

Annexe

Relations entre l'Administration municipale et le vérificateur général de la Ville de Lévis Audit de performance

Rapport annuel 2016
Vérificateur général de la Ville de Lévis

Table des matières

Message du vérificateur général de la Ville de Lévis	1
Assises	2
Audit de performance.....	3
Accès à l'information	4
Étapes et responsabilités partagées lors d'un audit de performance.....	6
Sommaire - Déroulement d'un audit de performance et responsabilités	9
Publication du rapport	10
Suivi de l'application des recommandations.....	11
Relations avec le conseil de la Ville.....	11
Références.....	11

Message du vérificateur général de la Ville de Lévis

Le présent document vise à préciser les attentes entre le vérificateur général, les unités auditées et le conseil municipal, en présentant les principes régissant les relations entre ces différents intervenants ainsi que des renseignements sur notre processus d'audit.

Dans nos relations avec l'Administration municipale et les entités, nous cherchons à :

- approfondir continuellement la connaissance que nous avons du contexte de travail des directions;
- favoriser les échanges;
- agir avec professionnalisme et objectivité.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis s'efforce de promouvoir le respect, la confiance et l'intégrité dans ses relations avec les gestionnaires, tout en maintenant son indépendance, son professionnalisme et son objectivité.

Notre but principal est de mieux servir le conseil de la Ville et les citoyens en veillant à ce que les rapports et les recommandations qui découlent de nos audits de performance soient équitables et objectifs, et à ce qu'ils soient reconnus comme tels par les personnes responsables de la gestion des deniers publics.

Ce document constitue une source d'information utile pour les gestionnaires concernés; il favorisera des rapports fructueux et respectueux entre l'Administration municipale et le personnel du vérificateur général.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis,

A handwritten signature in blue ink that reads "Yves Denis".

Yves Denis, CPA auditeur, CA

Assises

Encadrement

- 1 Le vérificateur général de la Ville de Lévis (VG) est une institution au service du conseil municipal. Sa mission première est d'informer objectivement le conseil municipal et les contribuables sur la rigueur de la gestion des biens qui sont confiés aux gestionnaires municipaux et sur la pertinence de leur reddition de comptes. La portée du mandat du VG et ses responsabilités sont définies par la loi¹.
- 2 Le VG met en œuvre les mesures nécessaires pour que ses audits soient effectués avec indépendance, objectivité, respect et rigueur.
- 3 Pour assurer la qualité de ses travaux, le VG s'appuie sur un ensemble de normes édictées par CPA Canada, l'organisme chargé d'encadrer la profession d'auditeur. Sous-jacentes aux normes spécialisées qui encadrent l'audit financier, l'audit de conformité et l'audit de performance, certaines exigences s'appliquent à tous les travaux visant à procurer un niveau d'assurance. Elles concernent généralement :
 - les règles déontologiques applicables à l'auditeur, y compris son indépendance par rapport aux entités faisant l'objet de l'audit;
 - le contrôle de la qualité;
 - l'esprit critique, le jugement professionnel, ainsi que les compétences et techniques en matière de certification;
 - la planification et l'exécution des missions d'audit;
 - l'obtention d'éléments probants suffisants et appropriés;
 - le recours à des spécialistes et la réalisation des consultations appropriées;
 - l'établissement des conclusions de l'audit;
 - le contenu des rapports d'audit;
 - la documentation des dossiers d'audit.
- 4 Afin que l'exercice puisse se réaliser dans un climat de confiance, le VG privilégie une approche de collaboration et une communication continue avec les unités administratives concernées.

Valeurs

- 5 L'objectivité des travaux du VG repose, en premier lieu, sur son indépendance face à l'Administration et aux organismes audités. Ce principe sous-tend une réserve et une distance qu'il doit observer afin de ne pas prendre part aux décisions de gestion des

1 Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19), articles 107.1 à 107.17.

unités administratives. Ces dernières sont tenues, quant à elles, d'éviter de créer toute situation qui pourrait faire en sorte de réduire cette indépendance.

Audit de performance

Définitions

- 6 Le VG peut effectuer différentes interventions d'audit dans les organisations faisant partie de son champ de compétence. Découlant d'une exigence légale ou selon son plan de travail pluriannuel, il réalise soit les audits des états financiers, des audits de la conformité ou des audits de performance.
- 7 L'audit des états financiers vise à exprimer une opinion sur les états financiers quant à la présentation d'une image fidèle de la situation financière de la Ville ou d'un organisme audité, et du résultat de leurs activités, conformément au référentiel comptable applicable.
- 8 Un audit de la conformité vise à évaluer si les décisions prises et les activités pertinentes de la municipalité sont conformes aux lois et aux règlements en vigueur ainsi qu'aux politiques et aux directives de la municipalité.
- 9 Pour sa part, l'audit de performance a pour objectifs de déterminer si les ressources ont été acquises et utilisées avec un souci d'économie et d'efficacité et si des procédés satisfaisants ont été mis en œuvre pour évaluer l'efficacité et en rendre compte au conseil municipal. Ce type d'audit procure des indications sur les meilleures pratiques de gestion applicables pour administrer les fonds publics de façon optimale.

Sélection des activités

- 10 La nature, la fréquence et la portée d'un audit de performance sont discrétionnaires puisque le choix des processus ou des activités à vérifier relève du VG.
- 11 Les préoccupations des élus et de la haute direction, l'importance des activités, leur sensibilité publique, les risques qui y sont associés de même que la valeur ajoutée des travaux d'audit sont des éléments pris en compte pour arrêter une intervention dans un secteur d'activité.
- 12 Outre son pouvoir discrétionnaire, le VG doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.
- 13 Les audits de performance ne mettent pas en question le bien-fondé des politiques du conseil de la Ville. Ils examinent plutôt les méthodes de gestion, les contrôles et les mécanismes de rapport de l'Administration et des organismes visés en se fondant sur

les politiques régissant l'Administration publique et les meilleures pratiques applicables.

Accès à l'information

- 14 Il importe de souligner que le VG peut obtenir toute information qu'il juge pertinente et nécessaire pour exécuter un audit.
- 15 Les auditeurs peuvent recevoir tous les renseignements qu'ils jugent pertinents et nécessaires pour leur permettre d'exécuter leurs audits et leurs examens. Les auditeurs peuvent demander des documents, des rapports et des explications aux fonctionnaires ainsi qu'aux cadres, aux employés ou aux mandataires des organisations.
- 16 À mesure que les auditeurs font part aux responsables des renseignements dont ils ont besoin et des entrevues qu'ils veulent réaliser, ceux-ci doivent leur donner l'accès requis. L'information demandée peut viser toutes les formes de communication – écrite, orale et visuelle, sur support papier ou électronique – et concerner tant les ébauches que les versions définitives des documents.
- 17 Les responsables doivent mettre le personnel requis à la disposition de l'équipe d'audit dès que celle-ci identifie les personnes qu'elle veut interviewer. Il n'est pas acceptable ni approprié qu'on prépare le personnel en vue d'une entrevue, ni qu'on filtre l'information demandée par le VG. En règle générale, seuls les employés qui sont interviewés assistent aux entrevues, afin de favoriser l'obtention de réponses franches et complètes. Dans certaines circonstances, l'équipe d'audit et les responsables pourront convenir qu'il est approprié que des observateurs assistent à une entrevue, mais cette décision appartient au VG.
- 18 Il est essentiel que les auditeurs aient accès à l'information en temps opportun pour que le VG puisse s'acquitter de ses obligations en matière de présentation de rapports au conseil de la Ville. Les gestionnaires doivent répondre avec diligence aux demandes d'information du VG.
- 19 Des facteurs tels que le format de l'information demandée et l'endroit où elle se trouve, la disponibilité d'une personne où la charge de travail peut induire des délais dans l'obtention de l'information. Dans ces circonstances, il pourrait être opportun de discuter avec le VG pour convenir des délais de réponse.
- 20 Dans certains cas, un retard à produire l'information ou les documents demandés pourrait équivaloir à un refus d'accès. Le VG est tenu par les normes professionnelles de signaler ces cas au conseil de la Ville.
- 21 Le VG préfère obtenir l'information sous forme électronique, mais accepte les copies papier.

- 22 L'information à fournir peut comprendre, sans pour autant s'y limiter :
- la correspondance;
 - des notes de service;
 - des livres;
 - des rapports;
 - des plans;
 - des cartes;
 - des dessins;
 - des diagrammes;
 - des analyses;
 - des sondages;
 - des illustrations ou des éléments graphiques;
 - des photographies;
 - des films;
 - des microfilms;
 - des enregistrements sonores;
 - des bandes vidéo;
 - des enregistrements.
- 23 Les auditeurs peuvent extraire une partie de l'information et la photocopier.
- 24 L'équipe d'audit tient un registre des documents demandés et reçus au cours de l'audit.
- 25 Les auditeurs doivent respecter les mêmes dispositions de sécurité que le personnel de l'Administration ou des organismes audités.
- 26 En effet, le respect de la confidentialité des affaires de l'entité auditée constitue l'un des principes sous-jacents de l'audit. Le VG s'engage donc à garantir la confidentialité de l'information obtenue en respectant les normes de sécurité et de discrétion en vigueur dans les unités administratives et en contrôlant l'accès à ses dossiers. Réciproquement, toute personne qui prend connaissance d'un rapport d'audit doit traiter celui-ci de façon confidentielle avant son dépôt au conseil municipal.
- 27 Finalement, selon le paragraphe 107.16 de la Loi sur les cités et villes, le VG, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement. Ainsi, le VG doit refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements obtenus ou compilés par lui, ou pour son compte, dans le cadre d'une enquête, d'un examen ou d'un audit réalisé par lui ou sous son autorité. Les membres du public ne

peuvent pas consulter les sommaires de plan d'audit, ni les ébauches de rapports, ni les autres documents d'audit détenus par le VG, tels que les feuilles de travail.

Étapes et responsabilités partagées lors d'un audit de performance

- 28 Le déploiement d'un audit de performance se fait sur quatre grandes étapes². Pour chacune d'elles, la collaboration des gestionnaires et du personnel est primordiale.

Contact avec l'unité administrative

- 29 Avant d'entreprendre ses travaux, le VG informe par écrit le dirigeant de l'unité administrative de son intention d'y effectuer un audit, lui en précise le sujet et le déroulement général.
- 30 Lors d'une première rencontre, il expose les motifs à la base de son intervention de même que l'objectif général poursuivi. Le VG s'enquiert de l'état général de la situation concernant l'activité visée (mouvement de personnel, risques liés aux activités, changements importants à venir, etc.) et il présente les responsables de l'audit sur place.
- 31 Il discute également du mode de fonctionnement souhaité et demande au gestionnaire de désigner une personne qui agira à titre d'interlocuteur principal. Cette personne aura le rôle de faciliter l'exécution de la mission du VG.
- 32 Tout au long de l'audit, le VG s'assure de communiquer de façon pertinente et efficace avec les gestionnaires concernés. Ces communications visent notamment à développer un climat de confiance, à accroître la crédibilité du vérificateur, à rendre compte des résultats des travaux, à informer de toute modification importante apportée au déroulement du mandat et à déceler toute situation potentielle de conflit.

Étude préliminaire (planification)

- 33 Lors de l'étude préliminaire, les professionnels impliqués dans l'audit recueillent d'abord des informations sur les activités concernées. Pour ce faire, ils analysent des documents et des rapports propres à l'activité audité, réalisent des entrevues avec certains membres du personnel et identifient les bonnes pratiques de gestion dans le domaine. Ces travaux permettent de préciser les objectifs de l'audit et les éléments qui seront touchés (portée) de même que les critères d'évaluation qui seront utilisés.

2 Le déroulement d'un audit de conformité est essentiellement le même.

- 34 Le projet d'audit est consigné dans un rapport d'étude préliminaire qui comprend généralement les éléments suivants.
- Vue d'ensemble : présentation succincte du sujet traité, encadrement légal de l'activité visée, rôles et responsabilités des principaux acteurs, systèmes et processus concernés;
 - Portée et étendue de l'audit : période et activités couvertes; responsabilités du VG;
 - Objectifs de l'audit et critères d'évaluation;
 - Équipe d'audit et échéancier de réalisation.
- 35 Un projet de rapport d'étude préliminaire est transmis aux responsables qui sont invités à faire part de leurs commentaires concernant l'information qui s'y trouve, et plus particulièrement celle portant sur les responsabilités, les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation. Puisque l'activité sera analysée à la lumière des critères d'évaluation, il est essentiel que le VG et la direction s'entendent sur le caractère approprié des critères proposés (notamment la pertinence de ceux-ci). Après discussions des éléments présentés au projet, un rapport d'étude préliminaire définitif est produit et constitue la base de l'étape suivante.

Examen détaillé

- 36 À cette étape, l'équipe d'audit est amenée à scruter en profondeur les processus et les activités concernés pour en dresser un diagnostic précis. Elle recueille également les éléments probants pour appuyer ses constatations et ses conclusions.
- 37 Plusieurs procédés peuvent être utilisés pour obtenir une information suffisamment solide pour conclure. Les plus fréquents sont les suivants :
- Rencontres avec les dirigeants et les employés de l'unité administrative;
 - Analyse de documents et de dossiers;
 - Consultation et exploitation de bases de données;
 - Comparaisons avec des entités ou activités semblables;
 - Réalisation de sondages;
 - Observation des activités.
- 38 La collaboration du personnel et des gestionnaires de l'unité administrative est essentielle tout au long de cette étape, non seulement pour faciliter la collecte de l'information nécessaire à l'audit, mais aussi pour favoriser la compréhension du contexte dans lequel les activités se déroulent.
- 39 À mesure que l'information est rassemblée, le VG valide l'exactitude des faits et des exemples auprès des gestionnaires concernés. Au terme de l'examen détaillé, le VG rencontre les représentants de l'unité administrative pour leur faire part de ses principales constatations. Ces derniers ont alors l'occasion d'exprimer leur point de

vue. Les commentaires alors échangés sont pris en compte pour la rédaction du rapport.

Recommandations préliminaires et projet de plan d'action

- 40 À la fin de l'étape de l'examen, l'équipe d'audit sollicite les vues des gestionnaires afin d'élaborer des recommandations clairement formulées et axées sur l'application de mesures concrètes. Les discussions devraient porter, entre autres, sur le caractère concret et réaliste des recommandations et sur les réponses probables des gestionnaires à celles-ci.
- 41 Cela donne aux unités auditées suffisamment de temps pour préparer des réponses et élaborer un projet de plan d'action; celui-ci sera ajusté en fonction des travaux de finalisation de l'audit.

Rapport d'audit

- 42 Après avoir présenté les renseignements pertinents sur l'activité auditée et la portée de l'audit, le projet de rapport expose les constatations, les conclusions et les recommandations découlant de l'audit. À cette étape le VG demande aux responsables concernés de formuler des commentaires par écrit. Une rencontre peut alors être nécessaire entre le VG et les gestionnaires afin de préciser certains points, d'échanger sur les commentaires formulés et, le cas échéant, d'obtenir d'autres renseignements qui étayent la position de l'unité auditée.
- 43 Les réponses aux recommandations n'ont pas pour objet de contester les constatations de l'audit. L'équipe d'audit et les gestionnaires concernés par l'audit doivent tenter de régler tout différend. Si cela n'est pas possible, le gestionnaire qui n'accepte pas une recommandation doit dans sa réponse expliquer les raisons de ce désaccord. La réponse sera intégrée au rapport et le VG peut réagir à tout commentaire s'il le juge à propos. Le VG informe les responsables de tout changement important apporté aux réponses définitives, et ce avant la publication du rapport.
- 44 En publiant la réponse des gestionnaires à une recommandation, le VG donne à ceux-ci la possibilité d'indiquer au conseil s'ils l'acceptent, et de décrire les mesures qu'ils comptent prendre ainsi que le calendrier de mise en œuvre.
- 45 Le rapport définitif est intégré dans le Rapport annuel du vérificateur général au conseil municipal. Ce rapport est transmis au maire qui doit le déposer à la première séance du conseil qui suit sa réception.

Plan d'action définitif

- 46 Le plan d'action définitif, qui concrétise les engagements des gestionnaires à l'égard de la mise en œuvre des recommandations, est produit par les gestionnaires à la fin de

l'audit. Ce plan d'action énonce les mesures, les indicateurs et les échéanciers de réalisation permettant la mise en œuvre complète des recommandations.

Sommaire - Déroulement d'un audit de performance et responsabilités

Étape	Vérificateur général (VG)	VG et gestionnaires	Gestionnaires
Étude préliminaire (Planification)	<p>Envoie une lettre de mission au sujet de l'audit.</p> <p>Identifie les spécialistes (au besoin)</p> <p>Produit le rapport d'étude préliminaire (projet)</p> <p>Produit le rapport d'étude préliminaire (définitif)</p>	<p>Réunion d'introduction (VG et haute direction)</p> <p>Planification des travaux (dont les entrevues et les échanges avec le personnel)</p>	<p>Commentent dans les délais prescrits les objectifs, les critères et l'étendue de l'audit décrits dans le Rapport d'étude préliminaire et confirment la responsabilité de la direction à l'égard du programme ou du secteur visé par l'audit</p>
Examen détaillé	<p>Procède à la collecte, à l'analyse et à la synthèse de l'information</p> <p>Produit les conclusions de l'audit</p>	<p>Travaux d'examen (entre autres, informer les gestionnaires des constatations)</p> <p>Rencontres pour discuter des constatations, confirmer les faits et exemples et discuter des recommandations vers la fin des travaux sur le terrain</p> <p>Rencontre sur les constatations et recommandations préliminaires</p>	<p>Commentent les faits et exemples</p> <p>Produisent les ébauches de réponses aux recommandations</p>
Rapport	<p>Produit l'ébauche du rapport qui contient les recommandations préliminaires</p> <p>Produit le rapport définitif</p>	<p>Rencontre sur l'ébauche du rapport</p>	<p>Commentent l'ébauche du rapport</p> <p>Produisent un projet de plan d'action</p> <p>Produisent les réponses définitives aux recommandations et le plan d'action définitif</p>

- 47 Des spécialistes peuvent être appelés à intervenir tout au long d'un audit de performance. Le spécialiste est une personne réputée comme étant un chef de file dans un domaine d'activité et qui est choisie par l'équipe d'audit pour formuler des avis – mais non prendre des décisions – sur la portée et l'importance des questions d'audit, les secteurs d'examen, les risques identifiés et l'étendue de l'audit. Ces conseillers sont choisis en fonction de leurs compétences, de leur expertise, de leurs connaissances dans un domaine d'audit précis et de leur expérience.

Publication du rapport

Avant le dépôt

- 48 Quelques jours avant le dépôt du rapport au conseil de la Ville, le VG rend disponible aux gestionnaires concernés le matériel de communication qui a été préparé pour le dépôt.
- 49 Le VG demande que le matériel de communication de la Ville ou d'un organisme audité lui soit transmis avant d'être rendu public.

Séance à huis clos avec les conseillers

- 50 Les conseillers qui assistent à la séance à huis clos qui leur est réservée reçoivent un exemplaire du rapport et du matériel de communication sur celui-ci. Étant donné le caractère confidentiel de ces documents, ceux-ci seront remis au VG à la fin de la séance.

Transmission aux médias sous embargo

- 51 Le jour du dépôt, les médias reçoivent un exemplaire du rapport et du matériel de communication sur celui-ci, maintenus sous embargo jusqu'au moment du dépôt au conseil de la Ville.
- 52 Le VG reste à la disposition des journalistes après le dépôt du rapport pour répondre à leurs questions.
- 53 Dans certains cas, des conseillers, des administrateurs, des journalistes ou des membres du public désirent obtenir des renseignements supplémentaires sur les audits réalisés ou sur des sujets qui ne sont pas traités dans le rapport. Le VG ne fournit pas d'autre information que celle contenue dans le rapport. En conséquence, le VG renvoie aux gestionnaires concernés toute question qui nécessite de plus amples renseignements ou de l'information contextuelle qui n'est pas liée au sujet audité.

Dépôt au conseil municipal

- 54 Le dépôt du rapport du vérificateur général au conseil municipal donne lieu à sa publication sur le site Internet de la Ville.

Suivi de l'application des recommandations

- 55 La formulation de recommandations donne lieu systématiquement à un suivi de la part du VG. Ce suivi permet d'établir si les recommandations formulées ont été appliquées et si les mesures prises ont permis de remédier aux déficiences observées. Ainsi, pour toutes les recommandations émises par le VG, un suivi est effectué au plus tard trois ans après le dépôt du rapport au conseil municipal.
- 56 Le VG fait appel à cette occasion aux unités administratives concernées pour obtenir l'information pertinente et faciliter l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations. Les résultats de cet exercice sont publiés dans le Rapport annuel du vérificateur général au conseil municipal. Pour certains audits ou certaines recommandations, le VG peut choisir d'effectuer un suivi plus approfondi, notamment lorsque les recommandations présentent un intérêt particulier. Ces travaux s'apparentent alors à ceux associés à un audit. Peu importe la nature du suivi, les recommandations qui ne sont pas appliquées pourraient faire l'objet d'un autre suivi plus tard.

Relations avec le conseil de la Ville

- 57 Le VG relève du conseil de la Ville et, à ce titre, communique aux membres du conseil, sur une base équitable, l'information appropriée pour la compréhension de sa mission et de ses rapports. Ainsi, avant le dépôt d'un rapport d'audit, le VG en fait une présentation à huis clos à l'ensemble des élus, afin de leur permettre d'en comprendre la teneur et les retombées potentielles.
- 58 Aussi, le VG peut recevoir les préoccupations des élus et des citoyens. Il intégrera à sa convenance ces informations à son plan de travail.
- 59 Finalement, le VG doit s'adresser au conseil de la Ville pour tout ajustement à la nature et à la quantité de ressources mises à sa disposition.

Références

- 60 La conception de ce guide est inspirée de publications produites par d'autres vérificateurs législatifs à ce sujet. Ainsi les modèles des vérificateurs généraux du

Annexe B

Canada, du Québec et municipaux ont contribué, de près ou de loin, à alimenter le présent guide.