

**COMMISSION
MUNICIPALE
DU QUÉBEC**

**TAXATION:
INFORMATION AUX CITOYENS**

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^e étage
Case postale 24
Montréal (Québec) H2Z 1W7

Saint-Hyacinthe

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

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

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

ISBN : 978-2-550-88607-5 (IMPRIMÉ)

ISBN : 978-2-550-88608-2 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2021

**Commission
municipale**

Québec



La saine gestion au bénéfice de tous

La Commission municipale du Québec a annoncé, en juin 2020, des travaux d'audit dans trois municipalités concernant l'information aux citoyens relative à la taxation. Ces travaux ont été réalisés par la Vice-présidence à la vérification de la Commission. Le présent document constitue le rapport de cette dernière.

Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, ce rapport est acheminé aux municipalités concernées. Il est également transmis à la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation et diffusé sur le site Web de la Commission.

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

Le président,

Jean-Philippe Marois

Québec, mars 2021



Conformément à la *Loi sur la Commission municipale*, le rapport d’audit de performance portant sur l’information aux citoyens relative à la taxation est adressé aux municipalités suivantes, plus particulièrement aux :

- ◆ Conseil municipal de la Municipalité d’East Broughton
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Saint-Anaclet-de-Lessard
- ◆ Conseil municipal de la Municipalité de Saint-Ignace-de-Loyola

Ce rapport doit être déposé à la première séance du conseil qui suit sa réception. De même, il est transmis à la ministre des Affaires municipales et de l’Habitation et publié sur le site Web de la Commission, accompagné des lettres adressées à chacune des municipalités auditées. Les travaux se sont inscrits dans une approche respectueuse et collaborative.

Enfin, comme indiqué dans le *Guide à l’intention des municipalités et des organismes municipaux audités*, les municipalités auditées sont invitées à produire un plan d’action pour la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport 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 ?

Les municipalités locales (municipalités) ont été constituées afin de répondre aux besoins de la collectivité qui réside sur leur territoire. Les citoyens, comme partie prenante de cette collectivité, contribuent de façon importante au financement de leur municipalité afin d'avoir accès à des biens et des services. Cette contribution est exigée en vertu des pouvoirs qu'ont les municipalités d'imposer des taxes. Les municipalités établissent celles-ci en tenant compte de leurs prévisions budgétaires. Si l'on inclut les compensations tenant lieu de taxes payables notamment par le gouvernement du Québec, ces revenus de taxes représentaient, en 2019, près de 80 % du revenu de fonctionnement des municipalités du Québec de moins de 100 000 habitants. Il est donc tout à fait légitime pour les citoyens de s'attendre à une communication transparente des renseignements ayant trait à l'établissement et à l'évolution de ces taxes ainsi qu'à la gestion financière de leur municipalité.

En effet, l'accès en temps opportun à de l'information publique favorisant une compréhension juste de l'utilisation des fonds publics est un gage de transparence et est essentiel à une saine démocratie. Il est important de se montrer proactif dans le partage de l'information et de faciliter la compréhension de celle-ci par les citoyens, de manière qu'ils se sentent concernés et considérés dans le processus décisionnel de leur municipalité. Par ailleurs, une désinformation des citoyens ou une incompréhension de ces derniers peuvent les amener à remettre en doute la gestion globale de leur municipalité. Comme gouvernement de proximité, la municipalité dispose de l'autonomie et d'une position privilégiée pour établir avec les citoyens un dialogue favorable à une relation de confiance.

Quel était notre objectif ?

Les travaux d'audit avaient pour objectif d'évaluer si l'information relative à la taxation fournie aux citoyens par les municipalités auditées est :

- ♦ fiable, claire et accessible ;
- ♦ suffisante à leur compréhension ;
- ♦ rendue disponible en temps opportun ;
- ♦ conforme aux exigences législatives et réglementaires applicables.

Nous avons analysé l'information fournie à diverses étapes de la gestion financière des municipalités auditées, notamment les états comparatifs, le règlement de taxation ainsi que les documents afférents aux budgets et aux états financiers.

Qui avons-nous audité ?

- ♦ Municipalité d'East Broughton
- ♦ Municipalité de Saint-Anaclet-de-Lessard
- ♦ Municipalité de Saint-Ignace-de-Loyola

Quels sont les constats importants de l'audit ?

Sous l'angle de la taxation, la gestion financière d'une municipalité comporte quatre étapes déterminantes :

- dépôt d'états comparatifs, qui constitue une reddition de comptes par le suivi des résultats de l'exercice en cours ;
- adoption du budget annuel et du programme triennal d'immobilisations ;
- adoption du règlement de taxation ;
- dépôt du rapport financier et communication par le maire de son rapport sur les faits saillants.

Il est important que les citoyens soient renseignés adéquatement lors de chacune de ces étapes.

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit concernant l'information aux citoyens relative à la taxation.

- ♦ L'information fournie aux citoyens concernant la taxation est insuffisante et parfois inexacte, et elle manque de clarté. Cela ne favorise pas la compréhension de ceux-ci en ce qui a trait à l'établissement et à la gestion des revenus de taxes. De plus, certains documents ne sont pas rendus disponibles en temps opportun.
- ♦ Les municipalités auditées ne respectent pas plusieurs exigences législatives, notamment en matière d'accessibilité, en ne fournissant pas certains renseignements exigés. Par exemple, certains documents n'ont pas été déposés ou présentés en séance du conseil alors qu'ils sont exigés par le *Code municipal du Québec*, tels que des états comparatifs, des projets de règlement de taxation et des rapports du maire sur les faits saillants.
- ♦ Plusieurs inexactitudes ont été relevées dans l'information aux citoyens relative à la taxation dans la plupart des étapes de la gestion financière concernées.
- ♦ Les contrôles internes des municipalités auditées ont été insuffisants pour détecter les lacunes de conformité et de fiabilité relevées lors de notre audit.
- ♦ Un accent plus important devrait être mis sur la gestion de l'information relative à la taxation notamment pour favoriser sa compréhension par les citoyens. Les municipalités auditées ne se sont pas dotées de lignes directrices ni d'outils efficaces pour identifier les renseignements à communiquer aux citoyens et le moment opportun pour le faire.

▲ Taxation: information aux citoyens



Table des matières

1 /	Mise en contexte	10
2 /	Résultats de l'audit	16
2.1	États comparatifs	17
2.2	Budget, PTI et règlement de taxation	18
	Budget et PTI	20
	Règlement de taxation	21
2.3	Rapport financier et renseignements afférents	22
2.4	Gestion de l'information	24
	Commentaires des municipalités auditées	27
	Annexes	28

Sigle

PTI Programme triennal d'immobilisations

01

Mise en contexte

Taxes

La définition des revenus de taxes utilisée ici est celle du *Manuel de la présentation de l'information financière* du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation : « Cette catégorie de revenus regroupe l'ensemble des taxes, compensations ou modes de tarification qu'un organisme municipal peut imposer pour toutes fins reliées aux pouvoirs qui lui sont conférés par les lois municipales. »

Compensations tenant lieu de taxes

Ce sont les compensations obtenues sur les immeubles non imposables, comme les édifices gouvernementaux et certains immeubles non portés au rôle d'évaluation foncière.

Budget

Le budget est un document de planification établissant des prévisions annuelles. Il doit prévoir des revenus au moins égaux aux dépenses qui y figurent. Il doit être adopté durant la période allant du 15 novembre au 31 décembre (31 janvier lors d'une année où il y a une élection générale).

1. Les municipalités locales (municipalités) ont été constituées afin de répondre aux besoins de la collectivité qui réside sur leur territoire. Les citoyens, comme partie prenante de cette collectivité, contribuent de façon importante au financement de leur municipalité afin d'avoir accès à des biens et des services. Cette contribution est exigée en vertu des pouvoirs qu'ont les municipalités d'imposer des taxes. Les municipalités établissent celles-ci en tenant compte de leurs prévisions budgétaires. Si l'on inclut les compensations tenant lieu de taxes payables notamment par le gouvernement du Québec, ces revenus de taxes représentaient, en 2019, près de 80 % du revenu de fonctionnement des municipalités du Québec de moins de 100 000 habitants. Il est donc tout à fait légitime pour les citoyens de s'attendre à une communication transparente des renseignements ayant trait à l'établissement et à l'évolution de ces taxes ainsi qu'à la gestion financière de leur municipalité.

2. En effet, l'accès en temps opportun à de l'information publique favorisant une compréhension juste de l'utilisation des fonds publics est un gage de transparence et est essentiel à une saine démocratie. Plus encore, il n'est pas suffisant de simplement se conformer aux dispositions des lois et des règlements régissant l'information à présenter publiquement. Il est important de se montrer proactif dans le partage de l'information et de faciliter la compréhension de celle-ci par les citoyens, de manière qu'ils se sentent concernés et considérés dans le processus décisionnel de leur municipalité. Cette dernière peut ainsi favoriser leur adhésion à ses décisions, leur engagement dans ses affaires, voire leur participation dans l'amélioration de certaines pratiques (ex. : principe de l'utilisateur-payeur dans la gestion de l'eau potable et des matières résiduelles). Par ailleurs, une désinformation des citoyens ou une incompréhension de ces derniers peuvent les amener à remettre en doute la gestion globale de leur municipalité.

Cadre général

3. Dans le cadre du présent audit, l'information relative à la taxation se définit comme étant l'ensemble des renseignements fournis aux citoyens permettant d'expliquer l'établissement et l'évolution de la taxation, notamment les liens entre le coût et le financement des biens de la municipalité et les services rendus par celle-ci. Les documents pouvant présenter de l'information relative à la taxation sont les suivants :

- ◆ compte de taxes (facture) et documents qui l'accompagnent ;
- ◆ états comparatifs ;
- ◆ budget, programme triennal d'immobilisations (PTI) et document explicatif de ceux-ci ;
- ◆ rapport financier et rapport du maire sur les faits saillants ;
- ◆ règlement(s) et projet(s) de règlement de taxation ;
- ◆ avis publics ;
- ◆ procès-verbaux des séances du conseil municipal ;
- ◆ règlements et projets de règlements d'emprunt qui incluent une disposition de taxation ;
- ◆ supports de présentation lors des séances publiques du conseil ;
- ◆ renseignements transmis ou publiés au sujet de la taxation et de la gestion financière de la municipalité.

4. L'information peut être donnée lors d'une séance du conseil, dans une publication de la municipalité, sur un site Web, sur les réseaux sociaux, sur une application interactive destinée aux citoyens ou au moyen d'un média externe ; elle peut être aussi transmise personnellement aux citoyens.

Cadre légal

5. La fiscalité municipale au Québec est encadrée notamment par la *Loi sur la fiscalité municipale* et ses règlements ainsi que par le *Code municipal du Québec* ou la *Loi sur les cités et villes*, selon ce qui s'applique. Le Code et la *Loi sur les cités et villes* établissent, entre autres, certaines dispositions régissant l'information financière à produire (ex. : budget, rapport financier, états comparatifs), les formalités qui y sont relatives (ex. : avis publics, délais) ainsi que la procédure d'adoption des dispositions de taxation. Ces dernières peuvent être intégrées dans le règlement de taxation de la municipalité, lequel doit être adopté conformément aux exigences législatives (ex. : avis de motion, dépôt du projet de règlement, avis public).

6. De plus, la *Loi sur la fiscalité municipale* et ses règlements établissent notamment les règles d'évaluation des immeubles, certaines modalités relatives à la taxation (ex. : établissement des taux variés par catégorie d'immeuble, taxe d'affaires, tarifs) et le contenu de certains documents, tels que le compte de taxes et le document explicatif du budget.

7. Le compte de taxes du contribuable constitue l'aboutissement d'un cheminement encadré par ces lois et ces règlements ; ce cheminement va de l'évaluation de la valeur des immeubles à l'adoption du budget et à l'établissement des dispositions de taxation dans le règlement prévu à cet effet, le cas échéant. Plus particulièrement, le montant de la taxe foncière imposé aux contribuables est calculé notamment à partir des taux qui s'appliquent sur la valeur imposable des immeubles et des tarifs sur les services municipaux.

Tarifs

Les tarifs peuvent également être basés sur une caractéristique autre que la valeur de l'immeuble (ex. : superficie) ou sur le coût d'un service municipal donné (ex. : aqueduc et égouts).

Municipalités auditées

8. Les trois municipalités suivantes ont été sélectionnées parmi celles comptant une population de 2 000 à 5 000 habitants :

- ◆ Municipalité d'East Broughton (East Broughton) ;
- ◆ Municipalité de Saint-Anaclet-de-Lessard (Saint-Anaclet-de-Lessard) ;
- ◆ Municipalité de Saint-Ignace-de-Loyola (Saint-Ignace-de-Loyola).

Certains aspects des municipalités auditées sont décrits ci-dessous :

	East Broughton	Saint-Anaclet-de-Lessard	Saint-Ignace-de-Loyola
Loi d'application	<i>Code municipal</i>	<i>Code municipal</i>	<i>Code municipal</i>
Région administrative	Chaudière-Appalaches	Bas-Saint-Laurent	Lanaudière
Population 2020	2 192	3 064	2 054
Revenus de taxes moyens¹ (\$)	2 346 575	2 978 335	1 878 349
Revenus de fonctionnement moyens¹ (\$)	3 432 456	3 543 416	2 221 768
Moyenne de la proportion annuelle des revenus de taxes sur les revenus de fonctionnement¹ (%)	68	84	85

1. Cette donnée représente la portion attribuable à l'administration municipale. Pour Saint-Anaclet-de-Lessard et Saint-Ignace-de-Loyola, elle a été calculée à partir des rapports financiers de 2017, de 2018 et de 2019. Pour East Broughton, cette donnée a été calculée à partir des rapports financiers de 2016, de 2017 et de 2018, puisque celui de 2019 n'était pas disponible en décembre 2020.

Sources : Décret de population et rapports financiers.

9. L'objectif de l'audit était d'évaluer si l'information relative à la taxation est fiable, claire, accessible aux citoyens ainsi que suffisante à leur compréhension, si elle leur est fournie en temps opportun et si elle est conforme aux exigences législatives et réglementaires applicables. Les critères d'évaluation y afférents et la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1. Le sommaire de toutes les recommandations formulées par la Vice-présidente à la vérification se trouve à l'annexe 2.

Rôles et responsabilités

10. Dans chacune des municipalités auditées, lesquelles sont régies par le Code, les fonctions de directeur général et de secrétaire-trésorier sont exercées par une seule et même personne. Sous l'autorité du conseil municipal, le directeur général agit, entre autres, comme agent de liaison entre les différents services municipaux et le conseil municipal. Dans ce contexte et à titre de secrétaire-trésorier, il travaille en collaboration avec les responsables de services et les membres du conseil à l'élaboration du budget ainsi que du règlement de taxation. Il assure aussi une reddition de comptes et une présentation de l'information financière conformément aux exigences législatives et réglementaires ainsi qu'à la volonté du conseil. Enfin, il est également responsable de l'information publique qu'il établit, dans certains cas, en collaboration avec les membres du conseil municipal.

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

Activités d'information relatives à la taxation

12. Sous l'angle de la taxation, la gestion financière d'une municipalité comporte quatre étapes déterminantes :

- ◆ dépôt d'états comparatifs, qui constitue une reddition de comptes par le suivi des résultats de l'exercice en cours ;
- ◆ adoption du budget annuel et du PTI ;
- ◆ adoption du règlement de taxation ;
- ◆ dépôt du rapport financier et communication par le maire de son rapport sur les faits saillants.

13. Au-delà des exigences législatives et réglementaires, il est important que les citoyens soient renseignés adéquatement lors de chacune de ces étapes. Ainsi, les états comparatifs servent à donner une image à un moment précis de la situation financière de la municipalité, ce qui donne l'opportunité de voir si les prévisions budgétaires de l'année en cours se confirment et de se préparer pour le budget à venir. Quelques semaines plus tard, à l'étape de l'adoption du budget et du PTI, l'information fournie a comme objectif de faire connaître les choix budgétaires pour l'année à venir et les dépenses en immobilisations prévues pour les prochains exercices financiers.

14. L'information transmise quant au règlement de taxation devrait permettre aux citoyens de savoir quelle sera leur contribution en fonction de ces choix. Enfin, le rapport financier et le rapport du maire sont les instruments prévus pour rendre publics les résultats de l'exercice financier qui vient de se terminer et constituent une occasion de relever les écarts entre ceux-ci et ce qui a été planifié dans le budget. La gestion de l'information chapeaute les activités d'information aux citoyens à chacune de ces étapes. Ces dernières et leur importance seront détaillées dans la section Résultats de l'audit.

15. Les principales exigences législatives et réglementaires portant sur l'information aux citoyens relative à la taxation sont présentées dans la figure 1, et ce, selon ces quatre grandes étapes. Nous précisons que ces exigences ne sont pas exhaustives.

16. Il est à noter que nous ne fournissons aucun avis juridique relatif à la conformité des municipalités quant aux exigences législatives et réglementaires, et ce, comme prévu par les normes de certification publiées par CPA Canada.

Rapport financier

Le rapport financier se compose de l'attestation du trésorier ou du secrétaire-trésorier (déclaration sur la véracité du rapport), des états financiers audités par un auditeur indépendant (vérificateur externe) et de renseignements financiers non audités.

Figure 1 Étapes de la gestion financière quant à l'information aux citoyens relative à la taxation

1. Lors d'une année où il y a une élection générale, ces états comparatifs doivent être déposés au plus tard lors de la dernière séance ordinaire tenue avant que le conseil cesse de siéger.

2. Pour le budget, la période est prolongée jusqu'au 31 janvier de l'année suivante lors d'une année où il y a une élection générale.

3. Il est également possible d'opter pour la distribution d'un document explicatif de ces documents.

02

Résultats de l'audit

17. Les paragraphes qui suivent présentent les exigences et les constats généraux de notre audit, lesquels sont expliqués de façon plus précise dans les sections subséquentes.

18. L'information financière et les formalités la régissant sont importantes pour acquérir une connaissance de la gestion financière d'une municipalité et, par conséquent, de l'utilisation des revenus de taxes. Les lois exigent qu'une municipalité dépose, présente ou approuve de l'information financière, dictent la façon de le faire et donnent des indications sur le contenu de celle-ci. Dans les exigences, il est prévu également d'aviser les citoyens que de l'information est ou sera disponible à une date donnée et d'assurer un délai minimal à ceux-ci pour qu'ils puissent se renseigner. Par exemple, la procédure d'adoption d'un règlement, tel le règlement de taxation, prévoit des délais minimaux afin que le citoyen puisse prendre connaissance de certains renseignements et réagir, par exemple en communiquant avec l'administration municipale ou les membres du conseil.

19. Certes, l'accès, en temps opportun, à de l'information favorisant une compréhension juste de l'utilisation des fonds publics est un gage de transparence et est essentiel à une saine démocratie. Toutefois, il n'est pas suffisant de simplement se conformer aux dispositions des lois et des règlements régissant l'information à présenter publiquement. En effet, les lois prévoient peu d'exigences en matière de contenu. De plus, dans certaines des dispositions examinées, les lois et les règlements exigent que l'information soit présentée ou simplement déposée lors des séances du conseil. Cependant, ces séances se tiennent en général mensuellement et le citoyen ne peut s'y exprimer que lors de la période de questions.

20. Cela soulève toute l'importance de fournir, en temps opportun et pour le plus grand nombre, de l'information fiable et suffisante à la compréhension des citoyens, et ce, d'autant plus que l'information financière peut être difficile à comprendre pour les non-initiés. Pour ce faire, la gestion de l'information relative à la taxation est nécessaire pour définir quels renseignements sont pertinents et suffisants à la compréhension des citoyens, établir la manière de les présenter et mettre en place les moyens pour s'assurer de leur fiabilité. Cette gestion de l'information, qui inclut la planification et l'organisation du travail, fait l'objet de la section 2.4.

21. L'information fournie aux citoyens concernant la taxation est insuffisante et parfois inexacte, et elle manque de clarté. De plus, les municipalités auditées ne respectent pas plusieurs exigences législatives, notamment en matière d'accessibilité, en ne fournissant pas minimalement certains renseignements exigés. Un accent plus important devrait être mis sur la gestion de l'information aux citoyens relative à la taxation, ce qui favoriserait la correction de ces lacunes.

22. Bien que certains renseignements déposés ou présentés en séance du conseil ne fassent pas l'objet d'exigence de publication, la municipalité pourrait les rendre facilement disponibles, et ainsi permettre à un citoyen qui ne peut assister aux séances d'en prendre connaissance sans devoir en faire la demande. Par ailleurs, le fait que le citoyen entreprenne les démarches pour obtenir l'information suppose qu'il est au courant de l'existence de ces renseignements. Or, cela peut s'avérer difficile sans la lecture du procès-verbal de la municipalité.

2.1 États comparatifs

23. En vertu du Code, le secrétaire-trésorier d'une municipalité doit déposer en séance du conseil municipal deux états comparatifs. Ces états doivent être déposés lors de la dernière séance ordinaire du conseil tenue au moins quatre semaines avant la séance où le budget de l'exercice financier suivant est adopté. Lors d'une année d'élection générale, ce dépôt doit être effectué, au plus tard, lors de la dernière séance ordinaire tenue avant que le conseil cesse de siéger.

24. Ces deux états comparatifs constituent une référence pour le citoyen qui souhaite connaître l'état de la situation financière de la municipalité. En effet, le premier compare, pour une période définie par le Code, les revenus et les charges (dépenses) réels de l'exercice financier en cours avec ceux de l'exercice précédent. Le deuxième état inclut les revenus et les dépenses dont la réalisation est prévue pour l'exercice financier courant (résultats anticipés au moment de la préparation de l'état) par rapport à ce qui était planifié dans le budget. Ainsi, le citoyen peut par exemple évaluer si des décisions doivent être prises par la municipalité pour équilibrer les revenus et les dépenses. L'annexe 4 présente des scénarios de dépôt d'états comparatifs selon la date d'adoption du budget.

25. Par ailleurs, les états comparatifs sont un point de repère concret pour les membres du conseil municipal et ils peuvent également l'être pour les citoyens. Ces états peuvent donner l'occasion à ceux-ci d'évaluer le budget à venir et de participer à la séance pendant laquelle il est adopté avec une meilleure connaissance de la réalité financière de la municipalité. Auparavant, les municipalités devaient produire ces états comparatifs chaque semestre. Puisque cet exercice n'est maintenant exigé qu'une seule fois par année, le respect des exigences relatives aux états comparatifs prend toute son importance.

26. Le dépôt des états comparatifs lors d'une séance constitue plus qu'une simple exigence législative. Ce dépôt et la mention de celui-ci dans le procès-verbal de cette séance avisent le citoyen de la disponibilité de l'information, à la suite de quoi il peut les consulter sur le site Web s'ils sont disponibles ou, encore, faire les démarches auprès de l'administration municipale afin d'obtenir les états comparatifs et des renseignements supplémentaires, au besoin.

27. East Broughton n'a déposé aucun état comparatif en séance du conseil au cours des années auditées. Quant à Saint-Anaclet-de-Lessard et à Saint-Ignace-de-Loyola, elles n'ont pas déposé systématiquement, pour chacune de ces années, leurs états comparatifs en séance du conseil comme l'exige le Code, et ceux qui l'ont été ne respectaient pas l'ensemble des exigences législatives concernant leur contenu. Bien que son procès-verbal fasse mention de leur dépôt, Saint-Anaclet-de-Lessard n'a pas pu nous fournir ses états comparatifs de 2017.

Période définie par le Code

Le Code mentionne ce qui suit : « Le premier [état comparatif] compare les revenus et dépenses de l'exercice financier courant, réalisés jusqu'au dernier jour du mois qui s'est terminé au moins 15 jours avant celui où l'état est déposé, et ceux de l'exercice précédent qui ont été réalisés au cours de la période correspondante de celui-ci. »

28. Nous présentons ci-dessous les principaux résultats de nos travaux sur la conformité relativement aux états comparatifs.

États comparatifs ¹	East Broughton				Saint-Anaclet-de-Lessard				Saint-Ignace-de-Loyola			
	2017 ²	2018	2019	2020	2017 ²	2018	2019	2020 ³	2017 ²	2018	2019	2020 ³
Dépôt en séance	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✓
Délai de dépôt	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	✓	✓	S.O.	✓	S.O.	S.O.	S.O.	✓
Contenu	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	n.d.	✗	S.O.	✗	S.O.	S.O.	S.O.	✗

1. Nous avons audité les dispositions des exigences législatives significatives et pertinentes au présent audit.

2. Nous avons analysé la conformité des états comparatifs de 2017 puisqu'ils permettent d'apprécier le budget 2018.

3. Nous avons analysé la conformité des états comparatifs de 2020 puisqu'ils étaient disponibles avant la date de fin de nos travaux.

29. Pour 2018 et 2020, le premier état comparatif déposé par Saint-Anaclet-de-Lessard ne présente pas les résultats sur la période telle que définie dans le Code ni de comparaison avec les résultats de l'année précédente. Quant à Saint-Ignace-de-Loyola, le contenu des états comparatifs déposés en novembre 2020 n'est pas conforme au Code puisque le second état comparatif est absent. Ce dernier a été déposé en décembre.

30. Par souci d'accessibilité de l'information, une bonne pratique serait que la municipalité facilite la consultation de ces états comparatifs pour les citoyens, par exemple en les rendant disponibles sur son site Web. Elle pourrait également saisir cette occasion pour faire le point sur l'évolution de sa situation financière.

2.2 Budget, PTI et règlement de taxation

Programme triennal d'immobilisations (PTI)

Le PTI doit être adopté annuellement pour les trois prochains exercices. Il doit être divisé en phases annuelles et détailler l'objet, le montant et le mode de financement des dépenses en immobilisations que prévoit effectuer la municipalité, dépenses dont la période de financement excède 12 mois. Le PTI doit être adopté au plus tard le 31 décembre de chaque année.

31. L'information disponible quant au budget, au PTI et au règlement de taxation joue un rôle important dans la compréhension du citoyen en ce qui a trait à l'établissement et à la gestion des revenus de taxes. En collaboration avec l'administration municipale, le conseil doit préparer et adopter le budget pour le prochain exercice financier de même que le PTI. De plus, le secrétaire-trésorier doit donner un avis public annonçant la séance au cours de laquelle le budget et le PTI doivent être adoptés, et ce, au moins huit jours avant celle-ci. Le Code n'exige pas que les projets de budget et de PTI soient disponibles au public à ce moment, mais ils doivent l'être pour les membres du conseil municipal. Lors de la séance d'adoption, les délibérations du conseil et la période de questions doivent porter exclusivement sur le budget et le PTI.

32. Puisque le citoyen n'est pas nécessairement en mesure d'être présent lors de la séance d'adoption du budget, du PTI, du règlement de taxation ou du dépôt du projet de celui-ci, des moyens doivent être mis en œuvre pour que l'information soit disponible et perdure. La distribution du budget, du PTI ou d'un document explicatif de ceux-ci apparaît donc comme une condition nécessaire pour s'assurer que les citoyens ont accès facilement à l'information et peuvent s'y référer au besoin.

33. De fait, le Code exige qu'à la suite de l'adoption du budget et du PTI, ces derniers, ou un document explicatif de ceux-ci, doivent être distribués gratuitement à chaque adresse civique sur le territoire de la municipalité. En plus de cette distribution ou au lieu de celle-ci, le conseil municipal peut décréter que le budget et le PTI ou le document explicatif seront publiés dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité. Aucune des municipalités auditées n'a adopté de règlement ou de résolution du conseil pour se prévaloir de cette possibilité.

34. Par ailleurs, les municipalités sont tenues de déposer en séance du conseil municipal un document explicatif du budget et de le publier. Le *Règlement obligeant le dépôt et la publication d'un document explicatif du budget municipal* mentionne que ce document doit montrer « les estimations des revenus et des dépenses de la municipalité locale selon les diverses catégories, pour son exercice financier courant et l'exercice précédent, et toute autre information jugée utile par la municipalité locale ». En plus de ce que le règlement exige, le document explicatif devrait présenter l'information de manière que les variations significatives de revenus et de dépenses soient mises en évidence, expliquées et mises en relation avec leur effet sur la taxation.

35. Le règlement de taxation permet la mise en œuvre d'une partie du budget. Un avis de motion doit être donné lors d'une séance du conseil municipal qui précède celle de l'adoption du règlement de taxation. Le projet de règlement doit être déposé lors d'une séance précédant d'au moins deux jours celle de son adoption. Un avis public dans lequel il est fait mention de l'objet du règlement, de la date de son adoption et de l'endroit où il peut être consulté doit être publié à la suite de son adoption. Notons qu'avant le 19 avril 2018, un projet de ce règlement devait être présenté en séance plutôt que déposé.

36. En plus de l'avis de motion et de l'avis public qui informent le citoyen préalablement ou à la suite de l'adoption de documents, des invitations aux séances par d'autres moyens permettraient de s'assurer de joindre un plus grand nombre de citoyens. Le fait que la séance relative au budget et au PTI porte exclusivement sur ces deux documents assure que toute l'attention se concentre sur l'information pertinente à ceux-ci et sur les questions des membres du conseil et des citoyens à leur sujet. Il serait une bonne pratique que cette séance s'accompagne d'outils de simplification de l'information (ex. : présentation de graphiques) facilitant la compréhension des citoyens.

Publication des avis publics

Les municipalités ont la possibilité de déterminer par règlement les modalités de publication de leurs avis publics.

Des modalités différentes peuvent être prévues selon l'avis public visé, mais ce règlement doit inclure une publication sur un site Web.

Budget et PTI

37. En plus d'être parfois inexacte, l'information fournie aux citoyens est insuffisante, ce qui n'en favorise pas la compréhension. De même, plusieurs exigences législatives ne sont pas respectées, notamment en matière d'accessibilité et de contenu. Par exemple, East Broughton et Saint-Ignace-de-Loyola n'ont pas élaboré ni adopté de PTI, même si le Code le requiert.

38. Nous présentons ci-dessous les principaux résultats de nos travaux sur la conformité relativement aux budgets et aux PTI.

	East Broughton			Saint-Anaclet-de-Lessard			Saint-Ignace-de-Loyola		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Budget¹									
Avis public									
Publication	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Délai	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓
Adoption									
Date d'adoption	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Séance exclusive	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓
PTI¹									
Adoption	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗

1. Nous avons audité les dispositions des exigences législatives significatives et pertinentes au présent audit.

39. Pour 2018 et 2019, Saint-Anaclet-de-Lessard a publié un sommaire de son budget dans un journal produit par la municipalité et expédié à chaque adresse civique. Cependant, ni ce sommaire ni aucun autre document diffusé par la municipalité ne permet aux citoyens de comparer les prévisions à celles de l'année précédente. Pour le budget 2020, ce journal n'a pas été envoyé à chaque adresse civique. Il a été diffusé sur le site Web de la municipalité et les citoyens qui voulaient le recevoir par la poste pouvaient en faire la demande à celle-ci.

40. Saint-Anaclet-de-Lessard a également transmis à des médias locaux et mis sur son site Web (sauf en 2018) un communiqué exposant quelques renseignements sur son contexte budgétaire et la taxation adoptée. Ce communiqué est toutefois incomplet, notamment parce qu'il n'est pas accompagné du sommaire du budget, et contient des inexactitudes. De fait, plusieurs variations présentées ne sont pas exactes. En outre, la municipalité justifie la hausse du taux de taxes par l'augmentation de dépenses ; or, le lecteur ne peut pas lier certaines de ces augmentations à un poste budgétaire précis et l'effet concret sur la variation du compte de taxes n'est pas spécifié. Par ailleurs, la provenance des variations budgétaires n'est pas expliquée.

41. Saint-Ignace-de-Loyola a publié un sommaire de son budget dans un journal privé distribué gratuitement sur le territoire de la Municipalité régionale de comté de D'Autray. De plus, Saint-Ignace-de-Loyola a mis sur son site Web un tableau détaillé de la taxation et un tableau présentant les prévisions budgétaires des dernières années. Ces trois documents comportent des données financières qui ne sont pas accompagnées d'explications. Les documents

ne précisent pas non plus les variations budgétaires d'une année à l'autre et renferment quelques inexactitudes. En outre, en janvier de chaque année, Saint-Ignace-de-Loyola transmet par la poste un bulletin qui présente des renseignements concernant la taxation, dont des variations de tarifs. Ce bulletin est incomplet, notamment parce que très peu d'explications accompagnent les chiffres et que seul le pourcentage de variation global est fourni en ce qui a trait au budget. De plus, certains renseignements comportent des erreurs ou ne sont pas clairs.

42. East Broughton joint au compte de taxes un bulletin d'information version papier. Ce bulletin contient entre autres le document explicatif du budget, document qui inclut les grands postes budgétaires qui sont comparés avec ceux de l'année précédente et quelques renseignements concernant le budget, la taxation et des projets d'infrastructures. Le contenu de ce document est disponible sur le site Web de la municipalité. Des simulations de comptes de taxes à partir de différentes valeurs d'évaluation foncière y ont notamment été ajoutées. Cependant, l'information présentée est insuffisante et contient quelques inexactitudes. Les explications apportent peu de renseignements aux citoyens, ce qui ne favorise pas leur compréhension quant aux variations budgétaires significatives et à leur effet sur la taxation. Par exemple, en 2020, la municipalité a présenté l'augmentation d'un taux de taxes foncières et l'augmentation de la compensation pour le service d'eau et d'égouts sans les expliquer.

43. Bien que nous n'ayons pas analysé lors de notre audit les renseignements diffusés pour le budget 2021, nous avons constaté que Saint-Ignace-de-Loyola et Saint-Anaclet-de-Lessard ont apporté des améliorations dans l'information disponible aux citoyens relative au budget. Ainsi, des tableaux comportant des données qui sont comparées à celles de l'année précédente de même que des graphiques ont été ajoutés. Enfin, une bonne pratique a été mise en place par Saint-Ignace-de-Loyola en novembre 2020, soit l'ajout, dans son annonce de la tenue de la séance d'adoption du budget, d'une précision selon laquelle les états comparatifs de 2020 sont disponibles sur le site Web de la municipalité.

Règlement de taxation

44. Bien que le Code l'exige, les projets de règlement de taxation n'ont pas été présentés ou déposés en séance, selon l'année concernée, à East Broughton, à Saint-Anaclet-de-Lessard et en 2018 à Saint-Ignace-de-Loyola.

45. Nous présentons ci-dessous les principaux résultats de nos travaux sur la conformité relativement aux règlements de taxation.

Règlement de taxation ¹	East Broughton			Saint-Anaclet-de-Lessard			Saint-Ignace-de-Loyola		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Avis de motion	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Projet de règlement	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓
Avis public	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

1. Nous avons audité les dispositions des exigences législatives significatives et pertinentes au présent audit.

46. D'autre part, pour les années 2018 et 2020, deux versions différentes du règlement de taxation d'East Broughton sont disponibles sur le site Web pour chacune de ces années. La différence se situe au niveau de la base d'application de la compensation pour les services d'urgence, laquelle a un impact sur le montant facturé sur les comptes de taxes. East Broughton devrait diffuser seulement les règlements approuvés par le conseil. Par ailleurs, considérant la formulation de ses dispositions de taxation, East Broughton devrait les expliquer davantage. Enfin, East Broughton se prévaut de la possibilité qu'offre la *Loi sur la fiscalité municipale* de fixer plusieurs taux de la taxe foncière générale en fonction de catégories d'immeubles auxquelles appartiennent les unités d'évaluation. Alors que cette loi définit explicitement les catégories d'immeubles pour lesquelles il est possible de prévoir des taux variés, les règlements d'East Broughton comportent une catégorie non prévue par la loi. Pour une meilleure sécurité juridique, la municipalité devrait réévaluer certaines dispositions de son règlement.

2.3 Rapport financier et renseignements afférents

Date limite

Le Code prévoit qu'après le dépôt en séance du conseil et au plus tard le 15 mai, le secrétaire-trésorier doit transmettre au ministre des Affaires municipales et de l'Habitation le rapport financier et le rapport du vérificateur externe. En conséquence, le rapport financier doit être déposé en séance au plus tard le 15 mai. En raison de l'état d'urgence sanitaire, une prolongation jusqu'au 31 août 2020 a été autorisée par le ministère pour la transmission des rapports financiers de l'exercice 2019.

47. Chaque année, la municipalité doit rendre des comptes sur l'utilisation de ses ressources financières, et ce, sous la forme d'un rapport financier portant sur la période du 1^{er} janvier au 31 décembre. Celui-ci, accompagné d'autres documents de nature financière, doit être transmis au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Le Code exige que le rapport financier soit déposé en séance du conseil municipal et une date limite est prévue pour ce dépôt. Au plus tard cinq jours avant cette séance, un avis public doit être publié pour annoncer ce dépôt aux citoyens. Ce rapport, qui permet aux citoyens de se renseigner sur la gestion financière de leur municipalité, devrait être accessible et celle-ci devrait en permettre la consultation à partir de son site Web, même s'il n'y a pas d'exigence légale à cet égard.

48. Le Code prévoit que, lors d'une séance du conseil tenue au plus tard en juin, le maire fasse rapport aux citoyens des faits saillants du rapport financier et du rapport de l'auditeur indépendant (vérificateur externe) pour l'année financière qui s'est terminée le 31 décembre précédent. Le rapport du maire sur les faits saillants doit ensuite être diffusé sur le territoire de la municipalité, conformément aux modalités déterminées par le conseil. Lorsqu'il est fiable, clair et complet, il est un outil intéressant parce qu'il vulgarise les états financiers et facilite la compréhension des citoyens quant à la gestion financière de la municipalité.

49. Pour favoriser la compréhension des citoyens, la municipalité peut également utiliser d'autres moyens d'informer ceux-ci. Au-delà des exigences légales, la municipalité devrait expliquer les écarts entre son budget et les résultats de l'exercice financier ainsi que la provenance de ces écarts. Ainsi, les citoyens seraient notamment en mesure de juger de l'évolution de l'utilisation des sommes perçues par la taxation. L'information devrait être présentée sur une base comparative afin de permettre un rapprochement juste des données.

50. Dans les trois municipalités auditées, les renseignements présentés relatifs aux résultats financiers sont parfois insuffisants et inexacts. De plus, des non-conformités ont été relevées à East Broughton et à Saint-Anaclet-de-Lessard. Plus particulièrement, East Broughton dépasse chaque année de quelques mois la date limite de dépôt de ses rapports financiers, les rapports du maire sur les faits saillants portant sur 2018 et 2019 n'ont pas été produits et celui de 2017 n'a pas été présenté ou déposé en séance. Les rapports financiers et les rapports du maire ne sont donc pas disponibles en temps opportun. D'autre part, aucun avis public n'a été publié pour annoncer le dépôt des rapports financiers à Saint-Anaclet-de-Lessard.

51. Nous présentons ci-dessous les principaux résultats de nos travaux sur la conformité relativement aux rapports financiers et aux rapports du maire sur les faits saillants selon les années couvertes par ces rapports.

	East Broughton			Saint-Anaclet-de-Lessard			Saint-Ignace-de-Loyola		
	2017 ¹	2018	2019	2017 ¹	2018	2019	2017 ¹	2018	2019
Rapport financier²									
Avis public	✓	✓	S.O.	✗	✗	✗	✓	✓	✓
Dépôt	✓	✓	✗ ³	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Délai	✗	✗	✗ ³	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rapport du maire²									
Présentation ou dépôt en séance du conseil	✗ ⁴	✗ ⁴	✗ ⁴	✗	✓	✓	✓	✓	✓
Délai	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	✓	✓	✓	✓	✓
Mention du rapport de l'auditeur indépendant	✗	S.O.	S.O.	✗	✗	✗	✓	✓	✓
Diffusion ⁵	✓ ⁴	S.O.	S.O.	✓	✓	✓	✓	✓	✓

1. Nous avons analysé la conformité relativement au rapport financier et au rapport du maire sur les faits saillants portant sur l'année financière 2017 puisque ceux-ci ont été rendus disponibles en 2018.

2. Nous avons audité les dispositions des exigences législatives significatives et pertinentes au présent audit.

3. En date du 31 décembre 2020, le rapport financier n'a pas été déposé en séance du conseil par la municipalité.

4. Le rapport du maire sur les faits saillants de 2017 a été préparé et diffusé aux citoyens, mais n'a pas été présenté ou déposé en séance du conseil. Le rapport du maire sur les faits saillants de 2018 et de 2019 n'a pas été produit.

5. Bien que les conseils des municipalités auditées n'aient pas déterminé de modalités de diffusion alors que le Code l'exige, les rapports du maire ont été diffusés aux citoyens.

52. Les rapports du maire ne traitent pas du rapport de l'auditeur indépendant à East Broughton et à Saint-Anaclet-de-Lessard, alors que le Code l'exige. Une telle information est pertinente pour le lecteur; elle lui permet de connaître l'opinion de l'auditeur relativement à l'image fidèle des états financiers conformément au référentiel d'information financière applicable, soit les normes comptables. Cette référence à l'auditeur indépendant est d'autant plus pertinente que, à East Broughton, l'auditeur indépendant a formulé une opinion avec réserve sur les états financiers consolidés.

Opinion avec réserve

L'opinion avec réserve est l'un des types d'opinions modifiées qu'un auditeur indépendant peut exprimer quant aux états financiers.

L'auditeur indépendant peut formuler une opinion avec réserve lorsqu'il détecte, dans les états financiers, une ou plusieurs anomalies significatives, mais qu'elles ne sont pas généralisées. L'auditeur peut également exprimer une telle opinion lorsqu'il n'a pu obtenir les éléments probants qu'il juge suffisants et appropriés pour formuler son opinion, mais que cette situation n'est pas généralisée à l'égard des états financiers.

53. Le rapport financier et les autres documents de nature financière l'accompagnant contiennent certaines sections qui n'ont pas à être auditées par l'auditeur indépendant. Toutefois, la municipalité doit s'assurer de la fidélité de l'information qu'elle y présente. À cet égard, nous avons relevé plusieurs inexactitudes dans les autres documents non audités accompagnant les rapports financiers des trois municipalités et dans les renseignements afférents à ceux-ci. Par exemple, les montants de la dette à long terme présentés dans les communications d'East Broughton et de Saint-Anaclet-de-Lessard ne concordent pas avec ceux figurant dans les rapports financiers ou les autres documents les accompagnant. De fait, à East Broughton, la portion de la dette assumée par les tiers, tels que le gouvernement du Québec et ses entreprises, n'est pas considérée. À Saint-Anaclet-de-Lessard, la répartition de la dette ne correspond pas à l'information présentée dans les autres documents accompagnant les rapports financiers. À Saint-Ignace-de-Loyola, les revenus, les dépenses et les résultats nets présentés dans les renseignements afférents aux rapports financiers ne sont pas comparables à ceux inclus dans les rapports financiers puisqu'ils contiennent des ajustements aux fins fiscales pour les dépenses et ne comprennent pas les revenus d'investissement.

54. De même, l'information incluse dans les renseignements afférents aux rapports financiers est insuffisante pour les trois municipalités. Par exemple, aucune des trois municipalités n'explique les écarts entre son budget et les résultats de l'exercice financier ainsi que leur provenance.

55. Enfin, pour l'accessibilité, aucune des trois municipalités ne présente ses rapports financiers sur son site Web. Elles ne mettent pas non plus de lien vers le site Web du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation où les rapports sont accessibles.

2.4 Gestion de l'information

56. La qualité de l'information fournie aux citoyens devrait être une préoccupation intégrée dans l'ensemble des fonctions de gestion de la municipalité. Une planification à cet égard a l'avantage d'offrir une meilleure vision d'ensemble et permet d'envisager les stratégies les plus adaptées aux intérêts des citoyens, tout en prenant en compte les capacités de la municipalité. La figure 1 (présentée précédemment) expose les moments déterminants lors desquels il est important de communiquer aux citoyens de l'information fiable et suffisante. D'autres éléments sont à considérer.

57. L'information doit être accessible aux citoyens, c'est-à-dire qu'ils doivent la trouver facilement. Elle doit également être claire afin d'être comprise pour ainsi favoriser une juste appréciation du sujet par le lecteur. Pour ce faire, la municipalité peut utiliser différents moyens et supports de communication et présenter les renseignements au moyen d'illustrations simples (ex. : graphiques, figures) et de termes harmonisés et compréhensibles. L'objectif est de joindre le plus grand nombre de citoyens et de s'assurer qu'ils disposent des renseignements utiles à leur participation à la vie municipale. L'information devrait demeurer disponible sur une période suffisamment longue pour permettre aux citoyens de la retrouver et de suivre l'évolution de la situation, par exemple en comparant les données.

58. Comme mentionné précédemment, des explications pertinentes sur les écarts, les variations et leur provenance devraient être présentées dans l'information fournie. Il est donc primordial que la municipalité soit en mesure de faire un lien entre les variations de taux, de tarifs, de revenus et de dépenses. Par exemple, si une proportion importante de la hausse de la taxation est due à une augmentation de la taxe sur le service de la dette, l'information donnée à cet égard devrait porter sur les raisons qui expliquent l'augmentation du service de la dette. À titre d'exemple, la municipalité a pu devoir investir dans le prolongement du réseau d'aqueduc et adopter un règlement d'emprunt à cet égard.

59. Par conséquent, des lignes directrices devraient être définies pour déterminer comment sélectionner les éléments significatifs à mettre de l'avant dans l'information à fournir aux citoyens. Par exemple, la municipalité peut prioriser les renseignements à communiquer sur la base de certains critères, comme le pourcentage de la variation d'un poste de dépense, l'importance des montants, la présence d'une nouveauté ou la sensibilité du sujet. De même, si la municipalité mentionne avoir analysé divers scénarios de taxation, elle doit être en mesure de les expliquer.

60. Les affirmations faites par la municipalité devraient également faire l'objet d'une communication subséquente, ce qui permettrait aux citoyens de constater l'évolution de la situation. Par exemple, si l'on annonce un projet d'infrastructures à venir dont le financement sera éventuellement assuré par une taxe de secteur, il serait pertinent d'aviser les citoyens concernés lors des étapes charnières du projet, incluant l'élaboration du règlement d'emprunt et ses étapes d'adoption. Les changements apportés à la façon de calculer un tarif, par exemple, devraient également faire l'objet de communications préalables à la facturation.

61. Pour les trois municipalités, la gestion de l'information relative à la taxation est insuffisante notamment pour favoriser sa compréhension par les citoyens. Les municipalités n'intègrent pas la gestion de l'information dans la planification de leurs activités ; notamment, elles ne se sont pas dotées de lignes directrices ni d'outil efficace pour identifier les renseignements à communiquer aux citoyens et le moment opportun pour le faire. Enfin, bien que les municipalités nous aient mentionné que des mesures de contrôle étaient en place, celles-ci s'avèrent insuffisantes. De fait, nous avons relevé plusieurs déficiences en matière de conformité et de fiabilité de l'information, comme le montrent nos constats précédents.

62. Les municipalités n'ont souvent pas été en mesure d'expliquer les raisons les ayant menées à mettre de l'avant certains renseignements plutôt que d'autres, dont des variations parfois équivalentes ou plus importantes. La définition de lignes directrices quant à l'information à prioriser auprès des citoyens aurait pu les guider vers des choix informationnels plus pertinents. De plus, sauf pour Saint-Ignace-de-Loyola dans une certaine mesure, les municipalités ne disposent pas d'outils de travail efficaces pour extraire et sélectionner l'information à rendre disponible aux citoyens, de même que pour en conserver les traces.

63. Une meilleure organisation du travail d'information, tels un calendrier des activités d'information et une liste de contrôle des exigences législatives et réglementaires, aurait facilité la conformité quant à la production et à la publication de certains renseignements. De plus, un manque d'organisation peut entraîner l'omission de communiquer des renseignements d'intérêt pour les citoyens. Ainsi, une communication subséquente devrait être réalisée auprès des citoyens lorsqu'un élément relatif à une information transmise évolue de manière à possiblement influencer sur le jugement de ceux-ci.

64. À titre d'exemple, le rapport sommaire sur la situation financière de Saint-Anaclet-de-Lessard mentionne que la municipalité a reçu ses premiers revenus éoliens en 2017. Cette communication présente également des montants annuels de prévisions pour ces revenus et souligne le fait que le conseil souhaite utiliser une partie de ceux-ci afin de réduire le taux de taxation. Toutefois, par prudence, la municipalité a budgété des revenus éoliens nettement inférieurs aux prévisions figurant dans le rapport sommaire. Dans ses communications subséquentes disponibles, la municipalité ne publie pas de montants ajustés ni ne précise la portion de ces revenus qui a réellement réduit le taux de taxation.

RECOMMANDATIONS

À toutes les municipalités auditées

- ▲ 1. Améliorer les contrôles internes et se doter d'outils et de lignes directrices en matière de gestion et de conformité aux exigences législatives et réglementaires concernant l'information aux citoyens relative à la taxation afin notamment :
 - ◆ de s'assurer du respect des dispositions législatives et réglementaires, y compris les exigences en matière d'accessibilité de documents;
 - ◆ de favoriser l'accessibilité du plus grand nombre par des moyens variés et en temps opportun;
 - ◆ de s'assurer de la fiabilité de l'information diffusée;
 - ◆ d'identifier et d'extraire plus facilement l'information pertinente.
- ▲ 2. Bonifier l'information aux citoyens relative à la taxation à toutes les étapes de la gestion financière concernées afin de la rendre claire et suffisante, notamment :
 - ◆ en présentant les renseignements de manière à ce qu'ils soient comparables;
 - ◆ en expliquant les variations et les écarts significatifs afin que le citoyen puisse en comprendre la provenance et en évaluer le caractère récurrent.

Commentaires des municipalités auditées

Les municipalités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires officiels, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Municipalité d'East Broughton

« La Municipalité d'East Broughton accueille favorablement le rapport d'audit relativement à l'information transmise aux citoyens concernant la taxation. Les dernières années ayant été marquées par l'instabilité des effectifs, cela n'a pas aidé la rigueur devant être apportée à certains dossiers mais ce rapport sera une base afin d'améliorer l'information transmise aux citoyens.

« Nous espérons aussi que l'exercice puisse mettre en lumière le travail complexe des officiers municipaux pour des municipalités de notre taille dont la multitude de responsabilités n'est pas liée aux ressources disponibles. »

Municipalité de Saint-Anaclet-de-Lessard

« La Municipalité de Saint-Anaclet-de-Lessard considère l'audit de performance, portant sur l'information aux citoyens en lien avec la taxation, comme une opportunité de baser ses efforts d'amélioration de ses processus sur une analyse rigoureuse et des constats solides.

« Les recommandations de la Vice-présidence à la vérification s'ajouteront à d'autres objectifs déjà ciblés, visant à mettre à jour les outils et les moyens de communication pour informer adéquatement les citoyens et ainsi, favoriser leur implication.

« Nous espérons enfin que cet exercice puisse mettre en lumière le défi que représente le maintien et l'adaptation des moyens d'informations aux citoyens pour les municipalités de moins de 5 000 citoyens, considérant que les exigences légales et les bonnes pratiques souhaitées sont les mêmes pour toutes les municipalités, peu importe leur taille et leurs moyens financiers. »

Municipalité de Saint-Ignace-de-Loyola

« La Municipalité de Saint-Ignace-de-Loyola est heureuse d'avoir participé à l'audit de performance concernant l'information relative aux comptes de taxes.

« Nous avons pris connaissance des commentaires mentionnés dans le rapport de la Vice-présidence à la vérification dans le cadre de cet audit lesquels sont pris en considération pour améliorer les mesures mises en place. Nous accueillons ces commentaires de façon très positive et constructive. »

ANNEXE 1 À propos de l'audit

ANNEXE 2 Sommaire des recommandations

ANNEXE 3 Rôles et responsabilités des principaux intervenants

ANNEXE 4 Scénarios de dépôt des états comparatifs

À propos de l'audit

La responsabilité de la Vice-présidence à la vérification de la Commission municipale du Québec consiste à fournir une conclusion sur l'objectif 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 exigences comprises dans les lois et les règlements pertinents, les saines pratiques de gestion promues par des organisations reconnues du milieu municipal ou d'autres secteurs pertinents.

OBJECTIF DE L'AUDIT

Objectif

Évaluer si l'information relative à la taxation est fiable, claire, accessible aux citoyens ainsi que suffisante à leur compréhension, si elle leur est fournie en temps opportun et si elle est conforme aux exigences législatives et réglementaires applicables.

Critères d'évaluation

- 1.1** L'information est facilement accessible aux citoyens et les moyens de communication en favorisent la diffusion au plus grand nombre.
- 1.2** L'information est fiable et renseigne adéquatement les citoyens sur la composition de la taxation et la variation qui y est liée, ainsi que sur l'utilisation des revenus afférents et, globalement, sur la gestion financière.
- 1.3** L'information est claire, car elle est vulgarisée et présentée de manière à faciliter la compréhension du lecteur.
- 1.4** L'information est rendue disponible aux citoyens en temps opportun, conformément aux exigences législatives et réglementaires applicables.

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

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

Les municipalités que nous avons auditées sont la Municipalité d'East Broughton, la Municipalité de Saint-Anaclet-de-Lessard et la Municipalité de Saint-Ignace-de-Loyola. Nos travaux d'audit ont porté sur l'information aux citoyens relative à la taxation.

L'audit ne concerne pas le bien-fondé des taux de taxes et des tarifs imposés par les municipalités ni l'exactitude des montants réclamés individuellement aux citoyens. En conséquence, nous n'avons pas examiné expressément le contenu des comptes de taxes ou les autres communications transmises personnellement aux citoyens ou en séance du conseil municipal. D'autre part, notre audit n'a pas porté sur la portion auditée par un auditeur indépendant des rapports financiers et des autres documents l'accompagnant, sur la fiabilité du contenu des états comparatifs ou sur les règlements et les projets de règlements d'emprunt. Nos travaux excluent aussi l'évaluation foncière ainsi que les modalités de paiement des comptes de taxes.

Afin de mener à bien notre audit, nous avons analysé les processus pertinents, les rôles et responsabilités de même que les pratiques au sein des municipalités auditées. Pour ce faire, nous avons recueilli et analysé l'information par le biais d'entrevues avec les principaux intervenants et de divers documents. De même, nous avons réalisé des travaux pour évaluer la conformité aux exigences légales et réglementaires. Il est à noter que ces travaux ne nous permettent pas de conclure sur le respect de l'intégralité de ces exigences. Les résultats de notre audit donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les municipalités doivent prendre en compte.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juin à novembre 2020. Notre audit a porté principalement sur l'information relative à la taxation des années 2018 et 2019 ainsi que celle disponible en novembre 2020 pour l'année 2020. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des années antérieures ou postérieures à cette période.

Le présent rapport a été achevé le 25 février 2021.

Sommaire des recommandations

Nous présentons ci-dessous les recommandations formulées par la Vice-présidence à la vérification à la Municipalité d'East Broughton, à la Municipalité de Saint-Anaclet-de-Lessard et à la Municipalité de Saint-Ignace-de-Loyola.

- ▲ 1. Améliorer les contrôles internes et se doter d'outils et de lignes directrices en matière de gestion et de conformité aux exigences législatives et réglementaires concernant l'information aux citoyens relative à la taxation afin notamment :
 - ◆ de s'assurer du respect des dispositions législatives et réglementaires, y compris les exigences en matière d'accessibilité de document;
 - ◆ de favoriser l'accessibilité du plus grand nombre par des moyens variés et en temps opportun;
 - ◆ de s'assurer de la fiabilité de l'information diffusée;
 - ◆ d'identifier et d'extraire plus facilement l'information pertinente.
- ▲ 2. Bonifier l'information aux citoyens relative à la taxation à toutes les étapes de la gestion financière concernées afin de la rendre claire et suffisante, notamment :
 - ◆ en présentant les renseignements de manière à ce qu'ils soient comparables;
 - ◆ en expliquant les variations et les écarts significatifs afin que le citoyen puisse en comprendre la provenance et en évaluer le caractère récurrent.

Rôles et responsabilités des principaux intervenants

Les rôles et les responsabilités des principaux acteurs au regard des activités d'information aux citoyens relatives à la taxation sont précisés dans les paragraphes suivants.

Conseil municipal

Le conseil municipal, présidé par le maire, représente les citoyens en prenant des décisions sur les orientations stratégiques et sur les priorités de la municipalité, notamment en ce qui a trait à sa gestion financière. Avec le soutien de l'administration municipale, le conseil prépare et adopte le budget pour l'année à venir. Le processus budgétaire revêt une grande importance dans le processus de taxation des citoyens, car les prévisions de dépenses et de revenus de la municipalité sont fixées par son entremise. Cet exercice met donc la table pour l'adoption du règlement de taxation. Plus particulièrement, le maire veille à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés selon la loi et fait rapport aux citoyens des faits saillants du rapport financier et du rapport du vérificateur externe. Le conseil peut également, à tout moment, exiger une reddition de comptes détaillée du secrétaire-trésorier ou de tout employé ou fonctionnaire municipal.

Directeur général et secrétaire-trésorier

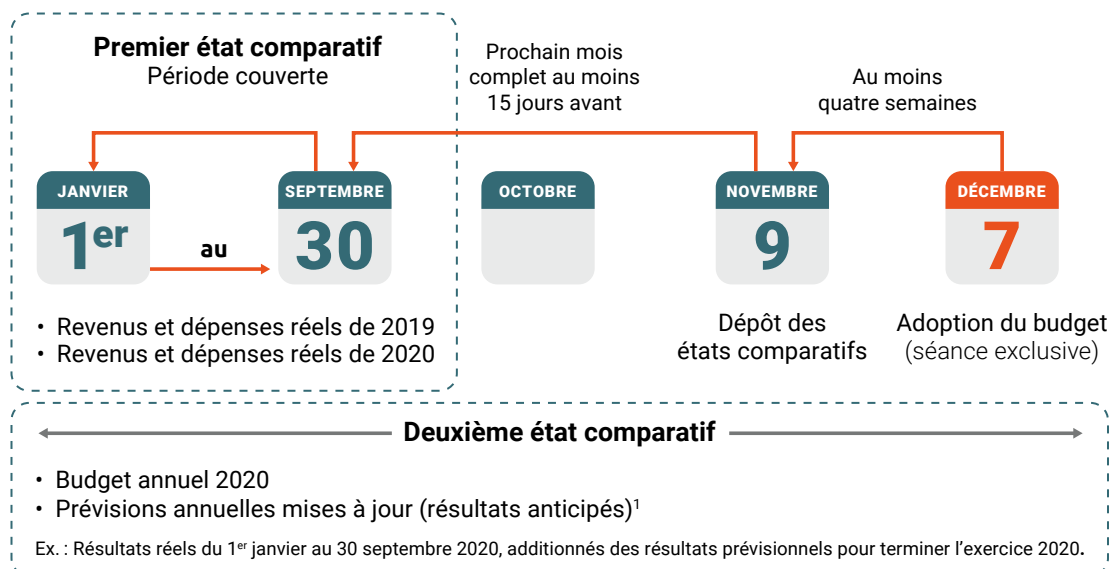
Dans chacune des municipalités auditées, lesquelles sont régies par le Code, les fonctions de directeur général et de secrétaire-trésorier sont exercées par une seule et même personne. Sous l'autorité du conseil municipal, le directeur général agit, entre autres, comme agent de liaison entre les différents services municipaux et le conseil municipal. Dans ce contexte et à titre de secrétaire-trésorier, il travaille en collaboration avec les responsables de services à l'élaboration du budget et du règlement de taxation. Il assure aussi une reddition de comptes et une présentation de l'information financière conformes aux exigences législatives et réglementaires ainsi qu'à la volonté du conseil. Enfin, il est également responsable de l'information publique qu'il établit, dans certains cas, en collaboration avec les membres du conseil municipal.

Scénarios de dépôt des états comparatifs

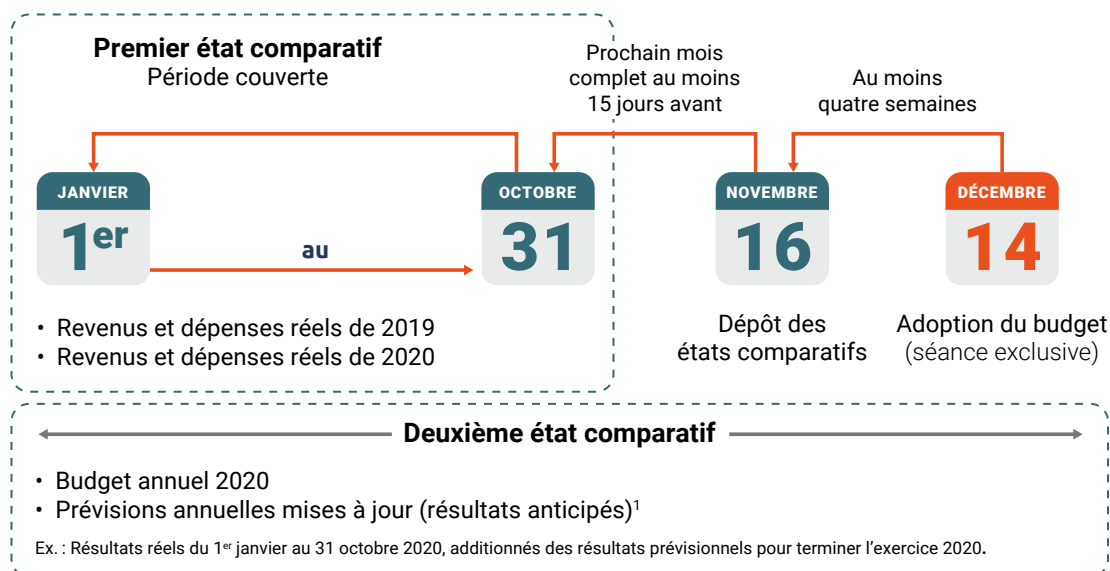
La figure 2 présente des scénarios de dépôt des états comparatifs selon les dates d'adoption du budget et les périodes sur lesquelles devront porter les données financières.

Figure 2 Scénarios de dépôt des états comparatifs

Premier scénario

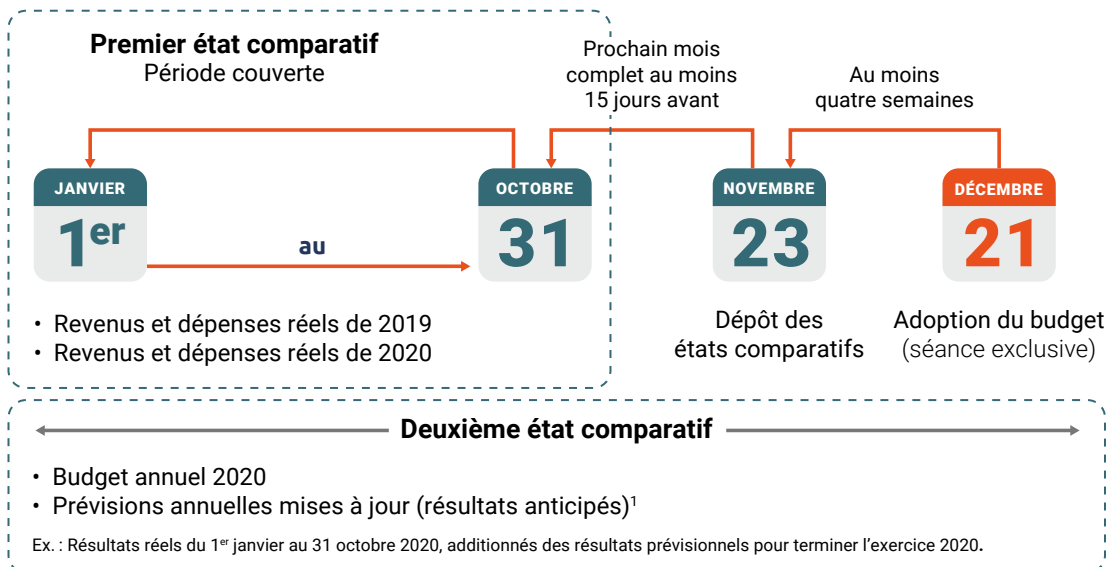


Deuxième scénario



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

Troisième scénario



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

**Commission
municipale**

Québec



La saine gestion au bénéfice de tous