de comptes aux élus et aux citoyens.

75. Différents renseignements y sont présentés, tels que les emplois générés par les entreprises locataires des immeubles industriels de la SDS. Toutefois, on n'y trouve pas d'autres indices pertinents, comme les retombées économiques directes ou indirectes, des indicateurs quant au niveau d'atteinte des objectifs ou à l'accomplissement des projets en cours, des perspectives sur les activités de l'année prochaine. Ce manque d'information ne permet pas à la Ville :

- ◆ d'avoir une évaluation complète des retombées économiques attribuables à la SDS;
- ◆ de s'assurer que les fonds publics attribués à la SDS ont été affectés aux fins auxquelles ils sont destinés;
- ◆ d'illustrer la valeur ajoutée des activités de la SDS sur le territoire de la Ville.

## RECOMMANDATIONS

### À la Ville de Shawinigan

- ▲ 2.6 S'assurer que la SDS transmet à la Direction générale un suivi périodique formel de l'état d'avancement de ses projets et que cette information est communiquée aux élus.
- ▲ 2.7 S'assurer que la reddition de comptes obtenue de la SDS est bonifiée afin d'inclure des indicateurs permettant d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs fixés ainsi que de l'information sur les retombées économiques directes et indirectes et sur l'utilisation de la contribution versée par la Ville.

# 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.

## Ville de Shawinigan

« Nous tenons à remercier la Commission municipale du Québec de son invitation à commenter le rapport et nous accueillons favorablement la volonté de la Commission d'optimiser les mécanismes en place, voire d'en créer de nouveaux.

« Nous désirons tout d'abord apporter quelques commentaires sur les constats.

« Nous remarquons que, bien qu'il soit élevé et qu'il réponde à des investissements nécessaires dans les infrastructures, l'endettement par habitant a progressé moins rapidement à Shawinigan (21 %) entre 2015 et 2019 que dans les villes comparables (33 %) retenues pour cet audit. Nous croyons qu'il s'agit d'un effet bénéfique de la Stratégie de réduction de la dette.

« Le conseil a choisi de préserver l'indépendance de la Société de développement de Shawinigan en lui laissant le soin de contribuer au développement économique selon la mission qu'elle s'est donnée. Et tout indique que cette façon de faire a donné de bons résultats jusqu'à maintenant. En effet, de 2017 à 2019 tel que démontré dans cet audit, les contributions municipales pour la SDS étaient de 5,1 M\$ alors que le retour en taxes foncières était de 2,7 M\$ ce qui équivaut à une contribution nette annuelle de près de 800 K\$. Les actifs de la SDS se chiffraient à 41,6 M\$ en 2019.

« La Commission présente à la Ville trois recommandations portant sur la viabilité financière et sept recommandations sur l'encadrement de la SDS.

« Nous avons l'intention de proposer au conseil des mesures à court terme, au cours des prochains mois, pour certaines recommandations. Alors que pour d'autres, des mesures à moyen terme seront proposées au cours des trois prochaines années. Certaines recommandations nécessiteront toutefois des analyses plus approfondies. Toutes ces mesures seront intégrées dans un plan d'action qui sera déposé à la Commission.

« Il s'agit de la première fois, dans l'histoire de notre municipalité, que nous faisons l'objet d'un audit pour l'amélioration de nos processus. La conclusion de cet exercice, auquel plusieurs membres de l'équipe de direction de la Ville ont participé, saura assurément être un complément utile, voire nécessaire, aux outils de gestion que nous avons élaborés et ceux qui sont en préparation pour améliorer notre performance.

« Nous invitons le lecteur à consulter le site web [shawinigan.ca/AuditCMQ](http://shawinigan.ca/AuditCMQ) pour le détail des mesures et des commentaires formulés par la Ville. »

ANNEXE 1 À propos de l'audit

ANNEXE 2 Sommaire des recommandations

ANNEXE 3 Rôles et responsabilités des principaux intervenants

ANNEXE 4 Types d'excédents accumulés

## À propos de l'audit

La responsabilité de la Vice-présidente à la vérification de la Commission municipale du Québec consiste à fournir 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 saines pratiques de gestion en matière de gestion financière et de gouvernance, pratiques qui sont promues par des organisations reconnues du milieu municipal ou d'autres secteurs pertinents, ainsi que sur la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* et la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*. Cependant, il importe de préciser que nous ne fournissons aucun avis juridique et que nos constats ne peuvent déterminer la validité ou la légalité d'un acte commis selon les lois en vigueur.

### OBJECTIFS DE L'AUDIT

#### Chapitre 1 – Viabilité financière

##### Objectif 1

S'assurer que la Ville de Shawinigan s'est dotée d'un cadre de gestion favorisant la viabilité à long terme de sa situation financière.

Critères d'évaluation

- 1.1 La Ville dispose de politiques formelles de gestion financière et d'un cadre financier à long terme comprenant des cibles et des indicateurs, et procède à leur suivi en temps opportun.
- 1.2 La Ville a élaboré et mis en place des stratégies, des plans d'action et des processus lui permettant d'encadrer la gestion de sa situation financière, de favoriser l'atteinte des cibles établies, et en assure un suivi régulier.
- 1.3 La Ville fait une reddition de comptes fiable, claire, suffisante et en temps opportun sur sa situation financière et la transmet au conseil et aux citoyens.

#### Chapitre 2 – Encadrement de la Société de développement de Shawinigan

##### Objectif 2

S'assurer que l'encadrement exercé par la Ville contribue à ce que les activités et les projets confiés à la SDS soient menés avec efficacité et transparence.

Critères d'évaluation

- 2.1 Les rôles et les responsabilités, les objectifs et les attentes de la Ville sont clairement communiqués à la SDS.
- 2.2 La Ville s'assure que les activités et les projets confiés à la SDS sont conformes au cadre normatif applicable, qu'ils s'inscrivent dans sa vision à long terme et qu'ils ont fait l'objet d'une démonstration des risques et des résultats attendus.
- 2.3 La Ville effectue un suivi périodique des activités et des projets confiés à la SDS.
- 2.4 La Ville obtient une reddition de comptes fiable, claire, suffisante et en temps opportun de la SDS, et elle en rend compte aux citoyens.

Les travaux d'audit dont traitent ces rapports 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 la Norme canadienne de contrôle de qualité (NCCQ1). Ainsi, elle maintient un système de contrôle de qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, la Vice-présidence à la vérification se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles prévues dans son code de déontologie. Ces règles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

## PORTÉE DES TRAVAUX

Nos travaux d'audit portent d'une part sur la viabilité financière de la Ville de Shawinigan (Chapitre 1) et d'autre part, sur l'encadrement par la Ville de la Société de développement de Shawinigan (Chapitre 2).

Afin de mener à bien l'ensemble des travaux réalisés tant pour le chapitre 1 que pour le chapitre 2, nous avons analysé les processus pertinents, les politiques et les rôles et responsabilités au sein de la Ville. Pour ce faire, nous avons recueilli et analysé de l'information par le biais d'entrevues avec les principaux intervenants et par l'examen de divers documents. De plus, spécifiquement pour le chapitre 2, nous avons procédé à un échantillonnage de dossiers de projets basés sur le type de projet et les risques.

L'ensemble de nos travaux se sont déroulés principalement de janvier à décembre 2020. Tant pour le chapitre 1 que pour le chapitre 2, nos audits ont porté principalement sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2016 au 31 décembre 2019. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des années antérieures ou postérieures à ces périodes.

Les présents rapports ont été achevés le 22 mars 2021.

## Sommaire des recommandations

Nous présentons ci-dessous les recommandations formulées par la Vice-présidente à la vérification à la Ville de Shawinigan.

### Chapitre 1 – Viabilité financière

- ▲ 1.1 Élaborer et implanter un cadre intégré formel de gestion financière qui tient compte des réalités socioéconomiques de la Ville et qui comporte notamment :
  - ◆ Une planification stratégique et un plan financier comportant des objectifs et des prévisions à long terme pour les principaux déterminants de sa situation financière;
  - ◆ des politiques et des plans de mise en œuvre qui permettent d'encadrer ses activités en matière de gestion financière, par exemple :
    - i. une politique de gestion de la dette;
    - ii. une politique de gestion des réserves et des excédents accumulés;
    - iii. un plan de gestion des actifs.
- ▲ 1.2 Bonifier l'analyse des états financiers qui accompagne le rapport annuel en y incluant notamment une analyse des tendances significatives et un examen des risques importants.
- ▲ 1.3 Préparer une analyse de l'état de ses finances à l'aide d'indicateurs en s'inspirant des pratiques recommandées de CPA Canada, déposer annuellement cette analyse au conseil municipal et la rendre publique.

### Chapitre 2 – Encadrement de la Société de développement de Shawinigan

- ▲ 2.1 Prendre les dispositions nécessaires afin que l'entente conclue entre la Ville et la SDS concernant le développement industriel :
  - ◆ encadre de façon adéquate et selon la législation applicable l'ensemble des activités de la SDS et tienne compte du modèle d'affaires souhaité, et ce, principalement pour les activités de construction et d'exploitation de bâtiments industriels locatifs;
  - ◆ comporte des mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes des activités de la SDS pour assurer une communication transparente des résultats;
  - ◆ comporte les exigences nécessaires en matière de gouvernance et de gestion pour s'assurer que les activités de la SDS sont effectuées dans le respect des normes en la matière et des saines pratiques.
- ▲ 2.2 Définir de manière claire et formelle les rôles et responsabilités des intervenants de la Ville concernant le suivi de la relation d'affaires avec la SDS de façon à s'assurer d'une séparation de tâches adéquate.
- ▲ 2.3 Désigner un responsable indépendant des activités de la SDS chargé :
  - ◆ d'établir des cibles de performance et des indicateurs en vue de pouvoir d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs visés par la Ville grâce à sa contribution;
  - ◆ de faire un suivi régulier du degré d'atteinte des cibles de performance auprès de la Direction générale et du conseil municipal;
  - ◆ d'analyser la demande de contribution en fonction des objectifs établis et de documenter cette analyse.
- ▲ 2.4 Mettre en place un cadre d'évaluation des projets soumis à la SDS, lequel spécifie les principales étapes de cheminement d'un projet ainsi que les critères de rendement économique et financier minimum.
- ▲ 2.5 Régulariser la situation quant au cautionnement non conforme et aux conditions de location de l'immeuble industriel s'y rattachant en fonction des dispositions légales applicables.
- ▲ 2.6 S'assurer que la SDS transmet à la Direction générale un suivi périodique formel de l'état d'avancement de ses projets et que cette information est communiquée aux élus.
- ▲ 2.7 S'assurer que la reddition de comptes obtenue de la SDS est bonifiée afin d'inclure des indicateurs permettant d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs fixés ainsi que de l'information sur les retombées économiques directes et indirectes et sur l'utilisation de la contribution versée par la Ville.

## Rôles et responsabilités des principaux intervenants

Les rôles et les responsabilités des principaux intervenants dans le cadre de nos travaux d'audit sont précisés dans les paragraphes suivants.

### Conseil municipal

Le conseil municipal administre les affaires de la Ville et prend les décisions sur les orientations et priorités pour divers aspects de la qualité de vie de la communauté, dont le développement économique, l'urbanisme, les loisirs et culture, l'approvisionnement en eau potable.

### Comité exécutif

Le comité exécutif de la Ville de Shawinigan est formé du maire et de deux membres. Il exerce les responsabilités qui lui sont dévolues notamment par les dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, dont par exemple l'octroi de contrats n'entraînant pas une dépense supérieure à 100 000 \$. Il doit faire rapport au conseil municipal sur toute matière qui relève de sa compétence.

### Commission sur l'administration et le développement économique

C'est un comité qui a notamment pour mandat d'orienter les activités administratives et de développement économique, d'analyser la vocation des parcs industriels et traiter des questions liées aux transactions immobilières de la Ville et des organismes partenaires.

### Direction générale

La Direction générale est responsable notamment de la réalisation des décisions du conseil ainsi que de la mise en œuvre des orientations stratégiques et assure l'administration de l'ensemble des opérations de la Ville. Elle planifie également le développement économique de la Ville et assure la coordination des activités des organismes impliqués dans ce développement.

### Service des finances

Le Service des finances assure la gestion de l'ensemble des activités financières de la Ville, selon les orientations de la direction générale. Il a notamment pour responsabilités de préparer le rôle de perception des taxes, les rapports budgétaires et financiers et assure la comptabilité des transactions financières.

### Service du développement économique

Il a pour mission de prospecter et initier des projets créateurs d'emplois et générateurs d'investissements et accompagner les entrepreneurs et les entreprises qui les portent. Il fait la promotion de la vitalité et des potentiels économiques de la Ville. Il est également son principal interlocuteur auprès de la SDS.

### Autres services

D'autres services exercent un rôle de soutien à la direction générale selon leur domaine d'activité. À titre d'exemple, le Service des travaux publics assure l'entretien des infrastructures. Le Service de l'ingénierie assure le développement des infrastructures municipales et planifie la réalisation des projets. Le Service du greffe et des affaires juridiques exerce un rôle-conseil auprès des instances politiques et des services municipaux sur le volet juridique.

## Type d'excédents accumulés

Poste	Description
<b>Excédents de fonctionnement affectés</b>	Les excédents de fonctionnement affectés correspondent à la partie des excédents accumulés dont l'utilisation est réservée par résolution ou règlement à des fins précises. Ils peuvent être utilisés aux fins de fonctionnement ainsi qu'aux fins d'investissement.
<b>Excédents de fonctionnement non affectés</b>	Les excédents de fonctionnement non affectés comprennent la partie des excédents accumulés qui ne comportent aucune restriction quant à leur utilisation. Ils peuvent donc être utilisés aux fins de fonctionnement ainsi qu'aux fins d'investissement.
<b>Réserves financières</b>	Les réserves financières découlent de dispositions législatives permettant à une municipalité de créer au profit de l'ensemble du territoire de la municipalité ou d'un secteur déterminé, une réserve, afin de pourvoir au financement de dépenses.
<b>Fonds réservés</b>	Finalement, les fonds réservés représentent la partie des excédents accumulés qui est réservée à des fins particulières en vertu de dispositions législatives ou contractuelles prévoyant la création et le maintien de fonds spécifiques (fonds de roulement, fonds local d'investissement, etc.).



**Commission  
municipale**

**Québec** 

*La saine gestion au bénéfice de tous*