

# Vérificateur général de la Ville de Québec

## RAPPORT ANNUEL 2015

PRÉSENTÉ AU CONSEIL MUNICIPAL

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

La version électronique de ce document est diffusée sur notre site Internet à l'adresse suivante : [www.ville.quebec.qc.ca/apropos/vie\\_democratique/verificateur\\_general](http://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/vie_democratique/verificateur_general).

Québec, le 25 août 2016

Monsieur Régis Labeaume  
Maire de la Ville de Québec  
Hôtel de ville de Québec  
2, rue des Jardins  
Québec (Québec) G1R 4S9

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la Loi sur les cités et villes (RLRQ, chap. C-19), je vous transmets le Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec, pour l'année 2015, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal.

Ce rapport inclut le rapport de l'auditeur indépendant sur l'audit des comptes du Vérificateur général.

Veuillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général de la Ville de Québec,



Michel Samson, FCPA auditeur, FCA



## Table des matières

<b>Chapitre 1</b>	Observations du vérificateur général .....	7
<b>Chapitre 2</b>	Entretien des équipements motorisés .....	13
<b>Chapitre 3</b>	Adjudication et gestion des contrats en technologies de l'information .....	67
<b>Chapitre 4</b>	Aménagement du territoire .....	99
<b>Chapitre 5</b>	Entretien ménager .....	131
<b>Chapitre 6</b>	États financiers de la Ville et des organismes.....	161
<b>Chapitre 7</b>	Taux global de taxation réel et ventilation des dépenses mixtes.....	167
<b>Chapitre 8</b>	Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite .....	175
<b>Chapitre 9</b>	Subventions annuelles de 100 000 \$ ou plus versées à des personnes morales.....	181
<b>Chapitre 10</b>	Amphithéâtre multifonctionnel .....	185
<b>Chapitre 11</b>	Rapports de frais et allocations .....	189
<b>Chapitre 12</b>	Suivi des recommandations du rapport annuel 2012 .....	199
<b>Chapitre 13</b>	Rapport d'activité du vérificateur général .....	203
Annexe I	Organigramme général de la Ville de Québec .....	211
Annexe II	Dispositions de la Loi sur les cités et villes (RLRQ, chap. C-19) concernant le vérificateur général et le vérificateur externe .....	215
Annexe III	Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification (CV-2003-0407 et ses modifications).....	225



# CHAPITRE 1

## OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL





## Introduction

La Loi sur les cités et villes indique que le conseil municipal de « toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général<sup>1</sup> ». Ce dernier « est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 7 ans<sup>2</sup> ».

Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que l'audit de performance. Son champ de compétence est décrit comme suit à l'article 107.7 de la Loi sur les cités et villes :

Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :

- 1° de la municipalité;
- 2° de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :
  - a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;
  - b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;
  - c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation<sup>3</sup>.

Comme le stipule la Loi, « [a]u plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au maire, pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception, un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner [...]»<sup>4</sup>. Le rapport contient, entre autres, les constatations, les conclusions et les recommandations qui se rapportent à ses travaux.

Dans ce premier chapitre, je fais notamment le point sur ma nomination à titre de vérificateur général de la Ville de Québec, je précise les priorités que je mettrai en avant au cours de mon mandat et je souligne les quelques changements apportés au rapport cette année.

---

1. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016, art. 107.1.

2. *Ibid.*, art. 107.2.

3. *Ibid.*, art. 107.7.

4. *Ibid.*, art. 107.13.

## Nomination du vérificateur général

Le 1<sup>er</sup> janvier 2016, j'ai entamé un mandat de sept ans à titre de vérificateur général de la Ville de Québec. Je tiens à remercier les membres du conseil municipal et particulièrement les membres du comité de vérification pour la confiance qu'ils m'ont témoignée. C'est avec fierté que je vais exercer cette fonction et je les assure de mon entière collaboration.

Depuis mon entrée en fonction, j'ai constaté que des valeurs de compétence et de rigueur animent l'équipe du Vérificateur général. À cet égard, je tiens à remercier mon prédécesseur, monsieur François Gagnon, pour la qualité de l'équipe en place et aussi pour le travail qu'il a accompli durant son mandat, notamment pour avoir bâti des relations empreintes de respect et d'ouverture avec les gestionnaires de la Ville. Je compte évidemment poursuivre dans cette voie.

Les défis seront nombreux au cours des prochaines années et c'est avec enthousiasme que mon équipe et moi nous y attaquerons, afin de nous assurer que les sommes provenant des citoyens sont bien gérées, que les services qu'ils reçoivent sont de qualité et que mes travaux contribuent à améliorer la performance de la Ville dans les différents secteurs.

## Valeurs

La Loi sur les cités et villes confère au vérificateur général une indépendance qui lui permet de jouer pleinement son rôle à l'abri de toute influence. Depuis mon arrivée à la Ville, j'ai senti un grand respect pour cette fonction.

L'équipe du Vérificateur général doit être animée par des valeurs qui, combinées à cette indépendance, lui permettent de réaliser un travail utile et de qualité.

La Ville de Québec prône des valeurs fondamentales : la responsabilité, le courage et le respect. Ces valeurs sont à la base des décisions, des actions et des comportements des personnes qui y travaillent ou qui ont été élues pour la diriger. L'équipe du Vérificateur général adhère non seulement à ces valeurs, mais aussi aux valeurs suivantes : l'objectivité, la rigueur et le professionnalisme.

## Priorités

Le champ d'intervention du vérificateur général est vaste. Il est donc primordial qu'il cible bien ses interventions afin que ses travaux contribuent à améliorer la gestion de la Ville. En ce sens, j'ai pris le temps nécessaire pour mieux comprendre l'environnement municipal dans lequel nous évoluons et les interrelations entre les différents services de la Ville.

Mon arrivée était un moment propice pour rencontrer plusieurs gestionnaires de la Ville afin d'échanger sur leur rôle et leurs responsabilités, ainsi que sur les défis et les contraintes auxquels ils sont confrontés. Ces rencontres m'ont permis de comprendre beaucoup plus rapidement leur réalité, et je les remercie d'avoir fait montre d'ouverture lors de ces rencontres. Elles me permettront également de cibler nos interventions vers des secteurs ou des sujets où nos commentaires et recommandations auront une valeur ajoutée.

J'ai remarqué, lors de ces rencontres, une grande préoccupation à l'égard des services fournis aux citoyens et de leur qualité. En effet, bon nombre de décisions prises par l'administration municipale ont un impact direct sur les citoyens. Cette préoccupation me guidera aussi dans mon travail : j'ai l'intention de réaliser annuellement des audits de performance sur des sujets ou des services qui concernent directement les citoyens et la qualité des services qu'ils reçoivent.

Par ailleurs, dans son dernier rapport, mon prédécesseur faisait notamment le bilan de son mandat et décrivait les progrès accomplis par l'Administration de la Ville dans les dernières années. Il formulait aussi quelques propositions, dont celle d'un rôle élargi du comité de vérification.

Pour accroître la portée des recommandations formulées par le vérificateur général, il proposait des changements au mandat du comité de vérification de la Ville afin d'y inclure un rôle de surveillance de la gestion de la Ville.

Dans le même ordre d'idées, il proposait que le comité demande aux gestionnaires, dans certaines situations, de s'expliquer sur les résultats des vérifications et d'en discuter avec eux. Cet exercice permettrait, à mon avis, de bonifier la reddition de comptes et de favoriser un échange entre des élus et des gestionnaires de la Ville. Évidemment, pour porter fruit, ces discussions devraient avoir comme seul objectif l'amélioration de la gestion des sommes confiées à la Ville.

C'est une proposition que je compte examiner attentivement en collaboration avec les membres actuels du comité de vérification et les hauts dirigeants de la Ville.

Enfin, la Ville est constamment soumise à des enjeux financiers qui ont des répercussions notamment sur les ressources humaines et matérielles. C'est pourquoi, depuis quelques années, la Ville a choisi d'adopter une nouvelle forme de gestion, soit le *lean management*, pour mettre l'accent sur l'amélioration continue des services aux citoyens et sur le développement des compétences des employés.

Le *lean management* est en fait un mode de gestion participatif basé sur une vision à long terme. Il vise l'amélioration continue des pratiques, la mobilisation des employés et la résolution immédiate des problèmes.

Au cours des dernières années, la Ville a investi des ressources importantes dans ce projet et il en sera de même pour les prochaines années. J'ai donc l'intention, par mes travaux, de suivre le développement et l'implantation de ce mode de gestion à la Ville compte tenu des ressources qui y sont consacrées et du fait que ce mode devrait notamment mener à une amélioration continue des pratiques.

En terminant, je préparerai au cours de la prochaine année ma planification stratégique, qui comprendra des orientations et des cibles et pour laquelle j'effectuerai une reddition de comptes annuelle. Ces orientations s'articuleront autour des valeurs et des priorités énoncées dans ce chapitre.

## **Rapport du vérificateur général**

Le mandat du vérificateur général consiste à vérifier les activités de la Ville et à transmettre annuellement un rapport au conseil municipal. Le rapport annuel est un rouage essentiel de l'administration pour présenter aux élus et aux citoyens les résultats de la vérification.

Dans le but d'améliorer la compréhension de mon rapport, j'ai effectué certains changements dans sa présentation. Par exemple, au début de chacun des rapports d'audit de performance, j'ai ajouté une synthèse qui permettra au lecteur de prendre connaissance rapidement des principaux éléments de chacun de ces rapports. Elle indique :

- sur quoi porte la vérification;
- ce que nous avons trouvé dans cette vérification;
- nos conclusions.

Au cours de la prochaine année, une évaluation de la présentation du rapport et de son contenu sera effectuée et, s'il y a lieu, mon équipe et moi apporterons des modifications dans le but d'en améliorer sa compréhension par le lecteur.

# CHAPITRE 2

## ENTRETIEN DES ÉQUIPEMENTS MOTORISÉS



## Synthèse

### Sur quoi porte cette vérification

- Parc d'équipements motorisés à la Ville : environ 1 800 véhicules, le reste étant des équipements de toutes sortes
- Achat de pièces et pneumatiques, main-d'œuvre et sommes versées aux fournisseurs : environ 15 M\$ annuellement de 2012 à 2014

### Ce que nous avons trouvé dans cette vérification

#### Organisation du service

- Peu de prise en compte des coûts d'entretien lors de l'acquisition
- Taux d'utilisation des espaces de travail inconnu
- Implantation partielle mais continue de la méthode 5S
- Certains stocks non inventoriés, notamment les pièces commandées en surplus ou les pièces usagées
- Désuétude d'une partie des pièces du Service de la gestion des équipements motorisés (SGEM) : 14 % de la valeur des stocks
- Prise en compte de la sécurité des employés

#### Gestion des travaux

- Peu ou pas de formation offerte sur le logiciel de gestion de la maintenance assistée par ordinateur depuis son implantation
- Aucune planification des travaux d'entretien
- Non-implantation de l'utilisation de temps standards par le SGEM
- Fréquence des changements d'huile non conforme aux consignes des constructeurs pour 83 % des véhicules lourds testés
- Programme d'analyse des huiles déficient

#### Exigences légales

- Vérification avant départ (VAD) obligatoire : rapports souvent absents, allant jusqu'à 81 % dans un arrondissement
- Majorité des rapports (70 %) de VAD indiquant une défectuosité sont traités dans les délais
- Entretien préventif : 93 % des 458 entretiens obligatoires réalisés dans le délai légal pour les véhicules lourds sélectionnés

#### Performance du SGEM

- Absence de mesures et d'indicateurs de la performance des ateliers

### Nos conclusions

- De façon générale, respect des exigences légales concernant l'exécution des travaux d'entretien
- Travaux d'entretien non réalisés au moindre coût ni de façon efficiente
- Besoins de l'entretien dans les appels d'offres d'acquisition de véhicules peu pris en compte
- Environnement de travail globalement sécuritaire et en cours d'optimisation





## Table des matières

<b>Mise en contexte</b> .....	<b>21</b>
Rôles et responsabilités.....	25
<b>Objectifs et portée de la vérification</b> .....	<b>26</b>
<b>Résultats de la vérification</b> .....	<b>27</b>
Organisation du service .....	27
Gestion des travaux .....	39
Exigences légales .....	51
Performance du SGEM.....	60
Annexe I – Répartition des effectifs selon l’atelier .....	63
Annexe II – Objectifs et critères de vérification.....	64
Annexe III – Calendrier d’entretien.....	66



## Liste des sigles

APSAM	Association paritaire pour la santé et la sécurité du travail, secteur « affaires municipales »
BT	Bon de travail
CSR	Code de la sécurité routière
GMAO	Gestion de la maintenance assistée par ordinateur
SA	Service des approvisionnements
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SGEM	Service de la gestion des équipements motorisés
SIGI	Service de la gestion des immeubles
SPCI	Service de protection contre l'incendie
VAD	Vérification avant départ



## Mise en contexte

1. La Ville de Québec possède un parc d'équipements motorisés, dont elle assure l'entretien. En date du 24 septembre 2015, ce parc comptait 3 730 unités en activité, soit un peu moins de 1 800 véhicules, le reste étant des équipements de toutes sortes. Ces équipements et véhicules sont classés par le Service de la gestion des équipements motorisés (SGEM) en différents types (voir le tableau 1).

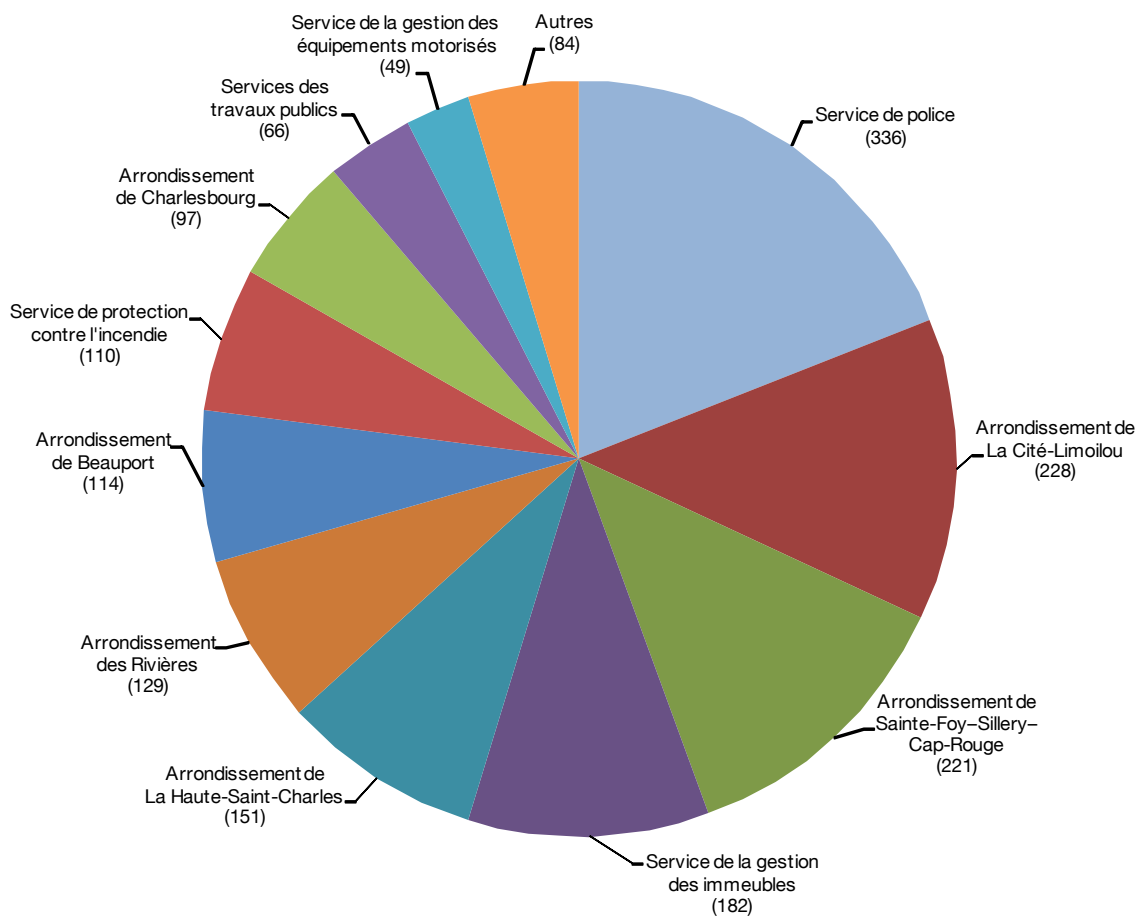
**Tableau 1 – Répartition des équipements motorisés selon le type**

Spécialité	Description	Nombre	Sous-total
100	Véhicules récréatifs	87	1 767
200	Véhicules légers	440	
300	Camions légers	267	
400	Camions (4 500-9 000 kg)	221	
500	Camions-bennes	90	
600	Camions spécialisés	247	
700	Machinerie spécialisée	395	
1200	Véhicules loués	20	1 963
800	Appareils spécialisés	418	
900	Accessoires détachables	746	
1000	Petits outillages portatifs	53	
1100	Composantes	746	
<b>Total</b>			<b>3 730</b>

Source : SGEM

2. En date du 24 septembre 2015, onze services et arrondissements de la Ville utilisaient 95 % des véhicules (appareils spécialisés, accessoires détachables et composants exclus), soit 1 683 véhicules au total. Le Service de police, les arrondissements de La Cité-Limoilou et de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge utilisent à eux seuls 44 % du parc. Le graphique 1 présente la répartition des véhicules selon le service ou l'arrondissement.

**Graphique 1 – Répartition des véhicules du parc d'équipements motorisés de la Ville de Québec selon le service ou l'arrondissement**



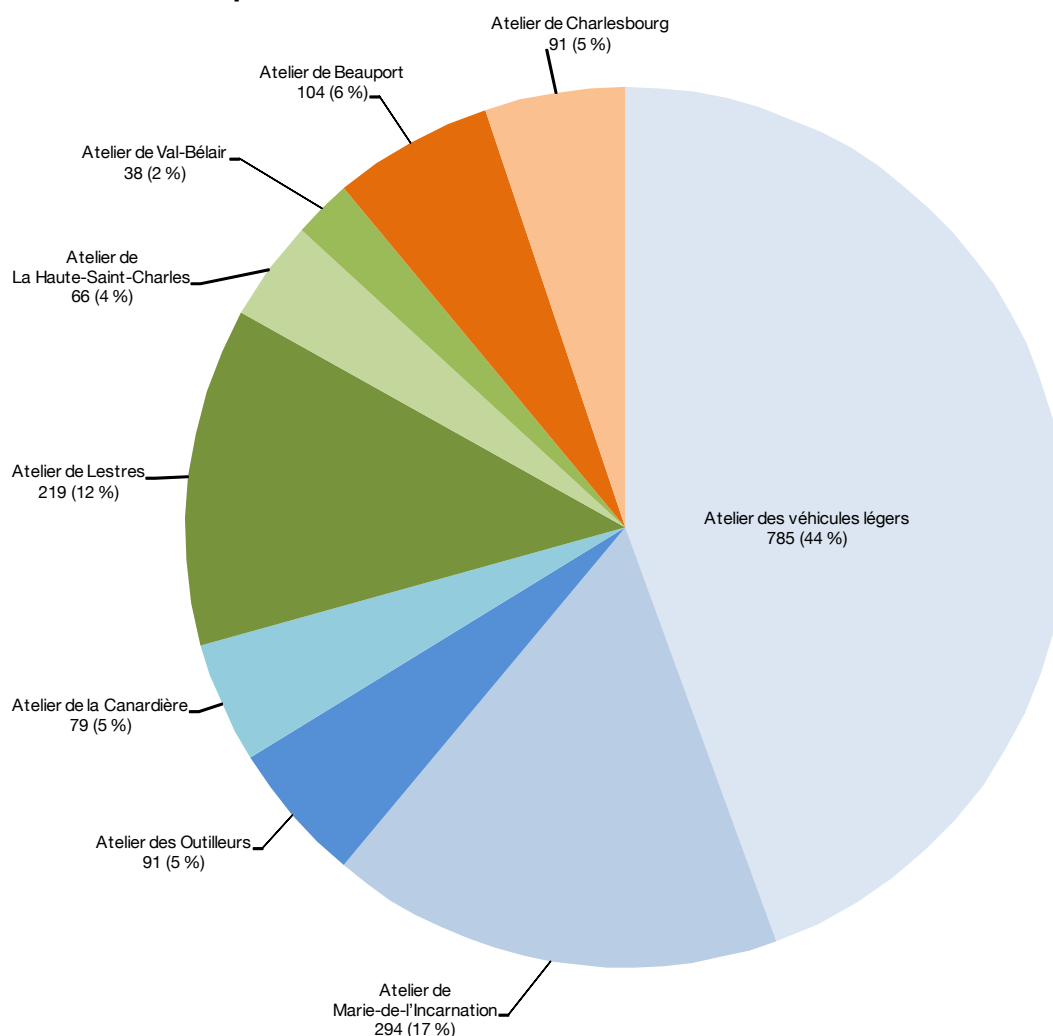
Source : SGEM

**3.** Les ateliers du SGEM sont dispersés sur le territoire de la Ville et regroupés en centres de gestion, appelés *secteurs*. Sous forme de tableau, l'annexe I présente la liste des ateliers par secteur et indique le nombre d'employés pour chacun. Dans chaque secteur, il y a un atelier central (en gras dans le tableau), qui est polyvalent, et des ateliers secondaires, qui se concentrent essentiellement sur des tâches préventives. Des déplacements de véhicules sont parfois nécessaires d'un atelier à l'autre.

**4.** La maintenance des véhicules légers est concentrée dans un atelier et celle des véhicules du Service de protection contre l'incendie (SPCI), à l'atelier de Marie-de-l'Incarnation. Tous les autres véhicules de la Ville sont rattachés à l'atelier le plus proche du lieu où ils sont rangés.

**5.** La répartition des véhicules de type 100 à 700 et 1200 selon l'atelier et le secteur est représentée dans le graphique 2.

**Graphique 2 – Répartition des véhicules du SGEM selon l’atelier et le secteur en date du 24 septembre 2015**



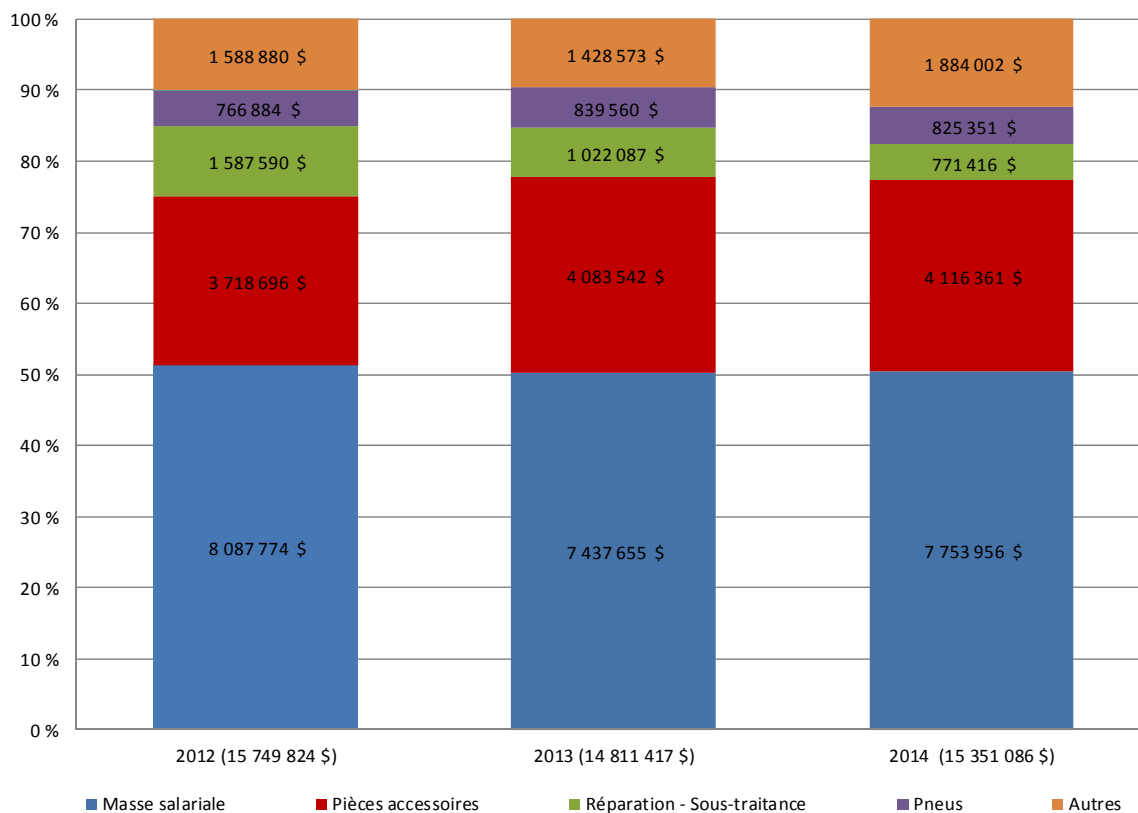
Bleu : secteur Centre                      Vert : secteur Ouest                      Orange : secteur Nord-Est

Source : SGEM

**6.** Les dépenses des ateliers représentent environ 57 % des dépenses totales du SGEM, qui se chiffraient à environ 27 M\$ annuellement de 2012 à 2014. Ces dépenses incluent, entre autres, les achats de pièces et de pneumatiques, le coût de la main-d’œuvre ainsi que les sommes versées aux fournisseurs pour des travaux donnés en impartition. Le graphique 3 présente la répartition des coûts selon le type de dépense, de 2012 à 2014. La catégorie « Pièces accessoires » comprend tout ce qui a été acheté pour les réparations et l’entretien, y compris les consommables<sup>5</sup>. La catégorie « Autres » comprend les services techniques, les vêtements et chaussures, les produits chimiques, etc.

5. Produits variés qui sont nécessaires à la production et à la maintenance et qui incluent, entre autres, toutes les variétés d’huiles et de graisses.

**Graphique 3 – Répartition des coûts des ateliers selon le type de dépense, de 2012 à 2014**



Source : SGEM

7. Le SGEM se sert d'un logiciel de gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO) pour faciliter l'entretien du parc d'équipements motorisés de la Ville. Un numéro est attribué à chaque équipement motorisé ou composant. Un système d'horodateurs permet de relever soit le kilométrage, soit le nombre d'heures de fonctionnement lors des pleins d'essence. Les coûts d'achat et d'entretien des véhicules sont également compilés dans ce système. Le logiciel permet d'éditer et de planifier des bons de travail (BT), de compiler les coûts des pièces et de la main-d'œuvre ainsi que les coûts externes. Il permet également d'attribuer des BT à des ateliers ou à des fournisseurs, ainsi que de créer des plans d'entretien préventif et de les inscrire au calendrier. Le logiciel supporte la programmation du tableau de bord de suivi et facilite les communications avec les services et arrondissements. La GMAO permet aussi la gestion de l'inventaire des pièces, mais à ce jour, ce volet est géré par le Service des approvisionnements (SA), qui utilise un autre logiciel.



## Rôles et responsabilités

**8.** Le SGEM gère le parc d'équipements motorisés pour l'ensemble des services et arrondissements de la Ville. Cette gestion comprend l'acquisition, la mise en service, l'entretien préventif, la réparation des bris, les transformations saisonnières, le remplacement et la mise au rancart. Le SGEM doit faire le suivi des coûts des équipements, veiller à une gestion efficiente et s'assurer de fournir les véhicules aux utilisateurs qui en ont besoin dans les délais prescrits.

**9.** Le SGEM est responsable du respect des lois concernant les véhicules. Ainsi, il doit se conformer, entre autres, aux plans d'entretien préventif imposés aux propriétaires et exploitants de véhicules lourds et de véhicules d'urgence. En effet, ces derniers doivent soumettre obligatoirement leurs véhicules à une vérification mécanique périodique chez un mandataire autorisé, à moins d'avoir un programme d'entretien préventif reconnu par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), ce qui est le cas de la Ville de Québec. Le SGEM est aussi responsable du respect des normes pour les équipements et composants des camions d'incendie du SPCI, entre autres.

**10.** Le SA, qui est responsable des magasins, aide le SGEM dans la réalisation de sa mission d'entretien. Le SA gère huit points de service répartis dans la Ville afin de répondre aux besoins en pièces et consommables des services et arrondissements de la Ville. Parmi ces huit points de service, cinq desservent le SGEM.

**11.** Les magasiniers du SA répondent aux besoins de pièces des employés du SGEM à partir de leurs stocks en magasin ou en les commandant lorsque nécessaire.

**12.** Le Service de la gestion des immeubles (SGI) est responsable de l'entretien des ateliers. Il répond aux besoins de mise aux normes et aux demandes d'installation d'équipement du SGEM.

**13.** Les chauffeurs de véhicules lourds doivent effectuer une vérification avant départ (VAD) et la documenter s'ils détectent une ou des déficiences (mineures ou majeures) figurant dans le Code de la sécurité routière (CSR). En 2010, la Ville a adopté la Politique concernant l'utilisation sécuritaire des véhicules et équipements motorisés. Cette politique impose aux exploitants, soit les services et arrondissements de la municipalité dont les gestionnaires ou les personnes déléguées contrôlent l'exploitation d'un véhicule lourd, de s'assurer que les conducteurs effectuent les VAD, qu'ils les documentent en tout temps et que toute déficiences mécanique majeure fait immédiatement l'objet d'un suivi.

## Objectifs et portée de la vérification

**14.** En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes<sup>6</sup>, nous avons réalisé un mandat de vérification d'optimisation des ressources portant sur l'entretien des équipements motorisés. Nous avons accompli ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables professionnels agréés du Canada.

**15.** Notre vérification visait à s'assurer que le SGEM, en collaboration avec le SA et d'autres unités administratives, planifie et exécute les travaux d'entretien et les transformations saisonnières des équipements motorisés de façon à fournir, au moindre coût et de manière efficiente, des véhicules et appareils fiables dont ont besoin les services et arrondissements, dans le respect des exigences légales. Nous avons aussi vérifié si le SGEM, en collaboration avec le SA, établit les devis techniques d'acquisition des véhicules motorisés en intégrant les facteurs de risque liés à l'entretien. Enfin, nous avons évalué si le SGEM, en collaboration avec le SGI, favorise un environnement et des pratiques de travail sécuritaires dans ses ateliers.

**16.** Nous avons rencontré près d'une cinquantaine de personnes du SGEM, du SA, des arrondissements et du SGI. Nos visites ont porté sur huit des neuf ateliers de la Ville. Dans le but de vérifier le respect des exigences légales auxquelles la Ville est soumise, nous avons aussi sélectionné trois grands utilisateurs de véhicules, soit le Service de police ainsi que les arrondissements de La Cité-Limoilou et de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge.

**17.** La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion basée sur les objectifs de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants, suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances (voir l'annexe II).

**18.** Notre vérification visait principalement les activités réalisées du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 31 août 2015. Cependant, certaines de nos constatations peuvent se rapporter à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en janvier 2016.

---

6. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

## Résultats de la vérification

**19.** De façon générale, notre vérification a démontré que l'exécution des travaux d'entretien du SGEM respecte les exigences légales. Des améliorations sont cependant nécessaires afin que les utilisateurs des véhicules produisent tous les rapports de VAD exigés par la Ville et que le SGEM fasse toujours un suivi lorsqu'une défektivité est détectée.

**20.** Par ailleurs, nous avons constaté que les travaux d'entretien et les transformations saisonnières ne sont pas réalisés de façon à fournir au moindre coût et de manière efficiente les véhicules nécessaires. Cette situation s'explique notamment par le fait que le SGEM ne planifie pas ses travaux. Les activités du SGEM reposent sur les diverses pratiques, connaissances et expériences de ses employés manuels et contremaîtres, sans qu'il ait déterminé les meilleures d'entre elles. Le SGEM n'a pas standardisé ses méthodes. De plus, il n'a pas d'indicateurs de gestion de la performance pour ses activités d'entretien. Très peu d'informations sont compilées et aucune ne permet de servir d'outil de gestion de la performance de la maintenance.

**21.** Les dispositions nécessaires à la prise en compte des besoins d'entretien dans les appels d'offres pour l'acquisition de véhicules sont peu utilisées. De plus, la gestion de l'inventaire et des stocks (pièces détachées et pièces usagées) n'est pas optimisée, causant ainsi des pertes de temps et de la désuétude.

**22.** Enfin, nous avons remarqué que la sécurité des ouvriers est une préoccupation du SGEM et que les ateliers offrent un environnement de travail globalement sécuritaire.

## Organisation du service

### Acquisition des véhicules

**23.** La Ville est soumise à la Loi sur les cités et villes<sup>7</sup> pour l'octroi des contrats. Lorsqu'elle veut faire l'acquisition d'un véhicule de 25 000 \$ ou plus, elle doit procéder par appel d'offres sur invitation ou par appel d'offres public. Le candidat ayant présenté la soumission conforme la plus basse obtient le contrat. Conséquemment, la Ville se retrouve avec une grande variété de marques et de modèles de véhicules et d'équipements à entretenir. Par exemple, sur 21 niveleuses que la Ville entretient, on dénombre 4 marques et 9 modèles. D'un appel d'offres à l'autre, les candidats retenus – c'est-à-dire ceux ayant présenté la soumission conforme la plus basse – ne sont pas forcément les mêmes, y compris pour un même besoin. De plus, de 2012 à 2015, 47 % des appels d'offres lancés pour l'acquisition de véhicules concernaient une seule unité. Cette réalité a évidemment des répercussions sur l'organisation du SGEM, qui se doit de détenir différentes expertises.

De 2012 à 2015, 47 %  
des appels d'offres lancés  
pour l'acquisition de  
véhicules concernaient  
une seule unité.

7. *Op. cit.*

Pour le SA, elle se répercute sur le nombre et sur la variété de pièces à garder en stock. Enfin, s'il est vrai que certains modèles de véhicules sont moins chers à l'achat, ils se révèlent parfois plus coûteux à entretenir.

**24.** La Ville dispose cependant d'outils qui permettent d'obtenir le meilleur prix globalement. En effet, le processus des appels d'offres permet d'inclure certaines dispositions, comme les coûts prévisibles d'entretien, le coût des pièces les plus susceptibles d'être remplacées ou les besoins de formation des employés de la maintenance. Le processus permet aussi de prévoir les besoins à moyen terme d'un même type de véhicule afin d'en acquérir un plus grand nombre sur un certain nombre d'années.

**25.** Le SGEM nous a présenté un appel d'offres publié en 2015 et qui incluait ces dispositions. Pour les 31 autres appels d'offres lancés entre août 2014 et août 2015, les coûts prévisibles de l'entretien et les clauses d'option d'achat de véhicules supplémentaires n'ont pas été ajoutés. En fait, le SGEM ne compile pas de statistiques pour faire ressortir les pièces les plus couramment changées par type d'équipement et par modèle. Ainsi, il n'y a pas de données fiables sur lesquelles la Ville peut s'appuyer pour inclure adéquatement ces éléments dans les appels d'offres. De même, pour les 31 appels d'offres du SGEM qui ont été vérifiés, un seul incluait une disposition concernant la formation des mécaniciens sur les véhicules à acquérir.

**26.** Par ailleurs, l'absence de la formation dans les appels d'offres n'est pas compensée par le SGEM. En effet, pour ses employés manuels, de 2012 à 2014, 6 300 heures ont été consacrées à des formations techniques et à des formations en santé et sécurité, ce qui représente 0,7 % de leur temps. Ce ratio est inférieur à celui de 2 % préconisé par la North American Fleet Association.

De 2012 à 2014, 0,7 %  
du temps des employés  
manuels a été consacré  
à des formations.

## RECOMMANDATIONS

**27.** Nous avons recommandé au SGEM :

- d'inclure dans les appels d'offres :
  - les coûts d'entretien anticipés sur la durée de vie du véhicule;
  - des options d'achat de véhicules supplémentaires;
  - des heures de formation, lorsque nécessaire;
- d'assurer un niveau de formation technique suffisant aux employés manuels.

## COMMENTAIRES

### SGEM | 9 mai 2016

« Nous sommes en accord avec la recommandation. La mise en place de cette recommandation est commencée depuis l'automne 2015. Ainsi, les appels d'offres tiennent compte des coûts prévisibles sur la durée de vie (*life cycle cost*) en plus d'une banque d'heures pour la formation des mécaniciens qui seront appelés à travailler sur ces équipements. En plus des éléments de la recommandation, le SGEM a procédé à un appel d'offres sur cinq ans pour l'acquisition de camions. Cette façon de faire permettra une uniformisation de nos équipements, une diminution de la diversité des pièces pour les réparations et les entretiens et une meilleure connaissance des équipements par nos mécaniciens. Des économies importantes sont à prévoir pour la Ville. »

### Disposition territoriale des ateliers

**28.** En 2015, le SGEM disposait de neuf ateliers répartis sur le territoire de la Ville. Au moment d'achever nos travaux, la fermeture de l'atelier de Charlesbourg était prévue et la construction de l'atelier devant le remplacer était commencée.

**29.** En 2009, une centralisation de l'entretien des véhicules légers dans un atelier a permis de concentrer l'expertise dans un bâtiment plus adapté pour ces véhicules, qui se déplacent plus facilement que les véhicules lourds. De plus, l'entretien des véhicules légers nécessite des compétences différentes de celles pour les véhicules lourds. La disposition des autres ateliers permet de servir les divisions des travaux publics des arrondissements, qui sont elles-mêmes réparties sur le territoire. Cela évite le transport de véhicules lourds d'un point à un autre.

**30.** Depuis 2014, la Ville s'est engagée dans un plan de diminution de ses espaces. Dans ce cadre, le SGEM a entrepris la rationalisation de ses espaces et ateliers. Dans cet objectif, il réfléchit à un regroupement de ses activités et à une centralisation afin de libérer de l'espace.

**Le SGEM a entrepris  
la rationalisation  
de ses espaces et  
de ses ateliers.**

**31.** Or nous avons constaté que le SGEM ne connaît pas le taux d'utilisation réel de ses espaces de travail. En effet, certaines baies<sup>8</sup> peuvent être occupées pendant plusieurs jours par des véhicules démontés en attente de pièces, par exemple. En conséquence, il faut plus d'une baie de travail par mécanicien afin qu'il puisse passer d'une tâche en attente à une autre.

8. Une baie est un espace de travail dans lequel se trouve le véhicule.

**32.** Par ailleurs, une centralisation nécessitant des déplacements de véhicules peut avoir des répercussions sur certains coûts, tels que le carburant, les services externes de transport ou le salaire des employés des unités administratives. Une telle centralisation peut aussi avoir un impact sur l'immobilisation des véhicules et donc sur le nombre de véhicules nécessaires pour répondre aux besoins opérationnels de la Ville. Or le SGEM n'a pas fait l'analyse ni le calcul de tous ces coûts en argent et en temps, alors que certains travaux sont déjà exclusifs à certains ateliers. De plus, les temps de déplacement des véhicules étant majoritairement assumés par les unités administratives, ils sont inconnus du SGEM.

### RECOMMANDATION

**33.** Nous avons recommandé au SGEM de mesurer l'utilisation des baies de travail et des équipements, d'évaluer les coûts directs et indirects des déplacements de véhicules et d'évaluer l'espace optimal nécessaire par mécanicien pour l'intégrer à la rationalisation de ses espaces.

### COMMENTAIRES

#### SGEM | 9 mai 2016

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Depuis 2011, le SGEM a entrepris d'optimiser son parc véhiculaire de façon à dégager des économies pour la Ville tout en maintenant un niveau de service requis par nos clients. Ainsi, depuis 2014, le SGEM a entrepris de faire de même au niveau de ses espaces de travail. D'ailleurs, cette opération s'inscrit dans le Plan directeur de gestion des espaces, adopté le 3 décembre 2014 par le comité exécutif de la Ville. À terme, des économies substantielles de plusieurs millions de dollars seront réalisées par la Ville.

L'évaluation quotidienne des espaces montre que des espaces de travail du quart de travail de jour sont généralement tous occupés. Cependant, les espaces du quart de travail en soirée ne sont pas pleinement utilisés. Des démarches ont été entreprises en 2014 entre le SGEM, le Service des ressources humaines et le Syndicat des employés manuels de la Ville de Québec, lors de la signature de la convention collective, afin de trouver une solution pour accroître l'utilisation des baies de travail en soirée. Nous sommes à conclure une entente avec le Service des ressources humaines et le Syndicat sur une rectification d'horaire pour le quart de travail du soir qui optimisera l'utilisation des baies en soirée. »

## Aménagement des ateliers

**34.** Un bon aménagement d’ateliers ne dissocie pas organisation et sécurité. Des ateliers bien organisés permettent de minimiser les pertes de temps et d’augmenter l’efficacité des employés tout en assurant leur sécurité.

### *Organisation*

**35.** Nous avons vérifié sept des neuf ateliers de la Ville afin d’évaluer certains aspects de l’organisation. Nos constats touchant les quatre principaux ateliers sont résumés dans le tableau 2.

**Tableau 2 – Constatations concernant l’organisation des quatre ateliers principaux**

Aspects vérifiés	Ateliers			
	Marie-de-l’Incarnation	De Lestres	Beauport	Véhicules légers
Rangement du matériel étiqueté (huiles, chandelles, quincaillerie, etc.)	Partiel	Oui	Oui	Oui
Matériel à proximité (huiles, chandelles, quincaillerie, etc.)	Partiel	Oui	Oui	Oui
Rangement optimisé (méthode 5S)	Partiel	Partiel	Partiel	Oui
Magasin à proximité	Oui	Oui	Oui	Oui
Dossiers des véhicules accessibles	Oui	Oui	Oui	Oui
Manuels des fabricants accessibles	Oui	Oui	Oui	Oui
Véhicules pouvant entrer et sortir en marche avant	Non	Non	Non	Non
Allées de circulation pour piétons indiquées	Partiel	Oui	Oui	Oui
Allées de circulation dégagées	Non	Oui	Partiel	Oui
Outils rangés	Partiel	Oui	Oui	Oui
Encombrement réduit	Non	Non	Oui	Oui
Certification Clé verte	Non	Non	Non	Oui
Rejets étiquetés	Partiel	Oui	Oui	Oui

**36.** Le tableau 2 démontre que l'organisation actuelle nécessite des améliorations, particulièrement dans l'atelier de Marie-de-l'Incarnation, malgré une volonté affichée depuis cinq ans par le SGEM d'implanter la méthode 5S<sup>9</sup>. Cette méthode consiste à :

**L'organisation nécessite des améliorations dans l'atelier de Marie-de-l'Incarnation.**

- alléger les espaces de travail de ce qui y est inutile;
- les organiser de façon efficace;
- améliorer l'état de propreté des lieux;
- prévenir l'apparition de la saleté et du désordre;
- encourager les efforts d'autodiscipline.

**37.** La méthode 5S permet d'améliorer les conditions de travail et le moral du personnel, de réduire les dépenses en temps et en énergie, de réduire les risques d'accident et les risques sanitaires, d'améliorer la qualité et la gestion de la production.

**38.** Ainsi, à l'atelier de Marie-de-l'Incarnation, une réorganisation selon la méthode 5S a eu lieu dans les sections de la carrosserie et de la peinture. Or environ 70 % du temps de travail se passe dans la section de la mécanique, 20 % dans la section de la soudure et 9 % dans celle de la carrosserie et de la peinture. De plus, dans cet atelier, les outillages spécialisés sont conservés au magasin, ce qui engendre des pertes de temps aux mécaniciens pour accéder aux outils. En fait, pour cet atelier central, des études de réaménagement ont mené à des demandes d'investissement jugées non prioritaires. Le SGEM a donc procédé à une implantation plus progressive de la méthode 5S dans des sections ne nécessitant pas d'investissements majeurs.

**39.** Pour ce qui est de l'atelier des véhicules légers, le SGEM a finalisé la réorganisation de l'ensemble de ses espaces selon la méthode 5S et a même implanté le programme de certification environnementale Clé verte, qui ajoute une gestion maîtrisée des rejets dans un objectif de protection de l'environnement.

**40.** À l'atelier de Lestres, un camion affecté aux interventions sur la route a été équipé selon la méthode 5S. Le principe est qu'un camion, judicieusement équipé, permet de limiter les pertes de temps pour aller récupérer du matériel manquant. Nous nous interrogeons toutefois sur la pertinence d'investir dans un camion, alors que l'organisation des ateliers n'est pas entièrement fondée sur cette méthode. Ce choix n'est pas basé sur une analyse du temps de réparations sur la route par rapport au temps de réparations dans les ateliers. L'investissement réalisé sur ce camion représente 1 545 heures de travail, alors qu'il n'est utilisé que ponctuellement par deux personnes à la fois. En comparaison, à l'atelier de Beauport, un espace d'outillage a été organisé selon la méthode 5S et est mis à la disposition de onze mécaniciens.

---

9. La méthode 5S, d'origine japonaise, est une technique de management qui fait partie de la démarche qualité et qui permet d'optimiser en permanence les conditions de travail et le temps de travail en assurant l'organisation, la propreté et la sécurité d'un plan de travail.



**41.** Dans les plus petits ateliers, la méthode 5S n'a pas été implantée. Les rangements ne sont pas optimisés et les outils ne sont pas disposés selon leurs utilités ni leur état. Les marquages au sol sont incomplets et s'effacent. En plus de ne pas disposer des dossiers des véhicules à proximité, les mécaniciens n'ont pas accès aux manuels des constructeurs de véhicules et des fabricants.

**42.** Par ailleurs, pour toute opération de production-transformation, il est fondamental que les employés aient à leur disposition le matériel nécessaire au bon moment. Ainsi, on élimine les temps morts tout en s'assurant de fournir les pièces nécessaires dans les meilleurs délais. C'est pourquoi la gestion des stocks est primordiale. Une gestion efficace permet de détenir le bon volume, au bon endroit et au bon moment. Cela garantit que le capital n'est pas immobilisé inutilement et protège la production si des problèmes surviennent avec la chaîne d'approvisionnement.

**43.** Le tableau 3 démontre que chaque secteur dispose d'au moins un magasin stratégiquement situé dans son atelier principal. Nous avons constaté que les horaires sont harmonisés entre les acheteurs-magasiniers et les mécaniciens des ateliers et qu'une procédure est en place pour permettre l'accès des stocks aux mécaniciens durant le quart de travail de soir, dans les cas où les magasins sont fermés. Dans les magasins, les pièces sont inventoriées dans un système informatique qui indique les tablettes de rangement, ce qui permet aux magasiniers de trouver les pièces rapidement.

**Tableau 3 – Heures d'ouverture des magasins de pièces (s'il y a lieu) dans les ateliers du SGEM**

Ateliers	Heures d'ouverture du magasin (s'il y a lieu)
<b>Secteur Nord-Est</b>	
<b>Atelier de Beauport</b>	<b>De 7 h 30 à 23 h 40</b>
Atelier de Charlesbourg	Horaire variable de jour
<b>Secteur Centre</b>	
<b>Atelier de Marie-de-l'Incarnation</b>	<b>De 7 h 30 à 23 h 40</b>
Atelier de la Canardière	(aucun magasin)
Atelier des Outils	(aucun magasin)
Atelier des Entrepreneurs	De 7 h 30 à 23 h 40
<b>Secteur Ouest</b>	
<b>Atelier de Lestres</b>	<b>De 7 h 30 à 23 h 40</b>
Atelier de Val-Bélair	(aucun magasin)
Atelier de La Haute-Saint-Charles	(aucun magasin)

Source : SA

**44.** Il existe différents moyens de déterminer les pièces à inventorier, par exemple à l'aide d'analyses systématiques à fréquence déterminée de listes de pièces commandées. Or ces analyses ne sont réalisées ni par le SA ni par le SGEM. Ce dernier a créé des fiches techniques, en collaboration avec les constructeurs de véhicules et les fabricants, afin d'identifier les huiles et les filtres. Cependant, cela n'est pas fait pour les autres pièces. De plus, la procédure est déficiente, car il arrive que les pièces ne se trouvent pas dans les magasins à l'arrivée des véhicules dans l'atelier.

**45.** La mise en stock de pièces à faible taux de rotation, mais critiques pour les opérations, peut être justifiée. Toutefois, le système de gestion des stocks actuel ne permet pas d'intégrer cette information. De plus, le SGEM et le SA n'ont prévu aucune mesure pour pallier cette déficience du système informatique et pour s'assurer qu'une liste de pièces essentielles est établie, révisée et mise à jour. Enfin, la révision des niveaux minimal et maximal établis se fait de façon ad hoc, et les ruptures de stock ne font pas l'objet d'enquêtes ni de mesures d'ajustement. Par conséquent, le SGEM accuse des retards sur des réparations ou des entretiens.

**46.** Par ailleurs, lors des visites des ateliers, nous avons pu constater qu'ils disposent de stocks non inventoriés. Ces stocks proviennent, entre autres, de pièces commandées en surplus par les mécaniciens et les contremaîtres ou encore de pièces usagées, en particulier des pneus. Ces stocks ne font pas l'objet d'une gestion appropriée et uniforme permettant, notamment, le repérage rapide des pièces, ce qui peut engendrer du temps de recherche improductif.

**Les ateliers disposent de stocks non inventoriés.**

**47.** Par exemple, les pneus usagés ne sont pas gérés de la même façon dans chacun des ateliers. Certains pneus sont étiquetés, avec les informations de diamètre et le taux d'usure, et classés en ordre de taille; d'autres sont simplement conservés dans un même endroit sans classement particulier ni étiquetage. Compte tenu de la quantité de pneus stockés et du fait que ceux-ci constituent un composant important des véhicules, on devrait les inventorier, ce qui assurerait leur disponibilité à tous les ateliers.

**48.** Les stocks sont révisés deux fois par année. Cependant, nos travaux nous ont permis de constater que tous les écarts ne font pas l'objet d'analyses systématiques. En particulier, nous avons analysé l'inventaire de pneus des véhicules de police qui est conservé par un fournisseur. Nous avons comparé, pour 2014, les mouvements des quantités en stock du fournisseur avec ceux de la Ville. Nous avons noté que de nombreuses transactions d'ajustement avaient lieu chaque année, pour des montants se chiffrant à plusieurs dizaines de milliers de dollars, sans que le SA n'effectue de vérification. Ainsi, les niveaux de stocks sont ajustés en fonction des données fournies par le fournisseur. Un manque de contrôle des stocks peut augmenter le risque de vol et fausser le coût des véhicules. De plus, le SGEM risque de ne pas avoir le matériel nécessaire au moment voulu. Dans ce contexte, nous avons effectué une vérification

pour l'année 2014 et nous avons constaté que les données du fournisseur étaient exactes.

**49.** Au 31 décembre 2015, le SA estimait à environ 250 000 \$ la valeur des pièces en stock qui ne servent plus au SGEM, soit environ 14 % du stock réservé aux activités du SGEM. Or la norme de l'industrie de la maintenance est de 5 %. Cette différence s'explique notamment par un manque de communication entre le SGEM et le SA pour indiquer les équipements qui ne sont plus nécessaires et ainsi se défaire des pièces associées qui sont conservées en stock, et ce, dans un délai adéquat.

### *Sécurité*

**50.** Le SGEM doit s'assurer de la sécurité des travailleurs en collaboration avec le SGI, qui a la responsabilité de l'entretien des bâtiments de la Ville et des équipements de ceux-ci (ex. : ponts roulants, portes, systèmes de ventilation). Nous avons constaté que la sécurité des employés est une préoccupation du SGEM. En effet, il a mis en place des indicateurs concernant les accidents de travail.

**51.** Nous avons évalué sept des neuf ateliers. À partir des fiches de l'Association paritaire pour la santé et la sécurité du travail, secteur « affaires municipales » (APSAM), nous avons évalué certains aspects de sécurité, tels que les niveaux d'éclairage et de ventilation, les captations de gaz, la présence d'affichage pour la sensibilisation des employés et des visiteurs, la présence de douches oculaires, l'état des meuleuses, la vérification des extincteurs et la présence de plans d'évacuation. Les fiches de l'APSAM résument, entre autres, les obligations provinciales dans ces domaines.

**52.** Il y a des douches oculaires dans tous les ateliers et elles sont reliées à la centrale de police. Des systèmes de captation des gaz d'échappement sont installés sur toutes les portes des ateliers. Dans tous les ateliers, des affiches rappellent aux employés que le port de lunettes de sécurité est obligatoire et, dans les entrées, des lunettes sont disponibles à tous, ce qui constitue de bonnes pratiques. Lors de nos visites, nous avons observé le port adéquat des lunettes et des chaussures de sécurité et le respect de l'interdiction de fumer.

**53.** Les fosses observées sont équipées de systèmes de ventilation et d'éclairage. Cependant, le SGI n'est pas en mesure de présenter les fiches techniques qui permettent d'avoir l'assurance que le renouvellement de l'air est conforme aux recommandations de l'APSAM, soit 12 volumes d'air à l'heure.

**54.** La ventilation des ateliers a fait l'objet de demandes d'investissement auprès du SGI pour leur mise aux normes. Certains de ces investissements n'ont pas encore été réalisés.

**55.** Les niveaux d'éclairage sont réglementés et doivent respecter 800 lux pour des travaux de précision et 250 lux pour les aires de circulation. Nous avons mesuré les niveaux d'éclairage des aires de travail des ateliers de Beauport, de Marie-de-l'Incarnation et de Lestres. L'éclairage est adéquat à l'atelier de Lestres, où il atteint presque 400 lux, mais il est à la limite du seuil minimal de 250 lux dans la section de mécanique des ateliers de Marie-de-l'Incarnation et de Beauport, où les plafonds sont hauts et où la peinture sur les murs et au sol ne reflète pas la lumière. Dans les ateliers de Marie-de-l'Incarnation et de Lestres, les appareils d'éclairage mobiles fournis aux employés pour les inspections et les réparations ne sont pas adaptés à leurs besoins. Ces appareils ne fournissent pas les 800 lux requis à plus de 30 ou 40 centimètres de distance. Un éclairage inadéquat, et non conforme au règlement sur la santé et la sécurité du travail, peut ralentir les temps d'inspection et de diagnostic, voire rendre ces derniers difficiles.

**56.** Nous avons relevé quelques manquements à des règles de sécurité, soit une affiche de sécurité pour l'appareil de levage illisible, un plan d'évacuation masqué, deux extincteurs non vérifiés, des chandelles et des crics sur lesquels on ne voit plus la capacité de charge maximale, des disques de meule endommagés et des vérins dont la date d'inspection est dépassée. En effet, bien que le SGEM organise des inspections régulières de sécurité, aucune liste d'équipements et d'éléments de sécurité à jour n'est utilisée lors de celles-ci.

**57.** Le SGEM a mis en place un suivi des formations concernant la sécurité pour ses employés. Un total de 1 566 heures a été donné dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, soit une moyenne de 5 heures par an par employé, entre 2012 et 2014. Diverses formations ont été offertes, entre autres, pour les systèmes de levage, le pont roulant, le chariot élévateur et le cadénassage. Le SGEM propose également une formation sur le déplacement sécuritaire des véhicules, ce qui représente une pratique exemplaire. Par contre, nous avons constaté que de nouveaux employés utilisent des ponts roulants sans avoir été formés. En effet, le plan de formation n'est pas mis en œuvre dès l'arrivée des employés. Il s'agit d'un manquement à une obligation réglementaire qui peut entraîner des risques d'accident et mettre en danger la sécurité des employés.

**Le SGEM propose  
une formation sur le  
déplacement sécuritaire  
des véhicules.**

**58.** Dans le même ordre d'idées, les mécaniciens qui entretiennent les conditionneurs d'air doivent posséder une attestation de qualification environnementale relative aux halocarbures, en vertu du Règlement sur les halocarbures<sup>10</sup>, et un registre doit être tenu. C'est le cas à l'atelier des véhicules légers et à l'atelier de Beauport, où les employés remplissent le registre et inscrivent leur numéro d'attestation de qualification environnementale, mais ce n'est pas le cas aux ateliers de Marie-de-l'Incarnation et de Lestres. Dans ces ateliers, tous les mécaniciens n'ont pas leur

---

10. Québec, *Règlement sur les halocarbures*, RLRQ, chap. Q-2, r. 29, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

attestation, bien qu'ils fassent des interventions sur les conditionneurs d'air. De plus aucun registre n'est tenu à Marie-de-l'Incarnation, ce qui contrevient à la réglementation environnementale du Québec. Plusieurs des employés rencontrés ont suivi la formation au moment où le règlement a été adopté, mais depuis, le SGEM n'a fait aucun suivi afin de s'assurer que les employés n'ayant pas leur attestation soient formés.

## RECOMMANDATIONS

**59.** Nous avons recommandé au SGEM :

- de finaliser l'optimisation de l'organisation des ateliers en fonction de critères de priorisation, dont le temps d'occupation des salles et le rendement du capital investi;
- de s'assurer que les employés ont reçu les formations requises avant d'utiliser des équipements de levage ou d'intervenir sur des appareils de climatisation.

## COMMENTAIRES

### **SGEM | 9 mai 2016**

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Le SGEM a à cœur le succès des projets qu'il met en place. L'optimisation de l'organisation des ateliers se fait graduellement dans les ateliers. Ce type de projet nécessite une gestion du changement de culture au sein de l'organisation, voire à l'ensemble de la Ville. Le déploiement de l'activité nécessite également des investissements et, en ce sens, le SGEM doit s'assurer d'un retour sur l'investissement. Des gains sur les espaces de travail et en santé et en sécurité au travail ont déjà été enregistrés dans les dernières années.

Pour ce qui est de la formation sur les équipements de levage, une directive a été émise pour interdire aux nouveaux employés non formés d'utiliser les équipements de levage. La formation sur les systèmes de climatisation (halocarbures) a été donnée aux employés concernés au début 2016. »

## RECOMMANDATIONS

**60.** Nous avons recommandé au SA, en collaboration avec le SGEM :

- de mettre en place un processus qui permet de déterminer les pièces à inventorier, qui tient compte de leur criticité et de leur utilisation et qui établit des règles de révision des quantités de stock;
- d'évaluer les pièces neuves et usagées des stocks parallèles afin de les intégrer aux magasins ou de s'en départir;
- de mettre en place un système de suivi des stocks sous-traités, en particulier celui des pneus neufs et usagés des véhicules de police.

## COMMENTAIRES

**SA | 11 mai 2016**

« 1) de mettre en place un processus qui permet de déterminer les pièces à inventorier, qui tient compte de leur criticité et de leur utilisation et qui établit des règles de révision des quantités de stock;

Nous sommes en accord avec la recommandation.

Un tel système d'identification a été développé (tel qu'indiqué dans notre politique de gestion des stocks) et partiellement mis en place. Dans l'immédiat, nous faisons la gestion des items identifiés en désuétude. Les fonctionnalités pour faire la gestion des articles critiques sont aussi disponibles. Le déploiement complet de la solution dans la version actuelle de SIVIQ (Oracle V.11) n'est pas possible. Par contre, la solution mise en place pour la nouvelle version (Oracle V.12) tient compte et supportera le système d'identification dans sa totalité.

Pour l'instant, les paramètres (min-max) pour les items les plus courants sont revus 2 fois par année. Il est vrai que pour les autres items les ajustements sont faits sur une base ad hoc. En collaboration avec le SGEM, nous travaillerons à mettre en place des mesures visant à améliorer la planification des items critiques et lors d'ajout ou de retrait de véhicule.

2) d'évaluer les pièces neuves et usagées des stocks parallèles afin de les intégrer aux magasins ou de s'en départir;

Nous sommes en accord avec la recommandation.

3) de mettre en place un système de suivi des stocks sous-traités, en particulier celui des pneus neufs et usagés des véhicules de police.

Nous sommes en accord avec la recommandation. »

**SGEM | 9 mai 2016**

« Au cours de 2016, le SGEM reverra son processus d'acquisition et de livraison d'équipements motorisés. Dans ce processus, en collaboration avec le Service des approvisionnements, le SGEM s'assurera que les pièces à tenir en réserve seront disponibles dans les magasins avant même l'arrivée des premiers équipements à réparer ou à entretenir. »

**RECOMMANDATIONS**

**61.** Nous avons recommandé au SGI, en collaboration avec le SGEM :

- de lister et d'inspecter les éléments de sécurité nécessitant une inspection à fréquence définie;
- de mettre aux normes les systèmes de ventilation et d'éclairage.

**COMMENTAIRES**

**SGI | 5 mai 2016**

« Nous n'avons pas de commentaires. »

## Gestion des travaux

### Systeme d'information

**62.** En 2011, le SGEM a fait l'acquisition d'un logiciel de GMAO pour plus de 1 M\$, y compris les plans de soutien. Normalement, pour l'exploitation d'un tel logiciel, les utilisateurs sont en droit de s'attendre à une formation continue. Or, bien qu'il s'agisse du principal outil de travail des contremaîtres, ils n'ont reçu que peu de formation sur cet outil depuis sa mise en place. Une évaluation des besoins de formation et de standardisation des pratiques sur la GMAO a été réalisée à la fin de 2013. En mai 2014, le SGEM a annoncé que les besoins de formation étaient une priorité élevée. Au moment de notre vérification, aucune formation n'avait été offerte ni prévue pour combler ces besoins.

**63.** Par ailleurs, les diverses unités administratives doivent être avisées de l'état d'avancement des travaux afin de pouvoir planifier la remise en service des véhicules et des accessoires. Contrairement au secteur privé, les contremaîtres de la Ville doivent en plus rechercher et aviser les utilisateurs des véhicules devant se présenter à un atelier pour un entretien. Cette tâche demande du

Bien qu'implanté depuis deux ans, ce module n'est pas fonctionnel.

temps aux contremaîtres. Un module de la GMAO permet l'envoi, par courriels automatisés, de rapports qui contiennent la liste des véhicules attendus et ceux en cours de maintenance avec le statut des travaux. Bien qu'implanté depuis deux ans, ce module n'est pas fonctionnel.

**64.** De plus, la GMAO permet d'enregistrer différents documents liés à un véhicule, dont les factures numérisées, mais cette fonctionnalité n'est pas exploitée dans le logiciel. En effet, selon les dossiers analysés, aucune facture n'est liée au véhicule correspondant dans le logiciel. Il n'est donc pas possible de voir le détail des travaux réalisés à l'externe. Seul un bref descriptif du travail apparaît dans l'onglet Historique des BT. Lors de travaux d'envergure, la majorité des informations découlant du travail effectué par le fournisseur ne sont pas visibles. Par conséquent, des travaux encore sous garantie risquent de ne pas être réclamés ou des diagnostics risquent d'être plus longs à cause de l'absence d'historique des réparations.

**65.** Enfin, les dates de remplacement des véhicules ne sont pas inscrites dans le logiciel de GMAO. Pourtant, la Division de la gestion du parc véhiculaire (acquisitions et expertise technique) du SGEM a établi la durée de vie standard des véhicules. L'information pourrait donc être consignée au dossier du véhicule, ce qui éviterait des recherches aux contremaîtres.

## RECOMMANDATIONS

**66.** Nous avons recommandé au SGEM :

- de se doter de moyens de poursuivre un plan de formation des contremaîtres qui inclut les besoins sur la GMAO;
- d'optimiser l'utilisation de la GMAO en travaillant sur :
  - les outils de communication afin de libérer du temps aux contremaîtres;
  - l'accès à l'historique des travaux par les employés de la maintenance;
  - l'inscription des dates de remplacement prévues des véhicules.

## COMMENTAIRES

**SGEM | 9 mai 2016**

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Le logiciel GMAO (GuideTI) utilisé au SGEM possède plusieurs fonctionnalités permettant d'accroître l'efficacité opérationnelle. Afin d'optimiser pleinement le logiciel, il était requis de développer les principaux utilisateurs.



C'est dans cette optique que le SGEM a entrepris un programme de développement de ses contremaîtres. Depuis 2011, des formations leur ont été données pour accroître les habiletés de base préalables à l'utilisation efficace du logiciel. Dans ce cheminement, des formations sur la planification et sur l'utilisation du logiciel sont prévues en 2016. En plus d'accroître leurs capacités pour utiliser le logiciel GuideTI au terme des formations, le SGEM vise à avoir une uniformisation entre les ateliers des façons de faire de ses cadres de premier niveau. »

## Planification

**67.** Dans l'industrie de la maintenance, les ateliers se réservent un certain nombre d'heures de libres – qui correspond à un pourcentage du temps effectif de production – pour pouvoir effectuer les réparations urgentes à la suite de bris inopinés ou d'inspections. Le reste du travail peut être inscrit au calendrier. Tout travail inscrit au calendrier à l'avance peut être planifié, c'est-à-dire qu'on peut déterminer les ressources nécessaires au moment où le travail devra être effectué : pièces, main-d'œuvre, espaces et outillage.

**68.** Le SGEM doit gérer une multitude de travaux : les bris qui peuvent être ou non réglementés, les transformations saisonnières, les inspections qui peuvent être ou non réglementées, les inspections saisonnières (véhicules et accessoires utilisés pour une seule saison qui font l'objet d'une maintenance préventive en profondeur avant chaque remise en service, comme les niveleuses) et les travaux pour mise au rancart (récupération de matériel ou préparation à l'encan). Parmi ces travaux, seuls les bris sont imprévisibles. Les inspections et les transformations doivent normalement suivre des routines de travail qui permettent d'acquérir les connaissances nécessaires à une bonne planification.

**69.** Le SGEM ne planifie pas ses travaux d'entretien. Le temps passé sur des travaux planifiables et non planifiables n'est pas analysé pour chaque atelier. Tous les travaux planifiables ne sont pas inscrits au calendrier. Les ressources nécessaires en temps, en compétences, en outillage, en espaces de travail et en pièces ne sont pas réservées pour chaque tâche.

**Le SGEM ne planifie pas ses travaux d'entretien.**

**70.** Les contremaîtres gèrent seulement le quotidien. Pourtant, ce constat avait été formulé dans le rapport d'une société mandatée pour un audit en 2009. De plus, il n'y a rien dans les formations données aux contremaîtres concernant la gestion des opérations de maintenance. Les documents d'attentes signifiées des contremaîtres n'incluent aucun objectif de planification, et aucune directive ou procédure ne vient l'encadrer.

**71.** En l'absence de cadres et de directives, nous avons observé différentes initiatives intéressantes dans les ateliers, mais rarement standardisées, et de moins bonnes pratiques.

**72.** Une des lacunes de la planification concerne les plans d'entretien préventif. Ils sont programmés dans la GMAO et les contremaîtres peuvent les visualiser sur le calendrier. Les tests et autres requis légaux font aussi l'objet d'une programmation dans la GMAO, ce qui protège le SGEM d'oublis à cet égard. Cependant, cette inscription au calendrier n'inclut pas la réquisition d'espaces, d'outils spécialisés, de main-d'œuvre ou même des pièces nécessaires pour les entretiens préventifs. La disponibilité des pièces n'est pas un critère préalable à l'exécution du travail. Bien que ce ne soit pas une directive établie ou une façon de faire systématique, certains ateliers font une préinspection et commande les pièces, ce qui constitue une bonne pratique dans les circonstances. Pour les autres, les véhicules peuvent être immobilisés plus longtemps, puisqu'il arrive que les pièces nécessaires ne soient pas en stock.

**La disponibilité des pièces n'est pas un critère préalable avant le début du travail.**

**73.** Les transformations saisonnières représentent un type de travail qui nécessite une planification rigoureuse. En effet, il s'agit de retirer des véhicules en service à la fin d'une saison pour les équiper différemment afin qu'ils puissent servir la saison suivante. Par exemple, sur certains camions-bennes, la benne basculante est remplacée par une benne d'épandeur. La période de temps où de telles transformations sont possibles est généralement limitée. Nous avons constaté que les transformations saisonnières ne sont pas inscrites au calendrier de la GMAO, ce qui expliquerait que nous ayons observé des pratiques hétérogènes. Ainsi, à l'atelier de Marie-de-l'Incarnation, c'est un contremaître qui s'occupe de ce genre de travail en suivant ses véhicules à l'aide d'un fichier Excel. Cette méthode de travail en vase clos ne favorise pas la planification globale de l'atelier. À l'atelier de Lestres, on a récemment mis en place une méthode pour avoir une vision de l'état d'avancement des transformations et des inspections saisonnières en gestion visuelle. Cette méthode a l'avantage d'être accessible à tous rapidement.

**74.** Par ailleurs, pour effectuer une priorisation efficace des travaux dans sa planification, le SGEM doit connaître les besoins opérationnels des unités administratives à court, moyen et long termes. Les urgences sont évaluées par chaque contremaître en fonction du territoire desservi par l'atelier, et nous n'avons pas relevé d'interruption de service des unités administratives vérifiées. Cependant, le SGEM n'ayant pas une vision complète du parc de véhicules et de leur utilisation, il n'est pas en mesure de déterminer si un véhicule non utilisé dans un arrondissement peut remplacer un véhicule qui doit être immobilisé pour des réparations dans un autre arrondissement. Ainsi, la priorisation pourrait être améliorée en fonction des équipements disponibles dans la Ville.

## RECOMMANDATIONS

**75.** Nous avons recommandé au SGEM :

- de s'assurer que la planification des travaux est appuyée sur des outils et des données fiables et accessibles et qu'elle est encadrée par des règles et des critères clairs qui incluent la réservation des pièces, des espaces et des compétences nécessaires;
- d'établir la liste des véhicules de la Ville avec leur utilisation et de la rendre accessible aux contremaîtres afin de faciliter leurs choix de priorisation des travaux.

## COMMENTAIRES

**SGEM | 9 mai 2016**

« Nous sommes en accord avec la recommandation. En collaboration avec le Service des ressources humaines, le SGEM a initié à l'automne 2015 une formation en planification pour ses contremaîtres. La formation sera donnée à ces cadres à l'automne 2016 (voir commentaires du paragraphe 66).

Pour avoir accès à l'utilisation des équipements motorisés quand celle-ci est faite par nos clients, il est requis d'avoir un outil qui permet de suivre les déplacements des véhicules. Pour ce faire, en 2015, l'équipe de la gestion du parc véhiculaire a entrepris une analyse de la rentabilité afin de mettre en place la télémétrie véhiculaire. Cette analyse fait suite également à une recommandation du rapport du Vérificateur général en 2013. L'analyse de rentabilité sera complétée à l'automne 2016 et présentée à la Direction générale de la Ville de Québec. »

## Processus du SGEM

**76.** Depuis 2014, le SGEM a entrepris d'implanter un système de gestion en amélioration continue. Cette initiative étant récente, le SGEM ne dispose pas encore de cahiers d'instructions ou de procédures visant à standardiser ses pratiques et à soutenir ses gestionnaires dans leur travail quotidien. Ce manque de procédures peut se traduire par de la sur- ou de la sous-maintenance, ce qui peut avoir des répercussions sur les coûts d'exploitation, sur le taux de panne, sur les activités de la Ville et, par conséquent, sur le service aux citoyens.

**Le SGEM ne dispose pas de cahiers d'instructions ou de procédures visant à standardiser ses pratiques.**

**77.** En l'absence de règles, nous avons vérifié dans les trois ateliers centraux, soit ceux de Beauport, de Marie-de-l'Incarnation et de Lestres, de quelle manière certains processus sont gérés. Nous avons ainsi analysé la mise en service des équipements motorisés, le choix d'utiliser des ressources internes ou externes, le traitement des bris majeurs et la gestion des garanties.

*Mise en service des équipements motorisés*

**78.** Il est important d'avoir un processus de mise en service des équipements motorisés acquis par la Ville pour s'assurer de la qualité du produit, d'un entretien optimal et afin d'en maximiser l'investissement. Une mise en service efficace permet par la suite de faciliter les opérations d'entretien, ainsi que l'accès à l'information et donc la planification et l'exécution des travaux.

**79.** Nous avons constaté que le SGEM a conçu un BT spécialement pour la mise en service d'un équipement motorisé; il liste toutes les tâches à réaliser pour qu'elle soit faite de façon efficace. Les techniciens de la Division de la gestion du parc véhiculaire utilisent ce BT pour effectuer l'inspection avant la mise en service d'un nouveau véhicule. Nos travaux ont cependant révélé que les responsabilités sont mal partagées entre les techniciens et les contremaîtres, causant ainsi soit du travail en double, soit des tâches non effectuées. En effet, comme les techniciens, les contremaîtres disposent d'une liste de vérification lors de l'inspection. Par exemple, l'enregistrement des garanties doit être effectué par les techniciens, mais cette tâche est également sur la liste de vérification des contremaîtres. Par ailleurs, dans les trois ateliers visités, ce BT n'est pas toujours utilisé par les employés, et ceux qui l'utilisent n'effectuent pas nécessairement l'ensemble des vérifications. Le manque de rigueur ou d'un processus bien défini peut retarder la mise en service d'un nouveau véhicule et provoquer des problèmes, qui, autrement, ne se poseraient pas.

*Travaux réalisés par des ressources internes ou externes*

**80.** Selon la North American Fleet Association, le recours à des garages externes doit être considéré pour certains travaux spécialisés, lorsqu'un atelier a cumulé du retard dans ses travaux et que les véhicules hors service affectent les activités de la Ville.

**81.** Le SGEM a établi une grille des types de travaux pouvant être réalisés à l'interne ou à l'externe qui est respectée par les contremaîtres. Aux critères énoncés ci-dessus et qui correspondent à la bonne pratique, le SGEM a ajouté dans sa grille un critère de criticité qui couvre les véhicules affectés aux opérations critiques et les besoins en matière de confidentialité.

**82.** Le SGEM met à la disposition des contremaîtres un cartable qui regroupe les adjudicataires des appels d'offres de la Ville pour des travaux externes. Ce cartable est subdivisé en différentes sections, où les adjudicataires apparaissent dans l'ordre par champ de spécialisation, par exemple suspension ou remorquage. Il permet au contremaître de trouver rapidement le fournisseur associé au champ d'expertise recherché. Le contremaître n'a plus qu'à négocier un temps de travail.

**83.** Cependant, afin de décider de façon éclairée si des travaux ont avantage à être réalisés à l'interne ou à l'externe, les contremaîtres doivent connaître le taux horaire du SGEM et la durée de chaque tâche afin de pouvoir les comparer à ceux des fournisseurs. Or, en 2011, le SGEM a procédé à une présentation du taux horaire du secteur Centre auprès de ses employés, mais l'exercice n'a pas été renouvelé ni étendu. À l'époque, le taux opérationnel de 66,30 \$ ne tenait pas compte des coûts reliés aux bâtiments. Par ailleurs, le SGEM ne mesure pas et n'inscrit pas ses temps standards dans la GMAO. Par exemple, les temps standards de réparations établis par les constructeurs de véhicules sont notamment accessibles dans des guides spécialisés. Ils permettraient d'ailleurs de comparer les coûts de réparations selon que celles-ci sont réalisées à l'interne ou à l'externe.

Le SGEM ne mesure pas et n'inscrit pas ses temps standards dans la GMAO.

**84.** Lorsque les véhicules sont envoyés à l'externe pour des réparations, la bonne pratique veut qu'un suivi des travaux soit effectué et qu'une trace soit laissée afin de faciliter et d'accélérer la remise en service du véhicule.

**85.** Bien qu'un formulaire existe pour le suivi des travaux, celui-ci n'est pas toujours utilisé et il n'est pas mis à jour de façon journalière. De plus, il ressemble plus à une liste des travaux confiés à l'externe qu'à un formulaire de suivi. Il n'y a pas d'endroit prévu pour inscrire les dates pour lesquelles il faudrait effectuer un suivi ni pour indiquer si un suivi des réparations en cours a été fait. Un formulaire qui n'est pas à jour ne permet pas aux contremaîtres de faire le suivi des réparations et de se transmettre entre eux les informations pertinentes. Cela peut faire en sorte qu'un véhicule demeure chez un fournisseur plus longtemps. Nous avons aussi constaté que la GMAO contient des modules qui permettent, entre autres, d'affecter un BT à une personne ou à un fournisseur. Or cette fonctionnalité est peu utilisée; les BT couvrant la plupart des travaux confiés à l'externe ne sont pas attribués aux fournisseurs dans le logiciel.

### *Bris majeurs*

**86.** Tout comme les travaux confiés à des fournisseurs, les réparations majeures devraient faire l'objet d'une estimation. Si des dépenses importantes doivent être engagées, il est important de tenir compte notamment de la date de remplacement prévue du véhicule avant de décider de procéder aux réparations.

**87.** Or, à ce jour, les contremaîtres n'ont pas d'outils leur permettant d'effectuer des estimations fiables. Ainsi, le taux horaire n'est pas bien évalué, et le coût des pièces n'est pas facilement accessible, puisqu'il faut le demander au SA. De plus, les contremaîtres ne savent pas tous comment vérifier certaines informations indiquées sur les BT dans le logiciel de GMAO, notamment les travaux déjà effectués et le coût de ceux-ci.

**88.** Les contremaîtres et les directeurs de secteur ont une limite d'approbation de 10 000 \$ et de 25 000 \$ par transaction respectivement pour des travaux effectués par des fournisseurs. Par contre, ils n'ont aucune limite pour les travaux réalisés à l'interne. Nous avons analysé le coût des réparations des 104 véhicules mis au rancart en 2014. Nous avons décelé huit véhicules dont la valeur des réparations était supérieure à leur valeur résiduelle dans l'année précédant leur mise au rancart, et ce, sans trouver de trace d'analyses appuyant l'approbation des travaux.

Les contremaîtres et les directeurs de secteur n'ont aucune limite pour les travaux réalisés à l'interne.

### *Gestion des garanties*

**89.** Avant d'entamer des travaux, les contremaîtres doivent s'assurer qu'ils ne sont pas couverts par une garantie. De plus, avant qu'un véhicule atteigne la date limite de la garantie, il est intéressant d'effectuer une inspection complète afin de pouvoir réclamer au fabricant toutes les pièces et réparations issues d'usures prématurées.

**90.** Nous avons évalué dans les trois ateliers centraux, soit les ateliers de Marie-de-l'Incarnation, de Beauport et de Lestres, comment cette gestion est effectuée et nous avons vérifié des notes de crédit obtenues pour des garanties. Le logiciel de GMAO facilite la gestion des garanties des véhicules. En effet, les garanties des différents groupes (moteur, suspension, hydraulique, etc.) sont programmées et si un BT est édité pour un groupe, des alarmes apparaissent à l'écran. Les travaux garantis sont effectués par les concessionnaires.

Le logiciel de GMAO facilite la gestion des garanties des véhicules.

De plus, le SGEM a même obtenu des sommes de certains constructeurs pour des réparations suite à des négociations.

**91.** Nos travaux ont cependant démontré que des inspections de fin de garantie ne sont pas programmées systématiquement. La programmation de ces inspections ne fait pas partie des vérifications inscrites sur les BT de la mise en service d'un véhicule. En conséquence, le SGEM se prive d'un outil pour s'assurer que les véhicules sont en bon état et pour réclamer, s'il y a lieu, des pièces aux constructeurs de véhicules.

**92.** Lorsqu'un véhicule n'est plus couvert par la garantie du constructeur, le SGEM continue de l'entretenir et de remplacer les composants défectueux. Les pièces neuves sont assorties d'une garantie, mais cette dernière n'est ni connue ni programmée. Par conséquent, il est possible que des pièces soient remplacées, alors qu'elles sont couvertes par la garantie.

## RECOMMANDATIONS

**93.** Nous avons recommandé au SGEM :

- de redéfinir les tâches à accomplir, ainsi que les rôles et responsabilités de chacun des intervenants dans la mise en service des équipements, de sorte que chaque étape soit effectuée une seule fois et clairement documentée;
- de déterminer les temps standards d'inspection et de réparation, ainsi que les taux horaires des ateliers pour permettre aux contremaîtres d'estimer correctement les travaux;
- de définir et de standardiser une procédure de suivi des travaux des fournisseurs;
- de mettre en place une procédure d'estimation des réparations effectuées à l'interne pour les bris majeurs et d'établir des niveaux d'approbation des travaux selon les divers échelons hiérarchiques;
- de programmer systématiquement les inspections de fin de garantie;
- d'évaluer les coûts et les bénéfices d'un suivi des garanties des pièces.

## COMMENTAIRES

**SGEM | 9 mai 2016**

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Depuis juin 2014, le SGEM a une unité responsable de l'amélioration continue au sein du service. Au cours de 2015, des activités ont été évaluées et cartographiées afin de connaître toutes les étapes et, ainsi, être en mesure de déceler les éléments pouvant être améliorés. Des résultats tangibles ont été obtenus au printemps 2016. À titre d'exemple, la pose saisonnière des pneus des véhicules de police. Ainsi, l'opération de remplacement des pneus s'étendait sur six semaines avant l'analyse de l'activité. Après analyse et correction, la même activité a diminué à quatre semaines, et ce, avec les mêmes ressources.

D'autres révisions de processus ont été démarrées à la fin de 2015 et d'autres suivront au fur et à mesure, en priorisant ceux dont les gains sont les plus importants pour la Ville. À ce titre, la révision du processus d'acquisition et de livraison des équipements est en cours depuis le début de l'année. Des améliorations sont à prévoir sur ce processus, vers la fin 2016 et début 2017.

En 2011, le SGEM a procédé à l'évaluation de ses activités afin de cibler celles pouvant être réalisées à l'interne ou à l'externe. Cette évaluation combinée à la prise de décision stratégique s'est traduite par des économies substantielles (1 M\$) pour la Ville tout en maintenant un niveau de service répondant aux attentes de nos clients.

Avant de faire une réparation importante sur un véhicule en fin de vie utile, le contremaître communique avec le responsable des acquisitions des équipements pour savoir si l'équipement sera remplacé et le délai de remplacement. Dans une situation critique élevée, il se peut que les réparations soient exécutées quand même pour éviter de nuire aux opérations de nos clients. De façon générale, le véhicule est envoyé à l'encan lorsque les coûts de réparations sont élevés et que la fin de vie utile est proche. En 2016, nous développerons et utiliserons la fonctionnalité du logiciel GuideTI pour fournir aux gestionnaires un outil leur permettant une meilleure prise de décision.

La gestion budgétaire rigoureuse au SGEM requiert de ses gestionnaires un suivi minutieux du budget qui leur est attribué. Par conséquent, les gestionnaires sont très attentifs à ce que des réparations sous garantie ne soient pas réalisées à l'interne, mais bien par les fournisseurs. Comme mentionné auparavant, en 2016 nous développerons et utiliserons la fonctionnalité du logiciel GuideTI pour fournir aux gestionnaires un outil permettant une meilleure prise de décision. »

### **Gestion des lubrifications**

**94.** La gestion des lubrifications est le cœur de la prévention en mécanique. Une bonne lubrification permet de retarder l'usure des pièces mécaniques par frottement. Des analyses d'huile usée peuvent également apporter de l'information sur l'état de l'huile et des pièces qui y baignent.

**95.** Les principales lubrifications sont programmées dans la GMAO à l'intérieur des plans d'entretien préventif qui prévoient, pour chaque groupe, la fréquence des changements d'huile et de filtres.

**96.** Nous avons voulu vérifier si les lubrifications étaient programmées et effectuées en fonction des consignes des constructeurs. Pour ce faire, nous avons sélectionné 31 modèles de véhicule représentant 35 % des camions spécialisés et cinq modèles de véhicule représentant 29 % des véhicules légers. Certains camions spécialisés étant constitués des mêmes types de moteurs, 25 moteurs ont été vérifiés pour les camions spécialisés et 5, pour les véhicules légers. Nous nous sommes concentrés sur les groupes moteur et hydraulique.

**97.** Nous avons constaté que la programmation liée aux véhicules légers concordait avec les consignes des constructeurs. Pour ce qui est des camions spécialisés, nous avons remarqué que la fréquence des changements d'huile moteur ne répond pas aux consignes pour 83 % des véhicules testés. Cette situation s'explique par le fait que le SGEM a expérimenté, à l'aide d'analyses d'échantillons d'huile, la possibilité de prolonger l'intervalle entre les changements d'huile. Bien que cette pratique puisse être valable, elle nécessite la mise en place d'un plan d'expérimentation rigoureux. Or nous n'avons pas trouvé de tel plan. De plus, au SGEM, personne n'est chargé d'effectuer le suivi et d'apporter des modifications en fonction des changements techniques relatifs aux véhicules ou des spécifications des huiles. Le SGEM n'a donc pas l'assurance



d'effectuer les changements d'huile et de filtres de façon adéquate. Ainsi, une mauvaise lubrification des moteurs entraîne une usure prématurée de ces derniers.

**98.** Nous avons aussi vérifié les groupes hydrauliques. Nous avons constaté que les huiles hydrauliques, quand elles sont requises, ne sont pas toujours programmées pour être changées à la fréquence recommandée par les constructeurs. Toutefois, des analyses d'échantillons d'huile sont parfois prévues. Par conséquent, nous avons voulu vérifier si ces analyses étaient bel et bien effectuées et, si oui, quels en étaient les résultats.

**99.** Selon la GMAO, 248 tests ont été programmés entre 2012 et 2014 sur le groupe hydraulique et 178 d'entre eux sont notés conformes. Nous avons recherché les résultats des analyses des 96 tests notés conformes de notre échantillon. Le tableau 4 démontre que, pour ces tests, nous avons retracé des résultats pour seulement 32 d'entre eux. Au cours de nos observations, nous avons constaté que les échantillonnages peuvent être faits correctement par les mécaniciens ou les préposés qui les transmettent aux contremaîtres. Cependant, nous avons observé plusieurs échantillons non envoyés à l'analyse et qui ont finalement été jetés. En plus de rendre incompréhensibles la nécessité et la pertinence de pratiquer des échantillonnages pour les employés, la mise aux rebuts des échantillons est un non-sens sur le plan économique, puisque le coût de l'analyse est inclus dans le coût d'achat d'une trousse.

**Tableau 4 – Nombre de résultats trouvés par rapport aux analyses d'huile notées conformes sur les groupes hydrauliques**

	Nombre de tests notés conformes dans la GMAO	Nombre de résultats trouvés
12 chargeuses Komatsu	27	9
7 pelles hydrauliques Doosan	11	2
8 rétrocaveuses Caterpillar	36	16
5 niveleuses Caterpillar	13	2
8 chargeuses JCB de grande capacité	9	3
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>32</b>

**100.** L'analyse des résultats des tests démontre une incohérence complète du programme d'analyse d'huiles, quel que soit le groupe mécanique visé (moteur, hydraulique, transmission, etc.). De nombreux commentaires dans les rapports d'analyses indiquent que des informations sont manquantes ou que l'échantillon d'huile envoyé ne correspond pas à la description donnée. Les temps de vie des huiles notés ne sont cohérents ni avec les données de programmation de la GMAO, ni avec les données des livres d'enregistrement parallèles qui sont difficilement interprétables. Des tests sont pratiqués alors que la vidange est faite et

**L'analyse des résultats des tests démontre une incohérence complète du programme d'analyse d'huiles.**

que personne ne compile les résultats, ce qui occasionne, notamment, des coûts supplémentaires. Des tests sont réalisés sur des huiles pratiquement neuves sans justification adéquate. Les objectifs et les méthodes d'analyse des résultats des tests ne sont pas documentés et aucune formation sur les méthodes d'échantillonnage n'est donnée aux employés.

**101.** Par ailleurs, les méthodes d'enregistrement des travaux de lubrification diffèrent. Certains mécaniciens utilisent des livres d'enregistrement, mais les fiches et les nomenclatures ne sont pas les mêmes d'un garage à l'autre. Ainsi, lorsqu'on interroge les contremaîtres et les mécaniciens sur le travail consigné dans une fiche, il est difficile de savoir ce qui a réellement été fait. Donc, malgré de bonnes intentions, les objectifs de clarté sur l'historique des lubrifications ne sont pas toujours atteints.

**102.** Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir l'assurance que la fréquence des changements d'huile recommandée par les constructeurs était respectée ou que les huiles étaient effectivement encore bonnes au moment où les vidanges devaient être faites, selon les recommandations du constructeur. Ainsi, l'absence de programmation des changements d'huile hydraulique, associée à un programme d'analyse d'huile déficient, prive les véhicules des avantages de l'entretien préventif, en particulier sur des éléments qui coûtent cher à réparer. Par exemple, nous avons constaté des problèmes sur des pompes de chargeuses dans un atelier qui se fie uniquement à la programmation de la GMAO pour ses vidanges. Ces bris étaient dus à de la survitesse, ce qui est une condition anormale d'opération. Le coût des réparations pour trois de ces chargeuses s'est élevé respectivement à 22 400 \$, à 26 800 \$ et à 27 300 \$. Puisque le SGEM ne compile pas de statistiques et ne fait pas de recherches sur les causes des bris, il est difficile d'estimer les dépenses engagées par une lubrification déficiente.

#### RECOMMANDATION

**103.** Nous avons recommandé au SGEM de s'assurer que les intervalles entre les changements d'huile sont conformes aux recommandations des constructeurs de véhicules ou qu'ils sont justifiés par un programme d'analyse des huiles fiable.

## COMMENTAIRES

### SGEM | 9 mai 2016

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Au cours des dernières années, le SGEM a procédé à des tests sur les huiles usées et les résultats indiquaient que la qualité de celles-ci était encore bonne au moment de leur remplacement. À partir de ces résultats, des ajustements ont été apportés au programme d'entretien, permettant ainsi de distancer les visites en atelier. Ces rectifications ont permis des économies de quelques centaines de milliers de dollars à la Ville, tout en augmentant la disponibilité des équipements pour nos clients. En 2016, nous intégrerons un système d'échantillonnage aléatoire des huiles pour en valider rigoureusement leur qualité. Par ailleurs, aucun bris de moteur découlant de la piètre qualité de l'huile n'a été décelé et signalé depuis les rectifications aux programmes d'entretien préventif. »

## Exigences légales

**104.** Le SGEM est soumis au Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers, qui est issu du Code de la sécurité routière (CSR), en tant que propriétaire et exploitant de véhicules routiers. Afin de répondre à ces exigences, le SGEM a établi un programme d'entretien préventif reconnu par la SAAQ et qui l'exempte des vérifications mécaniques obligatoires. L'annexe III présente le calendrier de vérification mécanique par type de véhicule concerné par ce règlement. Le SGEM se doit donc d'identifier correctement les véhicules visés et de procéder aux entretiens préventifs selon les modalités de ce règlement.

**105.** Par ailleurs, un règlement encadrant plus particulièrement les véhicules lourds (véhicules routiers motorisés d'un poids nominal brut de 4 500 kg ou plus) impose une vérification avant départ (VAD) par le chauffeur. Les carnets de vérification doivent se trouver à bord des véhicules concernés et couvrir les points requis par le CSR. Toute défectuosité mineure doit être réparée dans les 48 heures suivant sa détection. Dans le cas d'une défectuosité majeure, il faut immobiliser le véhicule et documenter la réparation.

**106.** Enfin, d'autres équipements utilisés par la Ville doivent répondre à certaines normes de sécurité et d'efficacité, entre autres les plateformes élévatrices et les pompes, ainsi que les échelles des véhicules du SPCI.

**107.** Afin de répondre à toutes ces exigences, les unités administratives doivent coopérer avec le SGEM. Elles doivent rendre les véhicules disponibles pour les inspections et s'assurer que les VAD sont effectuées dans le respect des règlements et de la politique de la Ville, intitulée Politique concernant l'utilisation sécuritaire des véhicules et équipements motorisés.

## Vérification avant départ

**108.** La politique de la Ville impose aux unités administratives, dont les gestionnaires ou les personnes déléguées gèrent l'exploitation d'un véhicule lourd, de s'assurer que les conducteurs effectuent les VAD, les documentent et immobilisent un véhicule ayant une défectuosité majeure. Cette politique est plus exigeante que le Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers, car toutes les VAD doivent être documentées, même lorsqu'aucune défectuosité n'est décelée et même pour les véhicules exemptés du Règlement. Le tableau 5 présente les différences entre ce règlement, la politique de la Ville et la procédure du SGEM.

**Tableau 5 – Comparaison des exigences du règlement issu du CSR avec la politique et les pratiques de la Ville**

Règlement issu du CSR	Politique de la Ville	Pratiques du SGEM
Une VAD est obligatoire pour les véhicules de 4 500 kg ou plus.	Une VAD est obligatoire pour tous les véhicules.	–
La documentation n'est pas obligatoire si aucune défectuosité n'est constatée, si c'est le conducteur qui fait la VAD et s'il travaille dans un rayon de 160 km de son point d'attache (cas des municipalités).	La documentation de la VAD est obligatoire en tout temps pour tous les véhicules.	–
Les rapports de VAD doivent être conservés 12 mois.	–	Les rapports de VAD doivent être conservés 36 mois.

**109.** Nous avons vérifié comment le SGEM et les unités administratives s'acquittent de leurs responsabilités par rapport à ces exigences. Pour ce faire, nous avons sélectionné 64 véhicules lourds équipés majoritairement de GPS dans les deux arrondissements visés par notre vérification et 50 véhicules du Service de police.

**110.** Nous avons constaté que le SGEM a établi deux types de carnets de rapport de VAD qu'il met à la disposition des unités administratives utilisatrices des véhicules (les exploitants) : un carnet pour les véhicules lourds qui couvre les 14 points du Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers et un autre pour les véhicules légers qui couvre 12 points. Ces carnets contiennent des feuilles blanches ainsi que des feuilles de papier carbone. Les copies blanches de rapports défectueux doivent être remises par les conducteurs aux gestionnaires des unités administratives pour signature et acheminées au SGEM en cas de défectuosités. Le Service de police dispose de rapports de VAD numériques installés dans l'ordinateur des automobiles de patrouille. Le logiciel permet de transmettre immédiatement les rapports par courriel au SGEM, qui est ainsi avisé des défectuosités constatées.

**111.** Le SGEM met à la disposition des gestionnaires des unités administratives plusieurs outils afin que les conducteurs maîtrisent bien les VAD, tels que des capsules vidéo, de la formation, des dépliants étayés d'exemples concrets et qui couvrent tous les points de la réglementation.

**112.** Nous avons réclamé aux exploitants vérifiés les carnets de VAD concernant notre échantillon pour les années 2012 à 2014 ou pour la durée de vie des véhicules, s'ils avaient moins de trois ans, ainsi que les rapports numériques des véhicules de patrouille sélectionnés. Par contre, les exploitants n'ont pas été en mesure de nous les fournir. En effet, nous avons constaté que la méthode d'archivage et la durée de conservation varient selon les unités administratives. Au sein même du SGEM, les informations divergent quant à la durée de conservation, et la procédure est méconnue. Devant cette impossibilité des unités administratives de nous fournir les carnets pour les trois ans, nous avons réduit notre analyse à la dernière année archivée avant la date de notre demande et qui couvre l'exigence légale.

**113.** Pour 2014, nous avons constaté qu'il n'y a pas d'utilisation standardisée des carnets de VAD. En effet, les arrondissements de La Cité-Limoilou et de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge ont respectivement produit 19 % et 36 % des rapports de VAD pour les jours travaillés concernant les 58 véhicules lourds pour lesquels nous avons eu accès aux informations de circulation et que nous avons vérifiés. De plus, pour les 50 véhicules de police sélectionnés, 27 n'avaient pas de rapports de VAD comme le prévoit la procédure. Pour 17 des 50 véhicules de police vérifiés qui disposaient d'un registre d'utilisation, nous avons constaté un taux de production de rapports de VAD de 20 %, et ce, malgré un outil informatique mis à la disposition des patrouilleurs.

**Le taux de production  
des rapports de VAD  
est faible.**

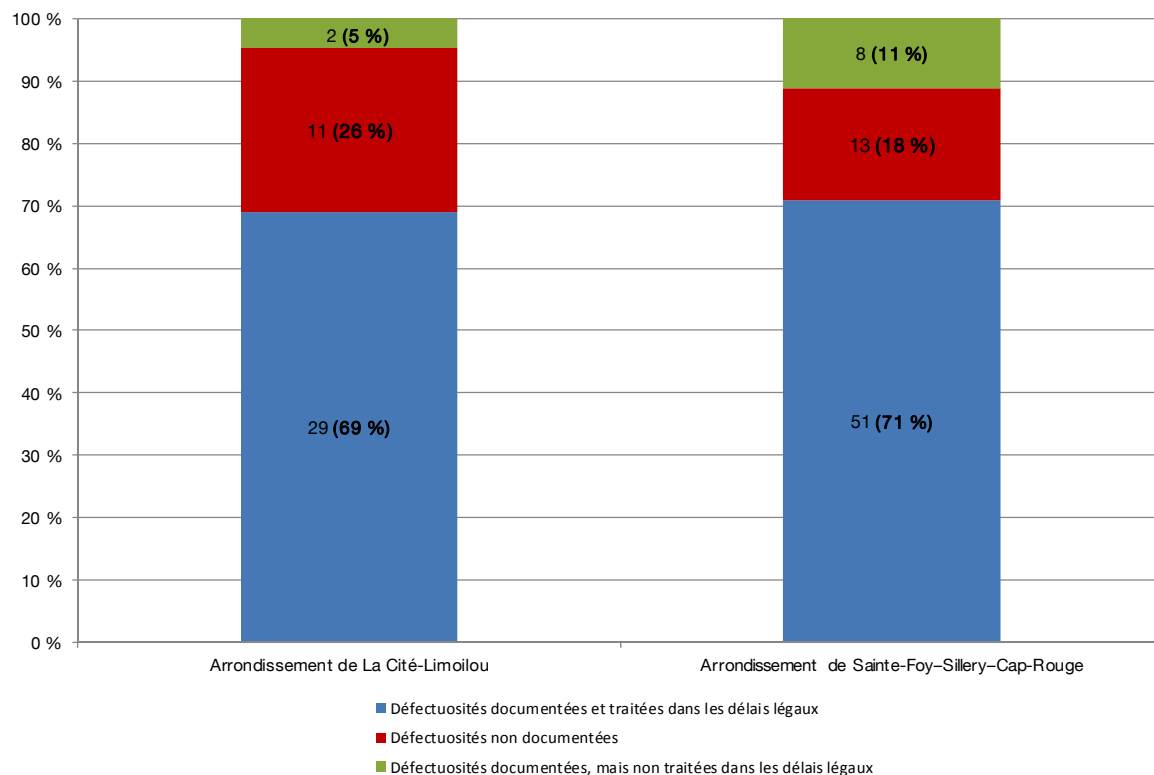
**114.** Les exigences relatives à la production des rapports ne sont pas contrôlées. En effet, personne n'a la responsabilité de recueillir et d'analyser des statistiques sur le sujet. De plus, il n'y a pas d'indicateurs permettant aux gestionnaires de savoir si les rapports sont réalisés conformément à la politique de la Ville et à la procédure du SGEM et si le traitement qui en est fait est conforme à la loi. Pour ce dernier point, la procédure du SGEM s'arrête à la production de la VAD. Elle ne couvre pas la validation de la sévérité de la défektivité et elle n'encadre pas les contremaîtres des ateliers du SGEM dans le traitement des VAD.

**115.** Nous avons aussi observé différentes pratiques dans les ateliers à ce sujet. Par exemple, l'atelier de Lestres utilise un code de couleurs sur les feuilles blanches des rapports de VAD une fois qu'ils sont traités, puis ceux-ci sont acheminés à l'exploitant qui les archive. Cependant, nous en avons trouvé dans certains dossiers de véhicules au SGEM. Le logiciel de GMAO permet de codifier la raison des BT. Le code le plus souvent utilisé à l'atelier de Lestres ne permet pas facilement de retracer les correctifs apportés à la suite d'un rapport de VAD signalant une défektivité. Cependant, à l'atelier de Beauport, la bonne codification est systématiquement utilisée et le feuillet

blanc est agrafé au BT. La documentation est donc complète et archivée dans le dossier du véhicule. Les carnets sont conservés par l'exploitant.

**116.** Sur les 64 véhicules lourds de l'échantillon, nous avons relevé 332 rapports rapportant une défectuosité. Ces rapports ne précisait cependant pas s'il s'agissait d'une défectuosité mineure ou majeure. Nous avons, avec l'aide du SGEM, établi que 114 de ces défectuosités devaient obligatoirement faire l'objet de correctifs selon des délais réglementés. Nous avons ensuite vérifié si des BT ont été réalisés dans les délais prévus et si les véhicules ont roulé malgré leur défectuosité. Les véhicules légers qui ne sont pas soumis à des obligations légales de VAD ont été exclus de l'analyse. Les résultats sont résumés dans le graphique 4.

**Graphique 4 – Répartition des défectuosités réglementées de l'échantillon selon qu'elles sont documentées ou traitées dans les délais légaux**



**117.** Le graphique 4 démontre qu'environ 70 % des rapports de VAD signalant une défectuosité ont été traités dans les délais légaux, que ce soit dans l'arrondissement de La Cité-Limoilou ou dans l'arrondissement de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge. Cependant, pour respectivement 5 % et 11 % des rapports de ces arrondissements, les correctifs n'ont pas été apportés dans les délais requis. Les véhicules circulent sur la route alors que c'est interdit.

**118.** De plus, pour 26 % des rapports de défectuosité de l'arrondissement de La Cité-Limoilou et pour 18 % de ceux de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge, les correctifs effectués sur les véhicules n'étaient pas documentés. Donc, il est impossible de conclure si ces rapports ont reçu un traitement adéquat. Or la réglementation exige de conserver les documents attestant la réparation des défectuosités constatées jusqu'à douze mois à compter de la date indiquée sur le document attestant la réparation.

**119.** Enfin, la production d'un rapport de VAD ne garantit pas que la vérification a été faite selon les règles de l'art. Il existe des méthodes de contrôle aléatoires ou systématiques, manuelles ou informatisées, qui permettent aux exploitants de s'assurer que la responsabilité légale est remplie par leurs conducteurs. Aucune des unités administratives rencontrées à la Ville n'avait mis en place des moyens de contrôle et nous avons constaté, lors de visites, que des vérifications n'étaient pas faites. La responsabilité d'effectuer la VAD est bien celle des conducteurs, mais les gestionnaires doivent s'assurer qu'ils effectuent la VAD des véhicules lourds sous leur responsabilité, comme le stipule la politique de la Ville. De plus, une infraction au CSR peut mener à une accusation de négligence criminelle.

**Aucune des unités administratives rencontrées à la Ville n'avait mis en place des moyens de contrôle.**

## RECOMMANDATION

**120.** Nous avons recommandé au SGEM de mettre en place un processus de traitement des rapports de défectuosité qui inclut la détermination du degré de sévérité, assure un traitement dans les délais légaux et la traçabilité documentaire.

## COMMENTAIRES

### SGEM | 9 mai 2016

« Nous sommes en accord avec la recommandation. En 2016, il est prévu d'accroître la traçabilité des documents pour en faciliter l'accès en cas de consultation après l'archivage et de revoir les règles de conservation de ces documents d'entretien et de réparation en archivage. À cet effet, le SGEM compte exploiter plus à fond une fonctionnalité du logiciel GuideTI. »

## RECOMMANDATIONS

**121.** Nous avons recommandé aux arrondissements, en collaboration avec le SGEM :

- de s'assurer que les VAD sont effectuées dans le respect de la loi;
- de s'assurer que les véhicules dont la VAD déclare une défectuosité majeure sont immobilisés.

**122.** Nous avons recommandé aux arrondissements et au Service de police, en collaboration avec le SGEM, de s'assurer que le traitement documentaire répond aux exigences de la Ville.

## COMMENTAIRES

### **Arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge | 10 mai 2016**

« Nous n'avons pas de commentaires. »

### **Arrondissement de La Cité-Limoilou | 10 mai 2016**

« Nous n'avons aucun commentaire sur ce projet de rapport. »

### **Service de police | 26 avril 2016**

« Nous n'avons pas de commentaires à formuler. »

## **Programmes d'entretien préventif reconnus par la SAAQ**

**123.** Afin d'être exemptée de la vérification mécanique obligatoire pour certains véhicules, la Ville a mis en place un programme d'entretien préventif reconnu par la SAAQ. Le SGEM a correctement identifié les véhicules visés par ce programme et se doit de faire les entretiens obligatoires.

**124.** Nous avons consulté les dossiers des véhicules de l'échantillon analysé – qui, rappelons-le, comprend 50 véhicules de police et 64 véhicules lourds des arrondissements de La Cité-Limoilou et de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge – pour voir si les inspections avaient été faites selon les délais légaux et la fréquence indiquée dans le Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers (voir l'annexe III).



**125.** Pour les véhicules lourds sélectionnés, 93 % des 458 entretiens obligatoires ont été réalisés dans les temps légaux. Il reste toutefois quelques améliorations à apporter, car 5 % des entretiens n'avaient pas été réalisés et 2 % avaient été réalisés au-delà du délai légal ou du kilométrage autorisé. En effet, nos travaux ont démontré que la programmation des entretiens dans le logiciel de GMAO du SGEM repose sur l'hypothèse que les véhicules de plus de 4 500 kg roulent moins de 20 000 km par année. Ainsi, le SGEM prévoit deux inspections annuelles, alors qu'il devrait en faire quatre quand les véhicules roulent plus de 20 000 km par année. C'est ce qui explique qu'un certain nombre d'entretiens n'a pas été réalisé. Cette situation a été signalée à la direction en mai 2014. Cependant, aucun correctif n'a été entrepris avant la fin de nos travaux de vérification. Nous avons étendu la vérification à l'ensemble des véhicules lourds de la Ville et nous avons constaté que 59 d'entre eux avaient roulé plus de 20 000 km annuellement et n'avaient pas subi les quatre inspections annuelles obligatoires de 2012 à 2014, soit près de 11 % du parc de véhicules lourds de la Ville.

**Sur 458 entretiens obligatoires, 93 % ont été réalisés dans les temps légaux.**

**126.** Pour les 50 véhicules de police sélectionnés, 429 entretiens ont été réalisés alors que, selon nos estimations, 362 entretiens étaient nécessaires d'après le CSR. Parmi ceux-ci, il y avait 17 véhicules de patrouille. Or la programmation de la GMAO des 112 véhicules de patrouille prévoit un entretien tous les 3 mois ou 10 000 km au lieu de tous les 6 mois ou 10 000 km prévus par la loi. De plus, certains entretiens des véhicules de patrouille ont été effectués à moins de 1 000 km d'intervalle, ce qui contribue à immobiliser des véhicules inutilement et à augmenter les coûts d'entretien.

**127.** Nos travaux ont démontré que les diverses fiches d'inspection incluent les points de vérification mécanique nécessaires, selon la réglementation, en fonction des types de véhicules. Ces fiches sont exhaustives et couvrent les points de vérification obligatoires. La durée légale de conservation de ces fiches d'inspection est de deux ans ou de douze mois après la cession du véhicule. Nous avons constaté que 96 % des fiches étaient remplies et archivées correctement. Le SGEM a mis en place un contrôle aléatoire des fiches d'inspection, ce qui contribue à leur qualité.

**Le SGEM a mis en place un contrôle aléatoire des fiches d'inspection, ce qui contribue à leur qualité.**

## RECOMMANDATIONS

**128.** Nous avons recommandé au SGEM :

- de s'assurer que les intervalles entre les entretiens préventifs répondent aux exigences réglementaires et que les véhicules contrevenant à la réglementation ne sont pas remis sur la route;

- d'évaluer les coûts et les bénéfices d'une fréquence de maintenance des véhicules de patrouille supérieure à la réglementation.

## COMMENTAIRES

### SGEM | 9 mai 2016

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Les exigences du programme d'entretien pour les véhicules de 4 500 kg et de plus de 20 000 km ont été rectifiées à la fin de 2015 pour un meilleur suivi des véhicules qui sont à la limite du 20 000 kilomètres parcourus.

En 2016, le SGEM évaluera la rentabilité budgétaire et les impacts sur la disponibilité des véhicules de patrouille suite à une augmentation de la fréquence de l'entretien supérieure à la réglementation. »

## Véhicules du Service de protection contre l'incendie

**129.** Conformément aux Orientations du ministère de la Sécurité publique en matière de sécurité incendie, les services de sécurité incendie doivent implanter un programme d'entretien et de vérification des véhicules d'intervention afin de s'assurer de leur fiabilité sur la base des principales normes en vigueur. Cette approche préventive, qui s'inscrit dans la réalisation du schéma de couverture de risques, constitue un élément essentiel pour l'obtention de l'attestation de conformité délivrée par le ministre de la Sécurité publique, qui permet l'exonération de responsabilité prévue à l'article 47 de la Loi sur la sécurité incendie<sup>11</sup>.

**130.** Le Guide d'application des exigences relatives aux véhicules et accessoires d'intervention à l'intention des services de sécurité incendie est un outil de référence destiné aux services de sécurité incendie du Québec. Ce guide a été produit par le ministère de la Sécurité publique à la suite des travaux du Comité technique sur les véhicules d'intervention en sécurité incendie, mis sur pied en 2001 dans la foulée de l'adoption de la Loi sur la sécurité incendie<sup>12</sup>. Ce comité a retenu les vérifications et les inspections les plus pertinentes et résume dans le guide les obligations en matière de tests et d'inspections. Elles sont de trois types : les attestations de performance pratiquées majoritairement tous les cinq ans selon l'homologation, l'âge et le type du véhicule; les inspections du programme d'entretien préventif tous les six mois; et les essais annuels spécifiques de chaque type de véhicules (fourgons et véhicules de service, véhicules munis d'une pompe intégrée, véhicules munis d'un appareil d'élévation et camions-citernes).

11. Québec, *Loi sur la sécurité incendie*, RLRQ, chap. S-3.4, à jour au 15 mai 2016.

12. *Ibid.*

**131.** Nous avons vérifié la programmation des camions lourds du SPCI dans le logiciel de GMAO et nous avons constaté que les tests d'échelles et de pompes, que ce soit ceux à faire annuellement ou ceux à faire tous les cinq ans, sont correctement programmés, tout comme les inspections obligatoires tous les six mois.

**132.** Le contremaître responsable du suivi des essais et des inspections des véhicules du SPCI tient un registre des essais annuels et des attestations de conformité réalisés. L'analyse du registre et des données de la GMAO pour les années 2012 à 2015 démontre que les tests annuels d'échelle requis ont été réalisés, à l'exception de deux tests concernant deux camions qui devaient être remplacés avant la fin de 2015. L'équipe dédiée aux travaux des camions du SPCI ainsi que le contremaître qui la supervise ont reçu une formation des Laboratoires des assureurs du Canada. Destinée au personnel des municipalités, cette formation leur a permis de pratiquer eux-mêmes les tests. De plus, quatre employés de l'équipe du SGEM ont reçu une formation en 2013, leur permettant ainsi de procéder aux tests sur les échelles.

**133.** Cependant, nous avons noté que des améliorations seraient nécessaires. En effet, ni les fiches d'inspection utilisées, ni les rapports d'essais n'intègrent certaines exigences pour les camions-citernes et les camions fourgons, comme les essais routiers d'accélération et de vitesse, la vérification du trop-plein pour les citernes et l'indicateur du niveau d'eau. Ainsi, nous n'avons pas pu avoir l'assurance que ces vérifications avaient été faites. De plus, les rapports de conformité ou de performance de quatre dossiers sur sept de véhicules pompes-échelles et de trois dossiers sur six de véhicules échelles n'étaient pas archivés.

## RECOMMANDATIONS

**134.** Nous avons recommandé au SGEM :

- d'ajouter les points d'inspection obligatoires manquants aux programmes d'inspection pour les véhicules du SPCI;
- de s'assurer que les rapports d'essai, d'homologation ou de performance les plus récents des camions du SPCI sont correctement archivés et accessibles.

## COMMENTAIRES

**SGEM | 9 mai 2016**

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Tous les essais requis sur les véhicules incendie sont réalisés par une équipe spécialisée dans l'entretien et les réparations de ce type de véhicules. Cependant, au cours de 2016, le SGEM s'assurera que les résultats des essais soient adéquatement compilés et archivés. »

## Performance du SGEM

**135.** Parmi les indicateurs opérationnels les plus utilisés par les gestionnaires de parc de véhicules, il y a la moyenne des temps techniques de réparation et la moyenne de temps de bon fonctionnement. Le taux de reprise des diagnostics constitue aussi un élément regardé de près par les concessionnaires. Des comparatifs, tels que le respect des programmes d'entretien préventif ou le nombre de BT planifiés versus le nombre total de BT, sont aussi des indicateurs possibles de pistes d'amélioration de la performance.

**136.** Les neuf ateliers actuels sont regroupés par secteur auquel sont associés des centres de responsabilité budgétaire. Or, en cinq ans, soit de 2010 à 2015, le SGEM a effectué trois réorganisations en regroupant les ateliers en trois, puis en deux, puis de nouveau en trois secteurs. Ces constants changements de structure ne favorisent pas le suivi de la performance des secteurs, puisqu'il y a des regroupements d'ateliers différents chaque fois.

**137.** Nous avons constaté que le SGEM ne mesure pas sa performance. Ainsi, aucun indicateur de performance des ateliers n'est mis en place. Ces indicateurs sont pourtant essentiels pour guider des choix éclairés de gestion et repérer les lacunes dans l'organisation des ateliers. De plus, des recommandations à cet effet ont été adressées au SGEM par une firme externe mandatée par le service lui-même pour auditer ses activités en 2009. Le SGEM ne fournit pas non plus à ses contremaîtres les outils de gestion pour cibler les problématiques à la suite d'un travail effectué ainsi que le soutien et la formation nécessaires aux mécaniciens qui en auraient besoin. Aucun rapport de gestion, par exemple, n'est fourni aux contremaîtres sur les retours de travaux (travaux répétitifs).

**138.** Pourtant, le logiciel de GMAO permet d'intégrer ces indicateurs. Le tableau 6 présente notamment les coûts moyens d'entretien des véhicules lourds par kilomètre effectué ou par heure d'utilisation pour chacun des secteurs en date du 16 septembre 2015.

**Tableau 6 – Moyennes de l'âge, du kilométrage et des coûts d'entretien des véhicules lourds selon le secteur en date du 16 septembre 2015**

	Âge moyen des véhicules lourds (année)	Coût moyen d'entretien annuel par kilomètre effectué (\$) Types 500-600	Kilométrage total moyen (km) Types 500-600	Coût moyen d'entretien annuel par heure d'utilisation (\$) Type 700	Heures totales moyennes (h) Type 700
Secteur Centre	8,36	0,79	74 854	12,42	2 607
Secteur Ouest	8,01	0,58	113 082	11,76	3 345
Secteur Nord-Est	7,70	0,79	120 692	7,13	8 664

**139.** Les coûts d'entretien incluent les travaux des fournisseurs et les coûts directs de main-d'œuvre. Ils peuvent être établis par type, marque et modèle de véhicules et servir de base à des améliorations de processus, car ils révèlent des disparités d'un secteur à l'autre.

**140.** Le SGEM suit le ratio du nombre de cadres par employé par atelier et le ratio du nombre de véhicules par employé par atelier. En gérant sur la base de ces seuls ratios, c'est comme si on faisait le constat que tous les véhicules sont utilisés à la même fréquence dans chacun des secteurs, ce qui n'est pas le cas, comme le montre le tableau 6. Il va de soi que les véhicules qui sont les plus utilisés auront besoin de plus d'entretien (changements d'huile plus fréquents) et que le risque de défaillance augmente. De plus, ce type de ratio ne donne pas d'indication de performance. En effet, il ne tient pas compte d'autres facteurs, tels que le type et l'âge du véhicule, l'usage qui en est fait et la nature des travaux effectués sur le véhicule.

## RECOMMANDATIONS

**141.** Nous avons recommandé au SGEM :

- de stabiliser une structure qui permet un suivi de la performance et la mise en place d'éléments d'amélioration des processus;
- de mettre en place des indicateurs clairs et compréhensibles qui permettent la gestion de la performance de la fonction de l'entretien.

## COMMENTAIRES

### SGEM | 9 mai 2016

« Nous sommes en accord avec la recommandation. Au cours des dernières années, le SGEM a procédé à des restructurations devenues nécessaires suite à des résultats de travaux d'optimisation de ses ressources et de ses activités. Ces optimisations se sont traduites par des économies substantielles à la Ville et, par le fait même, pour les citoyens de la Ville de Québec.

Depuis 2013, le SGEM travaille à mettre en place des indicateurs pour évaluer sa performance par rapport à d'autres organisations similaires. Faisant partie d'un regroupement de sept villes importantes au Québec, le SGEM a l'opportunité de se comparer avec ces autres villes en matière de gestion et d'entretien de parc véhiculaire.

Depuis 2015, la direction de la Ville de Québec a enclenché une démarche de déploiement de la gestion Lean au sein de son organisation. Par la même occasion, des indicateurs de performance selon cinq axes (SST, qualité, coût, productivité et RH) ont été fixés. Ces indicateurs seront améliorés et adaptés pour en faciliter leur utilisation par les différents paliers du SGEM. »

## COMMENTAIRES GÉNÉRAUX SUR LE RAPPORT

### **SGEM | 9 mai 2016**

« Au cours des dernières années, le SGEM a entrepris des démarches afin de devenir une référence comme organisation publique ayant la responsabilité de la gestion et de l'entretien d'un parc véhiculaire. Pour atteindre cet objectif ambitieux, une démarche de changement de culture et des façons de faire a été entreprise aux cours des dernières années. Dans ce contexte, la direction reçoit favorablement les recommandations émises dans le présent rapport puisqu'elles contribueront à atteindre son objectif. Ainsi, nous aimerions apporter certaines précisions et certains commentaires aux recommandations émises. »

## Annexe I – Répartition des effectifs selon l’atelier

Ateliers	Unités administratives desservies	Ressources humaines du SGEM (juin 2015)	
		Nombre de postes budgétés	Nombre de postes affectés
<b>Secteur Nord-Est</b>			
<b>Atelier de Beauport</b>	<b>Division des travaux publics de l’arrondissement de Beauport</b>	<b>20</b>	<b>17</b>
Atelier de Charlesbourg	Division des travaux publics de l’arrondissement de Charlesbourg	6	5
<b>Secteur Centre</b>			
<b>Atelier de Marie-de-l’Incarnation</b>	<b>Division des travaux publics de l’arrondissement de La Cité-Limoilou Service de protection contre l’incendie</b>	<b>58</b>	<b>56</b>
Atelier de la Canardière	Service de la gestion des immeubles	2	2
Atelier des Outils	Division des travaux publics de l’arrondissement des Rivières	2	2
Atelier des véhicules légers	Tous	12	10
<b>Secteur Ouest</b>			
<b>Atelier de Lestres</b>	<b>Division des travaux publics de l’arrondissement de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge</b>	<b>28</b>	<b>27</b>
Atelier de Val-Bélair	Division des travaux publics de l’arrondissement de La Haute-Saint-Charles	2	2
Atelier de La Haute-Saint-Charles	Division des travaux publics de l’arrondissement de La Haute-Saint-Charles	5	5

Source : SGEM

## Annexe II – Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des politiques et des plans d'affaires du SGEM et du SA, de la Loi concernant les propriétaires et les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds, du Code de la sécurité routière, de la Loi sur les cités et villes, du guide de bonnes pratiques de l'Association paritaire pour la santé et la sécurité du travail secteur « affaires municipales », des éléments de la démarche de gestion Lean et de la littérature universitaire.

### Objectif de vérification

Le SGEM, en collaboration avec le SA et les services clients, planifie et exécute les travaux d'entretien et les transformations saisonnières de façon à fournir, au moindre coût et de façon efficiente, des équipements motorisés fiables requis par les services et arrondissements, dans le respect des exigences légales.

### Critères de vérification

- Les chauffeurs des services clients effectuent les VAD et communiquent les informations pertinentes au SGEM dans les temps requis.
- Le SGEM établit et s'assure de l'exécution des réparations et des programmes d'inspection fiables qui permettent le respect des entretiens et des réparations requis par les lois et les autres types d'entretien prescrits par les manufacturiers.
- Le SGEM établit et communique des critères clairs aux contremaîtres afin de leur permettre de prioriser et de planifier les travaux de façon optimale.
- Le SGEM dispose des ressources nécessaires et maintient leurs compétences.
- Le SGEM, en collaboration avec le SA, a mis en place un processus d'estimation et d'approbation de démarrage des travaux qui inclut les vérifications des garanties et les causes des bris.
- Le SGEM choisit d'effectuer les travaux en régie ou à l'externe en fonction de la criticité, des coûts et des délais.
- Le SGEM organise le temps de travail de façon à répondre aux contraintes de ses clients tout en minimisant les coûts.



## Annexe II - Objectifs et critères de vérification (suite)

- Le SGEM et le SA offrent un environnement de travail propice à favoriser l'efficacité des opérations.
- Les pièces et les consommables à tenir en stock et leurs niveaux sont établis et revus régulièrement par le SA en collaboration avec le SGEM.
- Le SGEM et le SA collaborent afin d'assurer une bonne rotation des pièces et des consommables en stock, de documenter leur sortie et d'en disposer lorsque requis.
- Le SGEM procure à ses équipes un encadrement adéquat et suffisant et s'assure de son efficacité.
- Le SGEM s'est doté d'indicateurs de gestion pertinents qui lui permettent de s'évaluer et d'ajuster ses processus.

### Objectif de vérification

Le SGEM, en collaboration avec le SA, établit les devis techniques d'acquisition des véhicules motorisés en intégrant les facteurs de risque liés à l'entretien.

#### Critères de vérification

- Le SGEM, en collaboration avec le SA, intègre dans les devis techniques d'appel d'offres d'équipements motorisés les coûts prévisibles d'entretien, les besoins de standardisation et les formations nécessaires aux mécaniciens.
- Le SGEM établit les coûts prévisibles des bris les plus courants dans un but d'amélioration continue des devis.

### Objectif de vérification

Le SGEM, en collaboration avec le SGI, procure et favorise un environnement et des pratiques de travail sécuritaires dans ses ateliers.

#### Critères de vérification

- Les employés sont sensibilisés aux problèmes de sécurité et ont les accréditations requises à l'utilisation des équipements.
- Les ateliers et les équipements répondent aux normes de sécurité en vigueur.

## Annexe III – Calendrier d’entretien

Dans le calendrier, « E » signifie entretien à effectuer.

Catégorie de véhicules routiers	Intervalle d’entretien					
	3 mois	4 mois	6 mois	6 mois	6 mois	12 mois
			10 000 km	20 000 km		5 000 km
Autobus et autres véhicules affectés au transport d’écopiers	E					
Autobus, à l’exception des autobus affectés au transport d’écopiers	E <sup>1</sup>					
Dépanneuses	E <sup>1</sup>					
Motocyclettes						E
Remorques		E <sup>1, 2</sup>				
Taxis	E					
Véhicules d’urgence dont le poids nominal brut du véhicule est inférieur à 7 258 kg, à l’exception des véhicules routiers de service d’incendie			E			
Véhicules d’urgence dont le poids nominal brut du véhicule est égal ou supérieur à 7 258 kg, à l’exception des véhicules routiers de service d’incendie				E		
Véhicules routiers de service d’incendie					E	
Véhicules routiers motorisés d’un poids nominal brut de 4 500 kg ou plus, à l’exception des véhicules d’urgence	E <sup>1</sup>					
Véhicules routiers utilisés par une école de conduite	E <sup>1</sup>					

1. Si le kilométrage annuel est de moins de 20 000 km, l’entretien peut être effectué tous les six mois.
2. La fréquence d’entretien d’une remorque est de six mois au lieu de quatre mois si le propriétaire fournit à la Société une copie de la consigne qu’il a adoptée sur l’application de la vérification prévue à la section II du chapitre IV et s’il respecte cette consigne.

Outre les normes prévues à la section II du chapitre IV, cette consigne doit prévoir les éléments suivants :

- 1° une formation pratique de ses conducteurs sur la vérification, notamment sur les éléments énumérés à l’article 192;
- 2° une période de 10 minutes par jour accordée aux conducteurs pour effectuer la vérification;
- 3° des moyens de contrôle par le propriétaire pour s’assurer que la vérification est effectuée.

Source : Tiré du Règlement sur les normes de sécurité des véhicules routiers, RLRQ C-24.2 r. 32, art. 215, ann. II, à jour au 1<sup>er</sup> juillet 2014 (version adaptée)

# CHAPITRE 3

## ADJUDICATION ET GESTION DES CONTRATS EN TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION



## Synthèse

### Sur quoi porte cette vérification

- Actifs en 2015 : 184 M\$ composés de logiciels et d'équipements
- Programme triennal d'immobilisation 2015-2016-2017 : 81 M\$ d'investissements en technologies de l'information (TI) pour ces trois années
- Budget annuel de fonctionnement du Service des technologies de l'information en 2015 : 26 M\$
- Octroi de 155 contrats totalisant 60,1 M\$ entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 30 juin 2015 en TI

### Ce que nous avons trouvé dans cette vérification

#### Définition des besoins et de la stratégie d'acquisition

- Justification absente ou imprécise des besoins dans plus de la moitié des appels d'offres vérifiés
- Absence de documentation relative à la rotation des fournisseurs choisis pour les appels d'offres sur invitation

#### Estimation des coûts

- Estimation des coûts documentée ou appuyée par des hypothèses dans les deux tiers des cas

#### Analyse des soumissions

- Conformité technique de la soumission retenue non documentée ou non confirmée dans le quart des appels d'offres vérifiés
- Absence d'analyse des écarts de prix des adjudicataires qui sont de plus de 10 % inférieurs ou supérieurs à l'estimation dans plus de la moitié des appels d'offres vérifiés
- Absence d'analyse des écarts de prix de plus de 50 % entre les soumissions dans les appels d'offres vérifiés

#### Analyse du marché

- Absence d'analyse sur la manière dont se comporte le marché des TI

### Nos conclusions

- Le Service des technologies de l'information et le Service des approvisionnements ont mis en place des mesures pour acquérir les biens et services dont ils ont besoin en conformité avec la réglementation en vigueur
- Le Service des technologies de l'information devrait porter une plus grande attention à la définition des besoins, à l'estimation des coûts et à l'élaboration de stratégies d'acquisition pour favoriser la concurrence
- La surveillance exercée sur les contrats est généralement adéquate
- Tous les éléments évalués ont été jugés adéquats pour 4 des 45 appels d'offres vérifiés



## Table des matières

<b>Mise en contexte.....</b>	<b>75</b>
Rôles et responsabilités.....	78
<b>Objectifs et portée de la vérification.....</b>	<b>79</b>
<b>Résultats de la vérification.....</b>	<b>80</b>
Analyse des besoins et leur intégration aux appels d'offres .....	81
Stratégie d'acquisition .....	83
Estimation des coûts .....	86
Analyse des soumissions.....	87
Octroi des contrats .....	90
Suivi des contrats .....	91
Analyse du marché .....	93
Annexe – Objectifs et critères de vérification.....	96





## Liste des sigles

PTI	Programme triennal d'immobilisations
RENA	Registre des entreprises non admissibles
SA	Service des approvisionnements
STI	Service des technologies de l'information
TI	Technologies de l'information



## Mise en contexte

**142.** Les TI sont un des leviers qui permettent de bonifier l'offre de services aux citoyens et d'améliorer la performance des villes. Dans un contexte de besoins grandissants au sein des unités administratives de la Ville de Québec, le Service des technologies de l'information (STI) est constamment sollicité, tant pour l'exploitation et l'entretien des systèmes que pour l'acquisition et le développement de nouvelles applications.

**143.** Le STI gère des actifs de 184 M\$, composés de 118 M\$ en produits logiciels et de 66 M\$ en équipements. Le Programme triennal d'immobilisations (PTI) 2015-2016-2017 prévoit pour ces derniers des investissements de 81 M\$ en solutions d'affaires et en infrastructures.

**144.** Le budget annuel de fonctionnement du STI était de 26 M\$ en 2015 et celui-ci disposait d'un effectif de 258 employés, dont 178 permanents et 80 temporaires. L'expertise de 21 consultants a également été utilisée pour la réalisation de différents projets.

**145.** Le STI octroie aussi des contrats pour acquérir des biens et services dans les situations où il n'a pas l'expertise ou les ressources nécessaires pour effectuer en tout ou en partie certains travaux. Lorsque l'estimation de la valeur d'un contrat le justifie, un appel d'offres est préparé. Chaque contrat est sous la responsabilité d'un gestionnaire du STI. Le montant d'un contrat peut être calculé selon un tarif horaire ou forfaitaire. En 2015, le STI a effectué des bons de commande d'une valeur totale de 22,6 M\$ pour des contrats octroyés de gré à gré ou par appel d'offres. Le tableau 1 détaille les catégories de biens et services et donne des exemples d'acquisitions pour chacune des catégories.

**Tableau 1 – Répartition des biens et services acquis par le STI en 2015 selon leur catégorie**

Catégorie	Sous-catégorie	Exemples d'acquisition
Biens et services (14,8 M\$)	Biens matériels	Ordinateurs, téléphones, disques magnétiques, serveurs, numériseurs, papier, cartouches d'imprimante, équipement de télécommunications
	Produits logiciels	Logiciels et licences
	Contrats d'entretien	Mise à jour de logiciels ou d'équipements, protection contre les bris et soutien à distance
	Services techniques	Installations de câblage, techniciens spécialisés pour l'exécution de tâches précises
Services professionnels (7,8 M\$)	Services professionnels	Architectes, analystes, développeurs et spécialistes en sécurité

**146.** La Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec<sup>13</sup> encadre le processus d'approvisionnement pour que les fonds affectés aux biens et services soient dépensés selon des règles conformes aux principes d'une saine administration, notamment en matière d'économie, d'équité et de transparence. Le tableau 2 précise le mode d'adjudication des contrats en fonction de leur montant et de la catégorie de besoins.

**Tableau 2 – Modes d'adjudication des contrats selon le montant estimé de la dépense et la catégorie**

Montant	Catégorie	Mode d'adjudication
5 000 \$ à 24 999 \$	Biens et services	Demande de prix écrite à au moins deux fournisseurs
	Services professionnels	Gré à gré
25 000 \$ à 99 999 \$	Biens et services	Appel d'offres sur invitation écrite à au moins quatre fournisseurs
	Services professionnels	Appel d'offres sur invitation écrite à au moins deux fournisseurs
100 000 \$ ou plus	Biens et services et services professionnels	Appel d'offres public

Source : Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec

**147.** Des dérogations à ces règles sont permises pour des situations précises, par exemple pour l'acquisition, l'utilisation ou l'entretien de logiciels ou d'équipements spécifiques ou encore lorsqu'un seul fournisseur peut offrir le bien ou le service.

**148.** La Ville de Québec dispose d'un fichier central auquel tout fournisseur doit s'inscrire s'il désire être sollicité par la Ville pour lui fournir des services professionnels ou des biens et services. Ce fichier regroupe l'ensemble des renseignements des fournisseurs, notamment la catégorie de biens et services ou de services professionnels offerts. Pour l'octroi de contrats de moins de 100 000 \$, la Ville incite les unités administratives à utiliser ce fichier afin qu'ils fassent une rotation des fournisseurs sollicités.

**149.** Pour les services professionnels, le choix de l'adjudicataire se fait selon un système de pondération et d'évaluation des offres en deux étapes : 1) l'évaluation qualitative de l'offre selon des critères prédéterminés; 2) la prise en compte du montant de l'offre. Seules les offres ayant obtenu un pointage intérimaire de 70 % ou plus à la première étape sont considérées pour la deuxième étape. Le fournisseur ayant eu le pointage global le plus élevé obtient le contrat.

**150.** Du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 30 juin 2015, 155 contrats totalisant 60,1 M\$ ont été octroyés à la suite d'appels d'offres (voir le tableau 3). Certains contrats s'échelonnent sur plus d'une année.

13. Ville de Québec, *Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec*, Québec, Service des approvisionnements, 2014, 31 p.

**Tableau 3 – Nombre et valeur des contrats octroyés par appel d'offres en TI du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 30 juin 2015**

Année	Biens et services		Services professionnels		Total	
	Nombre	Valeur (M\$)	Nombre	Valeur (M\$)	Nombre	Valeur (M\$)
2012	34	10,5	3	0,4	37	10,9
2013	32	10,5	10	2,7	42	13,2
2014	43	11,9	5	5,5	48	17,4
2015 (jusqu'au 30 juin)	25	12,5	3	6,1	28	18,6
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>45,4</b>	<b>21</b>	<b>14,7</b>	<b>155</b>	<b>60,1</b>

Source : Service des approvisionnements

**151.** À ces contrats s'ajoutent ceux octroyés par dérogation à la Loi sur les cités et villes<sup>14</sup>, de même que les contrats que le STI conclut par l'intermédiaire de partenaires, tels le Centre de services partagés du Québec et les villes auxquelles il s'associe. Au cours de la même période que celle mentionnée ci-haut, 28 contrats ont ainsi été octroyés pour une valeur de 11,3 M\$.

**152.** Depuis février 2013, selon la Loi sur les contrats des organismes publics<sup>15</sup>, les fournisseurs de services (professionnels et techniques) désirant obtenir des contrats avec les organismes publics doivent obtenir une autorisation de l'Autorité des marchés financiers qui certifie qu'ils satisfont aux conditions d'intégrité requises. Cette exigence s'appliquait alors aux contrats de plus de 40 M\$, mais le seuil a progressivement été abaissé à partir de décembre 2013 pour atteindre 1 M\$ en novembre 2015. Si, à la suite des vérifications de l'Autorité des marchés financiers, un fournisseur est inscrit au Registre des entreprises non admissibles (RENA), il ne peut plus obtenir de contrat public pour une période de deux ans, peu importe le montant du contrat. Le Service des approvisionnements (SA) a ainsi l'obligation, avant d'octroyer un contrat en TI, de s'assurer que le soumissionnaire détient son attestation et qu'il n'est pas inscrit au RENA.

14. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016, art. 573.3.

15. Québec, *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, chap. C-65.1, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016, art. 21.6 et suivants.

## Rôles et responsabilités

**153.** Le STI a pour mission d'accompagner ses partenaires dans leurs activités en offrant des services axés sur les priorités de l'organisation. Il suit l'évolution de ceux-ci dans le souci constant d'apporter de la valeur pour les citoyens. L'organigramme du STI a été modifié le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et comprend maintenant six divisions. Le tableau 4 précise leur rôle respectif.

**Tableau 4 – Rôle des divisions du STI**

Division	Rôle
Soutien à la stratégie des services TI	Responsable de l'amélioration des pratiques telles que la gestion de projets, l'optimisation des processus et la gestion des connaissances
Soutien environnement utilisateur	Responsable du centre d'appels, ainsi que de l'environnement de travail et de la gestion des équipements et logiciels bureautiques
Conception des services TI	Responsable de la conception, de la réalisation et de l'implantation des nouvelles solutions d'affaires sous forme de services
Exploitation et relation d'affaires A et B (deux divisions)	Responsables de l'analyse, de la conception, du développement, de l'acquisition et de l'implantation des systèmes d'information répondant aux besoins de la clientèle
Exploitation des services transversaux	Responsable des données, des infrastructures et des services applicatifs communs

Source : STI

**154.** Le SA est responsable de l'obtention des biens et services nécessaires pour la réalisation des activités de la Ville. Ainsi, il soutient les unités administratives de la Ville pour l'acquisition des biens et services dont elles ont besoin. Le personnel est principalement composé de conseillers en approvisionnement et d'acheteurs affectés à des unités administratives précises ou à des types d'acquisitions donnés (biens et services ou services professionnels).

**155.** Lors de l'acquisition de biens et services, les responsabilités sont partagées. Le personnel du STI rédige le devis technique de l'appel d'offres et valide la conformité technique des soumissions, alors que la production et la validation des clauses administratives ainsi que le processus d'appel d'offres sont sous la responsabilité du SA.

## Objectifs et portée de la vérification

**156.** En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes<sup>16</sup>, nous avons réalisé un mandat de vérification d'optimisation des ressources portant sur l'adjudication et sur la gestion des contrats en TI. Ce mandat a été exécuté conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables professionnels agréés du Canada.

**157.** Cette vérification visait à déterminer si, pour l'octroi des contrats en TI, la Ville de Québec a mis en place des moyens pour obtenir les biens et services désirés au meilleur coût, dans les délais fixés et en conformité avec la réglementation en vigueur. Nous avons également évalué si la surveillance durant la réalisation des contrats et la façon dont s'est exercée la concurrence permettent au STI et au SA de s'assurer que les fournisseurs assument les responsabilités qui leur incombent.

**158.** La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion basée sur les objectifs de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants, suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés en annexe.

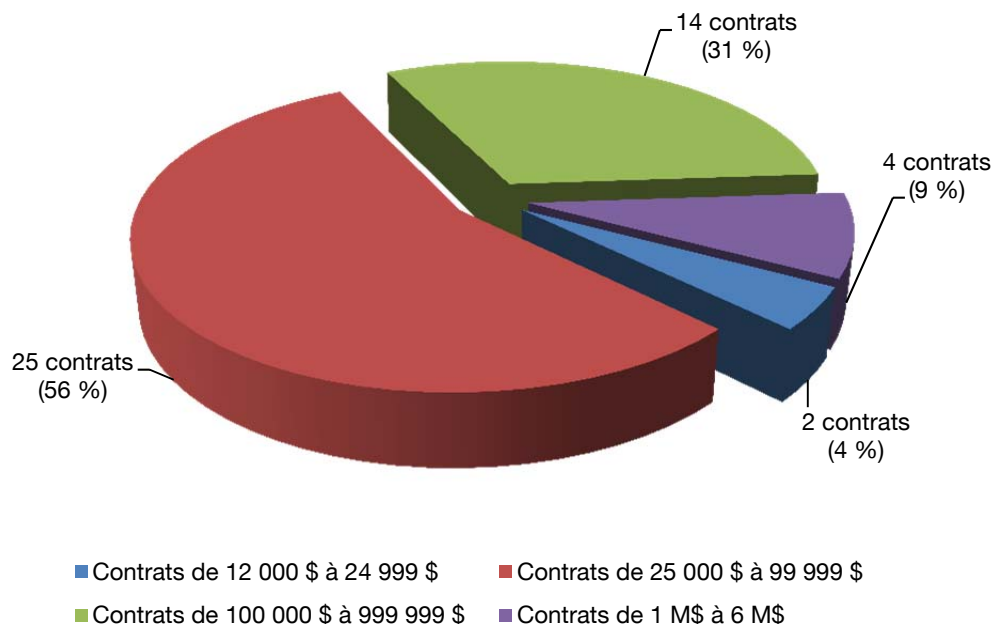
**159.** Dans le cadre de nos travaux qui ont porté sur les contrats dont l'estimation était de 25 000 \$ ou plus, nous avons rencontré plus de 30 employés et consultants du STI et du SA. Nous avons analysé 45 appels d'offres qui ont mené à l'attribution de plus de 17 M\$ en contrats. La majorité des appels d'offres étaient publics (29), les autres sur invitation (16). Le graphique 1 présente la répartition des 45 contrats vérifiés en fonction de leur valeur<sup>17</sup>.

---

16. *Op. cit.*

17. Il convient de préciser que parmi les 45 appels d'offres vérifiés, il y en a un qui n'a pas mené à l'attribution d'un contrat. Pour les fins du graphique 1, la valeur du contrat non octroyé a été établie à partir de la plus basse soumission.

**Graphique 1 – Répartition des 45 contrats vérifiés parmi ceux octroyés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 30 juin 2015 selon leur valeur**



Source : SA

**160.** Nous avons vérifié chacun des appels d'offres en nous limitant aux contrats sans couvrir l'ensemble du projet dans lequel chacun de ces appels d'offres s'inscrivait. Nous avons également analysé, pour la période couverte, les 28 contrats octroyés par dérogation à la réglementation et procédé à une analyse sommaire du marché.

**161.** Nos travaux visaient principalement les appels d'offres ouverts entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 30 juin 2015. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en juin 2016.

## Résultats de la vérification

**162.** Le STI et le SA ont mis en place des mesures pour acquérir les biens et services dont ils ont besoin en conformité avec la réglementation en vigueur. D'ailleurs, sur les 45 appels d'offres vérifiés, nous avons constaté de bonnes pratiques pour l'un ou l'autre des aspects couverts par la vérification. Par contre, les deux services doivent porter une plus grande attention à la définition des besoins, à l'estimation des coûts et à l'élaboration de stratégies d'acquisition pour favoriser la concurrence. Quant à la surveillance exercée sur les contrats, elle était généralement adéquate. Cependant, plus de vigilance serait souhaitable en ce qui a trait à l'analyse du comportement du marché des TI. Le tableau 5 synthétise les résultats de la vérification.

**Une plus grande attention doit être portée à la définition des besoins.**



**Tableau 5 – Présentation sommaire des résultats de la vérification**

Constats	Nombre de cas	Proportion de cas adéquats (%)
<b>Analyse des besoins</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Justification adéquate des besoins</li> </ul>	20 sur 45	44
<b>Stratégie d'acquisition</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégie d'acquisition optimale</li> <li>• Rotation documentée des fournisseurs invités</li> </ul>	32 sur 45 0 sur 16	71 –
<b>Estimation des coûts</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hypothèses documentées ou appuyées d'une analyse</li> </ul>	30 sur 45	67
<b>Analyse des soumissions</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformité technique de la soumission retenue documentée ou confirmée</li> <li>• Analyse des ajustements possibles aux futurs appels d'offres à la suite des justifications obtenues des fournisseurs qui n'ont pas présenté de soumission</li> <li>• Analyse du prix soumis par l'adjudicataire si l'écart est de plus de 10 % inférieur ou supérieur à l'estimation du requérant</li> <li>• Analyse des écarts de plus de 50 % entre le prix des soumissions</li> </ul>	33 sur 44 0 sur 7 12 sur 26 0 sur 9	75 – 46 –
<b>Octroi des contrats</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrats octroyés adéquatement par appel d'offres</li> <li>• Contrats octroyés adéquatement par dérogation à la Loi sur les cités et villes</li> </ul>	43 sur 44 28 sur 28	98 100
<b>Suivi des contrats</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suivi adéquat sur la réception des biens et services</li> <li>• Analyse documentée du remplacement des ressources</li> <li>• Avis de modification adéquat</li> </ul>	38 sur 42 2 sur 4 7 sur 8	90 50 88

**163.** Il convient de mentionner que tous les aspects vérifiés ont été jugés adéquats pour 4 appels d'offres seulement, soit 9 % d'entre eux.

### Analyse des besoins et leur intégration aux appels d'offres

**164.** La définition des besoins représente une étape cruciale du processus d'acquisition, car elle permet de les exprimer adéquatement dans le devis technique et, ultimement, d'obtenir les biens et services qui répondent à ces besoins. Pour cette étape, il est nécessaire que le STI analyse et documente ses besoins afin d'être en mesure de s'y référer et de justifier les dépenses à engager pour les combler.

**165.** Au cours de notre vérification, nous avons constaté que les besoins relatifs à 20 appels d'offres ont été adéquatement documentés. Par exemple, pour un projet d'impartition d'un service de soutien, nous avons retracé au dossier l'information nécessaire pour bien cerner le besoin, notamment des analyses de scénarios possibles, une recherche des bonnes pratiques et une justification des décisions prises. Dans un autre appel d'offres, cette fois-ci pour retenir les services d'un spécialiste en gestion du changement, le STI a élaboré un dossier d'avant-projet pour définir ses besoins et justifier le recours à une ressource externe.

**166.** Toutefois, les besoins étaient imprécis ou non documentés pour les 25 autres appels d'offres, ce qui représente 56 % des appels d'offres vérifiés. Nous nous serions attendus à ce que le STI utilise, par exemple, l'inventaire des équipements, logiciels ou contrats de service afin d'évaluer les besoins ou encore qu'il effectue une analyse de la capacité de ces équipements ou du nombre d'heures nécessaires par une ressource externe pour faire le travail demandé.

**Les besoins sont imprécis  
ou non documentés pour  
25 appels d'offres.**

**167.** Une conséquence de ce problème est le nombre d'addendas publiés pour apporter des modifications ou des précisions aux besoins. Pour ces 25 appels d'offres, nous avons constaté qu'il y a eu jusqu'à trois addendas par appel d'offres pour modifier le besoin initial. Le nombre d'addendas émis pour ces 25 appels d'offres est nettement supérieur à celui des 20 appels d'offres pour lesquels nous avons jugé que les besoins étaient bien documentés. Évidemment, ces addendas perturbent le processus en soulevant des questions de la part des fournisseurs potentiels, auxquels le STI doit répondre afin de clarifier le besoin, ce qui rend le processus inefficace.

**Les addendas perturbent  
le processus  
d'appel d'offres.**

**168.** Les deux exemples ci-dessous illustrent des lacunes à l'égard de la définition des besoins.

- Il y a quelques années, une unité administrative avait besoin de numériseurs, ainsi que des logiciels et licences y afférents, pour un projet précis. Le STI avait alors retenu une technologie dont les fonctionnalités répondaient aux besoins particuliers du projet. Trois ans plus tard, une autre unité administrative a manifesté le besoin d'acquérir des numériseurs. Les mêmes appareils ont été achetés. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que dans ce dernier cas, la technologie des numériseurs n'a pas été remise en question, de sorte que la Ville n'a pas l'assurance que les produits achetés plus récemment correspondent aux besoins réels. Le dossier ne contenait aucune analyse justifiant l'achat de ces numériseurs même si trois ans s'étaient écoulés entre cet achat et le précédent.

- Lors de l'acquisition d'équipements de stockage, la Ville a rehaussé la capacité de stockage d'équipements sans analyse documentée de l'utilisation de la capacité existante ni des besoins futurs. En effet, elle s'est principalement basée sur le budget annuel de remplacement. Pourtant, les informations nécessaires pour effectuer ce type d'analyse sont disponibles à la Ville.

**169.** Ces exemples démontrent que les besoins ne sont pas toujours clairement définis ni appuyés d'une analyse, qui permettrait d'envisager diverses options.

#### RECOMMANDATION

**170.** Nous avons recommandé au STI de préciser et de documenter les besoins pour tous les appels d'offres.

#### COMMENTAIRES

##### STI | 8 juillet 2016

« Plusieurs actions ont été réalisées pour améliorer l'analyse des besoins, la stratégie d'acquisition, l'estimation des coûts, etc. À titre d'exemples :

- l'amélioration de la méthodologie de gestion de projet incluant un livrable d'analyse de besoins (dossier avant-projet) impliquant les pilotes d'affaires;
- l'analyse de l'état de santé des actifs basé sur les besoins des partenaires, la continuité des affaires et la désuétude des actifs TI;
- des rencontres régulières avec les partenaires pour la priorisation des demandes et la compréhension des besoins d'affaires;
- le balisage pour l'estimation des coûts.
- etc.

En plus des actions déjà prévues [ci-haut], en 2016, le Service des TI a mis en place le champ d'expertise en analyse d'affaires dans la Division de la conception des services TI, ce qui contribue à renforcer l'analyse et la documentation des besoins et des exigences.

De plus, le Service des TI fera une recommandation, dans le cadre du processus de préparation du PTI, pour qu'une enveloppe soit réservée à la réalisation des études d'avant-projet de manière à renforcer la définition et la justification des besoins et à les traduire dans les appels d'offres le cas échéant. »

## Stratégie d'acquisition

**171.** Au-delà de la définition des besoins, il est important d'adopter une stratégie d'acquisition des biens et services pour s'assurer que ces derniers répondent aux besoins en temps opportun et au meilleur prix. Une telle stratégie contribue notamment

à déterminer l'approche et le moment appropriés pour faire appel à la concurrence, à fixer la durée des contrats et à prévoir le temps nécessaire pour que le processus d'acquisition puisse amener tous les bénéfices souhaités.

**172.** Pour 13 dossiers analysés, nous avons décelé des problèmes qui concernent les aspects suivants :

- la sous-exploitation des possibilités de mise en concurrence;
- la mauvaise planification du renouvellement de certains services, ce qui a eu notamment pour effet d'obliger la Ville à prolonger des contrats existants;
- la renonciation à une possibilité d'économie de 53 000 \$ liée à la durée d'un contrat.

**173.** Les deux exemples suivants illustrent la sous-exploitation des possibilités de mise en concurrence (premier aspect mentionné ci-dessus).

- Pour un besoin de services de télécommunications, des appels d'offres sur invitation et des demandes de prix ont été réalisés à quatre reprises entre janvier 2013 et septembre 2015, pour des périodes initiales d'un à deux ans. Le même fournisseur a obtenu l'ensemble des contrats. Cette stratégie n'est pas optimale, car il s'agit d'un besoin récurrent de la Ville, sans compter que chaque fournisseur doit installer son propre équipement, ce qui engendre des coûts qu'il doit inclure dans le prix mensuel indiqué dans la soumission. Par conséquent, un seul contrat réalisé sur une plus longue période ou comportant des options de prolongation aurait pu permettre divers montages financiers de la part de fournisseurs potentiels et aurait favorisé une plus grande concurrence. De plus, les différentes décisions stratégiques prises par le STI ont entraîné des coûts supplémentaires d'environ 6 000 \$ pour la Ville, ainsi que des inefficiences de gestion par le fait que le processus d'acquisition a été réalisé à plusieurs reprises.
- Dans un autre cas, en novembre 2012, le STI a procédé à un appel d'offres public pour obtenir des services d'architectes et d'analystes. À ce moment, le STI a payé des taux horaires de 78 \$ et de 55 \$ pour deux ressources. En décembre 2013, le contrat a été résilié alors qu'il restait encore des fonds disponibles pour payer la première ressource et deux années pour le contrat de la deuxième ressource. Pourtant, en janvier 2014, la première ressource a été réengagée sans qu'il y ait d'appel d'offres, comme le prévoit la politique d'approvisionnement de la Ville, à un taux horaire de 142 \$, soit un taux 82 % plus élevé que le taux précédent. De plus, la deuxième ressource a aussi été réengagée en juin 2014 au taux horaire de 90 \$, soit un taux 64 % plus élevé que lors de l'appel d'offres de novembre 2012. Cette situation révèle une stratégie qui non seulement n'a pas permis de mettre en concurrence différents fournisseurs, mais qui en plus s'est soldée par une augmentation importante des taux horaires pour les mêmes ressources.

**174.** Par ailleurs, pour les 16 appels d'offres sur invitation analysés, le STI n'a pu démontrer qu'il effectuait une rotation des fournisseurs, comme le recommande la Ville de Québec dans sa politique d'approvisionnement.

**175.** Enfin, nous avons noté une pratique qui pourrait faire l'objet d'une réflexion de la part du STI et du SA. Des choix technologiques effectués par la Ville contribuent, dans une certaine mesure, à restreindre la concurrence. Parmi les appels d'offres où une seule soumission a été obtenue, certains étaient liés à des choix technologiques qui amenaient la Ville à privilégier des produits ou des services. Ces choix peuvent être nécessaires pour un certain temps, mais ils ne sont pas immuables. Les besoins évoluent, tout comme les solutions offertes sur le marché. Il est important, dans la mesure du possible, que la Ville reste ouverte à d'autres technologies qui, sur un horizon à moyen et long terme, pourraient être avantageuses.

## RECOMMANDATIONS

**176.** Nous avons recommandé au STI, en collaboration avec le SA :

- d'établir, pour toute acquisition, une stratégie qui assure une mise en concurrence bénéfique pour la Ville et qui laisse le temps nécessaire à son plein exercice;
- d'effectuer et de démontrer, pour les appels d'offres sur invitation, la rotation des fournisseurs invités.

## COMMENTAIRES

### STI | 8 juillet 2016

« Les domaines de spécialisation des TI comprennent certaines contraintes qui limitent les stratégies d'acquisition : évolution constante des besoins, cybersécurité, nombre limité de fournisseurs dans certains champs de spécialités, la présence de certains monopoles (ex. : fournisseurs en télécommunication), etc.

Les possibilités d'arrimage seront évaluées en collaboration avec le Service des finances et le Service des approvisionnements afin d'adapter les pratiques de gestion contractuelle et nos stratégies d'acquisition.

Bien que le Service des TI effectue la rotation de ses fournisseurs, le Service des TI améliorera ses pratiques afin de pouvoir démontrer de façon systématique la rotation des fournisseurs.

Un processus sera élaboré et déployé en collaboration avec le Service des approvisionnements. »

**SA | 8 juillet 2016**

« Nous sommes d'accord avec [les] recommandation[s].

Selon la Politique d'approvisionnement, le service client doit, notamment, prévoir le processus d'acquisition dans sa planification de projets, en :

- 1) tenant compte des délais inhérents;
- 2) définissant son besoin.

En collaboration avec le STI, nous travaillerons à améliorer leur stratégie d'acquisition afin d'optimiser la mise en concurrence.

En collaboration avec le STI, nous travaillerons à mettre des mesures pour faciliter la rotation des fournisseurs.

Dans un rapport précédent du vérificateur général, ce dernier avait émis une recommandation similaire applicable pour l'ensemble de la Ville.

D'ici la mise en place de SIVIQ 2.0, qui facilitera la rotation des fournisseurs, des mesures temporaires ont été prises, à savoir :

- Une note a été transmise à l'ensemble des services les avisant qu'ils devaient faire la démonstration de la rotation des fournisseurs et que nous requerrons la démonstration en janvier de chaque année.
- En janvier de chaque année, nous avons requis cette démonstration à chacun des services de la Ville. La démonstration du STI a été requise par le vérificateur général.
- Avec la mise en place du portail des fournisseurs (SIVIQ 2.0), la rotation sera grandement facilitée. »

## Estimation des coûts

**177.** À la suite de l'analyse des besoins et de la prise en compte des solutions offertes sur le marché, le requérant doit effectuer une estimation rigoureuse des coûts afin de s'assurer de payer un juste prix. Sur la base de cette estimation, il est possible par la suite de procéder à une analyse des prix des soumissions et de comprendre davantage le comportement du marché. Malgré la rigueur pouvant être apportée à ces estimations, il arrive que des fournisseurs, pour diverses considérations, soumettent des prix qui s'écartent sensiblement de ceux estimés par le requérant.

**178.** Pour 67 % des 45 appels d'offres analysés, le requérant a produit et documenté une estimation des coûts. Par exemple, lors de l'acquisition d'un logiciel de saisie, le STI a été en mesure d'établir une estimation basée sur une analyse de marché réalisée auprès de fournisseurs potentiels.

**La documentation des estimations est adéquate pour 67 % des appels d'offres analysés.**

**179.** Par contre, pour 33 % des appels d'offres restants, l'estimation ne reposait pas sur des hypothèses appuyées d'une analyse ou n'était pas documentée. Dans certains cas, l'estimation avait été établie uniquement sur la base du budget disponible. Pour d'autres appels d'offres portant sur des services techniques ou professionnels, l'évaluation de l'effort nécessaire pour réaliser les travaux et le tarif horaire n'étaient pas appuyés par des analyses étayées.

#### RECOMMANDATION

**180.** Nous avons recommandé au STI de justifier les estimations de coûts des appels d'offres et de les documenter systématiquement.

#### COMMENTAIRES

**STI | 8 juillet 2016**

« Le Service des TI prend acte de la recommandation.

De façon générale, le Service des TI effectue l'estimation des coûts pour ses appels d'offres ou contrats de façon réaliste selon l'information à sa disponibilité.

Des améliorations au processus et aux livrables actuels seront déployées en collaboration avec le Service des approvisionnements pour rendre systématique la documentation des justifications des estimations des coûts. »

## Analyse des soumissions

**181.** La Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec mentionne que les requérants ont la responsabilité de s'assurer que les exigences techniques posées sont respectées. Pour les services professionnels, cette analyse est effectuée par un comité de sélection. Agissant à titre de secrétaires du comité, les conseillers du SA remplissent une grille d'évaluation et de pondération des offres et la font signer par les membres du comité. Cette grille précise les cotes attribuées à chaque fournisseur pour les différents critères, le prix des soumissions qui ont eu une cote d'au moins 70 % et la note globale.

**182.** Comme un appel d'offres n'a pas mené à l'attribution d'un contrat, notre vérification a porté sur 44 contrats. Pour les 11 contrats de services professionnels, l'analyse a été effectuée par un comité. Pour 11 des 33 autres contrats de biens et services, l'analyse effectuée pour démontrer la conformité technique de la soumission retenue, lorsque c'était nécessaire, n'a pas été documentée. Cette situation peut s'expliquer par le fait qu'il n'y a pas de directives données aux requérants à ce sujet. Il y a alors un risque que des contrats soient attribués à des fournisseurs qui ne respectent pas intégralement les exigences posées dans les appels d'offres.

Pour 11 contrats analysés, la conformité technique de la soumission retenue n'a pas été documentée.

**183.** De bonnes pratiques ont toutefois été constatées dans certains cas, notamment pour un appel d'offres de ressources spécialisées en architecture de système. Un tableau préparé par le requérant a permis une évaluation objective de l'ensemble des exigences posées à l'aide de critères prédéterminés.

**184.** Par ailleurs, une autre bonne pratique consiste à contacter les fournisseurs qui n'ont pas présenté de soumission afin d'en comprendre la raison. Le SA a adopté cette bonne pratique. D'ailleurs, certains fournisseurs communiquent d'eux-mêmes cette information avant l'ouverture des soumissions. Au cours de la vérification, nous avons analysé les raisons fournies par des fournisseurs qui n'ont pas soumissionné. Pour sept d'entre elles, les réponses soulèvent des aspects sur lesquels le STI pourrait éventuellement intervenir. Par contre, nous n'avons pas obtenu l'évidence que l'information ainsi recueillie a été analysée en vue d'ajuster, s'il y a lieu, les prochains appels d'offres en éliminant les contraintes qui pourraient avoir pour effet de réduire la concurrence.

**185.** Nous nous sommes intéressés à l'indépendance des membres des comités de sélection. À cet égard, nous avons constaté qu'à chaque fois qu'un tel comité a été constitué, tous les membres ont signé un formulaire d'engagement afin de confirmer, entre autres, leur indépendance et l'absence de conflits d'intérêts à l'égard des soumissionnaires.

**186.** En ce qui a trait aux prix des soumissions, nous avons analysé le travail fait par la Ville pour s'assurer qu'elle paie un juste prix. Avant l'attribution d'un contrat, il est pertinent que le STI analyse tout écart important entre l'estimation de la valeur des biens et services et le prix de la plus basse soumission. Une bonne pratique consiste aussi à examiner les écarts entre les soumissions. L'objectif est d'obtenir une assurance raisonnable que les soumissionnaires comprennent bien les services demandés et qu'ils n'ont pas recours à des manœuvres pouvant aller à l'encontre des intérêts de la Ville.

**187.** Pour les tests effectués, nous avons comparé le montant des estimations avec le prix des adjudicataires. Le tableau 6 présente la répartition des contrats en fonction des écarts observés.



**Tableau 6 – Répartition des contrats vérifiés selon les écarts entre les estimations et le prix des adjudicataires**

Écart entre l'estimation et le prix de l'adjudicataire (%)	Nombre de contrats de moins de 100 000 \$	Nombre de contrats de 100 000 \$ ou plus	Total
-11 % ou plus	1	2	3
De -10 % à 0 %	2	4	6
De 1 % à 10 %	9	3	12
11 % ou plus	14	9	23
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>44</b>

**188.** Sur 10 des 11 contrats de 100 000 \$ ou plus dont l'estimation était inférieure ou supérieure de plus de 10 % par rapport au prix de l'adjudicataire, des explications quant à ces écarts figuraient aux dossiers. Par contre, pour un dossier, il n'y avait aucune explication. Pour les 15 contrats de moins de 100 000 \$ où il y avait un tel écart, seuls 2 comportaient cette information. Il est à noter que de telles explications ne sont pas demandées par le SA pour les contrats de moins de 100 000 \$.

**189.** Pour ce qui est des écarts entre les soumissions, aucune analyse n'a été effectuée par le STI, bien que 9 appels d'offres comportaient des soumissions dont l'écart de prix était de plus de 50 % entre la plus basse soumission et la plus élevée.

## RECOMMANDATIONS

**190.** Nous avons recommandé au STI :

- de documenter le travail réalisé pour s'assurer de la conformité technique des soumissions avec les exigences posées;
- d'examiner, préalablement à l'attribution des contrats, tout écart important entre les prix :
  - de l'estimation et de la soumission retenue;
  - des soumissions.

**191.** Nous avons recommandé au SA d'analyser, lorsque cela s'applique, les explications des fournisseurs qui n'ont pas soumissionné afin d'améliorer les appels d'offres subséquents.

**COMMENTAIRES****STI | 8 juillet 2016**

« Le Service des TI prend acte [des] recommandation[s].

Bien que le Service des TI s'assure de la conformité technique des soumissions, le Service des TI améliorera ses pratiques afin que la documentation de ce travail se fasse de façon plus systématique.

Des améliorations au processus et aux livrables actuels seront déployées en collaboration avec le Service des approvisionnements.

Bien que le Service des TI analyse souvent les écarts importants de prix, des améliorations au processus et aux livrables actuels seront déployées en collaboration avec le Service des approvisionnements. »

**SA | 8 juillet 2016**

« Le SA mettra en place un formulaire documentant les motifs de non-participation à un appel d'offres. Ce formulaire sera transmis au STI dans un objectif d'amélioration continue. »

**Octroi des contrats**

**192.** La dernière étape du processus d'acquisition consiste, pour le SA et le STI, à octroyer le contrat selon la réglementation en vigueur, au fournisseur ayant présenté la soumission conforme la plus basse.

**193.** À l'exception d'un cas, les contrats ont été octroyés selon les exigences de la loi et de la Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec. Dans ce cas, le contrat pour obtenir les services d'un responsable de projet a été attribué à la ressource qui a réalisé l'avant-projet. Nous considérons que les règles n'ont pas été équitables pour tous, puisqu'un soumissionnaire détenait de l'information que ses concurrents n'avaient pas. Il y a lieu de noter aussi que parmi les trois soumissions reçues, seule celle de ladite ressource a été jugée conforme quant aux respects des exigences techniques.

**Les contrats ont été octroyés  
selon les exigences,  
sauf dans une situation.**

**194.** Également, au cours de notre vérification, une validation auprès du RENA nous a permis de constater qu'aucune firme adjudicataire n'y était inscrite. À ce sujet, le SA effectue une vigie des entreprises de la région de Québec inscrites au Registre des entreprises non admissibles à des contrats publics et désactive à son fichier des fournisseurs toute entreprise y figurant.

**195.** Selon la valeur du contrat et le type de contrat, des instances différentes sont habilitées à approuver les contrats. À l'exception d'un avis de modification qui a été approuvé distinctement, alors qu'il aurait dû être jumelé au contrat initial, les approbations requises ont été obtenues.

**196.** Par ailleurs, la qualité des estimations produites est importante lorsqu'une seule soumission conforme est obtenue et que son prix est élevé. En effet, la Loi sur les cités et villes<sup>18</sup> autorise les villes à négocier un prix à la baisse, sans toutefois modifier la nature du contrat, si le prix de la soumission accuse un écart important avec l'estimation établie par le requérant de l'appel d'offres. Dans un tel cas, l'estimation permet de soutenir la négociation en vue d'obtenir un juste prix. Parmi les appels d'offres vérifiés, il y en avait treize où un seul soumissionnaire a répondu à l'appel. Parmi ceux-ci deux ont reçu une soumission où il y avait un écart de 10 % ou plus entre le prix et l'estimation, ce qui a permis à la Ville de négocier avant d'octroyer le contrat.

**197.** Enfin, nous avons analysé la justification et l'approbation relatives aux 28 contrats octroyés selon l'une ou l'autre des dérogations permises par la Loi sur les cités et villes<sup>19</sup>. Nous avons constaté que ces dérogations étaient justifiées et que les contrats étaient généralement approuvés par les instances appropriées. Les dérogations invoquées concernent principalement des contrats :

- pour acquérir un progiciel ou un logiciel compatible avec des systèmes, progiciels ou logiciels existants;
- pour obtenir l'usage de droits exclusifs, tels que des licences;
- pour acquérir des biens et services auprès d'un organisme sans but lucratif ou d'un organisme public au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels<sup>20</sup>.

## Suivi des contrats

**198.** À la suite de l'octroi d'un contrat, le requérant, ou une personne désignée par ce dernier, doit en effectuer le suivi pour s'assurer que les biens ou les services décrits dans l'appel d'offres sont obtenus dans les délais et au prix convenus. Dans 90 % des cas, soit 38 des 42 contrats vérifiés, nous avons constaté la présence de contrôles à cet effet, et leur application est confirmée, entre autres, par la signature apposée sur la facture et l'autorisation de paiement transmise au Service des finances.

**Pour 90 % des cas analysés,  
il y a des contrôles en place  
pour assurer le suivi  
des contrats.**

---

18. *Op. cit.*, art. 573.3.3.

19. *Op. cit.*

20. Québec, *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, chap. A-2.1, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

**199.** Un autre élément à surveiller est la substitution de ressources humaines après l'octroi d'un contrat de services professionnels ou techniques. Lorsqu'un fournisseur fait une telle demande, le STI doit s'assurer que les ressources de remplacement répondent aux exigences décrites dans l'appel d'offres et qu'elles possèdent au minimum des compétences équivalentes aux ressources qui ont été évaluées au départ. Ces analyses doivent être documentées, tout comme celles menées lors de l'évaluation des soumissions. Pour les quatre situations où les ressources annoncées n'ont pas été celles qui ont réalisé le mandat, le STI a obtenu le curriculum vitae des nouvelles ressources proposées et, dans certains cas, ces dernières ont été rencontrées. Par contre, pour les deux contrats de services professionnels, nous n'avons pas retracé d'analyse au dossier visant à s'assurer que les ressources de remplacement étaient équivalentes aux ressources initialement proposées. Le manque de souci à cet égard peut nuire à la qualité des travaux et constituer une iniquité pour d'autres fournisseurs.

**200.** Lors de la réalisation d'un contrat, il est parfois nécessaire d'effectuer des travaux supplémentaires par rapport à ce qui était prévu au départ. Il est important d'exercer un contrôle de ces modifications pour s'assurer qu'elles ne changent pas la nature du contrat, dans un objectif d'équité envers les soumissionnaires qui auraient pu être retenus en fonction de ces nouvelles bases. Sur les 44 contrats vérifiés, 8 ont nécessité des avis de modification, ce qui représente 18 % d'entre eux. Dans un cas, nous avons jugé que la modification n'était pas accessoire, puisqu'elle faisait référence à un besoin supplémentaire formulé 17 mois plus tard par une autre unité administrative à l'égard de numériseurs et des licences y afférentes. Les nouveaux besoins, qui auraient dû faire l'objet d'un nouveau processus d'appel à la concurrence, ont entraîné une majoration du prix de 22 % par rapport à celui de l'appel d'offres initial.

**201.** Certains appels d'offres incluent une clause de pénalité, qui s'applique lorsque des exigences importantes ne sont pas respectées. Il peut s'agir, par exemple, du non-respect de la date de livraison, d'un changement non autorisé de ressources en cours de mandat ou encore d'une performance en deçà des cibles fixées. Des 44 contrats analysés, 22 contenaient une clause de pénalité, mais la Ville n'a pas eu à l'appliquer.

**202.** Hormis l'absence de documentation entourant les analyses réalisées lors de la substitution de ressources, le STI exerce un suivi des contrats adéquat.

#### RECOMMANDATION

**203.** Nous avons recommandé au STI de documenter les analyses qu'il mène pour s'assurer que les ressources de remplacement proposées par les fournisseurs respectent les exigences de l'appel d'offres sans diminuer l'expertise présentée initialement.

## COMMENTAIRES

### STI | 8 juillet 2016

« Le Service des TI prend acte de la recommandation.

Bien que le Service des TI analyse généralement les ressources de remplacement proposées par les fournisseurs, le Service des TI s'assurera que la documentation de cette analyse soit faite de façon plus systématique.

Des améliorations au processus et aux livrables actuels seront déployées en collaboration avec le Service des approvisionnements. »

## Analyse du marché

**204.** La Ville doit s'assurer de payer un juste prix pour les biens et services dont elle a besoin. À cette fin, il est nécessaire qu'elle effectue une surveillance pour s'assurer que la concurrence s'exerce de façon optimale. Pour ce faire, elle dispose de données sur la façon dont le marché réagit aux appels d'offres qu'elle présente, tant par rapport à des fournisseurs qui ont participé qu'à ceux qui se sont abstenus.

**205.** Nous avons constaté que le SA n'effectue pas d'analyse globale de ces données pour détecter des indices de problèmes au regard du marché des TI. L'information disponible n'est d'ailleurs pas structurée, ce qui complexifie son analyse. De plus, certaines données se sont avérées inexactes. Par exemple, les estimations de coûts consignées dans un formulaire interne n'incluaient pas toujours les taxes.

**Le SA n'effectue pas d'analyse pour détecter des indices de problèmes au regard du marché.**

**206.** L'analyse sommaire réalisée dans le cadre de nos travaux sur les 155 appels d'offres ouverts de janvier 2012 à juin 2015 a fait ressortir certains éléments qui devraient être analysés par la Ville pour évaluer si les situations suivantes sont adéquates ou non dans le cours normal des affaires :

- 78 % de la valeur des contrats concernent 15 fournisseurs, ce qui représente 28 % des contrats en nombre;
- pour 26 % des appels d'offres, soit 41, il n'y a eu qu'une seule soumission et en moyenne, il n'y a que 2,6 soumissions déposées par appel d'offres;
- pour les 10 contrats les plus importants, qui représentent 57 % de la valeur totale des contrats, il n'y a eu qu'entre un et trois soumissionnaires par appel d'offres;
- 35 fournisseurs ont obtenu tous les contrats pour lesquels ils ont soumissionné, pour une valeur de 25,7 M\$, alors qu'à l'inverse, 61 fournisseurs qui ont présenté un total de 77 soumissions n'ont jamais obtenu de contrat, soit 47 % d'entre eux.

**207.** Combiné au fait qu'il y a parfois un écart important de prix entre les soumissions, ces faits devraient amener le SA à s'interroger sur le caractère adéquat du dispositif mis en place pour profiter au maximum de la concurrence du marché des TI.

#### RECOMMANDATION

**208.** Nous avons recommandé au SA d'effectuer périodiquement une analyse du marché des TI et, s'il y a lieu, de suggérer des stratégies pour contrer les problèmes ciblés.

#### COMMENTAIRES

##### SA | 8 juillet 2016

« Nous sommes d'accord avec la recommandation.

En fonction de la capacité du SA et en collaboration avec le Service des TI, une analyse du marché des technologies de l'information sera initiée pour augmenter le nombre potentiel de fournisseurs dans les contrats où la compétition est restreinte. »

#### COMMENTAIRES GÉNÉRAUX SUR LE RAPPORT

##### STI | 8 juillet 2016

« Dans un contexte d'amélioration continue, le Service des TI est généralement en accord avec les résultats de la vérification et les recommandations formulées.

Comme le rapport fait état de constats sur des appels d'offres réalisés de 2012 à 2015, nous avons inclus, dans nos commentaires, les améliorations apportées au processus d'adjudication et de gestion des contrats en technologies de l'information depuis ce temps.

Le Service des TI tient à vous informer que, depuis l'été 2015, il a entrepris un vaste chantier de modernisation du Service des TI dont l'un des objectifs principaux est de renforcer la gouvernance notamment au niveau de l'adjudication et de la gestion des contrats.

Depuis janvier 2016, un conseiller en technologie de l'information de la Division du soutien à la stratégie des services TI assure la coordination du processus de gestion contractuelle comprenant, entre autres, l'ensemble des appels d'offres de plus de 25 000 \$ du Service des TI en collaboration avec le Service des approvisionnements.

Une partie de son travail consiste notamment à :

- Conseiller les gestionnaires et les conseillers du Service des TI dans l'élaboration d'appels d'offres;
- Former, en collaboration avec le Service des approvisionnements, les gestionnaires et les conseillers du Service des TI;
- Élaborer un tableau de suivi des appels d'offres en cours et à venir au Service des TI;
- Valider les besoins et la pertinence des nouvelles acquisitions;
- Obtenir l'approbation du comité de portefeuille de projets du Service des TI sur la stratégie d'acquisition et démarrer le processus d'appel d'offres;
- Dresser et communiquer un inventaire des bonnes pratiques en matière de gestion contractuelle TI;
- Assurer une gestion adéquate des documents relatifs aux contrats (gestion documentaire);
- Animer des rencontres aux deux semaines avec les acheteurs du Service des approvisionnements affectés au Service des TI pour faire le point sur les appels d'offres en cours et ceux à venir;
- Assurer l'amélioration continue du processus de la gestion contractuelle. »

**SA | 8 juillet 2016**

« Le Service des approvisionnements (SA) est en accord avec les recommandations du rapport. »

## Annexe – Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de la *Loi sur les Cités et Villes*, des politiques d'approvisionnement et de gestion contractuelle de la Ville, ainsi que des meilleures pratiques dans le domaine.

### Objectif de vérification

S'assurer que le STI et le SA ont mis en place des moyens pour octroyer les contrats en technologies de l'information de façon à obtenir les biens et les services désirés au meilleur coût et dans les délais fixés, en conformité avec la réglementation en vigueur.

### Critères de vérification

- Le STI définit clairement les besoins et l'échéancier préalablement au processus d'acquisition.
- Le STI procède à une estimation rigoureuse des coûts à partir d'une information fiable et des hypothèses réalistes.
- Les spécifications contenues dans les documents d'appel d'offres sont détaillées et justifiées sans restreindre indûment la concurrence.
- Les règles suivantes, de la Loi, de *la Politique d'approvisionnement de la Ville* ou de *la Politique de gestion contractuelle* sont appliquées :
  - la rotation des fournisseurs invités pour les appels d'offres sur invitation;
  - le choix des fournisseurs;
  - la validation des soumissionnaires au Registre des entreprises non admissibles à des contrats publics;
  - la confidentialité des membres du comité de sélection pour les services professionnels;
  - la justification et la pertinence des dérogations.
- Tout écart significatif entre le prix des soumissions et l'estimation des coûts, de même que les écarts entre les soumissions, sont analysés par le SA et le STI avant l'attribution du contrat et les justifications des décisions prises sont documentées.
- Une analyse des soumissions est effectuée par le STI et celle-ci est documentée en fonction du devis avant l'octroi du contrat.
- Les contrats sont approuvés par les instances habilitées.



## Annexe – Objectifs et critères de vérification (suite)

### Objectif de vérification

Évaluer si la surveillance durant la réalisation des contrats et de la façon dont s'exerce la concurrence permet au STI et au SA de s'assurer que les fournisseurs assument les responsabilités qui leur incombent.

### Critères de vérification

- Le STI et le SA s'assurent que les demandes de modifications sont justifiées selon leurs compétences respectives.
- Le suivi des contrats effectué par le STI permet de s'assurer :
  - de la livraison de toutes les fonctionnalités et biens prévus dans les délais requis et au coût convenu;
  - de la substitution de toute ressource par une ressource équivalente.
- Les mesures prévues au contrat pour assurer sa réalisation sont appliquées avec diligence lorsqu'un élément n'est pas respecté.
- Des analyses sont menées périodiquement par le SA pour s'assurer que le dispositif d'octroi des contrats répond adéquatement aux besoins et des correctifs y sont apportés si nécessaire.



# CHAPITRE 4

## AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



## Synthèse

### Sur quoi porte cette vérification

- Plan directeur d'aménagement et de développement (PDAD) qui permet à la Ville de se projeter dans le futur et de définir ce qu'elle souhaite devenir
- Réglementation de la Ville et des arrondissements pour assurer l'encadrement de l'aménagement du territoire
- Programmes particuliers d'urbanisme (PPU) qui précisent la planification de certains secteurs du territoire

### Ce que nous avons trouvé dans cette vérification

#### **Encadrement et planification de l'aménagement du territoire**

- Absence d'une structure de gouvernance et de mécanismes pour coordonner la réalisation des pistes d'action figurant dans le PDAD
- Absence d'un portrait à jour et complet de l'état d'avancement du PDAD

#### **Uniformité et cohérence dans la réglementation relative à l'aménagement du territoire**

- Mécanisme de concordance qui permet de s'assurer qu'un règlement d'urbanisme d'un arrondissement et le Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme intègrent les exigences du document complémentaire du PDAD
- Différence entre les dispositions relatives aux demandes de dérogation mineure : une même demande peut être acceptée dans un arrondissement, mais refusée dans un autre
- Processus de modification des règlements d'urbanisme des arrondissements rigoureux et bien structuré
- Concordance entre les règlements d'urbanisme des arrondissements et les PPU

#### **Capacité à réaliser les projets permettant de concrétiser la vision du développement du territoire de la Ville**

- Absence de plans d'action pour les responsables des PPU
- Désignation d'un professionnel, pour chacun des PPU, responsable de s'assurer du développement du territoire
- Absence de comité de coordination pour chacun des PPU

#### **Nos conclusions**

- Le Service de la planification et de la coordination de l'aménagement du territoire doit davantage coordonner la mise en œuvre de ces plans pour assurer une progression de l'aménagement du territoire telle que planifiée par la Ville
- La concordance entre les différents règlements est assurée, mais il existe des écarts entre ce qui peut faire l'objet d'une dérogation mineure d'un arrondissement à l'autre



## Table des matières

<b>Mise en contexte.....</b>	<b>107</b>
Historique de la création de l'actuelle Ville de Québec, de l'agglomération de Québec et de la Communauté métropolitaine de Québec .....	107
Cadre législatif .....	108
Rôles et responsabilités.....	112
<b>Objectifs et portée de la vérification .....</b>	<b>113</b>
<b>Résultats de la vérification.....</b>	<b>114</b>
Encadrement et planification de l'aménagement du territoire.....	114
Uniformité et cohérence dans la réglementation relative à l'aménagement du territoire.....	117
Capacité à réaliser les projets permettant de concrétiser la vision du développement du territoire de la Ville .....	123
Annexe I – Description des responsabilités des services liés à l'aménagement du territoire.....	127
Annexe II – Objectifs et critères de vérification.....	129





## Liste des sigles

CMQ	Communauté métropolitaine de Québec
CUQ	Communauté urbaine de Québec
LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
MRC	Municipalité régionale de comté
PAE	Plan d'aménagement d'ensemble
PDAD	Plan directeur d'aménagement et de développement
PIIA	Plan d'implantation et d'intégration architecturale
PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement du territoire
PPU	Programme particulier d'urbanisme
RTC	Réseau de transport de la Capitale
SADU	Service de l'aménagement et du développement urbain
SAT	Service de l'aménagement du territoire
SPCAT	Service de la planification et de la coordination de l'aménagement du territoire



## Mise en contexte

**209.** L'aménagement du territoire regroupe les activités de mise en valeur du territoire qui visent à maintenir et à valoriser la qualité des milieux de vie ainsi que celle de l'environnement bâti et paysager. Ces activités touchent divers domaines : l'habitation, le design urbain, l'architecture du paysage, la conservation et la mise en valeur du patrimoine et, enfin, les transports. Ce dernier domaine est inclus dans les activités de l'aménagement du territoire, puisqu'il assure la mobilité des personnes et des biens en termes d'efficacité, de sécurité, d'économie et de confort, dans une perspective de développement durable.

**210.** En 2016, le budget associé à l'aménagement du territoire à la Ville de Québec est de 11,6 M\$ (dépenses annuelles sans les investissements). Ce budget se répartit comme suit : 6 M\$ pour l'aménagement et le développement urbain, 3 M\$ pour le Bureau du transport et 2,6 M\$ pour la planification et la coordination de l'aménagement du territoire.

## Historique de la création de l'actuelle Ville de Québec, de l'agglomération de Québec et de la Communauté métropolitaine de Québec

**211.** En 2002, les villes de la Communauté urbaine de Québec (CUQ) ont fusionné pour devenir la nouvelle Ville de Québec. Cette même année, la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) a été créée; elle regroupe la Ville de Québec, la Ville de Lévis, la municipalité régionale de comté (MRC) de La Jacques-Cartier, la MRC de La Côte-de-Beaupré et la MRC de L'Île-d'Orléans. La CMQ a compétence en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de planification et de suivi de la gestion des matières résiduelles, d'agriculture et de partage de la croissance de l'assiette fiscale.

**212.** En 2006, les Villes de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures ont choisi de se défusionner de la Ville de Québec, donnant la Ville de Québec telle que nous la connaissons aujourd'hui. La Ville de Québec et les deux villes défusionnées forment depuis ce temps l'agglomération de Québec, qui fait partie intégrante de la CMQ.

**213.** La Ville de Québec est un acteur central de l'agglomération de Québec et de la CMQ en termes de poids démographique, comme le démontre le tableau 1. La densité de population de la Ville de Québec étant plus importante que dans les autres villes et municipalités de l'agglomération et de la CMQ, la proportion de la population de la Ville de Québec par rapport à la population de l'agglomération ou de la CMQ est plus grande que la proportion de la superficie de la Ville par rapport à celle de l'agglomération ou de la CMQ.

**Tableau 1 – Importance de la Ville de Québec au sein de l’agglomération de Québec et de la Communauté métropolitaine de Québec en 2015**

	Population	Proportion de la population de la Ville de Québec (%)	Superficie (km <sup>2</sup> )	Proportion de la superficie de la Ville de Québec (%)
Ville de Québec	536 100	100,0	484	100,0
Agglomération de Québec	572 012	93,7	597	81,1
Communauté métropolitaine de Québec	790 027	67,9	3 582*	13,5

\* Cette donnée exclut les territoires non organisés.

Source : Communauté métropolitaine de Québec, 2015

## Cadre législatif

**214.** En 1985, bien avant la création de l’actuelle Ville de Québec, la CUQ (qui correspond aujourd’hui à l’agglomération de Québec) adoptait un schéma d’aménagement et de développement conformément à la Loi sur la Communauté urbaine de Québec<sup>21</sup>. Un tel schéma doit établir les lignes directrices de l’organisation physique du territoire à l’échelle d’une MRC ou d’une entité équivalente. Ce document doit notamment déterminer :

- les grandes orientations de l’aménagement du territoire;
- les grandes affectations du territoire pour les différentes parties de celui-ci;
- le périmètre d’urbanisation;
- les zones où l’occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique;
- les voies de circulation dont la présence fait en sorte que l’occupation du sol à proximité est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique.

**215.** Le schéma d’aménagement et de développement de 1985, qui est toujours en vigueur aujourd’hui, a été adopté dans l’esprit d’être conforme aux exigences de la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme (LAU), qui stipulait les éléments constitutifs minimaux d’un schéma d’aménagement et de développement.

21. Cette loi a été abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

**216.** À la suite de sa création en 2002 et de par sa compétence en aménagement du territoire, la CMQ devait élaborer un schéma métropolitain d'aménagement et de développement. Ce schéma aurait eu pour effet de faire perdre aux MRC qui composent la CMQ leur compétence en matière d'aménagement. Ainsi, afin que les MRC puissent maintenir cette compétence, une modification législative a été adoptée en 2010, faisant en sorte que la CMQ n'est plus tenue d'adopter un tel schéma. Toutefois, elle doit désormais se doter d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement du territoire (PMAD). Comme le définit la LAU, il s'agit d'un document qui établit les orientations et les objectifs permettant d'assurer une attractivité sur le territoire de la CMQ. Un PMAD doit notamment aborder :

- la planification du transport terrestre de même que la protection et la mise en valeur du milieu naturel, du milieu bâti et des paysages;
- l'identification de toute partie de territoire devant faire l'objet d'une planification intégrée de l'aménagement et du transport;
- la définition des seuils minimaux de densité selon les caractéristiques du milieu;
- la mise en valeur des activités agricoles;
- la définition des territoires voués à l'urbanisation optimale de l'espace.

**217.** C'est en juin 2012 que la CMQ s'est dotée d'un PMAD. Il contient treize stratégies regroupées en trois grandes priorités :

- structurer le développement du territoire et la croissance vers les pôles métropolitains en misant sur la mobilité durable;
- attirer autant de visiteurs que de nouveaux résidents et de nouvelles entreprises;
- miser sur un développement durable qui passe par une consommation rationnelle et optimale de l'espace et une utilisation judicieuse des ressources naturelles.

**218.** Entrée en vigueur en 2000 et à la base de la création de la CMQ, la Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais a obligé la Ville de Québec à se doter d'un plan directeur d'aménagement et de développement<sup>22</sup> (PDAD). C'est ainsi qu'en 2005, la Ville fusionnée de Québec a adopté son premier PDAD. Ce plan touche à un large éventail de sujets qui s'articulent autour de quatre grandes orientations :

- protéger, mettre en valeur et développer des environnements naturels et urbains de qualité;
- développer des milieux de vie favorisant le bien-être, la diversité et la croissance de la population;

---

22. Au sens de la LAU, ce document est équivalent à un plan d'urbanisme.

- favoriser le renforcement de la structure urbaine et la consolidation du territoire;
- soutenir le développement d'une économie diversifiée respectant les ressources et le potentiel du territoire.

**219.** Le PDAD devient donc la porte d'entrée d'un vaste chantier d'aménagement urbain pour lequel la Ville de Québec, à l'instar d'autres villes, se dote de différents outils pour sa mise en application. Parmi ces outils, il y a les programmes particuliers d'urbanisme (PPU), le plan de mobilité durable et le plan directeur du réseau cyclable. Le PDAD est « la politique officielle d'aménagement et de développement de la Ville » et, en outre, « le cadre de référence pour la mise à jour et l'élaboration des futurs plans de quartier à réaliser<sup>23</sup>». Toutefois, comme le mentionne la LAU, un « plan d'urbanisme [l'équivalent pour la Ville de Québec du PDAD] ne crée aucune obligation quant à l'échéance et aux modalités de réalisation des équipements et infrastructures qui y sont prévus<sup>24</sup> ».

**220.** En 2006, la défusion des Villes de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures a conduit à la création de l'agglomération de Québec, une entité administrative qui venait s'insérer entre la CMQ et la Ville de Québec. Selon la LAU, l'obligation d'avoir un schéma d'aménagement relève de la MRC ou de l'agglomération, imposant ainsi à la Ville ou à la municipalité d'avoir son propre plan d'urbanisme (ou PDAD pour la Ville de Québec), distinct du schéma de la MRC ou de l'agglomération. C'est ainsi que le schéma d'aménagement, initialement élaboré pour la CUQ et qui était toujours en vigueur, est devenu le schéma d'aménagement pour l'agglomération de Québec étant donné la similitude entre cette dernière et la CUQ à l'époque.

**221.** À l'heure actuelle, il y a donc :

- un PMAD à l'échelle de la CMQ qui date de 2012;
- un schéma d'aménagement à l'échelle de l'agglomération de Québec qui date de 1985 (il s'agit du schéma de la CUQ);
- un PDAD à l'échelle de la Ville qui date de 2005.

**222.** En ce qui concerne ce dernier plan, toutefois, le Règlement sur le plan directeur d'aménagement et de développement est continuellement mis à jour pour prendre en considération, par exemple, un nouveau PPU ou la création d'une aire d'affectation particulière dans un secteur spécifique de la Ville.

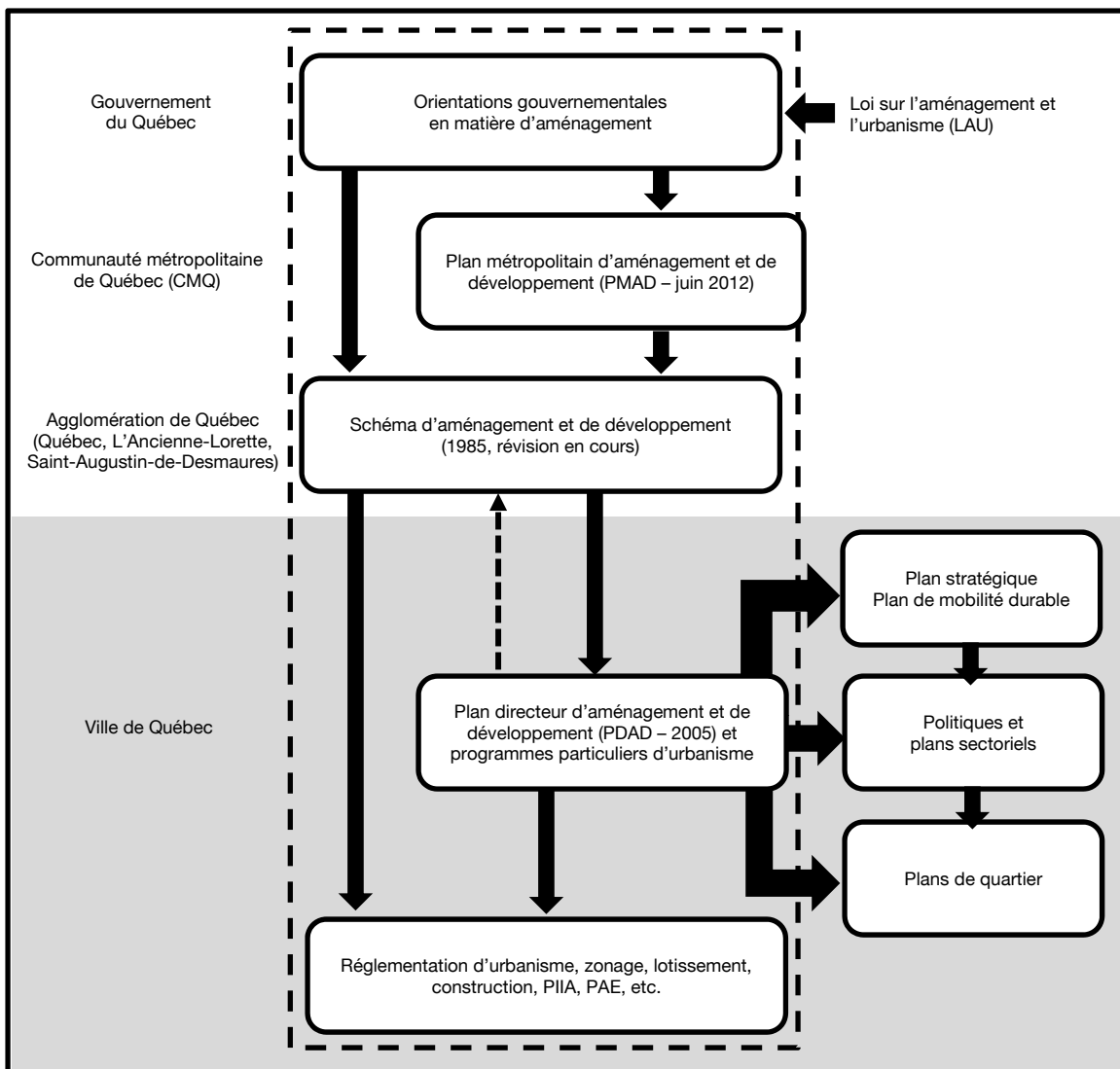
**223.** Lors de la création du PDAD, on a apporté des modifications au schéma de 1985 dans le but d'assurer l'arrimage entre les deux documents. La figure 1 présente les différents plans et schémas d'aménagement et de développement concernant la Ville de Québec.

---

23. Ville de Québec, *Règlement sur le plan directeur d'aménagement et de développement*, R.V.Q. 990, à jour au 6 octobre 2012, p. 4.

24. Québec, *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, chap. A-19.1, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016, art. 101.

**Figure 1 – Vue d’ensemble des différents documents relatifs à l’aménagement du territoire à la Ville de Québec**



Source : Tiré du *Règlement sur le plan directeur d'aménagement et de développement*, à jour au 6 octobre 2012, p. 3 (version adaptée).

**224.** La Ville de Québec n'est pas responsable de la gestion de l'aménagement du territoire à l'échelle de la CMQ. Elle y joue un rôle de conseiller auprès des élus. Toutefois, à l'échelle de l'agglomération de Québec, la Ville s'est vu confier le mandat de gérer les responsabilités de l'agglomération, notamment en matière d'aménagement du territoire. La Ville est donc responsable du schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération.

**225.** À la suite de l'adoption du PMAD en 2012 par la CMQ, l'agglomération de Québec devait, dans un délai de deux ans, revoir son schéma d'aménagement. La Ville aurait ensuite eu à réviser son PDAD en se basant sur le schéma révisé. En avril 2014, l'agglomération de Québec a demandé au gouvernement du Québec un délai additionnel pour réviser le schéma d'aménagement d'ici l'automne 2016, délai qui lui a été accordé.

**226.** La Ville de Québec est donc responsable de l'élaboration, de la gestion et de la révision du schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération et du PDAD. L'opérationnalisation de l'aménagement du territoire se fait à l'échelle des arrondissements. En effet, la Charte de la Ville de Québec établit que les conseils d'arrondissement exercent les compétences de la Ville qui sont prévues dans la LAU en ce qui a trait au zonage et au lotissement.

## Rôles et responsabilités

**227.** La Direction générale adjointe du développement durable a procédé, en juin 2014, à une révision de sa structure organisationnelle. En 2014, le Service de l'aménagement du territoire (SAT), qui comportait quatre divisions (urbanisme, design, architecture et patrimoine, et transport), a été dissous et remplacé par trois services distincts : le Service de l'aménagement et du développement urbain (SADU), le Service de la planification et de la coordination de l'aménagement du territoire (SPCAT) et le Bureau du transport. La mission de chacun de ces services, toujours sous l'autorité de la Direction générale adjointe du développement durable, a été redéfinie.

**228.** En novembre 2015, la Ville a procédé à une nouvelle restructuration de son administration. C'est ainsi que les trois nouveaux services dédiés à l'aménagement du territoire créés en 2014 sont passés sous la Direction générale adjointe à la qualité de vie urbaine. La mission de chacun de ces services est donnée ci-dessous. L'annexe I présente de manière plus précise les responsabilités de ces services.

**229.** Le SADU est composé de trois divisions, soit la Division de l'habitation, la Division du design urbain et de l'architecture du paysage et la Division de l'architecture et du patrimoine. Sa mission consiste à mettre en valeur le territoire en contribuant au maintien et à la valorisation de la qualité des milieux de vie et de l'environnement bâti et paysager.

**230.** Le SPCAT est composé de trois divisions, soit la Division de la coordination des projets de développement durable, la Division de la planification stratégique du territoire et la Section des projets spéciaux de développement. Sa mission est d'élaborer la vision de la Ville en ce qui a trait au développement, à l'aménagement du territoire et à la mobilité durable.



**231.** Quant au Bureau du transport, il a pour mission de déterminer les besoins en infrastructures routières et d'élaborer les plans de géométrie des rues, des trottoirs, des voies cyclables et des parcs de stationnement. Il est important de préciser que le Bureau du transport n'est pas responsable de la gestion du transport collectif. Celui-ci est sous la responsabilité du Réseau de transport de la Capitale (RTC).

## Objectifs et portée de la vérification

**232.** En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes<sup>25</sup>, nous avons réalisé un mandat de vérification d'optimisation des ressources portant sur l'aménagement du territoire. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables professionnels agréés du Canada.

**233.** Notre vérification visait, dans un premier temps, à évaluer la gouvernance de l'aménagement du territoire à la Ville. Nous avons également évalué la conformité de la Ville avec ses propres règles et politiques internes en matière d'aménagement du territoire. Enfin, nous avons déterminé si la structure mise en place par la Ville pour concrétiser la vision définie dans chaque PPU favorise l'efficacité et l'efficacé.

**234.** Étant donné la délégation de pouvoir par l'agglomération de Québec à la Ville de Québec pour l'aménagement du territoire, notre mandat a touché à la révision du schéma d'aménagement et de développement, qui est une compétence de l'agglomération. Toutefois, la gestion du PMAD, qui relève de la CMQ, a été exclue de la portée de la vérification étant donné que la Ville de Québec n'a pas une responsabilité à l'égard de ce document et de sa mise en application.

**235.** Nos travaux ont porté sur les services de la nouvelle structure en aménagement du territoire, soit le SADU, le SPCAT et le Bureau du transport.

**236.** La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion basée sur les objectifs de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments, probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances (voir l'annexe II).

**237.** Nos travaux visaient principalement les activités effectuées de 2013 à 2015. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en février 2016.

---

25. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

## Résultats de la vérification

**238.** Le PDAD est l'élément central de la planification de l'aménagement du territoire. La mise en œuvre du PDAD ne peut se faire uniquement par le SPCAT. Plusieurs pistes d'action relèvent d'autres services. Or les outils dont s'est doté le SPCAT pour travailler à la réalisation du PDAD font abstraction des réalisations à faire ou déjà faites par les autres services. Le SPCAT n'est donc pas en mesure d'avoir une vision d'ensemble de l'évolution des réalisations en matière d'aménagement du territoire s'inscrivant dans le cadre du PDAD.

**239.** La réglementation est l'outil de base pour un contrôle cohérent et structuré de l'aménagement du territoire. Cette réglementation est définie à partir de la vision établie dans le PDAD, cette vision étant reprise dans le Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme et dans les règlements des arrondissements sur l'urbanisme. Une concordance est assurée entre ces différents règlements. Dans certains cas bien particuliers, la réglementation ne peut être entièrement respectée et une dérogation mineure peut être accordée. Toutefois, il existe des écarts entre ce qui peut faire l'objet d'une dérogation mineure d'un arrondissement à un autre. Cette situation nous apparaît comme un manque d'équité entre les arrondissements.

**240.** Un des outils de plus en plus utilisés par la Ville pour encadrer le développement de son territoire est le PPU. Il s'agit d'un plan d'aménagement à petite échelle. Un PPU met de l'avant une série de pistes d'action ou de recommandations à réaliser par différents services de la Ville. Le SPCAT ne dispose pas d'un plan d'action particulier pour la réalisation des PPU. L'absence d'un tel plan fait en sorte qu'il n'y a pas de coordination planifiée avec les autres services pour la réalisation de projets s'inscrivant dans un PPU.

**241.** Nous concluons de manière générale que la Ville s'est dotée des mécanismes et plans nécessaires pour encadrer le développement et l'aménagement du territoire. Toutefois, nous considérons que le SPCAT doit davantage coordonner la mise en œuvre de ces plans, non seulement à l'interne, mais également de concert avec les autres services concernés, afin d'assurer une progression de l'aménagement du territoire telle que planifiée.

## Encadrement et planification de l'aménagement du territoire

**242.** Le plan directeur d'aménagement et de développement (PDAD) est l'outil permettant à la Ville de se projeter dans le futur, de définir ce qu'elle souhaite devenir et de se doter de mécanismes pour atteindre ce niveau de développement. Cet outil est au cœur de la planification du territoire de la Ville et c'est de celui-ci que découlent les diverses politiques et plans d'action relativement à l'aménagement du territoire. Il est donc important de vérifier que la Ville est en mesure de mettre en œuvre son PDAD et les différentes pistes d'action qu'il contient, d'en faire un suivi pour s'assurer que

l'aménagement du territoire reflète la vision que la Ville tend à atteindre et, au besoin, de le réviser selon les réalisations et les difficultés éprouvées.

### Mise en œuvre du PDAD

**243.** Le PDAD a été élaboré sous la responsabilité de l'ancien Service de l'aménagement du territoire (SAT). À l'époque, l'équipe d'élaboration du PDAD a pu compter sur la collaboration de plusieurs autres services et des arrondissements.

**244.** Bien que le PDAD ait des répercussions sur plus d'un service de la Ville, nous avons noté l'absence d'une structure de gouvernance et de mécanismes pour coordonner la réalisation des pistes d'action figurant sur le PDAD. Le SAT s'est concentré sur la planification et la réalisation des pistes d'action lui étant propres, laissant ainsi des pistes d'action sans mécanisme de mise en œuvre.

Absence de mécanismes  
pour coordonner  
la réalisation des  
pistes d'action.

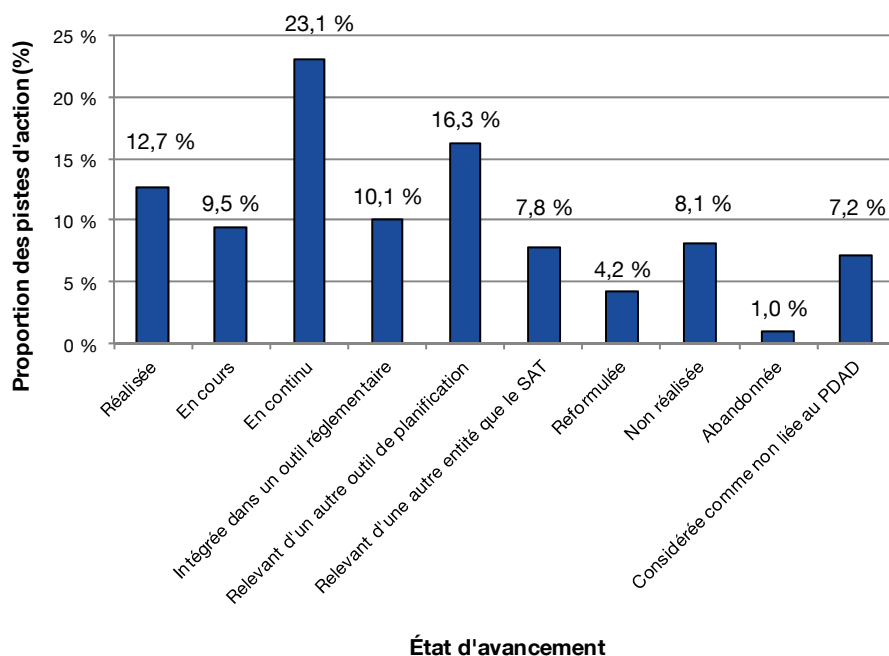
**245.** En effet, le SAT a élaboré un plan d'action pour la mise en œuvre du PDAD en 2009. Ce plan d'action ne peut toutefois pas être considéré comme le plan de la mise en œuvre du PDAD dans son ensemble, puisqu'il se limitait à 31 actions à réaliser sur 3 ans et celles-ci relevaient exclusivement du SAT, tandis que le PDAD contient environ 300 pistes d'action à entreprendre sur un horizon de 20 ans et concerne plusieurs services. De plus, à l'échéance du plan d'action en 2011, aucun nouveau plan n'a été préparé pour que la mise en œuvre du PDAD se poursuive. Ainsi, à partir de 2012, la gestion s'est articulée autour de plans particuliers, qui font partie du PDAD, comme le plan de mobilité durable.

### Reddition de comptes et révision du PDAD

**246.** Initialement, « la Ville [prévoyait] accompagner le PDAD d'un plan d'action dont elle [ferait] un suivi régulier afin de concrétiser ses intentions et de soutenir la mise en œuvre de ses orientations et objectifs<sup>26</sup> ». Or le Service de la planification et de la coordination de l'aménagement du territoire (SPCAT) n'a pas une lecture complète de la situation actuelle ni de ce qui a été réalisé jusqu'à maintenant par l'ensemble des services concernés. En effet, le seul bilan de l'état d'avancement de l'ensemble des pistes d'action du PDAD a été réalisé en 2011 par le SAT. Le graphique 1 présente la répartition des pistes d'action du PDAD en fonction de leur état d'avancement dressé par le SAT en 2011.

26. Ville de Québec, *Règlement sur le plan directeur d'aménagement et de développement*, R.V.Q. 990, à jour au 6 octobre 2012, p. 5.

**Graphique 1 – Répartition des pistes d'action du PDAD en fonction de leur état d'avancement en 2011**



**247.** Selon ce bilan, 12,7 % des pistes d'action avaient été réalisées, 9,5 % étaient en cours de réalisation, 23,1 % étaient mises en application de manière continue et 10,1 % avaient été intégrées dans un outil réglementaire, pour un total de réalisations partielles ou complétées d'environ 55 %. De plus, le SAT considérait que 7,8 % des pistes n'étaient pas sous sa responsabilité, que 7,2 % des pistes n'avaient pas de lien avec le PDAD, bien qu'elles y figuraient, et que 16,3 % des pistes relevaient non pas du PDAD, mais d'un autre outil de planification sous la responsabilité de ce service ou d'un autre. Ce sont donc plus de 30 % des pistes d'action qui, en l'absence d'une coordination avec les autres services de la Ville, n'ont pas été suivies par le SAT.

**248.** Le SPCAT devra remédier à cette absence d'un portrait à jour et complet de la situation avant d'entreprendre la révision du PDAD. Lorsque le schéma d'aménagement révisé sera adopté par l'agglomération, la Ville disposera, selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), d'un délai de deux ans pour réviser le PDAD. Avant de procéder à cette révision, le SPCAT se doit d'avoir un portrait à jour de la situation, de ce qui a été réalisé, de ce qui ne l'a pas été et des raisons justifiant les non-réalisations. Ainsi, il profitera de l'expérience passée pour apporter les correctifs requis au PDAD et assurer sa pertinence.

**Il n'y a pas de portrait à jour et complet.**

## RECOMMANDATIONS

**249.** Nous avons recommandé au SPCAT :

- de procéder à un état de la situation complet du PDAD avant sa révision de façon à connaître la progression de la mise en œuvre des pistes d'action figurant au PDAD actuel;
- de prévoir un mécanisme de coordination avec les autres services concernés par le PDAD et de procéder au suivi du PDAD et de sa reddition de comptes.

## COMMENTAIRES

**SPCAT | 9 juin 2016**

« Le bilan des pistes d'action prévues au PDAD sera réalisé avant de débiter formellement l'exercice de révision du PDAD.

Ce mécanisme sera établi. La plupart des services concernés par des actions de mise en œuvre du PDAD se retrouvent au comité de qualité de vie urbaine. Nous pourrions soumettre annuellement un bilan à ce comité. Par ailleurs, chacun des services pourrait nous désigner un représentant pour le suivi de leurs actions respectives.

Ce mécanisme devra être coordonné avec celui à mettre en place pour le suivi du plan d'action du SAD [schéma d'aménagement et de développement]. »

## Uniformité et cohérence dans la réglementation relative à l'aménagement du territoire

**250.** Si le PDAD est l'outil indiquant dans quelle direction la Ville cherche à développer son territoire, les règlements de la Ville et des arrondissements sont les outils pour en assurer l'encadrement. Or la réglementation en matière d'aménagement du territoire est en constante évolution. Autant le conseil municipal que les conseils d'arrondissement adoptent de nouveaux règlements qui modifient ceux en vigueur. Dans ce contexte, il est important que la Ville s'assure, par différents mécanismes, de la concordance entre les règlements. C'est ainsi que, dans le cadre de cette vérification, nous nous sommes assurés que les règlements en matière d'aménagement du territoire sont uniformes et cohérents entre eux et qu'ils sont en harmonie avec le PDAD.

### Respects des normes et critères du PDAD

**251.** La Charte de la Ville de Québec mentionne que « le plan d'urbanisme de la ville [terme légal au sens de la LAU pour désigner le PDAD] peut comprendre [...] un document complémentaire établissant des normes et des critères dont doivent tenir compte [...] les conseils d'arrondissement et obligeant ces derniers à prévoir, dans

un [...] règlement, des dispositions au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document<sup>27</sup> ».

**252.** Nous avons alors cherché à déterminer s'il y a une concordance entre les exigences figurant au PDAD et le Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme, duquel découlent les règlements d'urbanisme des arrondissements. Conformément à son règlement sur la délégation de pouvoir, le comité exécutif de la Ville a donné au directeur du SPCAT la responsabilité de formuler un avis de conformité ou de non-conformité au règlement sur le PDAD. En plus de cette délégation de pouvoir, la LAU précise le mécanisme à suivre pour assurer la conformité entre le PDAD et tout règlement de concordance. De plus, la Charte de la Ville précise comment ce mécanisme est structuré dans le contexte de la Ville de Québec. Il y a donc, à la lumière de la combinaison de ces différents textes légaux, un mécanisme de concordance qui permet à la Ville de s'assurer qu'un règlement d'urbanisme d'un arrondissement et le Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme intègrent les exigences figurant au document complémentaire du PDAD.

**253.** Pour ce qui est de la concordance entre les exigences figurant au document complémentaire du PDAD et les règlements d'urbanisme des arrondissements, il y a une application adéquate de ce mécanisme, puisque nous avons été en mesure de trouver les exigences dans ces règlements, soit avec une portée similaire ou de manière plus contraignante, ce qui est en accord avec la Charte de la Ville de Québec.

### **Outil permettant de faire le lien entre les modifications réglementaires et l'octroi des permis**

**254.** Dans le contexte où les modifications réglementaires sont courantes, la Ville s'est dotée d'un outil permettant de déterminer, pour un terrain donné, si un permis est requis pour la réalisation de travaux particuliers sur une propriété. Cet outil, appelé *L'assistant-permis*, est accessible tant par les employés de la Ville que par les citoyens. Il a été conçu en 2013 et mis en œuvre graduellement à l'interne au moyen de formations et de présentations, puis à l'externe jusqu'en 2014. Si l'outil est très utile pour déterminer si un permis est obligatoire, il est important qu'il soit constamment mis à jour. Ce travail est fait sous la responsabilité du SPCAT. D'ailleurs, celui-ci a conçu un manuel de pilotage étoffé qui présente, étape par étape, la procédure à suivre pour :

**Le manuel de pilotage  
qui présente la procédure  
à suivre est étoffé.**

- inscrire dans la base de données de l'outil un nouveau type de permis;
- intégrer un nouveau critère qui concerne l'aménagement du territoire;
- remplacer une fiche d'information qui doit être fournie à l'utilisateur.

---

27. Québec, *Charte de la Ville de Québec*, RLRQ, chap. C-11.5, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016, art. 72.2.

**255.** Les documents devant être modifiés pour la mise à jour de l'outil sont clairement indiqués dans ce manuel, tout comme leur emplacement de sauvegarde sur le réseau informatique de la Ville. Le manuel de pilotage décrit aussi les sources d'information à consulter pour connaître les changements apportés dans les règlements d'urbanisme.

### Équité entre les arrondissements pour les dérogations mineures

**256.** Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) définit une dérogation mineure comme suit : « procédure d'exception établie par règlement en vertu duquel le conseil peut autoriser la réalisation de travaux projetés ou la régularisation de travaux en cours ou terminés, lesquels ne satisfont pas à toutes les dispositions du Règlement de zonage ou de lotissement<sup>28</sup> ». Chaque arrondissement de la Ville s'est doté d'un tel règlement. Nous avons toutefois noté des divergences entre ceux-ci.

**257.** L'arrondissement de La Cité-Limoilou possède deux règlements sur les dérogations mineures selon le découpage des anciens arrondissements de La Cité et de Limoilou, avant la fusion en un seul arrondissement en 2009. Or ces deux règlements sont différents. Alors que le règlement sur les dérogations mineures de l'ancien arrondissement de Limoilou précise quelles sont les seules dispositions pour lesquelles une dérogation peut être demandée, le règlement de l'ancien arrondissement de La Cité mentionne les dispositions ne pouvant pas faire l'objet d'une telle demande. À titre d'exemple, dans le règlement de La Cité, une dérogation ne peut être accordée sur la densité d'occupation au sol (nombre de logements par hectare). Dans le règlement de Limoilou, il est fait mention qu'une dérogation peut porter sur la superficie minimale des bâtiments, sur les dimensions minimales et maximales d'un bâtiment ou sur l'espacement entre les bâtiments. Or une dérogation sur un ou plusieurs de ces aspects peut avoir une incidence sur la densité d'occupation au sol.

**258.** Il existe également des différences entre les arrondissements au sujet des dispositions ne pouvant pas faire l'objet d'une demande de dérogation mineure. À titre d'exemple, nous avons relevé les divergences suivantes :

**Les dispositions des dérogations mineures des arrondissements diffèrent.**

- le règlement de l'arrondissement de La Haute-Saint-Charles ne mentionne pas que l'abattage d'arbres n'est pas une disposition permettant une dérogation mineure, alors que quatre autres arrondissements incluent cette disposition dans les exclusions au règlement (Beauport, Charlesbourg, Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge, Les Rivières), ainsi que le règlement de l'ancien arrondissement La Cité;

28. MAMOT, « Règlement sur les dérogations mineures », *Affaires municipales et Occupation du territoire*, [en ligne], 2010. [<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/reglement-sur-les-derogations-mineures>].

- dans l'arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge, contrairement aux arrondissements des Rivières, de Charlesbourg et de La Haute-Saint-Charles, non seulement la dimension et la surface d'une enseigne ou d'une affiche ne peuvent faire l'objet d'une dérogation mineure, mais également le nombre d'affiches ou d'enseignes;
- lors du dépôt d'une demande de dérogation mineure, le comité consultatif d'urbanisme de l'arrondissement doit formuler, dans les 45 jours suivant la réception de la demande, un avis écrit à l'attention du conseil d'arrondissement relativement à la possibilité d'accorder ou non la dérogation mineure demandée. Toutefois, dans l'ancien arrondissement de Limoilou, au règlement sur les dérogations mineures qui est toujours en vigueur pour cette portion du territoire de l'arrondissement La Cité-Limoilou, le délai est de 35 jours.

**259.** Ainsi, une demande de dérogation mineure peut être acceptée dans un arrondissement, mais refusée dans un autre arrondissement. Ce manque d'équité peut également se manifester à l'intérieur de l'arrondissement La Cité-Limoilou, puisque le règlement sur les dérogations mineures est encore la combinaison de ceux des anciens arrondissements (avant 2009).

**260.** Le SPCAT est conscient des divergences qu'il peut y avoir entre les règlements sur les dérogations mineures des arrondissements. C'est pourquoi il a entamé, à l'automne 2015, un travail d'harmonisation des pratiques de traitement et d'analyse des demandes de dérogations mineures. Une série de recommandations a découlé de cet exercice. La mise en œuvre desdites recommandations est toutefois encore à faire et aucun échéancier n'a été prévu.

### **Processus de modification des règlements d'urbanisme des arrondissements**

**261.** En cas de modification à un règlement d'urbanisme relevant de la compétence de la Ville (le règlement sur le PDAD ou le règlement d'harmonisation sur l'urbanisme), les règlements d'urbanisme des arrondissements sont automatiquement amendés en même temps que l'amendement du règlement de la Ville. À l'inverse, c'est-à-dire lorsqu'un arrondissement a besoin d'effectuer une modification à son règlement d'urbanisme pour permettre, par exemple, la réalisation d'un projet sur son territoire tout en s'assurant de rester en harmonie avec les autres règlements d'urbanisme de la Ville, le processus de la demande de modification est détaillé. Ce processus comporte des formulaires à remplir, ainsi que des actions et des décisions à prendre par une série d'intervenants à la Ville.

**262.** Le processus précise des durées pour les différentes actions ou les temps d'attente avant qu'on puisse donner suite à une demande. Ce processus est en conformité avec le guide simplifié, accessible sur le site Web de la Ville, qui présente les grandes lignes du processus de demande d'amendement d'un règlement d'urbanisme.



**263.** Le règlement modifié de l'arrondissement n'entre en vigueur que lorsque celui-ci a reçu le certificat de conformité entre son règlement et les règlements de la Ville. Ce certificat est émis par un professionnel du SPCAT, conjointement avec le Service du greffe et des archives.

**264.** Il s'agit d'un processus rigoureux, bien structuré et qui prend en considération la participation des élus, des professionnels de la Ville et des arrondissements, ainsi que celle des citoyens. Nous avons analysé deux demandes de modification aux règlements d'urbanisme des arrondissements de La Haute-Saint-Charles et de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge. Dans les deux cas, nous avons constaté que le processus a été adéquatement suivi. Il y a eu :

**Le processus de modification des règlements est rigoureux et structuré.**

- une demande de modification au règlement d'urbanisme de l'arrondissement;
- une analyse par le SPCAT et l'émission d'un avis préliminaire favorable à la modification;
- la rédaction du règlement modifiant le règlement d'urbanisme de l'arrondissement;
- l'adoption du projet de règlement par le conseil d'arrondissement;
- la tenue d'une consultation publique sur le projet de modification réglementaire au conseil de quartier ou d'arrondissement et l'adoption par ce dernier d'une motion approuvant la modification;
- l'adoption du règlement modifiant le règlement par le conseil d'arrondissement;
- l'émission par le SPCAT et le Service du greffe et des archives du certificat de conformité du règlement modifié.

**265.** Nous avons toutefois constaté que dans le cas d'une des demandes de modification, le processus qui avait été entamé a été réamorcé en raison d'un changement à la demande de modification. Or la date attendue pour la modification réglementaire figurant au formulaire de demande n'avait pas été changée. Compte tenu de la durée habituelle du processus, il n'était pas possible de faire cheminer entièrement la demande avant cette date. Il ne s'agit pas d'une erreur significative, mais nous souhaitons porter à l'attention du SPCAT ce point afin qu'il s'assure de la conformité des demandes de modification réglementaire avec ce processus et qu'il puisse informer les arrondissements concernés de toute incompatibilité entre la demande et le processus que cette dernière devra suivre. Cela permettrait que tous les intervenants impliqués dans la demande de modification aient les mêmes attentes par rapport à l'issue du processus.

## Cohérence entre les règlements d'urbanisme des arrondissements et les programmes particuliers d'urbanisme

**266.** Nous avons examiné trois des quatre programmes particuliers d'urbanisme (PPU) actuellement en vigueur et avons comparé, pour chacun d'eux, certaines des nouvelles dispositions normatives aux dispositions normatives figurant dans le règlement d'urbanisme de l'arrondissement concerné afin de voir s'il y a concordance entre elles. Nous avons trouvé quelques écarts non significatifs, ce qui nous permet de conclure qu'il y a concordance entre ces deux niveaux de règlements.

**267.** Nous avons notamment constaté des exemples de bonne concordance entre ces niveaux de règlements. À titre d'exemple, voici ce qu'on stipule dans le PPU du secteur D'Estimauville :

Les règles d'urbanisme [applicables aux aires d'affectations détaillées] ainsi proposées devront obligatoirement être transposées au Règlement de l'arrondissement de La Cité-Limoilou sur l'urbanisme (R.C.A. 1V.Q.4). C'est non seulement le cas des usages, mais aussi d'autres normes exclusivement prescrites qui devront elles aussi être transposées dans les grilles de spécifications du règlement sur l'urbanisme à l'exclusion de toute autre spécification.

[...]

Toutes normes ou notes particulières autres que celles prévues au PPU et présentes aux grilles de spécifications du Règlement de l'arrondissement de La Cité-Limoilou sur l'urbanisme (R.C.A.1V.Q.4) à la date d'entrée en vigueur du PPU seront en conséquence retirées<sup>29</sup>.

### RECOMMANDATION

**268.** Nous avons recommandé au SPCAT de se doter d'un plan d'action et d'un processus de suivi pour la mise en application des recommandations que ce même service a faites en vue d'harmoniser les règlements des arrondissements sur les dérogations mineures.

### COMMENTAIRES

#### SPCAT | 9 juin 2016

« Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Il a été convenu avec le responsable du grand processus Aménager la ville selon le schéma [Ville de Québec], [...], que les arrondissements poursuivraient le suivi de la mise en œuvre de ce rapport de façon à harmoniser le processus et la réglementation applicable aux arrondissements. »

29. Ville de Québec, *Programme particulier d'urbanisme du secteur D'Estimauville*, R.V.Q. 1919, Service de l'aménagement du territoire, [s.d.], p. 23-24.

## Capacité à réaliser les projets permettant de concrétiser la vision du développement du territoire de la Ville

**269.** Depuis 2010, la Ville de Québec a élaboré et adopté quatre PPU et d'autres sont en cours de préparation. Comme le définit le MAMOT, il s'agit d'une « composante du plan d'urbanisme [...] [qui] permet d'apporter plus de précisions quant à la planification de certains secteurs qui suscitent une attention toute particulière de la part du conseil municipal<sup>30</sup> ». Compte tenu de la place que jouent les PPU dans l'aménagement du territoire, en définissant une vision pour un territoire bien défini, du fait qu'il y en a en cours d'élaboration et que leur contenu est présenté en consultation publique – sans toutefois que les citoyens puissent demander la tenue d'un référendum pour en bloquer l'adoption –, nous avons jugé important de vérifier si la Ville est adéquatement outillée pour réaliser la vision qu'elle met de l'avant par l'entremise des PPU, qui sont eux-mêmes annoncés dans le PDAD.

### Planification de la mise en œuvre d'un PPU

**270.** Tout comme le PDAD, le PPU est un document donnant une vision à long terme de l'aménagement d'un secteur précis. En introduction du document présentant le PPU du plateau centre de Sainte-Foy, la Ville indique clairement que ce PPU doit servir de guide pour le développement du secteur durant les 20 prochaines années. Considérant qu'un tel document doit servir à mettre en place un développement urbain sur un horizon aussi long, nous nous sommes demandés comment la Ville s'assurait de maintenir le cap vis-à-vis l'aménagement de ces portions de territoire.

**271.** Deux mécanismes figurent au PPU pour la mise en œuvre de ce développement. Dans un premier temps, les PPU de la Ville listent les dispositions normatives du plan d'affectation des sols : les usages permis pour chaque aire d'affectation (lots ou groupes de lots), la superficie maximale que peut avoir un bâtiment, la marge de recul à respecter, les exigences relatives à la protection des logements, le pourcentage d'occupation du sol et d'aires vertes exigé. Ces dispositions sont reprises dans les règlements d'urbanisme des arrondissements concernés. Dans un second temps, chaque PPU présente une série d'actions, de recommandations ou de pistes d'intervention (la terminologie varie d'un PPU à l'autre) visant à mettre en œuvre la vision évoquée dans le PPU. À titre d'exemple, voici quelques actions ou recommandations tirées de PPU :

- développer le caractère urbain en encourageant un mode d'implantation, des formes architecturales et des aménagements qui favorisent la marche et le vélo (PPU du secteur D'Estimauville – recommandation liée aux investissements immobiliers);

30. MAMOT, « Programme particulier d'urbanisme », *Affaires municipales et Occupation du territoire*, [en ligne], 2010. [<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/planification/programme-particulier-durbanisme>].

- réaménager l'axe Saint-Amable en lui donnant une image propre à son rôle de lien culturel entre le pôle du Grand Théâtre et du parc de l'Amérique-Française et le grand dégagement formé par la place George-V et le parc de la Francophonie (PPU de la colline Parlementaire – recommandation liée à la consolidation des liens à partir de concepts axés sur des modes de déplacement durables);
- aménager une nouvelle entrée à l'angle nord-est du parc Roland-Beaudin, par la création d'une ouverture à même la butte-écran permettant le passage d'un lien piétonnier entre l'intersection du chemin des Quatre-Bourgeois et de la route de l'Église et le cœur du parc (PPU du plateau centre de Sainte-Foy concernant les pistes d'intervention pour le parc Roland-Beaudin).

**272.** En fait, il s'agit davantage d'idées ou d'orientations sur lesquelles travailler que d'actions précises à réaliser. Tout comme pour le PDAD, où le caractère trop vaste des pistes d'action les rendait difficilement applicables sans un plan d'action précis, la mise en œuvre des actions ou recommandations figurant dans un PPU doit s'appuyer sur un plan d'action plus détaillé. Toutefois, les responsables au SPCAT des PPU ne sont pas outillés de tels plans d'action. Sans ces derniers, il ne leur est pas possible de faire un suivi global de l'état d'avancement des réalisations dans le cadre d'un PPU et encore moins d'avoir une vision globale de l'ensemble des réalisations à prioriser entre les différents PPU.

Les responsables  
ne sont pas outillés  
de plans d'action.

**273.** Si la Ville, et principalement le SPCAT, a pour responsabilité de mettre en œuvre un PPU, il n'en demeure pas moins que l'aboutissement d'un tel programme passe par la réalisation de projets privés qui doivent s'inscrire dans le cadre défini par le PPU. Dans ce contexte, le rôle de la Ville est de s'assurer que les promoteurs qui souhaitent réaliser un projet, sur un territoire visé par un PPU, l'effectuent dans le respect de la vision du PPU. Néanmoins, dans des projets particuliers et sur des terrains lui appartenant, la Ville peut lancer des appels de propositions pour obtenir de la part de promoteurs privés des projets reliés au PPU. C'est ce que la Ville a fait dans le cadre du PPU du secteur D'Estimauville pour le projet d'écoquartier.

### **Coordination de la mise en œuvre d'un PPU**

**274.** Bien qu'un PPU soit sous la responsabilité du SPCAT pour l'encadrement de sa réalisation, sa mise en œuvre passe par une collaboration et un travail combiné de plusieurs services, de par la nature des projets à réaliser pour que la Ville atteigne la vision souhaitée.

**275.** Nos travaux ont démontré que le SPCAT a nommé, pour chaque PPU en vigueur, un professionnel dans son service qui est responsable de s'assurer du développement du territoire dans le respect de la vision du PPU. Les services devant collaborer avec le SPCAT à la réalisation de projets s'inscrivant dans un PPU sont en mesure de déterminer les responsables des PPU.

**276.** Cependant, il n'y a pas de comité de coordination pour chacun des PPU. Si l'on combine ce manque à l'absence d'un plan d'action, il y a un risque que les services ne soient pas tous informés de la progression des projets s'inscrivant dans la mise en œuvre d'un PPU. Une telle situation peut entraîner la réalisation d'actions allant en sens opposé par différents services et la nécessité de déployer plus d'efforts pour ajuster les projets en cours de réalisation.

**Il n'y a pas de comité de coordination pour les programmes particuliers d'urbanisme.**

**277.** Un tel travail additionnel d'ajustement entre deux projets a été noté dans le cadre de la réfection de la route de l'Église, un projet s'inscrivant dans le PPU du plateau centre de Sainte-Foy. Ce PPU prévoyait, entre autres choses, à la fois le déménagement du marché public de Sainte-Foy près du centre sportif et la réfection de la route de l'Église. En février 2014, le comité exécutif de la Ville a autorisé le Service des approvisionnements à mettre en vente l'immeuble de l'ancienne bibliothèque Monique-Corriveau, qui n'était plus utilisé par la Ville. Cet immeuble est situé à côté du marché public et au coin de l'avenue Roland-Beaudin et de la route de l'Église. En septembre 2014, la Ville a procédé à un appel d'offres public pour la vente du terrain. Or, dans le cadre du projet de réfection de la route de l'Église, le SAT et le Service de l'ingénierie envisageaient d'élargir cette route du côté ouest, où la Ville possède plusieurs terrains, dont celui de l'ancienne bibliothèque. Ainsi, la Ville n'avait pas à faire l'acquisition de terrains du côté est. Le SAT a donc dû demander en urgence à la Direction générale de la Ville d'intervenir afin de produire un addenda à l'appel d'offres pour conserver une portion du terrain de l'ancienne bibliothèque. La Direction générale a donné son approbation à cette modification de l'appel d'offres. Sans cette intervention rapide du SAT et de la Direction générale, la Ville se serait engagée à vendre ce terrain, ce qui aurait compromis les plans de réfection de la route de l'Église ou, à tout le moins, entraîné une hausse du coût de réalisation du projet, en raison de l'acquisition de terrains qu'il aurait fallu faire du côté est de la route. Si, au final, les projets ont pu être réalisés, il n'en demeure pas moins que le SAT a fait face à un surplus de travail afin de s'assurer que les projets puissent se réaliser comme prévu parce que tous les services de la Ville n'étaient pas au fait de l'évolution des projets s'inscrivant dans ce PPU.

**278.** Par ailleurs, bien que globalement il n'y ait pas de comité de coordination pour la mise en œuvre d'un PPU, la Ville met en place des comités multiservices lors de la réalisation de certains projets pouvant s'inscrire dans le cadre d'un PPU. Ce fut notamment le cas pour la réalisation du projet de l'écoquartier D'Estimauville. Agissant comme maître d'œuvre de ce projet, la Ville a formé un comité avec des professionnels provenant des différents services concernés ainsi qu'avec des représentants de l'arrondissement concerné et du RTC. Les rôles et responsabilités des deux chargés de projet étaient bien définis, tout comme l'objet global du comité. Ce comité s'est réuni à différentes étapes du projet pour faire le point sur son état d'avancement, tout en validant différents concepts du projet. Sans dire qu'il s'agit d'une formule qui doit être répliquée pour tous les projets d'aménagement du territoire, nous soulignons tout de

même la pertinence d'avoir un tel comité pour assurer le suivi de l'état d'avancement d'un projet et la cohérence entre les différents services concernés dans le cadre de l'interprétation du projet à réaliser.

### RECOMMANDATION

**279.** Nous avons recommandé au SPCAT de se doter de mécanismes lui permettant de coordonner la mise en œuvre des PPU avec les autres services concernés, d'en faire un suivi et une reddition de comptes appropriée et de faciliter le partage d'informations entre les services relativement à la réalisation des projets appuyant la vision énoncée dans un PPU.

### COMMENTAIRES

#### **SPCAT | 9 juin 2016**

« Nous proposons de produire annuellement un bilan des plans d'action des PPU au comité de qualité de vie urbaine. Ce comité regroupe les directeurs des Services de l'aménagement et du développement urbain, du développement économique et grands projets, de l'eau et l'environnement, de l'ingénierie, de la planification et de la coordination de l'aménagement du territoire et de la protection contre l'incendie ainsi que le Bureau du transport. Ce comité est sous la responsabilité de la Direction générale adjointe de la qualité de vie urbaine.

Description des responsabilités des services en lien avec l'aménagement du territoire

Le 1<sup>er</sup> juin dernier, le comité exécutif a ajusté les responsabilités du SPCAT par le sommaire décisionnel RH2016-308. »

## **Annexe I – Description des responsabilités des services liés à l’aménagement du territoire**

Le Service de l’aménagement et du développement urbain (SADU) a la responsabilité de :

- susciter, en partenariat avec le milieu, des projets d’investissement résidentiels sur le territoire municipal en :
  - développant et en administrant des politiques, des stratégies et des programmes ayant pour but d’accroître la base fiscale de la Ville dans son champ d’intervention,
  - améliorant les conditions de logement de la population et la mise en valeur du cadre bâti de la Ville,
  - assistant la clientèle dans la mise en œuvre de ses projets;
- planifier et de concevoir des espaces publics (places, parcs et emprises de rues) en :
  - accompagnant les services municipaux et les arrondissements en matière de design urbain dans la planification, la revitalisation et le développement des quartiers et des réseaux d’espaces verts,
  - développant et en mettant en place de nouveaux outils de médiation urbaine;
- conserver et de mettre en valeur le patrimoine de la Ville de Québec sous tous ses aspects (histoire, archéologie, architecture et forme urbaine) en :
  - maintenant la concertation dans l’évolution du Vieux-Québec, site du patrimoine mondial de l’UNESCO,
  - gérant l’entente de développement culturel et la mise en œuvre de la programmation en collaboration avec le Service de la culture,
  - soutenant par son expertise la Commission d’urbanisme et de conservation de la Ville de Québec concernant l’intégration et la qualité architecturale des projets, de même que la conservation et la mise en valeur du patrimoine pour les territoires où la Commission exerce ses compétences.

## **Annexe I – Description des responsabilités des services liés à l'aménagement du territoire (suite)**

Le Service de la planification et de la coordination de l'aménagement du territoire (SPCAT) a la responsabilité :

- de maintenir et de réviser le schéma d'aménagement;
- d'élaborer le plan d'urbanisme (aussi appelé le PDAD) et de coordonner l'élaboration de plans et de politiques;
- de réaliser une veille stratégique, ainsi que diverses études et analyses en optimisant et en diffusant la connaissance du territoire;
- de soutenir les directions des arrondissements et les différents services pour la délivrance des permis de construire;
- de coordonner la mise en œuvre de projets spéciaux et de grands projets d'aménagement du territoire;
- d'amorcer et de coordonner des projets d'amélioration de la performance ayant des répercussions sur la qualité du milieu;
- de soutenir sa direction générale adjointe dans la planification, la coordination et le suivi de la performance des activités opérationnelles et financières des services sous la responsabilité de sa direction générale adjointe.

Le Bureau du transport a la responsabilité :

- de réaliser des études en matière de gestion de la circulation et du stationnement ainsi que des études sur la sécurité routière;
- d'élaborer et de mettre en œuvre les différentes interventions;
- d'assurer la gestion du stationnement tarifé;
- de coordonner la gestion des entraves majeures et d'accompagner les arrondissements dans l'analyse des diverses demandes formulées par la population;
- de concevoir et de mettre en œuvre les projets en matière de transport intelligent, ainsi que les projets d'infrastructures, les modes de fonctionnement et les plans de synchronisation des signaux lumineux;
- d'élaborer et de coordonner la mise en œuvre de stratégies, de plans d'ensemble, de politiques et du cadre réglementaire pour les divers modes de transport.



## Annexe II – Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des lois et règlements applicables, ainsi que des différents plans concernant la Ville en matière d'aménagement du territoire.

### Objectif de vérification

S'assurer que les services responsables ont une structure de gouvernance, ainsi qu'un processus de suivi et de reddition de comptes approprié relativement à l'aménagement du territoire qui s'appuient adéquatement sur le PDAD.

#### Critères de vérification

- Des mécanismes ont été mis en place afin de coordonner les services concernés dans la réalisation des pistes d'actions figurant au PDAD.
- Les services responsables ont un plan d'action adéquat pour mettre en œuvre les orientations et les objectifs définis dans le PDAD.
- Les services responsables font un suivi régulier et structuré de l'état d'avancement du plan d'action pour la mise en œuvre du PDAD en se basant sur des indicateurs pertinents et pouvant être alimentés par des sources d'information fiables.
- Les services responsables font une reddition de comptes périodique et appropriée à la Direction générale adjointe de l'état d'avancement du plan d'action et des besoins relativement à la mise à jour du PDAD.
- Les services responsables ont une structure de gouvernance pour la gestion interne des projets d'aménagement du territoire dans laquelle les rôles et responsabilités de chaque service concerné sont clairement définis.

### Objectif de vérification

S'assurer que les services responsables sont en conformité avec ses règlements internes en matière d'aménagement du territoire et les exigences figurant au PDAD.

#### Critères de vérification

- Les services responsables se sont dotés d'outils pour s'assurer que les arrondissements respectent les normes et critères définis au document complémentaire du PDAD.

## Annexe II - Objectifs et critères de vérification (suite)

- Les règlements d'urbanisme des arrondissements et le règlement sur le PDAD sont à jour et permettent la réalisation de projets s'inscrivant dans le cadre d'un PPU.
- Les services responsables ont mis en place des mécanismes qui assurent que toute modification à un règlement ou à une politique en matière d'aménagement du territoire est traitée de façon appropriée lors de l'octroi des permis.

### Objectif de vérification

S'assurer que la structure et l'encadrement mis en place pour réaliser des projets particuliers de réaménagement, de restructuration ou de mise en valeur inscrits dans chaque PPU favorisent l'efficacité et l'efficacités.

### Critères de vérification

- Les services responsables ont, pour chaque PPU, un comité responsable de la mise en œuvre des projets particuliers de réaménagement, de restructuration ou de mise en valeur menés par la Ville ou ses partenaires.
- Les services responsables ont, pour chaque PPU, un plan de mise en œuvre, incluant une estimation budgétaire et un calendrier de réalisation.
- Les services responsables consultent les partenaires privés et gouvernementaux dans la mise en œuvre d'un PPU.
- Les services responsables font, pour chaque PPU, un suivi régulier et structuré de l'état d'avancement de la réalisation des règles d'intervention et des actions, et ce, autant pour ses propres actions que pour celles de ses partenaires.

# CHAPITRE 5

## ENTRETIEN MÉNAGER



## Synthèse

### Sur quoi porte cette vérification

- L'entretien ménager des immeubles dont dispose la Ville de Québec et dont le coût annuel représente près de 6 M\$, excluant les salaires versés au personnel de la Ville
- Les différents types de prestataires de services, soit les fournisseurs, les organismes et les employés de la Ville

### Ce que nous avons trouvé dans cette vérification

#### Coordination

- Manque de leadership du Service de la gestion des immeubles pour coordonner les travaux d'entretien ménager

#### Définition des besoins et des travaux à réaliser

- Attention insuffisante accordée à la définition des besoins
- Manque d'harmonisation des exigences de service à l'égard des organismes

#### Choix du type de prestataires

- Diversité des types de prestataires, mais pas d'analyse pour soutenir les choix effectués

#### Processus d'appel d'offres

- Manque de rigueur pour l'établissement et l'utilisation des estimations et absence d'analyse du comportement du marché

#### Rétribution accordée aux organismes

- Non-harmonisation de la rétribution accordée aux organismes

#### Surveillance des travaux

- Absence de stratégie de surveillance des travaux axée sur les principaux risques
- Documentation inadéquate de la surveillance exercée

#### Gestion de la performance

- Absence de mesure et d'évaluation de la performance

### Nos conclusions

Des efforts sont déployés par la Ville pour maintenir la propreté des immeubles qu'elle utilise. Cependant, les mécanismes de gestion qu'elle a mis en place sont insuffisants, notamment au regard de la définition des besoins et de la surveillance exercée pour s'assurer que les travaux d'entretien ménager respectent les exigences posées aux prestataires de services. La Ville a toutefois une préoccupation réelle à l'égard de la santé des personnes et de la protection de l'environnement.



## Table des matières

<b>Mise en contexte.....</b>	<b>139</b>
Rôles et responsabilités.....	140
<b>Objectif et portée de la vérification.....</b>	<b>141</b>
<b>Résultats de la vérification.....</b>	<b>142</b>
Coordination des travaux d'entretien ménager de l'ensemble du parc immobilier utilisé par la Ville .....	143
Définition des besoins et leur conversion en exigences pour les prestataires de services .....	143
Souci à l'égard du bien-être des personnes et de la protection de l'environnement...	146
Choix du type de prestataire de services .....	147
Processus d'appel d'offres .....	149
Rétribution accordée aux organismes .....	151
Surveillance des travaux .....	152
Préoccupation à l'égard de la propreté lorsque la Ville loue des espaces pour ses employés ou des activités offertes aux citoyens .....	153
Gestion de la performance .....	154
Annexe I – Nombre d'immeubles sélectionnés pour la vérification selon le type.....	158
Annexe II – Objectif et critères de vérification .....	159





## Liste des sigles

SA	Service des approvisionnements
SIGI	Service de la gestion des immeubles



## Mise en contexte

**280.** La Ville de Québec dispose de plus de 1 000 immeubles à différentes vocations répartis sur environ 650 sites. Ces immeubles comprennent des locaux pour bureaux et des installations utilisées par le personnel de la Ville et ses organismes partenaires, de même que différents équipements municipaux mis à la disposition des citoyens, comme les bibliothèques et les piscines. L'annexe I dresse un portrait du parc immobilier utilisé par la Ville. Beaucoup de ces immeubles nécessitent un entretien ménager, lequel contribue à la santé et au bien-être des personnes qui y circulent, à la sécurité des lieux et à l'image générale de l'organisation.

**281.** L'entretien ménager est réalisé par différents types de prestataires de services. Le Service de la gestion des immeubles (SGI) supervise l'entretien ménager de près de 200 immeubles, qu'il confie à une vingtaine de fournisseurs. Des organismes de loisirs, par entente de services avec la Ville, voient aussi à l'entretien ménager et à la surveillance de plusieurs équipements récréatifs. D'autres immeubles sont entretenus par du personnel de la Ville, dont les casernes et certains immeubles ne requérant que peu d'entretien. Enfin, pour certains immeubles pour lesquels la Ville est locataire, il arrive aussi que l'entretien ménager soit pris en charge par le bailleur.

**282.** Les coûts en biens et services pour l'entretien ménager des immeubles dont le SGI a la responsabilité s'élevaient à 5,37 M\$ en 2015. Le tableau 1 présente l'évolution de ces coûts au cours des cinq dernières années, soit de 2011 à 2015. Les données disponibles ne nous permettent cependant pas de mettre en relation les coûts avec la superficie des immeubles entretenus.

**Tableau 1 – Coût des biens et services pour l'entretien ménager des immeubles supervisé par le SGI de 2011 à 2015 (M\$)**

	2011	2012	2013	2014	2015
Contrats	3,26	4,58	4,76	4,61	5,05
Salaires des contremaîtres	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32
Salaires des employés manuels	1,19	0,28	0,00	0,00	0,00
Autres	0,13	0,03	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>4,90</b>	<b>5,21</b>	<b>5,08</b>	<b>4,93</b>	<b>5,37</b>

Source : Systèmes intégrés Ville de Québec

**283.** En ce qui a trait à la rétribution versée aux organismes pour qu'ils voient à l'entretien ménager des locaux qu'ils utilisent ou pour lesquels ils organisent et supervisent des activités destinées aux citoyens, elle représente en moyenne 850 000 \$ par année (voir le tableau 2).

**Tableau 2 – Répartition des rétributions versées aux organismes pour l'entretien ménager de 2013 à 2015 selon l'arrondissement**

Arrondissements	2013	2014	2015
La Cité-Limoilou	195 098 \$	233 749 \$	237 116 \$
Les Rivières	301 432 \$	375 720 \$	295 429 \$
Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge	Aucune rétribution versée aux organismes		
Charlesbourg*	256 295 \$	245 289 \$	258 969 \$
Beauport*	28 550 \$	29 121 \$	29 703 \$
La Haute-Saint-Charles	17 443 \$	25 658 \$	28 955 \$
<b>Total</b>	<b>798 818 \$</b>	<b>909 537 \$</b>	<b>850 172 \$</b>

\* La rétribution accordée aux organismes de l'arrondissement peut être intégrée dans le taux horaire de surveillance des activités.

Source : données fournies par les arrondissements

## Rôles et responsabilités

**284.** Le SGI est responsable de l'entretien ménager de plusieurs immeubles occupés par le personnel de la Ville ou accessibles au public pour la culture, les loisirs ou autres services municipaux. Cette responsabilité implique les tâches suivantes :

- la définition des besoins en entretien ménager;
- la préparation des appels d'offres pour obtenir les services d'entretien ménager;
- la surveillance des travaux d'entretien ménager pour s'assurer qu'ils sont conformes aux devis intégrés aux appels d'offres;
- l'autorisation des paiements au fournisseur retenu;
- la prise en charge des demandes ou des plaintes relatives à l'entretien ménager.

**285.** Ces tâches sont réalisées essentiellement par quatre contremaîtres en entretien ménager répartis dans deux sections de la division Exploitation et entretien, soit les sections Centre et Est-Ouest.

**286.** Le Service des approvisionnements (SA) est responsable de l'obtention des biens et services nécessaires pour les activités de la Ville. Ainsi, il soutient le SGI dans le processus d'acquisition des services d'entretien ménager, notamment pour déterminer les lots de travaux à réaliser en vue d'optimiser le travail d'entretien ménager et d'obtenir les meilleurs prix en favorisant la concurrence.

**287.** Les arrondissements interviennent aussi de deux façons dans l'entretien des immeubles. D'une part, ils confient l'entretien ménager et la surveillance de certains équipements récréatifs à des organismes. Des conseillers en culture, loisirs et vie communautaire préparent les devis à intégrer aux protocoles d'entente négociés avec ces organismes. La surveillance des travaux est alors exercée par des coordonnateurs

en équipement de loisirs ou autres employés. D'autre part, les arrondissements effectuent parfois certains travaux d'entretien ménager. Ceux-ci sont confiés à des employés manuels qui exécutent déjà d'autres travaux dans les immeubles concernés.

## Objectif et portée de la vérification

**288.** En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes<sup>31</sup>, nous avons réalisé un mandat de vérification d'optimisation des ressources portant sur l'entretien ménager des locaux dont la responsabilité incombe à la Ville. Nous avons effectué ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables professionnels agréés du Canada.

**289.** L'objectif de la vérification était de s'assurer que la Ville obtient pour les immeubles utilisés par son personnel, ses partenaires et les citoyens des services d'entretien ménager appropriés au meilleur coût et qui tiennent suffisamment compte de la santé des personnes et de la protection de l'environnement. Elle ne visait pas à mesurer la propreté des lieux.

**290.** Aux fins de cette vérification, l'entretien ménager comprend toutes les activités de nettoyage et d'entretien visant à assurer la propreté à l'intérieur des immeubles. L'entretien de chaque immeuble varie selon son usage. Par exemple, les piscines intérieures et les installations sanitaires dans les arénas demandent un soin particulier.

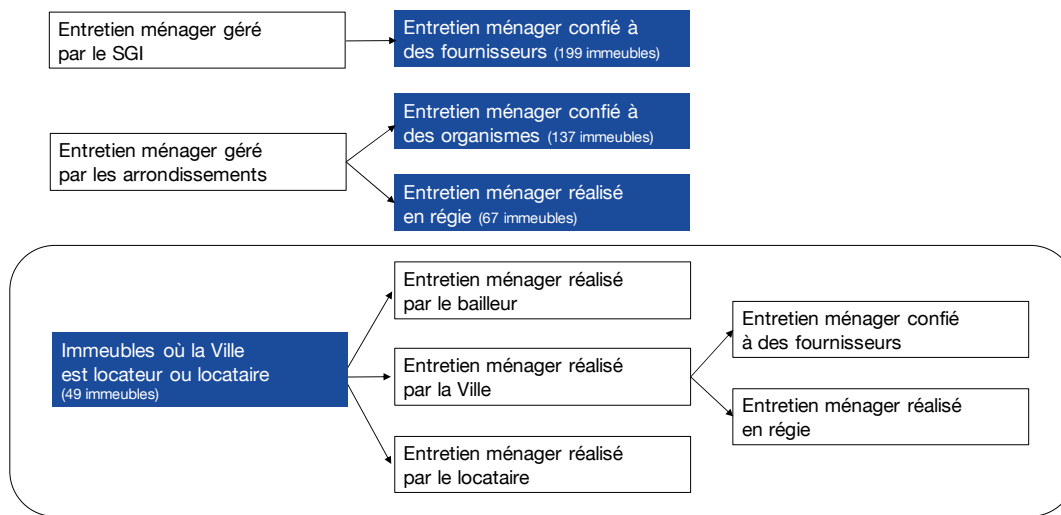
**291.** Certains immeubles ont été exclus de la portée de la vérification. Il en est ainsi des immeubles sous la responsabilité d'ExpoCité, du Colisée Pepsi et du Centre Vidéotron. D'autres immeubles n'ont pas été considérés en raison du peu d'intérêt qu'ils présentent au regard de l'entretien ménager. C'est le cas des immeubles ne servant qu'à abriter des équipements, par exemple. L'annexe I présente l'ensemble du parc immobilier utilisé par la Ville, ainsi que les immeubles considérés aux fins de la vérification.

**292.** La figure 1 illustre l'ensemble des types de prestataires de services auxquels fait appel la Ville pour l'entretien ménager des immeubles dont elle dispose. Les cases bleues correspondent aux quatre bases d'information utilisées pour sélectionner les 77 échantillons de prestations d'entretien ménager qui ont fait l'objet de notre analyse.

---

31. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

**Figure 1 – Types de prestataires\* de services auxquels fait appel la Ville pour l’entretien ménager**



\* Un bâtiment peut être entretenu par plus d'un type de prestataires.

**293.** La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion basée sur l'objectif de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants qui sont suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances (voir l'annexe II).

**294.** La vérification a été menée auprès du SGI, du SA ainsi que des six arrondissements de la Ville. Elle visait principalement les activités effectuées au cours des années 2013 à 2015. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en avril 2016.

## Résultats de la vérification

**295.** Malgré les efforts déployés par la Ville pour maintenir la propreté des immeubles qu'elle utilise, les mécanismes de gestion qu'elle a mis en place sont insuffisants. En effet, une plus grande attention pourrait être accordée à l'analyse des besoins et à leur conversion en exigences pour les prestataires de services. De plus, dans un contexte où les ressources sont limitées, la surveillance n'est pas structurée de façon à être orientée sur les éléments les plus risqués. Par ailleurs, en raison du manque de coordination, il y a des incohérences concernant le choix des prestataires de services, les exigences posées à chacun et la rétribution versée aux organismes. Il est vrai que la Ville manifeste une préoccupation réelle à l'égard de la santé des personnes et de la protection de l'environnement, mais elle devrait veiller à ce que les exigences relatives aux produits d'entretien ménager s'appliquent à tous les types de prestataires.

## Coordination des travaux d'entretien ménager de l'ensemble du parc immobilier utilisé par la Ville

**296.** La diversité des clientèles à servir, des usages des immeubles et des acteurs concernés; la nécessité d'une certaine harmonisation du service; les efforts à fournir pour cibler les besoins, établir le bon niveau d'exigences et assurer une surveillance des travaux; ainsi que la recherche de la meilleure efficacité possible sont autant d'éléments qui justifient d'apporter une attention particulière à la coordination des travaux d'entretien ménager. Peu importe qui utilisent les locaux sous la responsabilité de la Ville – les citoyens, les employés ou les partenaires – et où ils sont situés sur le territoire, les services d'entretien ménager devraient présenter une certaine similitude et répondre aux besoins des utilisateurs.

**297.** Lors de la vérification, nous avons constaté d'entrée de jeu que différents acteurs sont impliqués dans la gestion de l'entretien ménager. Le SGI en assume une grande partie, mais les divisions de la culture, du loisir et de la vie communautaire de chaque arrondissement y prennent part aussi, soit parce qu'elles donnent des mandats à des organismes partenaires pour gérer certains équipements, soit parce qu'elles réalisent elles-mêmes certains travaux.

**298.** Les rencontres avec les responsables ont permis de recenser certaines initiatives, tels l'harmonisation en 2015 des clauses des ententes conclues avec les organismes et le recours ponctuel de certains arrondissements à l'expertise du SGI. Toutefois, cette coordination est encore embryonnaire, puisqu'elle n'assure ni cohérence d'action ni efficacité.

La coordination exercée  
par le SGI est encore  
embryonnaire.

**299.** Cette coordination pourrait s'actualiser grâce à un leadership plus fort du SGI, lequel dispose de l'expertise en entretien ménager. Elle pourrait aussi prendre différentes formes. La formulation d'orientations, le partage d'outils et d'expertises, l'établissement de règles à respecter et le partage d'informations en sont des exemples.

## Définition des besoins et leur conversion en exigences pour les prestataires de services

**300.** L'établissement des besoins est la base de toute activité visant à produire un résultat. Dans le domaine de l'entretien ménager, on exprime la plupart du temps ces besoins de façon très générale, en précisant notamment dans quels locaux et à quelles périodes les travaux doivent être effectués. Que l'entretien ménager soit confié à l'externe ou pris en charge à l'interne, le degré de propreté attendu n'est habituellement pas défini par les organisations. Ces dernières formulent généralement des exigences quant à la nature et à la fréquence des travaux à réaliser, en tenant pour acquis que ces travaux assureront la propreté recherchée.

**301.** La Ville, quant à elle, fonctionne de manière assez semblable. Pour les travaux confiés à des fournisseurs et parfois à des organismes, des devis très détaillés sont établis. Ceux-ci précisent, par type de pièces, les travaux devant être réalisés sur une base quotidienne, hebdomadaire, mensuelle et annuelle. Des données sont fournies aussi sur les surfaces à entretenir et sur les revêtements de plancher. Pour les travaux confiés aux employés manuels de la Ville, des instructions de travail leur sont fournies.

**302.** Le tableau 3 illustre que pour des bâtiments similaires sélectionnés dans nos tests (pavillon de services et de loisirs), le niveau de détail des exigences et les coûts varient grandement selon que l'entretien ménager est confié à un fournisseur, à un organisme ou pris en charge par la Ville.

**Le niveau de détail  
des exigences d'entretien  
ménager varie selon  
le type de prestataires  
de services.**

**Tableau 3 – Exemples d'exigences posées pour les pavillons de services et de loisirs selon le type de prestataire de services**

Prestataire de services (immeuble)	Exigences d'entretien ménager	Surface (m <sup>2</sup> )	Coût ramené sur une base annuelle par mètre carré
Ville (en régie) (B0495)	Dix-sept instructions de travail à réaliser hebdomadairement pour l'ensemble du pavillon, par exemple : <ul style="list-style-type: none"> <li>• laver les planchers;</li> <li>• nettoyer les poignées et les portes d'accès;</li> <li>• vider les poubelles.</li> </ul>	82,81	—
Organisme (B478)	Six responsabilités générales : <ul style="list-style-type: none"> <li>• assurer la propreté et la sécurité des lieux;</li> <li>• sortir les déchets et nettoyer les contenants de façon régulière;</li> <li>• remplacer les ampoules et les néons des bâtiments au besoin;</li> <li>• laver au minimum deux fois par semaine : les planchers, les toilettes, les urinoirs, les lavabos et les fontaines;</li> <li>• garder les douches propres, s'il y a lieu;</li> <li>• fournir le matériel, les articles ménagers et produits hygiéniques nécessaires à la réalisation des tâches précisées ci-dessus.</li> </ul>	270,42	29,08 \$
Fournisseur (B0350)	Fréquence : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 fois/semaine pendant 10 mois</li> <li>• 2 fois/semaine pendant 2 mois</li> </ul> Devis détaillés pour chacune des pièces du pavillon qui distinguent les travaux routiniers de ceux qui sont périodiques. Certains travaux sont à réaliser quotidiennement. Exemples d'exigences : <ul style="list-style-type: none"> <li>• laver les surfaces de sol (7 fois/semaine);</li> <li>• dépoussiérer les surfaces et les accessoires en hauteur (1 fois/mois)</li> <li>• nettoyer les plafonds (1 fois/année)</li> </ul>	92,87	100,01 \$



**303.** Sans remettre en question les besoins qui peuvent varier d'un immeuble à l'autre, cette comparaison montre l'importance de bien définir les besoins parce que ceux-ci ont une incidence directe sur les exigences et sur les coûts. L'analyse de plus de 60 dossiers<sup>32</sup> d'immeubles choisis au hasard parmi les trois types de prestataires a fait ressortir certaines lacunes.

**304.** Des données servant à établir les besoins ne sont pas consignées au dossier ni, lorsque les travaux sont confiés à un fournisseur, présentées aux soumissionnaires pour leur permettre d'évaluer avec précision le travail à effectuer et le matériel nécessaire à l'entretien ménager. Il en est de même pour l'utilisation et l'achalandage des locaux et pour l'historique de consommation des produits, des fournitures et du matériel d'éclairage. Les dossiers que nous avons examinés ne permettent pas de faire le lien entre les besoins, qui du reste sont très peu documentés, et les exigences formulées dans les devis, ententes ou instructions de travail, selon le cas.

**305.** Le logiciel de gestion de l'entretien ménager utilisé par le SGI intègre des exigences standards sous forme de listes. Il y a une liste pour chaque type de pièces et sur laquelle figurent les travaux à effectuer avec la fréquence. Bien que ces listes facilitent grandement l'établissement et l'harmonisation des exigences d'un immeuble à l'autre, elles peuvent induire des coûts supplémentaires si elles ne sont pas appropriées et révisées périodiquement. À cet égard, une comparaison des exigences de la Ville avec celles utilisées dans les édifices du gouvernement provincial a permis de constater que la Ville pose parfois des exigences élevées sur certains aspects. L'encadré suivant donne un exemple qui amène à douter de la norme utilisée.

**Exemple d'une exigence posée pour un espace  
de rangement et dépôts utilitaires  
d'un pavillon de services et de loisirs**

Récurer ou décaper au besoin les surfaces de sol  
et appliquer du fini à plancher

Deux fois  
par année

**306.** Une telle exigence pour un espace de rangement suscite une interrogation. Il faut savoir aussi que le coût au mètre carré de ces deux tâches n'est pas le même, étant respectivement de 3,50 \$ et de 4,50 \$.

**307.** Les exigences fournies aux organismes des arrondissements de La Cité-Limoilou et des Rivières sont très détaillées, alors que celles des arrondissements de Charlesbourg, de Beauport et de La Haute-Saint-Charles sont plutôt sommaires. Pour les travaux confiés aux employés manuels, le niveau de détail des instructions de travail est semblable d'un arrondissement à l'autre.

32. Les dossiers d'immeubles pour lesquels la Ville est locateur ou locataire ont été exclus pour cette section.

**308.** L'attention insuffisante accordée à la définition des besoins, l'utilisation d'exigences standards qui ne reposent pas sur une analyse bien documentée et le manque d'harmonisation des pratiques entre les arrondissements sont tous des éléments qui peuvent amener la Ville à obtenir des services inférieurs ou supérieurs aux besoins réels.

### **Souci à l'égard du bien-être des personnes et de la protection de l'environnement**

**309.** Dans la foulée de l'adoption de la Loi sur le développement durable<sup>33</sup>, les administrations municipales sont invitées sur une base volontaire à intégrer cette préoccupation dans leur gestion. Deux principes sont particulièrement pertinents pour l'entretien ménager, soit la « santé et qualité de vie » et la « protection de l'environnement<sup>34</sup> ».

**310.** Dans sa gestion de l'entretien ménager, la Ville pose des exigences par rapport aux produits d'entretien ménager. Ainsi, elle exige des fournisseurs qu'ils utilisent des produits certifiés ÉcoLogo ou Green Seal, de même que des aspirateurs munis d'un système de filtration à haute efficacité. Les produits achetés par la Ville, qui sont utilisés lorsque les travaux sont réalisés par des employés manuels, répondent aussi à ces normes. En ce qui concerne les ententes avec les organismes, seul l'arrondissement des Rivières pose de telles exigences. Enfin, aucune exigence n'est formulée lorsque la Ville utilise des locaux qui ne lui appartiennent pas et pour lesquels l'entretien ménager est assuré par le bailleur.

**311.** Pour vérifier le respect de ces exigences, nous avons effectué neuf tests parmi les immeubles entretenus par un fournisseur et cinq tests parmi ceux entretenus par des organismes chez qui des exigences étaient posées. Les résultats de ces tests démontrent que les prestataires de services se conforment aux exigences pour plusieurs produits, mais nous avons observé aussi que d'autres produits sont parfois utilisés.

**312.** Nous concluons donc que des exigences raisonnables sont posées aux fournisseurs pour s'assurer que les produits utilisés ne portent pas atteinte au bien-être des personnes et ne détériorent pas l'environnement. Il reste cependant à généraliser cette pratique à tous les types de prestataires et à s'assurer du respect des exigences.

**Des exigences raisonnables  
sont posées au regard  
des produits  
d'entretien ménager.**

---

33. Québec, *Loi sur le développement durable*, RLRQ, chap. D-8.1.1, à jour au 15 mai 2016.

34. *Ibid.*, art. 6.

## Choix du type de prestataire de services

**313.** La Ville se charge de certains travaux d'entretien ménager, mais elle confie la majeure partie de ceux-ci à des fournisseurs ou à des organismes (voir le tableau 4). Lorsque la Ville utilise des locaux qui ne lui appartiennent pas, il arrive aussi que ce soit le bailleur qui s'occupe de l'entretien ménager.

**Tableau 4 – Répartition des immeubles\* selon que leur entretien ménager est confié à un fournisseur, à un organisme ou à l'interne en 2015**

Types d'immeubles**	Fournisseur	Organisme	Ville (à l'interne)
Arénas	2	1	10
Bâtiments accessoires	4	1	4
Bibliothèques	19	4	1
Bureaux d'arrondissement	6	–	–
Centres communautaires	30	41	3
Centres culturels ou artistiques	18	5	–
Centres de services	20	–	1
Cour municipale	1	–	–
Édifices administratifs	33	2	1
Garderies	3	1	–
Gymnases	5	2	1
Immeubles d'entreposage ou de remisage	3	2	1
Pavillons de services et de loisirs	33	76	44
Piscines intérieures	11	2	1
Postes de police	5	–	–
Usines, stations et autres installations contribuant à l'épuration des eaux usées	1	–	–
Usines et autres installations de production et de distribution de l'eau potable	5	–	–

\* Les immeubles qui n'appartiennent pas à la Ville n'ont pas été considérés dans la vérification.

\*\* Un immeuble peut être entretenu par plus d'un type de prestataires. C'est pourquoi nous n'avons pas présenté de totaux.

**314.** En observant les données du tableau 4, on constate une certaine spécialisation par type de prestataires. Par exemple, l'entretien ménager des bureaux d'arrondissement, des centres de services et des édifices administratifs est confié presque exclusivement à des fournisseurs. Par contre, ce tableau révèle aussi que pour certains immeubles à vocations particulières, il peut y avoir plus d'un type de prestataires. C'est le cas, par exemple, des centres communautaires et des pavillons de services et de loisirs.

**315.** Par ailleurs, l'analyse de la répartition des travaux pour les immeubles dont l'entretien ménager est géré par les arrondissements (voir le tableau 5) fait ressortir des approches différentes entre ces derniers. Par exemple, l'arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge affecte son personnel à ces travaux, les arrondissements de La Cité-Limoilou, des Rivières, de Charlesbourg et de Beauport les confient plutôt à des organismes, et l'arrondissement de La Haute-Saint-Charles a recours aux deux types de prestataires.

**Tableau 5 – Répartition des immeubles\* dont l'entretien ménager est géré par les arrondissements selon le type de prestataire en 2015**

Types d'immeubles**	Arr. 1		Arr. 2		Arr. 3		Arr. 4		Arr. 5		Arr. 6	
	Organisme	En régie	Organisme	En régie	Organisme	En régie	Organisme	En régie	Organisme	En régie	Organisme	En régie
Arénas		1		3		2		2		2	1	
Bâtiments accessoires	1					4						
Bibliothèques			3			1	1					
Centres communautaires	3		10		2	3	8		14		4	
Centres culturels ou artistiques	2		1				1		1			
Centres de services		1										
Édifices administratifs						1			2			
Garderies					1							
Gymnases			1				1	1				
Immeubles d'entreposage ou de remisage									1		1	1
Pavillons de services et de loisirs	24	1	8	1		32	26		13	4	5	6
Piscines intérieures	1		1									1
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>24</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>43</b>	<b>37</b>	<b>3</b>	<b>31</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>8</b>

\* Les immeubles qui n'appartiennent pas à la Ville n'ont pas été considérés dans la vérification.

\*\* Un immeuble peut être entretenu par plus d'un type de prestataires.

Arr. 1 : La Cité-Limoilou

Arr. 2 : Les Rivières

Arr. 3 : Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge

Arr. 4 : Charlesbourg

Arr. 5 : Beauport

Arr. 6 : La Haute-Saint-Charles

**316.** Cette diversité n'est pas mauvaise en soi. Nous avons toutefois cherché à savoir ce qui motivait les choix adoptés par le SGI et les arrondissements. D'abord, une décision majeure d'impartition des travaux, jusque-là réalisés par une trentaine

**Aucune analyse ne soutient le choix du type de prestataires de services.**

d'employés manuels du SGI, a été prise à la fin de 2011. Aucune analyse des coûts et avantages des options considérées n'a alors été produite pour soutenir cette décision. Notre analyse des tests effectués nous a aussi permis de constater qu'au terme des ententes ou contrats relatifs à l'entretien ménager, ceux-ci étaient renouvelés sans remise en question du type de prestataire de services utilisé. Quant à la diversité des approches, certains arrondissements évoquent le souci de maximiser l'utilisation des employés manuels, et d'autres, le fait que les organismes sont les mieux placés pour voir à l'entretien ménager des locaux qui leur sont confiés. Encore là, les choix effectués ne résultent pas d'une analyse étayée des différentes options possibles.

**317.** Dès lors, il devient difficile pour la Ville de savoir si son mode de fonctionnement est optimal. Une telle analyse permettrait aux responsables de s'assurer qu'ils font des choix judicieux quant au type de prestataire de services et quant aux composantes (temps, matériel, équipement) à prendre en charge ou à impartir.

## Processus d'appel d'offres

**318.** Depuis 2012, une grande proportion des travaux d'entretien ménager est confiée à des fournisseurs. De façon à obtenir les meilleurs prix, la Ville procède par appel d'offres avec concours. Des lots d'immeubles de différentes envergures sont constitués selon leur emplacement géographique. De 2013 à 2015, 48 lots ont fait l'objet de huit appels d'offres pour des contrats totalisant plus de 15 M\$. Notre analyse du processus utilisé a fait ressortir certaines lacunes.

**319.** Les estimations de la valeur des travaux ne sont pas suffisamment étayées. Par exemple, les analyses effectuées pour évaluer les taux horaires et le temps nécessaire pour réaliser les travaux ne sont pas documentées. De telles estimations sont pourtant importantes pour s'assurer que la Ville paie un juste prix pour les services qu'elle demande.

**Les estimations produites ne sont pas suffisamment étayées.**

**320.** L'analyse des exigences techniques pour s'assurer de la conformité des soumissions n'est pas documentée. Seules les conclusions sont versées au dossier. L'absence de cette documentation ne permet pas de s'assurer que tout le travail nécessaire a été réalisé avant de considérer une soumission conforme. Nous n'avons cependant pas trouvé de contrat attribué à un fournisseur ayant produit une soumission non conforme.

**321.** Des écarts importants sont parfois observés entre la soumission la plus basse et l'estimation du coût des travaux, de même qu'entre les prix demandés par les différents soumissionnaires. Comme de tels écarts pourraient traduire des comportements allant à l'encontre des intérêts de la Ville, il serait important d'effectuer une analyse avant l'attribution des contrats pour s'assurer que la concurrence s'est bien exercée et qu'au bout du compte la Ville paie un juste prix pour les services demandés. Actuellement, pour les contrats de 100 000 \$ ou plus, la Ville exige que le requérant fournisse une explication au sommaire décisionnel remis aux élus lors de l'approbation des contrats lorsque l'écart entre le prix de l'adjudicataire et l'estimation est supérieur à 10 %. Sur les 22 tests effectués, un tel écart a été observé à 13 reprises, dont 9 alors qu'il n'y avait qu'un seul soumissionnaire. Ces tests ont démontré que les justifications fournies par les requérants ne permettent pas d'expliquer suffisamment bien les écarts observés. De plus, aucune investigation n'est demandée lorsqu'il y a des différences importantes de prix entre les soumissions, pas même un appel aux fournisseurs pour s'enquérir de leur intérêt réel et de leur compréhension des devis soumis.

**322.** Le SA n'analyse pas non plus le comportement du marché sur une base plus globale malgré le fait que certains indices amènent à penser que la concurrence ne s'exerce pas de façon optimale. Par exemple, pour l'ensemble des 124 lots couverts

**Il n'y a pas d'analyse du comportement du marché malgré le fait que certains indices amènent à penser que la concurrence ne s'exerce pas de façon optimale.**

par les appels d'offres qui ont permis d'obtenir des services d'entretien ménager de 2013 à 2015, nous avons décelé 17 lots où il n'y a eu qu'un seul soumissionnaire et, pour 61 lots, il y avait un écart de plus de 50 % entre le prix de la soumission la plus basse et celui de la soumission la plus élevée. Une analyse du comportement du marché permettrait de détecter un fonctionnement anormal de celui-ci (le cas échéant), de mieux connaître les tendances et de faire ressortir les incohérences dans les prix soumis. De plus, une telle analyse permettrait d'adopter des stratégies pouvant contrer les problèmes.

**323.** Par ailleurs, les possibilités d'obtenir de meilleurs prix dans les situations où il n'y avait qu'un seul soumissionnaire n'ont pas toujours été pleinement étudiées lorsque l'écart entre le prix de la soumission et l'estimation était important. Sur les cinq cas où cet écart était supérieur à 15 % :

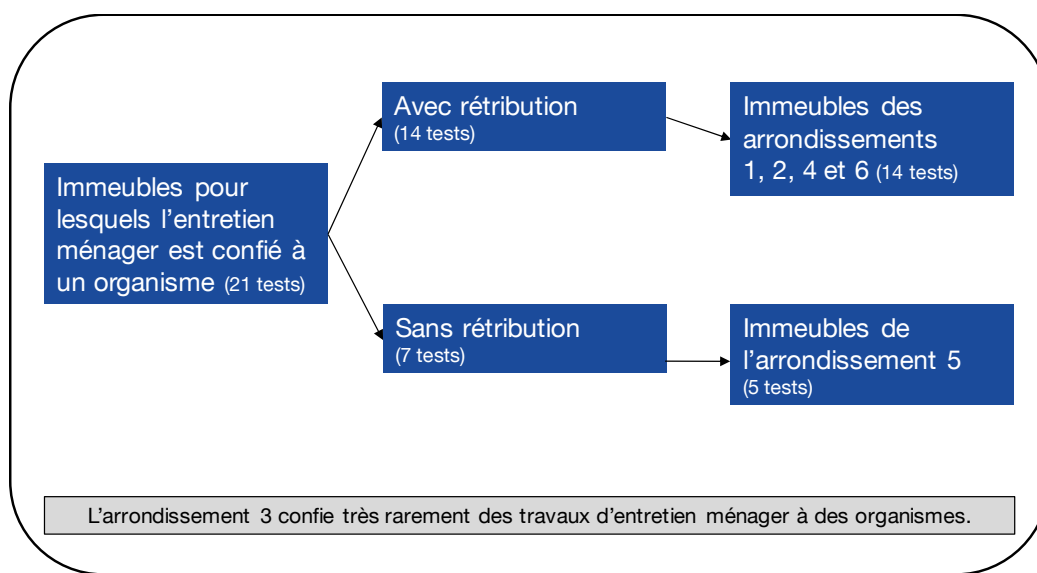
- le processus d'appel d'offres a été interrompu pour un cas parce que le prix demandé était trop élevé par rapport à l'estimation (226 000 \$, soit 47 % plus élevé que l'estimation);
- deux cas ont fait l'objet d'une négociation, mais le nouveau prix obtenu est demeuré plus de 30 % supérieur à l'estimation, soit environ 170 000 \$;
- deux cas n'ont fait l'objet d'aucune négociation, l'écart entre l'estimation et la soumission étant de 60 000 \$.

**324.** Sauf pour l'appel d'offres interrompu, les dossiers ne comportaient aucune indication des raisons pour lesquelles il n'y a pas eu de négociation ou que la négociation menée n'a pas permis d'obtenir un prix équivalant à l'estimation.

## Rétribution accordée aux organismes

**325.** Lorsque les travaux d'entretien ménager sont confiés à un organisme, la Ville signe une entente de service avec celui-ci. Cette entente décrit les responsabilités et les travaux à réaliser et indique la rétribution accordée, s'il y a lieu. La figure 2 fait ressortir, pour les tests réalisés, des pratiques différentes de rétribution selon l'arrondissement.

**Figure 2 – Pratiques de rétribution pour les travaux d'entretien ménager confiés à des organismes selon l'arrondissement en 2015**



Arrondissement 1 : La Cité-Limoilou

Arrondissement 2 : Les Rivières

Arrondissement 3 : Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge

Arrondissement 4 : Charlesbourg

Arrondissement 5 : Beauport

Arrondissement 6 : La Haute-Saint-Charles

**326.** Outre le fait qu'il n'y a pas toujours rétribution, lorsqu'il y en a une, elle varie entre les arrondissements et même à l'intérieur d'un arrondissement. De plus, elle n'est pas soutenue par une analyse documentée démontrant comment elle a été calculée. Le tableau 6 présente le taux annuel par mètre carré accordé par les arrondissements aux organismes, de 2013 à 2015.

**La rétribution accordée aux organismes n'est pas soutenue par une analyse documentée.**

**Tableau 6 – Taux annuel par mètre carré accordé pour l’entretien ménager de 2013 à 2015 selon l’arrondissement**

Arrondissements	2013	2014	2015
La Cité-Limoilou	21,64 \$	22,54 \$	22,72 \$ à 22,97 \$
Les Rivières	21,80 \$ à 22,96 \$	22,24 \$ à 23,42 \$	22,24 \$ à 23,42 \$ <sup>*</sup>
Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge	Aucune rétribution versée aux organismes		
Charlesbourg <sup>**</sup>	17,34 \$ à 19,38 \$	18,25 \$ <sup>***</sup> à 20,00 \$	22,15 \$ à 26,31 \$
Beauport	Aucune rétribution, sauf pour un organisme où la rétribution accordée est intégrée dans le taux horaire de surveillance des activités		
La Haute-Saint-Charles	22,96 \$	23,42 \$	23,89 \$

\* Avec indexation à partir de mai 2015.

\*\* Ce taux ne tient pas compte des cas où la rétribution est intégrée dans le taux horaire de surveillance des activités.

\*\*\* L’arrondissement accordait en plus des frais de gestion de 15 %, ce qui amenait le taux global à 20,99 \$.

**327.** Par ailleurs, la rétribution est souvent calculée à partir des données de superficie qui ne sont pas à jour. Cette situation a été observée dans 12 tests sur 14. En effet, ces superficies sont tantôt surévaluées, tantôt sous-évaluées.

## Surveillance des travaux

**328.** Peu importe le type de prestataire choisi, il est important que la Ville exerce une surveillance pour s’assurer que l’entretien ménager est effectué adéquatement. Cette surveillance doit cependant s’inscrire dans un ensemble de mesures visant à responsabiliser les prestataires de services et à les amener à fournir des services de qualité. Compte tenu des risques encourus et des ressources limitées pouvant être consacrées à cette tâche, il faudrait établir une stratégie susceptible d’amener un contrôle adéquat avec le minimum d’effort. Basée sur cette stratégie, la surveillance peut être faite de façon efficace et documentée. On devrait notamment y consigner l’étendue, la portée et le moment où la surveillance a été exercée, de même que les anomalies constatées. L’analyse de cette information permet par la suite de gérer les problèmes, d’optimiser la surveillance et, s’il y a lieu, d’améliorer les devis d’entretien ménager.

**329.** Or, que les travaux soient réalisés par des fournisseurs, des organismes, des employés de la Ville ou même des bailleurs, nous n’avons retrouvé aucune stratégie documentée de surveillance basée sur une

**Les responsables  
n’établissent pas de  
stratégie de surveillance.**

analyse des risques pouvant être encourus au regard des prestataires de services, de la sensibilité des utilisateurs, de l’importance de la salubrité de certains lieux, etc. En fait, chaque contremaître ou coordonnateur exerce la surveillance qu’il juge appropriée compte tenu du temps dont il dispose, et il y a peu de traces de celle-ci.



**330.** À cet égard, nous avons constaté que lorsque les travaux sont confiés à des fournisseurs, les contremaîtres ne peuvent démontrer qu'ils obtiennent l'information susceptible de faciliter la surveillance. Pourtant, les fournisseurs devraient produire cette information selon les devis techniques qui font partie des appels d'offres. Les exigences posées à cet égard dans les appels d'offres sont les suivantes :

- ventilation complète et détaillée du prix du contrat;
- obligation de fournir le nom des membres du personnel d'encadrement pour la direction et la supervision des employés;
- transmission de l'horaire de polissage hebdomadaire;
- indication des heures journalières allouées à chaque employé pour l'entretien de l'immeuble;
- transmission d'un avis écrit précisant la date à laquelle les travaux de grand ménage débutent et sont effectivement terminés avec avis quotidien du cheminement des travaux;
- à la fin des travaux de grand ménage, transmission du tableau fourni par la Ville et indiquant les différentes étapes des travaux;
- transmission, sur demande de la Ville, de l'enregistrement de la présence ou du temps de travail des employés qui ont réalisé le grand ménage;
- dans la première semaine de chaque mois, transmission du rapport écrit de l'inspection mensuelle réalisée par le fournisseur.

**331.** Ces lacunes en ce qui a trait à la surveillance font en sorte que la Ville n'a pas l'assurance que les travaux prévus et pour lesquels elle paie sont réalisés ni que les exigences figurant dans les appels d'offres sont respectées. De fait, pour cinq des neuf tests effectués, nous n'avons pas retrouvé tout l'équipement que le fournisseur s'était engagé à maintenir sur place. Les responsables ne peuvent pas non plus démontrer que la surveillance est exercée avec efficience.

### **Préoccupation à l'égard de la propreté lorsque la Ville loue des espaces pour ses employés ou des activités offertes aux citoyens**

**332.** Lorsque la Ville utilise des locaux qui ne lui appartiennent pas, la question de l'entretien ménager se pose aussi. La Ville doit alors évaluer ses besoins et prendre des mesures pour que les services aux citoyens et les lieux de travail de son personnel soient adéquats.

**333.** Aux fins de la vérification, nous nous sommes intéressés aux situations où l'entretien ménager est assumé par le bailleur, que ce soit dans des locaux où se déroulent des activités offertes aux citoyens ou dans des locaux où travaillent des employés de la Ville. Nos travaux ont permis de dégager les deux constats suivants :

- les baux ne comportent aucune exigence au regard de l'entretien ménager, alors que des exigences très détaillées sont posées lorsque les travaux sont confiés à des fournisseurs pour des immeubles appartenant à la Ville;
- les baux ne prévoient aucune clause de surveillance de la qualité de l'entretien ménager. Il est alors possible pour la Ville de mettre un terme au contrat, mais il s'agit d'une mesure de dernier recours. Le seul mécanisme de gestion de l'entretien ménager reste la gestion des plaintes formulées par les utilisateurs.

**334.** Pour les immeubles loués à des commissions scolaires et lorsque le bail prévoit la présence d'un surveillant de la Ville sur place, l'incidence de ces constats est moindre, puisque ce dernier peut réagir immédiatement. Certaines de ces ententes, signées il y a plusieurs années, pourraient cependant être actualisées, ce qui permettrait de préciser les responsabilités.

**335.** Cette façon de fonctionner n'est pas cohérente avec l'attention portée à ces deux catégories d'utilisateurs lorsque les immeubles appartiennent à la Ville.

## Gestion de la performance

**336.** L'entretien ménager implique des coûts et représente une activité quotidienne réalisée en majeure partie par des ressources externes. Des efforts sont aussi nécessaires pour obtenir et gérer ces services. Dans ce contexte, où l'on a recours majoritairement à l'impartition, la gestion de la performance doit principalement être orientée sur les coûts et sur la qualité des services. Pour ce faire, la Ville doit disposer d'une information de gestion pertinente et se doter d'indicateurs pour suivre l'évolution de divers paramètres en vue d'apprécier sa performance.

**337.** Que ce soit au sein du SGI ou des arrondissements, les responsables de l'entretien ménager possèdent très peu d'informations sur cette activité. Par exemple, les responsables ne connaissent pas la quantité ni le coût du matériel d'entretien et d'éclairage utilisé. Ceux-ci ne collectent pas non plus de données sur le coût de l'équipement nécessaire pour réaliser les travaux. Lorsque les travaux sont pris en charge par du personnel de la Ville, aucune donnée n'est cumulée sur le temps affecté à cette tâche. En croisant les données sur les coûts avec celles sur la superficie des immeubles à entretenir et sur les prix du marché, il leur serait possible de savoir si le coût global de l'entretien ménager est raisonnable. Sur le plan de la qualité, les responsables se fient principalement aux plaintes reçues, sachant toutefois qu'elles ne sont pas toutes enregistrées.

**338.** Par ailleurs, à l'exception du suivi budgétaire exercé, aucun indicateur de gestion n'est utilisé pour mesurer la performance. Parmi les éléments pouvant faire l'objet d'une attention de la part des responsables, notons :

Aucun indicateur de gestion n'est utilisé pour mesurer la performance.

- la répartition des travaux entre les types de prestataires de services;
- l'attention accordée à la définition des besoins et des services demandés;
- la nature et l'utilisation des travaux sur demande;
- la fréquence et les résultats de la surveillance exercée;
- la satisfaction des utilisateurs (y compris les plaintes);
- l'évolution des coûts (globaux, par immeuble, au mètre carré, par type de prestataire de services);
- le volume d'activités pris en charge par chaque contremaître du SGI.

## RECOMMANDATIONS

**339.** Nous avons recommandé au SGI et aux arrondissements :

- de coordonner leurs efforts en vue d'assurer la cohérence et l'efficacité des travaux d'entretien ménager;
- d'apporter plus de soin à la définition des besoins et à l'établissement des exigences d'entretien ménager;
- de poser des exigences au regard des produits d'entretien ménager à l'ensemble des prestataires de services et de voir à ce qu'elles soient respectées;
- de choisir le type de prestataires de services d'entretien ménager sur la base d'une analyse des coûts et avantages et en fonction de chaque situation;
- d'établir une stratégie de surveillance afin de s'assurer que les travaux d'entretien ménager prévus sont réalisés et d'en documenter l'application;
- de s'assurer, lorsqu'ils louent des immeubles, que les baux comportent des exigences relatives à l'entretien ménager;
- de se doter d'indicateurs de gestion, de recueillir l'information nécessaire pour les produire et de procéder périodiquement aux analyses nécessaires pour apprécier la performance de la Ville en entretien ménager.

**340.** Nous avons recommandé au SGI d'améliorer la gestion des appels d'offres pour obtenir des services d'entretien ménager en :

- d'améliorer la gestion des appels d'offres pour obtenir des services d'entretien ménager en :
  - basant les estimations des coûts sur des analyses;
  - documentant les analyses techniques effectuées pour s'assurer de la conformité des soumissions;
  - cherchant à expliquer les écarts de prix importants entre les soumissions et les estimations avant l'attribution des contrats.

**341.** Nous avons recommandé au SA :

- d'exploiter au maximum les possibilités de négociation lorsque la Ville ne reçoit qu'une seule soumission, même lorsque la valeur des travaux est inférieure à 100 000 \$;
- d'analyser périodiquement le comportement du marché et, s'il y a lieu, de suggérer des stratégies pour contrer les problèmes détectés.

**342.** Nous avons recommandé aux arrondissements de s'assurer d'une cohérence dans la rétribution des travaux d'entretien ménager confiés à des organismes.

## COMMENTAIRES

### **SGI | 14 juin 2016**

« Nous n'avons pas de commentaires. »

### **SA | 11 mai 2016**

« Nous sommes d'accord avec les deux recommandations qui nous concernent. »

### **Arrondissement de La Cité-Limoilou | 10 juin 2016**

« Nous n'avons aucun commentaire sur ce rapport. »

### **Arrondissement des Rivières | 9 juin 2016**

« Les recommandations du VG sont pertinentes et s'inscrivent dans le développement de meilleures pratiques de gestion. Celles-ci seront d'ailleurs intégrées aux contrats avec nos organismes partenaires lors du renouvellement de ceux-ci. Toutefois, la mise en œuvre de l'ensemble de celles-ci sera confrontée à la disponibilité et le nombre de nos ressources affectées au suivi des travaux d'entretien. »

D'autre part, en plus de la surveillance effectuée par les coordonnateurs des travaux d'entretien dans les centres communautaires, le suivi d'un indicateur de gestion de performance basé sur la satisfaction des usagers (incluant les plaintes) se fait déjà de façon systématique hebdomadairement dans le cadre des rencontres en cascades. Un projet pilote a d'ailleurs été mis en œuvre ce printemps afin de mesurer la satisfaction de la clientèle de nos centres communautaires, notamment à l'égard de l'entretien ménager, par le biais d'un sondage bisannuel.

Ce sondage, administré en avril dernier, a révélé un taux de satisfaction de la clientèle de 98% à l'égard de l'entretien ménager.

Compte tenu que la plupart de nos centres récréatifs et équipements sportifs sont entretenus par les principaux organismes utilisateurs de ceux-ci, ce mode de gestion assure une cohérence certaine entre les besoins, les résultats obtenus et la satisfaction de la clientèle dans la mesure où la clientèle de nos centres est également la clientèle de ces mêmes organismes. »

**Arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge | 14 juin 2016**

« Nous n'avons pas de commentaires. »

**Arrondissement de Charlesbourg | 9 juin 2016**

« Nous n'avons pas de commentaires. »

**Arrondissement de Beauport | 30 mai 2016**

« Nous n'avons pas de commentaires. »

**Arrondissement de La Haute-Saint-Charles | 1<sup>er</sup> juin 2016**

« Nous n'avons pas de commentaires. »

## Annexe I – Nombre d'immeubles sélectionnés pour la vérification selon le type

Type d'immeuble*	Nombre total d'immeubles	Nombre d'immeubles sélectionnés pour la vérification
Arénas	14	13
Bâtiments accessoires	163	9
Bâtiments d'Expocité	10	–
Bibliothèques	24	24
Bureaux d'arrondissement	6	6
Casernes	15	–
Centres communautaires	68	68
Centres de formation	1	1
Centres culturels et artistiques	28	24
Centres de services	24	22
Cour municipale	1	1
Dépôts à neige ou à sel	2	–
École spécialisée	1	1
Édifices administratifs	47	47
Garderies	5	4
Gymnases	9	9
Immeuble à entretenir, loué à un tiers	1	–
Immeubles d'entreposage ou de remisage	204	9
Immeubles vacants ou désaffectés	13	–
Kiosques	73	–
Pavillons de services et de loisirs	154	153
Piscines intérieures	14	14
Postes de police	5	5
Stationnements intérieurs	6	–
Usines, stations et autres installations contribuant à l'épuration des eaux usées	98	1
Tunnel	1	–
Usines et autres installations de production et de distribution de l'eau potable	111	5
Autres	32	–
<b>Total</b>	<b>1 130</b>	<b>416</b>

\* Un immeuble peut avoir plus d'une vocation.

## Annexe II – Objectif et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des bonnes pratiques de gestion, de même que de celles utilisées dans l'administration provinciale.

### Objectif de vérification

S'assurer que la Ville obtient des services en entretien ménager appropriés pour ses immeubles utilisés par son personnel, ses partenaires et les citoyens au meilleur coût et avec une préoccupation suffisante pour la santé des personnes et l'environnement.

### Critères de vérification

- Le Service de la gestion des immeubles et les arrondissements utilisent des standards de propreté et de services en regard de l'entretien ménager de façon à harmoniser la prestation de services pour des besoins similaires et tout écart est justifié.
- Les besoins en entretien ménager de chaque immeuble et local sont analysés conjointement avec les utilisateurs et sont définis avec suffisamment de précision.
- L'incidence des produits d'entretien ménager sur le bien-être des personnes et sur l'environnement est prise en compte dans la définition des besoins.
- Le choix du mode d'obtention des services d'entretien ménager (par contrat, en régie, par entente de services avec les organismes de loisirs) repose sur une analyse basée sur des critères objectifs et est justifié.
- Lorsque les travaux sont confiés à des fournisseurs :
  - une estimation du coût des contrats est établie de façon rigoureuse à partir d'une information fiable et d'hypothèses réalistes;
  - les services requis sont détaillés et regroupés dans l'appel d'offres de façon à répondre aux besoins établis, à minimiser les coûts et à favoriser le maximum de concurrence;
  - les critères de sélection décrits à l'appel d'offres sont appliqués et l'analyse effectuée est documentée;
  - tout écart important entre le prix des soumissions et l'estimation des coûts est analysé avant l'attribution du contrat, de même que les écarts de prix entre les soumissions;
  - des indications sont fournies à l'appel d'offres sur la manière dont la surveillance sera exercée et sur les moyens prévus pour assurer la réalisation du contrat.

## Annexe II – Objectif et critères de vérification (suite)

- Lorsque les travaux sont confiés à des organismes de loisirs :
  - la rétribution accordée s'appuie sur une estimation des coûts;
  - les besoins et le niveau de service à assurer sont clairement définis;
  - des indications sont fournies à l'entente avec l'organisme de loisirs sur la manière dont la surveillance sera exercée et sur les moyens prévus pour assurer la réalisation des travaux;
  - des indications sont données en regard de la sous-traitance.
- Lorsque les travaux sont réalisés en régie :
  - les travaux à réaliser sont clairement définis;
  - les responsabilités quant à la réalisation et à la surveillance de ces travaux sont formellement attribuées;
  - le temps affecté à cette tâche et les coûts afférents sont compilés.
- Lorsque la Ville est locataire ou locateur d'un immeuble :
  - les besoins et les responsabilités quant à l'entretien ménager sont clairement établis dans le contrat de location;
  - le contrat de location comprend des clauses permettant à la Ville d'intervenir si les services ne sont pas rendus à sa satisfaction.
- Les contrats et ententes sont approuvés par l'instance appropriée et cette dernière dispose de l'information pertinente au moment de prendre sa décision.
- Une stratégie de surveillance de la réalisation des travaux d'entretien ménager basée sur une évaluation des risques est élaborée.
- La surveillance exercée permet de s'assurer que les services d'entretien ménager obtenus correspondent aux attentes et que la Ville paie uniquement pour les services reçus.
- La performance des activités d'entretien ménager est mesurée et suivie au moyen d'indicateurs valables.
- Une surveillance du marché est exercée dans le but de détecter les pratiques inappropriées.



# CHAPITRE 6

## ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE ET DES ORGANISMES



## Introduction

**343.** L'audit des états financiers, également appelé *vérification d'attestation financière*, permet d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives.

**344.** Cet audit est effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les renseignements fournis dans les états financiers. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur et, notamment, de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Lorsqu'il évalue ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables effectuées par la direction, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

## États financiers

### Ville de Québec

**345.** Un audit des états financiers consolidés de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015 a été effectué conjointement avec la firme Mallette et, à la suite de cet audit, un rapport sans réserve a été émis par les deux parties.

**346.** Mentionnons qu'en 2015, la Ville a revu son interprétation de la norme sur la comptabilisation des paiements de transfert<sup>35</sup> afin de l'harmoniser avec celle du vérificateur général et de la firme Mallette, d'où l'émission d'un rapport sans réserve pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015.

**347.** Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article 107.13 de la Loi sur les cités et villes<sup>36</sup>, nous avons effectué des travaux, dans le cadre de notre mandat d'audit financier, afin de nous assurer que les représentants de la Ville ont mis en place les mesures nécessaires pour s'assurer que la contribution de la Ville au déficit d'opération de QMI Spectacles inc. est calculée conformément aux diverses clauses du bail spectacles/événements conclu le 1<sup>er</sup> septembre 2011 entre la Ville de Québec et QMI Spectacles inc.

---

35. Chapitre SP 3410 – Paiements de transfert du Manuel de comptabilité de CPA Canada pour le secteur public.

36. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

**348.** Ce bail énumère les modalités de location de l’amphithéâtre multifonctionnel de Québec pour la tenue de spectacles et d’événements. À la clause 18.1 de ce bail, il est notamment prévu que la Ville s’engage à supporter 50 % du déficit d’opération de QMI Spectacles inc. au cours d’un exercice financier donné, sans toutefois excéder le loyer de base payable par QMI Spectacles inc. en vertu dudit bail.

**349.** À la suite de nos travaux, nous avons conclu que la Ville a mis en place les mesures nécessaires afin de s’assurer que sa contribution au déficit d’opération de QMI Spectacles inc. pour 2015 a été calculée conformément aux diverses clauses du bail qu’elle a signé avec l’entreprise.

## Organismes

**350.** Nous avons procédé à l’audit des états financiers consolidés de la Ville de Québec et des trois organismes suivants :

- la Société municipale d’habitation Champlain;
- le Réseau de transport de la Capitale (RTC);
- le Service de transport adapté de la Capitale (la filiale du RTC).

**351.** Pour ces états, le vérificateur général a émis des rapports d’audit sans réserve. Il a aussi adressé, à l’intention de la direction de certains de ces organismes, des commentaires sur des points d’amélioration à apporter dans la comptabilisation de leurs opérations.

## Autre entité

**352.** Nous avons procédé à l’audit des états financiers de l’Office municipal d’habitation de Québec pour lesquels le vérificateur général a émis une opinion sans réserve.

## Programmes de subventions de la Société d’habitation du Québec

**353.** Nous avons effectué des audits sur différentes subventions que la Société d’habitation du Québec a versées au regard des programmes AccèsLogis Québec, Logement abordable Québec – volet privé, Logement abordable Québec – volet social et communautaire, et Rénovation Québec. À la suite de ces audits, le vérificateur général a émis sept rapports dans lesquels il a émis une opinion sans réserve sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation.

## Environnement des contrôles généraux informatiques et des contrôles applicatifs des systèmes financiers

**354.** Les normes d'audit généralement reconnues du Canada exigent, entre autres, l'appréciation des contrôles incorporés dans les systèmes financiers dans le but de s'assurer que les données financières qu'ils produisent sont exactes et conformes à la réalité.

**355.** Dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville de Québec pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2015, nous avons réalisé un audit des contrôles applicatifs afin d'obtenir une assurance raisonnable que l'information financière produite par les systèmes d'information est exacte et ne peut être modifiée sans autorisation préalable. L'audit des contrôles généraux consiste à évaluer la conception et la mise en place des mesures de contrôle relatives :

- à l'environnement général opérationnel;
- au fonctionnement des applications, comme les assises de la sécurité, la gestion et la sécurité des accès logiques et physiques, le développement et la maintenance des systèmes et des applications;
- à la gestion des changements.

**356.** Les objectifs de l'audit concernaient les deux aspects suivants :

- la gestion des transferts de données entre les Systèmes intégrés de la Ville de Québec (SIVIQ) et le Système d'application de la paye VIP;
- la gestion des accès aux applications financières qui font partie du cycle comptable.

### Sommaire des assises

**357.** Nous avons observé des améliorations quant à la gestion de la sécurité de l'information. En effet, certaines mesures ont été mises en place pour améliorer la situation et d'autres sont en cours de réalisation. Nous avons noté qu'il n'y a toujours pas de plan de formation et de sensibilisation à la sécurité, qui fait pourtant partie de la planification, mais que certaines activités de sensibilisation ont été entreprises.

### Sommaire des contrôles applicatifs et de la gestion des accès

**358.** Le pivot central pour la génération des états financiers consolidés repose principalement sur le système SIVIQ, dont les contrôles applicatifs sont en place depuis plusieurs années. Nous avons remarqué au fil des ans qu'il y a toujours certaines faiblesses, entre autres pour la gestion des accès, mais dans l'ensemble les contrôles sont adéquats. Il en est de même pour le système d'application de la paye VIP qui doit alimenter le grand livre.

**359.** Lors de notre audit et à la suite des recommandations émises au cours des années précédentes, nous nous sommes attardés plus particulièrement aux accès des différents systèmes qui font partie du cycle comptable. Nous avons observé des améliorations à certains endroits, mais le problème est principalement lié à la gestion même des accès et non à la technologie, et il demeure persistant.

# CHAPITRE 7

## TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL ET VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES





## Taux global de taxation réel

**360.** Le taux global de taxation réel représente le taux théorique qu'il serait nécessaire d'imposer si l'ensemble des revenus de taxation de la municipalité, à l'exception de certains d'entre eux, provenait d'une taxe générale imposée sur la valeur de tous ses biens-fonds imposables. C'est aussi une façon d'exprimer l'effort fiscal moyen des contribuables fonciers des immeubles imposables. Ce taux est ainsi utilisé par le gouvernement du Québec dans le calcul des sommes versées aux municipalités à l'égard des immeubles des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

**361.** L'article 107.14 de la Loi sur les cités et villes<sup>37</sup> stipule que pour une municipalité de plus de 100 000 habitants, il est de la responsabilité du vérificateur général de vérifier le calcul établissant le taux global de taxation réel. Nous avons donc effectué l'audit du taux global de taxation réel qui doit être établi conformément aux dispositions législatives à la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale<sup>38</sup>.

**362.** Cet audit a permis au vérificateur général d'émettre une opinion favorable sur la conformité de l'établissement du taux global de taxation réel de la Ville pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015. J'invite le lecteur à prendre connaissance du rapport présenté ci-après.

---

37. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

38. Québec, *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, chap. F-2.1, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.



Vérificateur général

## Rapport du vérificateur général

Aux membres du conseil,

J'ai effectué l'audit du taux global de taxation réel de l'exercice terminé le 31 décembre 2015 de la Ville de Québec (ci-après « la Ville »). Ce taux a été établi par la direction de la Ville sur la base des dispositions de la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (chapitre F-2.1) (ci-après « les exigences légales »).

### Responsabilité de la direction pour le taux global de taxation réel

La direction est responsable de l'établissement du taux global de taxation réel conformément aux exigences légales, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre l'établissement du taux global de taxation réel exempt d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

### Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur le taux global de taxation réel sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que le taux global de taxation réel ne comporte pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant l'établissement du taux global de taxation réel. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur et, notamment, de son évaluation des risques que le taux global de taxation réel comporte des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur l'établissement du taux global de taxation réel afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble du taux global de taxation réel.

305, rue Racine, bureau 121  
Québec (Québec) G2B 1E7

J'estime que les éléments probants recueillis sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit.

**Opinion**

À mon avis, le taux global de taxation réel de l'exercice terminé le 31 décembre 2015 de la Ville a été établi, dans tous ses aspects significatifs, conformément aux exigences légales.

**Observations**

Sans pour autant modifier mon opinion, j'attire l'attention sur le fait que le taux global de taxation réel a été préparé afin de permettre à la Ville de se conformer à l'article 105 de la *Loi sur les cités et villes* (chapitre C-19) [176 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1)]. En conséquence, il est possible que le taux global de taxation réel ne puisse se prêter à un usage autre.

Le vérificateur général de la Ville de Québec,



Michel Samson, FCPA auditeur, FCA

Le 12 mai 2016

## Ventilation des dépenses mixtes

**363.** Sur le plan des dépenses, la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations stipule à l'article 65 que « [l]es dépenses que la municipalité centrale fait dans l'exercice des compétences d'agglomération sont traitées distinctement de celles qu'elle fait dans l'exercice des autres compétences<sup>39</sup> ». Les dépenses mixtes d'agglomération sont des dépenses faites dans l'exercice des compétences d'agglomération et liées à un équipement, à une infrastructure ou à une activité d'intérêt collectif.

**364.** L'article 70 de cette même loi édicte que « [l]e vérificateur qui a la responsabilité de se prononcer sur tout taux global de taxation de la municipalité centrale doit également le faire sur la ventilation des dépenses mixtes<sup>40</sup> ».

**365.** Tel qu'édicté par la loi, nous avons effectué l'audit de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes<sup>41</sup>, adopté par le conseil d'agglomération le 7 mai 2007 et ses modifications subséquentes.

**366.** Cet audit a permis au vérificateur général d'émettre une opinion favorable sur le tableau de la ventilation des dépenses mixtes, entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015, établi conformément au Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes (R.R.A.V.Q., chapitre P-1) et ses modifications subséquentes. Le rapport qui a été émis à la suite de nos travaux est présenté aux pages suivantes.

---

39. Québec, *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ, chap. E-20.001, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016, art. 65.

40. *Ibid.*, art. 70.

41. Ville de Québec, *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, R.R.A.V.Q., chap. P-1, à jour au 1<sup>er</sup> juillet 2016.



Vérificateur général

## Rapport du vérificateur général

Aux membres du conseil,

Conformément à l'article 70 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, j'ai effectué l'audit de la ventilation des dépenses mixtes de la Ville de Québec entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015.

Cette ventilation a été établie par la direction de la Ville sur la base du règlement R.R.A.V.Q. (chapitre P-1) adopté par le conseil d'agglomération le 7 mai 2007 et de ses modifications subséquentes (ci-après « les exigences réglementaires »).

### Responsabilité de la direction pour la ventilation des dépenses mixtes

La direction est responsable de la ventilation des dépenses mixtes conformément aux exigences réglementaires, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la ventilation des dépenses mixtes exempte d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

### Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur la ventilation des dépenses mixtes, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que la ventilation des dépenses mixtes ne comporte pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant la ventilation des dépenses mixtes. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur et, notamment, de son évaluation des risques que la ventilation des dépenses mixtes comporte des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la ventilation des dépenses mixtes afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction.

305, rue Racine, bureau 121  
Québec (Québec) G2B 1E7

2

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit.

**Opinion**

À mon avis, la ventilation des dépenses mixtes de la Ville de Québec entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015 a été établie, dans tous ses aspects significatifs, conformément aux exigences réglementaires.

Le vérificateur général de la Ville de Québec,



Michel Samson, FCPA auditeur, FCA

Le 12 mai 2016

305, rue Racine, bureau 121  
Québec (Québec) G2B 1E7

# CHAPITRE 8

## RÉMUNÉRATION DES ÉLUS ET CONTRIBUTION À LEUR RÉGIME DE RETRAITE





## Mise en contexte

**367.** Les élus des villes du Québec sont rémunérés sur la base des lois provinciales et des règlements municipaux adoptés par chaque conseil de ville. À leur salaire s'ajoutent, le cas échéant, certaines rétributions fixées par le conseil d'administration des organismes municipaux auxquels ils siègent.

**368.** Deux lois provinciales et un règlement de la Ville de Québec édictent les paramètres à utiliser pour calculer la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite :

- la Loi sur le traitement des élus municipaux<sup>42</sup>;
- la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux<sup>43</sup>;
- le Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements<sup>44</sup>.

**369.** La Loi sur le régime de retraite des élus municipaux<sup>45</sup> établit les modalités du régime de retraite des élus municipaux. D'ailleurs, la Ville de Québec a adhéré par règlement à ce régime général.

**370.** Les élus reçoivent leur rémunération uniquement de la Ville de Québec pour leur présence au sein des conseils d'administration de la Communauté métropolitaine de Québec et du Réseau de transport de la Capitale. La Ville facture ces organismes en guise de compensation. La rémunération des élus en 2015 représentait 2 328 377 \$, y compris un montant d'allocation de dépenses de 351 877 \$. La cotisation au régime de retraite représentait 124 256 \$ pour les élus et 418 586 \$ pour la municipalité.

**371.** Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, l'indexation annuelle est fixée par le Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements<sup>46</sup>, qui a remplacé le Règlement sur le traitement des membres du conseil<sup>47</sup>. Ainsi, l'indexation annuelle est calculée sur la base du taux d'augmentation de l'indice des prix à la consommation du Canada, cet indice étant établi par Statistique Canada. Auparavant, cette indexation était calculée en fonction du moins élevé des deux données suivantes : le taux de variation de l'indice des prix à la consommation de la région de Québec établi par Statistique Canada ou le pourcentage moyen d'indexation consenti, pour chaque année correspondante, aux diverses catégories d'employés (employés manuels, fonctionnaires, pompiers, policiers, employés-cadres et professionnels de la Ville).

---

42. Québec, *Loi sur le traitement des élus municipaux*, RLRQ, chap. T-11.001, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

43. Québec, *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, RLRQ, chap. R-9.3, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

44. Ville de Québec, *Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements*, R.V.Q. 1593, 28 décembre 2009.

45. *Op. cit.*

46. *Op. cit.*

47. Ville de Québec, *Règlement sur le traitement des membres du conseil*, R.V.Q., chap. T-1.

**372.** Puisqu'il y avait un conflit de travail entre les pompiers du Service de protection contre l'incendie et la Ville, aucun élu n'a reçu d'indexation de 2007 à 2009. Au cours de l'année 2015, la convention collective de 2007-2009 a été décrétée par un arbitre vu la discorde entre les deux parties. L'indexation a donc pu être calculée et une rétroactivité des salaires ainsi que des allocations de départ et de transition a été payée au cours de l'année 2015, pour un montant total de 156 744 \$.

### Rôles et responsabilités

**373.** La Division des avantages sociaux et de la paie du Service des ressources humaines de la Ville de Québec procède annuellement à des vérifications qui tiennent compte de l'ensemble des sources de rémunération, y compris celles provenant de la Communauté métropolitaine de Québec et du Réseau de transport de la Capitale, de façon à s'assurer que les plafonds légaux et réglementaires sont respectés.

### Objectif et portée de la vérification

**374.** En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes<sup>48</sup>, nous avons réalisé un mandat de vérification de conformité portant sur la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables professionnels agréés du Canada.

**375.** L'objectif de cette vérification était de s'assurer que la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite sont conformes aux deux lois provinciales et au règlement municipal mentionnés précédemment.

**376.** La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion basée sur l'objectif de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants, suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés en annexe.

**377.** Nos travaux ont été effectués de janvier 2016 à avril 2016. Ils visaient principalement la rémunération et les contributions du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2015. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période.

---

48. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

## Résultats de la vérification

**378.** À notre avis, sur la base des travaux de vérification que nous avons effectués pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre 2015 et pour les années donnant droit à une rétroactivité (2007 à 2009), les membres du conseil de la Ville de Québec ont été rémunérés et ont contribué à leur régime de retraite, dans tous leurs aspects significatifs, conformément à la Loi sur le traitement des élus municipaux<sup>49</sup>, à la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux<sup>50</sup> ainsi qu'au règlement de la Ville de Québec en vigueur à cet effet.

---

49. *Op. cit.*

50. *Op. cit.*

## Annexe – Objectif et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des différentes lois régissant la rémunération des élus et la contribution à leur régime de retraite et du règlement municipal en vigueur.

- *Loi sur le traitement des élus municipaux*.<sup>51</sup>
- *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux* (établit les modalités du régime de retraite des élus municipaux; la Ville de Québec a adhéré par règlement à ce régime général).<sup>52</sup>
- Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements.<sup>53</sup>

### Objectif de vérification

S'assurer que la rémunération des élus, ainsi que leur contribution au régime de retraite, sont conformes aux lois et au règlement.

### Critères de vérification

- La rémunération des élus respecte l'article 4 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* en ce qui concerne les montants maximums et minimums.
- Aucun élu ne gagne plus de 90 % de la rémunération du maire, selon l'article 2 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux*.
- Le R.V.Q. 1593 adopté est respecté afin de rémunérer les élus en fonction de leurs affectations à titre de conseiller municipal.
- Les taux de cotisation des élus et de la Ville respectent les directives de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) qui sont établis selon la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*.
- Les indexations rétroactives (2007-2008-2009) n'entraînent pas un non-respect des barèmes fixés par la *Loi sur le traitement des élus*.
- Les allocations de départ à payer ont été versées aux élus sortants.
- Les allocations de transition à payer ont été versées aux élus sortants.

---

51. Québec, *Loi sur le traitement des élus municipaux*, RLRQ, chap. T-11.001, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

52. Québec, *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, RLRQ, chap. R-9.3, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

53. Ville de Québec, *Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements*, R.V.Q. 1593, 28 décembre 2009.

# CHAPITRE 9

## SUBVENTIONS ANNUELLES DE 100 000 \$ OU PLUS VERSÉES À DES PERSONNES MORALES



## Mise en contexte

**379.** Comme prescrit par la Loi sur les cités et villes<sup>54</sup>, à l'article 107.9, le vérificateur général de la Ville de Québec doit requérir des personnes morales qui ont reçu de la Ville une subvention annuelle d'au moins 100 000 \$ une copie de leurs états financiers audités et de tout autre document résumant les constatations et les recommandations de leur vérificateur externe. De plus, le vérificateur externe doit, à la demande du vérificateur général de la Ville de Québec, mettre à la disposition de ce dernier tout document se rapportant à ses travaux de vérification et fournir tous les renseignements que le vérificateur général juge nécessaires.

**380.** Seules les personnes morales qui ne font pas partie du périmètre comptable de la Ville et de l'univers de vérification du vérificateur général sont visées par cette disposition légale.

**381.** Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications et documents fournis par un vérificateur sont insuffisants en vertu du deuxième aliéna de l'article 107.9 de la Loi sur les cités et villes<sup>55</sup>, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

## Définitions

**382.** Aux fins de nos travaux, une subvention inconditionnelle est un soutien financier accordé à des particuliers ou à des organisations ayant satisfait à des exigences d'admissibilité préétablies. L'administration ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Le bénéficiaire n'est pas assujéti à des conditions particulières quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés. De ce fait, aucune vérification n'est normalement exercée. Une aide financière versée à un organisme caritatif est un exemple de subvention inconditionnelle.

**383.** Une subvention conditionnelle est un soutien financier accordé à des particuliers ou à des organisations ayant satisfait aux exigences d'admissibilité préétablies. L'administration ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Le bénéficiaire est assujéti à des conditions précises quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés. De ce fait, une reddition de comptes est demandée et une vérification peut être réalisée quant au respect des conditions. Une aide financière versée à une troupe de théâtre pour organiser une présentation précise dans une période déterminée est un exemple de subvention conditionnelle.

---

54. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

55. *Ibid.*

**384.** Enfin, toujours aux fins de nos travaux, une subvention avec contrepartie est un soutien financier généralement accordé à des organisations pour lesquelles un service est obtenu directement du bénéficiaire. Souvent considéré comme un allié dans une activité, le bénéficiaire est tenu de présenter des rapports et de se soumettre à une vérification, le cas échéant. Une aide financière versée à un organisme à but non lucratif pour administrer un centre de loisirs correspond à une subvention avec contrepartie.

## Résultats

**385.** Conformément à l'article 107.9 de la Loi sur les cités et villes<sup>56</sup>, nous avons pris connaissance des états financiers de 62 personnes morales qui ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ ou plus. Aucune vérification additionnelle n'a été jugée nécessaire.

**386.** Au 29 juillet 2016, 60 organismes nous ont remis des états financiers audités.

**387.** Au cours de nos travaux, nous avons constaté que pour certaines subventions de l'Office du tourisme de Québec<sup>57</sup>, la mention selon laquelle l'organisme doit se conformer à l'article 107.9 ne figurait pas dans son contrat. Ainsi, deux organismes nous ont fourni un état financier accompagné d'un rapport non audité.

### RECOMMANDATION

**388.** Nous avons recommandé à la Ville de Québec d'inclure les dispositions de l'article 107.9 de la Loi sur les cités et villes<sup>58</sup> dans les ententes des différents programmes de l'Office du tourisme de Québec pour le versement de subventions. Ces dispositions obligent les personnes morales ayant reçu une subvention annuelle de 100 000 \$ ou plus à faire auditer leurs états financiers et leur vérificateur externe à en transmettre une copie au vérificateur général accompagnée de tout rapport de constatations et de recommandations qu'il aura émis.

### COMMENTAIRES

#### Office du tourisme de Québec | 25 juillet 2016

« L'Office a ajouté à ses ententes de subventions une clause à l'effet que les organismes doivent respecter les dispositions prévues à l'article 107.9 de la Loi sur les cités et villes. Cet ajout a été fait pour tous les programmes de subvention en vigueur à l'Office. »

56. *Ibid.*

57. L'Office du tourisme de Québec est à la fois une association touristique régionale et un service de la Ville de Québec. Elle assume les rôles d'organisme de concertation et de porte-parole de l'industrie touristique.

58. *Op. cit.*



# CHAPITRE 10

## AMPHITHÉÂTRE MULTIFONCTIONNEL



## Mise en contexte

**389.** En vertu du protocole d'entente signé entre la Ville de Québec et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, dans le cadre du sous-volet 2.6 du Programme d'infrastructures Québec-Municipalités, la Ville doit présenter au Ministère des réclamations de dépenses auditées faisant état de l'avancement des travaux pour la construction de l'amphithéâtre multifonctionnel. Les réclamations doivent être accompagnées d'un rapport d'audit réalisé par un auditeur externe ou le vérificateur général de la Ville. Ce rapport doit certifier, entre autres, que toutes les conditions de versement de l'aide financière ont été respectées, attester la conformité et l'exactitude des sommes réclamées ainsi que le respect des obligations du protocole d'entente. Ce protocole d'entente établit notamment les clauses à respecter et les modalités de versement de l'aide financière. En 2015, c'est le vérificateur général qui a effectué l'audit des réclamations de dépenses.

## Objectifs et portée du mandat d'audit

**390.** L'audit doit être effectué conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada et il comporte trois volets qui sont détaillés ci-après.

### La conformité des dépenses encourues et payées, déclarées dans le formulaire de réclamation de dépenses

**391.** Le vérificateur général doit exprimer une opinion sur la conformité des dépenses réclamées par la Ville de Québec. Plus précisément, il doit confirmer qu'elles sont conformes et admissibles, qu'elles ont été engagées aux fins prévues et qu'elles ont été payées. La réclamation couvrant la période du 1<sup>er</sup> décembre 2014 au 30 juin 2015 s'élevait à 94 583 818 \$.

### La conformité des informations inscrites dans le formulaire *Attestation du respect des dispositions législatives relatives à la gestion contractuelle*

**392.** Le vérificateur général doit aussi exprimer une opinion sur la conformité des informations inscrites dans le formulaire *Attestation du respect des dispositions législatives relatives à la gestion contractuelle*, rempli par la Ville et signé par le directeur général de la Ville, avec les informations colligées au dossier de la Ville.

### **Le respect des obligations du protocole d'entente selon les précisions effectuées dans les *Instructions aux auditeurs relatives aux réclamations de dépenses***

**393.** Enfin, le vérificateur général doit exprimer une opinion sur le respect des obligations du protocole d'entente conformément aux précisions apportées dans les *Instructions aux auditeurs relatives aux réclamations de dépenses*. Le respect des obligations du protocole fait l'objet d'une attestation signée par le directeur général de la Ville.

### **Résultats de l'audit**

**394.** Pour faire suite au travail effectué, le vérificateur général a émis un rapport, daté du 9 septembre 2015, contenant les trois opinions sans réserve pour la réclamation des dépenses couvrant la période du 1<sup>er</sup> décembre 2014 au 30 juin 2015.

# CHAPITRE 11

## RAPPORTS DE FRAIS ET ALLOCATIONS



## Table des matières

<b>Mise en contexte.....</b>	<b>193</b>
Rôles et responsabilités.....	193
<b>Objectifs et portée de la vérification.....</b>	<b>193</b>
<b>Résultats de la vérification.....</b>	<b>194</b>
Frais de représentation et de déplacement.....	194
Indemnité pour l'utilisation d'une automobile, pour le transport et le stationnement.....	196
Annexe – Objectifs et critères de vérification.....	198





## Mise en contexte

**395.** Les employés de la Ville de Québec obtiennent des remboursements pour les dépenses engagées dans le cadre de leurs fonctions et certains employés bénéficient d'une indemnité pour l'utilisation d'une automobile, pour le transport et le stationnement.

**396.** De façon à encadrer le remboursement des dépenses et à assurer un traitement juste et équitable, la Ville s'est dotée d'une politique à cet effet. La Politique concernant les frais de représentation et de déplacement s'applique à tout le personnel de la Ville qui, dans le cadre de ses fonctions, engage des dépenses relativement au transport, à l'hébergement ou à des repas lors d'un déplacement pour une formation ou aux fins de représentation, ou encore lors d'un séminaire, d'un colloque ou d'un congrès.

**397.** Pour l'année 2015, le montant comptabilisé à titre de frais de représentation et de déplacement s'est élevé à plus de 2 460 000 \$.

**398.** Le contrat de travail des cadres de la Direction générale et des directeurs de service ou d'arrondissement leur donne droit à une allocation de fonction visant à couvrir toutes les dépenses inhérentes à leur fonction et tous autres frais découlant de la fonction qui ne sont pas remboursés autrement en vertu d'une politique en vigueur. Pour l'année 2015, ces dépenses représentaient 66 664 \$.

**399.** Quant au versement des indemnités pour l'utilisation d'une automobile, pour le transport et le stationnement, les modalités sont prévues dans les conditions de travail des employés concernés.

## Rôles et responsabilités

**400.** Le Service des finances est responsable de l'application et du suivi de la Politique concernant les frais de représentation et de déplacement. Il doit également procéder à une vérification périodique de la Politique. Les gestionnaires, quant à eux, sont responsables d'appliquer la Politique.

**401.** Le Service des ressources humaines s'assure que les conditions de travail et les conventions collectives des employés sont correctement appliquées.

## Objectifs et portée de la vérification

**402.** En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes<sup>59</sup>, nous avons réalisé une vérification de conformité portant sur la gestion des rapports de frais et sur celle des allocations. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables professionnels agréés du Canada.

---

59. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

**403.** Notre vérification visait à déterminer dans quelle mesure le Service des finances s'assure du respect de la Politique concernant les frais de représentation et de déplacement. Elle visait aussi à déterminer si le Service des ressources humaines s'assure que les conditions d'octroi des indemnités pour l'utilisation d'une automobile, pour le transport et le stationnement ont été respectées. Enfin, nous avons effectué des travaux à l'égard des dépenses pour le départ d'employés, les célébrations de Noël et la reconnaissance des employés.

**404.** La responsabilité du Vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion basée sur les objectifs de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants, suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont également exposés en annexe.

**405.** Notre vérification s'appuie sur des prises de renseignements, sur l'inspection de documents échantillonnés, sur des analyses et sur des discussions. Au total, nous avons sélectionné 136 éléments.

**406.** Nos travaux de conformité visaient les transactions effectuées au cours des exercices 2012, 2013, 2014 et 2015. Nos travaux ont pris fin en avril 2016.

## Résultats de la vérification

**407.** La Ville a mis plusieurs mesures en place afin de minimiser les non-conformités dans les rapports de frais. Il serait important de préciser certaines directives afin d'aider les gestionnaires à mieux jouer leur rôle et de diminuer les risques d'iniquité à travers la Ville.

## Frais de représentation et de déplacement

**408.** De façon générale, les contrôles en place sont bien appliqués et il en est de même de la Politique auprès des employés. De plus, les dépenses étaient accompagnées de pièces justificatives appropriées.

### Nature des frais

**409.** Lors de nos travaux, nous avons constaté que certains types de frais ne sont pas couverts par la Politique. Ainsi, il n'y a aucune directive à l'égard du remboursement des frais de départ d'employés, de célébrations de Noël et de reconnaissance des employés. Pour les années 2014 et 2015, ces frais ont totalisé respectivement 10 814 \$ et 6 222 \$.

## Allocation de fonction

**410.** Nous avons aussi noté que des employés bénéficiant d'une allocation de fonction présentent des rapports de frais (voir le tableau 1). Nous avons regardé plus en détail la nature de ces rapports.

**411.** Selon leur contrat de travail, le directeur général, les directeurs généraux adjoints et les directeurs de service ou d'arrondissement reçoivent une allocation de fonction. Nous avons analysé les rapports de frais des employés qui reçoivent de telles allocations.

**Tableau 1 – Montant des allocations versées et des remboursements de frais en 2014 et en 2015 pour les employés bénéficiant d'une allocation de fonction**

Année	Nombre d'employés ayant reçu une allocation	Montant total des allocations versées (\$)	Montant du remboursement par rapport de frais (\$)
2014	58	70 703	69 883
2015	50	66 664	65 358

**412.** Selon leur contrat de travail, l'allocation doit servir à couvrir toutes les dépenses inhérentes à la fonction, y compris la participation à des associations ou à des regroupements professionnels, sociaux ou communautaires et tous autres frais découlant de la fonction qui ne sont pas remboursés autrement en vertu d'une politique en vigueur.

**413.** Une bonne partie des dépenses faisant l'objet d'un rapport de frais sont des dépenses liées à des repas. Or nous avons constaté qu'une partie des sommes remboursées couvraient des repas pris au cours de rencontres entre collègues de travail. Nous avons effectué 61 tests pour les années 2014 et 2015 afin de déterminer si ces repas étaient davantage consommés sur le lieu de travail ou à l'extérieur, c'est-à-dire au restaurant. Les frais liés à des rencontres entre collègues de travail représentaient environ 9 400 \$ en 2014 et, pour la plupart, il s'agissait de rencontres au restaurant (21 tests sur 34). Pour 2015, ces frais s'élevaient à 10 490 \$ et concernaient au même titre qu'en 2014 des repas au restaurant entre collègues de travail (20 tests sur 27).

**414.** Ces frais de repas ne font l'objet d'un remboursement dans aucune politique de la Ville et ne constituent pas des frais de représentation, puisqu'il s'agit de repas consommés entre collègues de travail au restaurant. À notre avis, ces frais ne devraient pas être admissibles à un remboursement.

## RECOMMANDATIONS

**415.** Nous avons recommandé au Service des finances et au Service des ressources humaines, en collaboration avec la Direction générale, d'établir des directives pour encadrer les dépenses relatives aux départs, aux célébrations de Noël et aux activités de reconnaissance.

**416.** Nous avons recommandé au Service des ressources humaines de clarifier la définition d'une dépense de fonction afin de s'assurer d'une application équitable.

## Indemnité pour l'utilisation d'une automobile, pour le transport et le stationnement

**417.** Selon les conventions collectives et les contrats de travail, un employé qui, dans l'exercice de ses fonctions, utilise habituellement une automobile personnelle a droit à une indemnité pour l'utilisation d'une automobile, pour le transport et le stationnement. La Direction générale ainsi que des directeurs de service ou d'arrondissement, de leur côté, reçoivent automatiquement une indemnité de base. La majeure partie des indemnités sont versées aux fonctionnaires.

### Révision du processus

**418.** Le processus donnant droit à l'employé de recevoir une indemnité est amorcé par le gestionnaire et l'employé lui-même. La participation du Service des ressources humaines à ce processus se fait sur le plan de la documentation du dossier, de l'établissement définitif de l'indemnité et du versement sur la paie. Lorsqu'un employé quitte son poste, son indemnité est annulée et il doit refaire le processus afin de recevoir une indemnité pour les déplacements que nécessitent ses nouvelles fonctions. Par contre, lorsqu'il y a un changement dans les fonctions ou un changement physique de lieu de travail, de sorte que l'employé n'a plus droit à l'indemnité, il est de la responsabilité du supérieur de communiquer avec le Service des ressources humaines pour que le versement de l'indemnité cesse. Toutefois, il n'y a pas de révision périodique de la liste des allocations versées permettant de valider que le versement d'une allocation à un employé est toujours approprié. Cette révision ne serait pas compliquée à faire, puisqu'un employé doit, selon la Loi sur les impôts<sup>60</sup>, tenir un registre de ses kilomètres parcourus s'il veut réclamer des dépenses pour l'usage d'une automobile pour affaires. Ainsi, l'employé devrait être en mesure de fournir cette information.

**419.** Au cours de l'année 2015, 346 employés ont bénéficié d'une indemnité pour l'utilisation d'une automobile pour un montant total de 1 054 440 \$.

60. Québec, *Loi sur les impôts*, RLRQ, chap. I-3, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.

**420.** Les indemnités versées sont établies selon le kilométrage annuel parcouru et se divisent en six catégories. Par exemple, la catégorie inférieure, dont l'indemnité s'élève à 1 757 \$, comprend les employés qui parcourent plus de 1 800 km par année et la catégorie supérieure, dont l'indemnité s'élève à 6 519 \$, ceux qui parcourent plus de 12 000 km par année. Lorsqu'un employé ne reçoit pas une indemnité annuelle pour ses déplacements, le remboursement se fait au moyen d'un rapport de frais. L'employé reçoit alors 0,50 \$ du kilomètre parcouru avec son automobile. Il serait possible d'opter pour une formule plus optimale.

**421.** Comme nous l'avons mentionné précédemment, il est indiqué dans les conventions collectives et les conditions de travail qu'un employé qui utilise habituellement une automobile personnelle dans l'exercice de ses fonctions a droit à une indemnité pour l'utilisation d'une automobile. Il est également spécifié que « [les dispositions qui concernent l'utilisation d'une automobile] [...] feront l'objet d'une révision complète par l'Employeur ainsi que d'une politique de la Ville. [...] ». Or nous avons constaté qu'aucune analyse globale, à ce moment, quant aux options de déplacement à privilégier n'a été faite par le Service des ressources humaines. Une telle analyse permettrait non seulement de déterminer les avantages et les coûts pour la Ville, mais aussi, s'il y a lieu, de faire des recommandations conduisant à l'adoption de directives ou d'une politique de la Ville.

## RECOMMANDATIONS

**422.** Nous avons recommandé au Service des ressources humaines :

- de s'assurer de faire une analyse économique globale afin de mettre en place une politique concernant les options de déplacement à privilégier en matière d'avantages et de coût global pour la Ville;
- de sensibiliser les gestionnaires afin qu'ils s'assurent périodiquement que les employés qui reçoivent une indemnité y ont toujours droit.

## COMMENTAIRES GÉNÉRAUX SUR LE RAPPORT

### **Service des ressources humaines | 30 juin 2016**

« Je suis d'accord avec les éléments du rapport qui concerne le Service des ressources humaines. »

### **Service des finances | 27 juin 2016**

« Le tout est conforme aux discussions tenues. Nous n'avons pas de commentaires. »

## Annexe – Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de la *Politique concernant les frais de représentation et de déplacement* et des conditions d'octroi des indemnités pour l'utilisation d'une automobile, pour le transport et le stationnement.

### Objectif de vérification

S'assurer que les dépenses de frais de représentation et de déplacement, incluant les indemnités pour l'utilisation d'un véhicule personnel, ont été faites selon les politiques et conditions en vigueur.

#### Critères de vérification

- La nature et le montant des dépenses effectuées sont conformes aux directives et politiques en vigueur.
- Les demandes de remboursement sont supportées par les pièces justificatives appropriées.
- Les demandes de remboursement sont approuvées conformément aux directives et politiques en vigueur.
- Les conditions d'octroi des indemnités pour l'utilisation d'une automobile, pour le transport et le stationnement ont été respectées.

### Objectif de vérification

S'assurer que les dépenses imputées aux comptes « Frais de réceptions » et « Aliments et boissons » sont appropriées.

#### Critères de vérification

- Les dépenses imputées aux comptes « Frais de réceptions » et « Aliments et boissons » sont supportées par des pièces justificatives et leur nature est adéquate.
- Les dépenses sont approuvées conformément aux directives et politiques en vigueur.

# CHAPITRE 12

## SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT ANNUEL 2012





## Objectif et portée du suivi

**423.** Afin de nous assurer que nos recommandations sont prises en compte par l'Administration de la Ville, nous en exerçons un suivi trois ans après qu'elles ont été émises. Ce délai permet d'apprécier l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Il faut préciser que nos suivis ne constituent pas en soi une nouvelle vérification, mais qu'ils s'appuient sur les déclarations des gestionnaires et sur le caractère raisonnable de celles-ci. Cette année, nos suivis ont porté sur les recommandations formulées dans le rapport annuel de 2012.

## Conclusion générale

**424.** Le tableau 1 fait état des activités vérifiées, du nombre de recommandations dont elles font l'objet et de leur prise en compte par l'Administration de la Ville.

**Tableau 1 – État d'avancement de la mise en œuvre des recommandations émises en 2012**

Activité faisant l'objet d'un suivi	Total des recommandations	Recommandations suivies ou progrès satisfaisants	Recommandations non suivies ou progrès insatisfaisants	Pourcentage des recommandations suivies ou progrès satisfaisants par activité (%)
Revenus autres que les taxes dans les arrondissements	9	5	4	56
Gestion du déneigement	28	22	6	79
Contrats pour les infrastructures de surface, souterraines et aériennes	9	7	2	78
Indicateurs de gestion municipaux	1	1	–	100
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>35</b>	<b>12</b>	<b>74</b>

**425.** Des 47 recommandations émises lors de la vérification de ces activités, 35 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants, alors que 12 d'entre elles n'ont pas été suivies ou ont eu des progrès insatisfaisants. Au-delà des données quantitatives, je veux apporter quelques précisions sur les résultats du suivi de certaines recommandations effectuées en 2012.

## Revenus autres que les taxes dans les arrondissements

**426.** Nous avons notamment recommandé au Service des finances que les données des logiciels servant à l'enregistrement et à la facturation des services se déversent automatiquement dans les systèmes d'encaissement et de comptabilisation aux registres comptables de la Ville. Des actions ont été entreprises depuis l'émission de cette recommandation, mais les principales actions n'en sont qu'à l'étape de la planification.

## Gestion du déneigement

**427.** Des 28 recommandations émises, 22 ont été suivies ou ont eu des progrès satisfaisants. Quant aux six autres, c'est-à-dire celles qui n'ont pas été suivies ou dont les progrès sont insatisfaisants, elles concernent la politique de déneigement, le soutien aux opérations, la gestion de la performance, la planification et l'organisation des activités de déneigement.

**428.** À l'égard de la gestion de la performance, nous avons notamment recommandé de voir à ce que les indicateurs nécessaires à l'appréciation de la performance reflètent bien ce qu'ils mesurent. Bien que la Ville ait planifié des mesures pour appliquer cette recommandation, elle ne les a pas encore mises en place.

## Contrats pour les infrastructures de surface, souterraines et aériennes

**429.** Nous tenons à souligner que le Service de l'ingénierie a suivi presque toutes les recommandations qui lui étaient destinées. En effet, pour sept des neuf recommandations qui concernaient ce service, six ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants.

# CHAPITRE 13

## RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL



## Introduction

**430.** La reddition de comptes est fondamentale dans une organisation. Il ne saurait y avoir de décentralisation ni d'autonomie si les individus n'avaient aucun compte rendu à donner. La reddition de comptes nous permet de démontrer nos résultats et de gagner ou de maintenir l'appui de ceux qui nous font confiance.

**431.** La reddition de comptes revêt une importance de premier plan pour le vérificateur général parce qu'elle lui permet de rendre compte de ses activités et de la façon dont il assume les responsabilités qui lui ont été confiées par la loi.

**432.** Comme je l'ai mentionné au chapitre 1, au cours de la prochaine année, je préparerai ma planification stratégique pour laquelle j'effectuerai une reddition de comptes annuelle.

## Mission du vérificateur général

**433.** La mission du vérificateur général ainsi que ses travaux visent à donner au conseil municipal un outil de contrôle de l'utilisation des fonds et autres biens de la Ville et de ses organismes. En ce sens, il doit informer objectivement le conseil municipal et les contribuables sur le degré de maîtrise des activités municipales par les administrateurs, de même que sur la rigueur de la gestion des biens qui leur sont confiés et sur la pertinence de leur reddition de comptes.

**434.** Les travaux du vérificateur général comprennent l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que l'audit de performance.

## Planification des travaux de vérification

**435.** Le vérificateur général de la Ville de Québec prépare annuellement son calendrier d'activité en fonction des objectifs de vérification qu'il se donne et des ressources dont il dispose. Le cycle d'activité débute en juillet et se termine en juin de l'année suivante.

**436.** Le plein exercice du mandat du vérificateur général requiert qu'il investisse une partie importante de ses ressources dans la réalisation de l'audit de performance, dont la valeur ajoutée est importante pour l'amélioration de la qualité de la gestion des fonds et des biens publics. Il doit également consacrer le temps nécessaire au suivi des recommandations qu'il a formulées au cours des exercices précédents pour voir dans quelle mesure l'Administration a donné suite à ses recommandations.

**437.** Afin de mieux planifier les activités d'audit de performance, le vérificateur général adopte une approche axée sur l'analyse et l'évaluation des risques. Ciblée sur les secteurs d'activité qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les objectifs stratégiques de la Ville et sur la qualité des services aux citoyens, cette approche lui permet de donner une valeur ajoutée à ses interventions de vérification. C'est d'autant plus vrai dans un contexte où les ressources sont limitées.

**438.** Le vérificateur général a réalisé des audits dans les trois principales sphères de son mandat, soit à l'égard des données financières de la Ville, de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, et de la performance.

**439.** Les activités liées à l'audit financier ont mené à la publication de 12 rapports du vérificateur général et ont été réalisées en conformité avec les normes d'audit généralement reconnues au Canada. Ces normes requièrent que le vérificateur général se conforme aux règles déontologiques et qu'il planifie et réalise ces audits de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies importantes. Dans le cadre de l'audit du Réseau de transport de la Capitale, une vérification des contrôles généraux informatiques et des contrôles applicatifs des systèmes financiers a été réalisée.

**440.** L'audit de conformité a porté sur le taux global de taxation réel de la Ville de Québec, sur la ventilation des dépenses mixtes entre les villes de l'agglomération de Québec ainsi que sur la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite, sur l'amphithéâtre multifonctionnel, sur les rapports de frais et les allocations, ainsi que sur les subventions de 100 000 \$ ou plus versées à des personnes morales.

**441.** Les activités d'audit de performance, au nombre de quatre, ont porté sur l'entretien des équipements motorisés, sur l'adjudication et la gestion des contrats en technologies de l'information, sur l'aménagement du territoire et sur l'entretien ménager.

**442.** Dans la partie de son rapport portant sur le suivi des recommandations, le vérificateur général fait état de son appréciation du suivi apporté par l'organisation aux recommandations formulées dans le rapport annuel de 2012.

## Ressources humaines

**443.** En ce qui concerne les ressources humaines qui le conseillent et l'assistent, le vérificateur général privilégie une approche axée sur les besoins. Ainsi, il s'adjoit à la fois des employés permanents et des consultants. Cette approche lui permet de choisir des ressources professionnelles en fonction de ses besoins et de ses mandats.

**444.** Les ressources œuvrant au Vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- Hélène Bilodeau, agente de secrétariat
- Valérie Bugay, ingénieure en génie des procédés, conseillère en audit de performance
- Mylène Dumas, CPA auditrice, CA, conseillère en audit de performance
- Anne-Marie Fortin, CPA auditrice, CA, conseillère en audit financier
- Daniel Rancourt, CPA auditeur, CA, directeur de la Division d'audit de performance

**445.** À ces ressources s'ajoutent les firmes et les consultants suivants, qui ont conseillé et assisté le vérificateur général dans ses différentes activités :

- BDO Canada, s.r.l./S.E.N.C.R.L.
- Céline Gaulin, CPA, CA, consultante
- Flotte Expert inc.
- France Brûlé, rév. a., consultante
- Gilles Gravel, CISA, CISM, consultant
- Guy Perron CPA inc.
- Jacques Hébert, CPA, CA
- Jacques Robert
- Lemieux Nolet, comptables professionnels agréés, S.E.N.C.R.L.
- Mallette S.E.N.C.R.L., société de comptables professionnels agréés
- Morin Desrochers Beaulieu, comptables professionnels agréés, S.E.N.C.
- Raymond Chabot Grant Thornton, comptables professionnels agréés, S.E.N.C.R.L.
- Université Laval

## Formation du personnel

**446.** Le vérificateur général vise une utilisation optimale de ses ressources humaines. Dans cette optique, le développement professionnel de son personnel est axé sur l'acquisition et la mise à jour des connaissances et sur l'amélioration de la productivité. Au cours du dernier cycle d'opérations, le personnel a bénéficié de plus de 385 heures de formation.

## Rapport de l'auditeur indépendant

**447.** Les dépenses d'opérations du Vérificateur général, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015, ont été auditées par un auditeur indépendant mandaté par la Ville, comme l'exige la Loi sur les cités et villes<sup>61</sup>. Vous trouverez une copie du rapport à la page suivante.

---

61. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1<sup>er</sup> avril 2016.



MALLETTE

Mallette S.E.N.C.R.L.

200-3075 chemin des Quatre-Bourgeois  
Québec QC G1W 5C4

Téléphone 418 653-4431  
Télécopie 418 656-0800  
Courriel info.quebec@mallette.ca

## RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

Aux membres du conseil,

Nous avons effectué l'audit de l'état des dépenses (informations financières) du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015. Ces informations financières ont été préparées afin de satisfaire à l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19).

### Responsabilité de la direction pour les informations financières

La direction du Bureau du vérificateur général de la Ville de Québec est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces informations financières conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère nécessaire pour permettre la préparation des informations financières exemptes d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

### Responsabilité de l'auditeur

Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les informations financières, sur la base de notre audit. Nous avons réalisé notre audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que nous nous conformions aux règles de déontologie et que nous planifions et réalisons l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les informations financières ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les informations financières. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les informations financières comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des informations financières afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, le cas échéant, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des informations financières.

Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion d'audit.

### Opinion

À notre avis, les informations financières donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle des dépenses engagées par le vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

*Mallette* S.E.N.C.R.L.<sup>1</sup>

Mallette S.E.N.C.R.L.  
Société de comptables professionnels agréés

Québec, Canada  
Le 30 juin 2016

<sup>1</sup> CPA auditeur, CA, permis de comptabilité publique n° A102687

## État des dépenses de l'exercice terminé le 31 décembre 2015

	2015 Budget	2015 Dépenses réalisées	2014 Dépenses réalisées
Ressources humaines internes*	740 626 \$	741 305 \$	551 611 \$
Ressources humaines externes	732 934 \$	549 973 \$	674 862 \$
Dépenses de fonctionnement	42 995 \$	38 782 \$	34 538 \$
<b>Total avant ligne de signalement</b>	<b>1 516 555 \$</b>	<b>1 330 060 \$</b>	<b>1 261 011 \$</b>
Ligne de signalement	100 000 \$	53 966 \$	32 179 \$
<b>Total</b>	<b>1 616 555 \$</b>	<b>1 384 026 \$</b>	<b>1 293 190 \$</b>

\* La rémunération comprise dans ces postes exclut les avantages sociaux pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2014, qui représentaient 143 069 \$ en 2015.

### Notes complémentaires

#### *Principales méthodes comptables*

L'état des dépenses est établi conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

La comptabilisation des transactions s'effectue selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

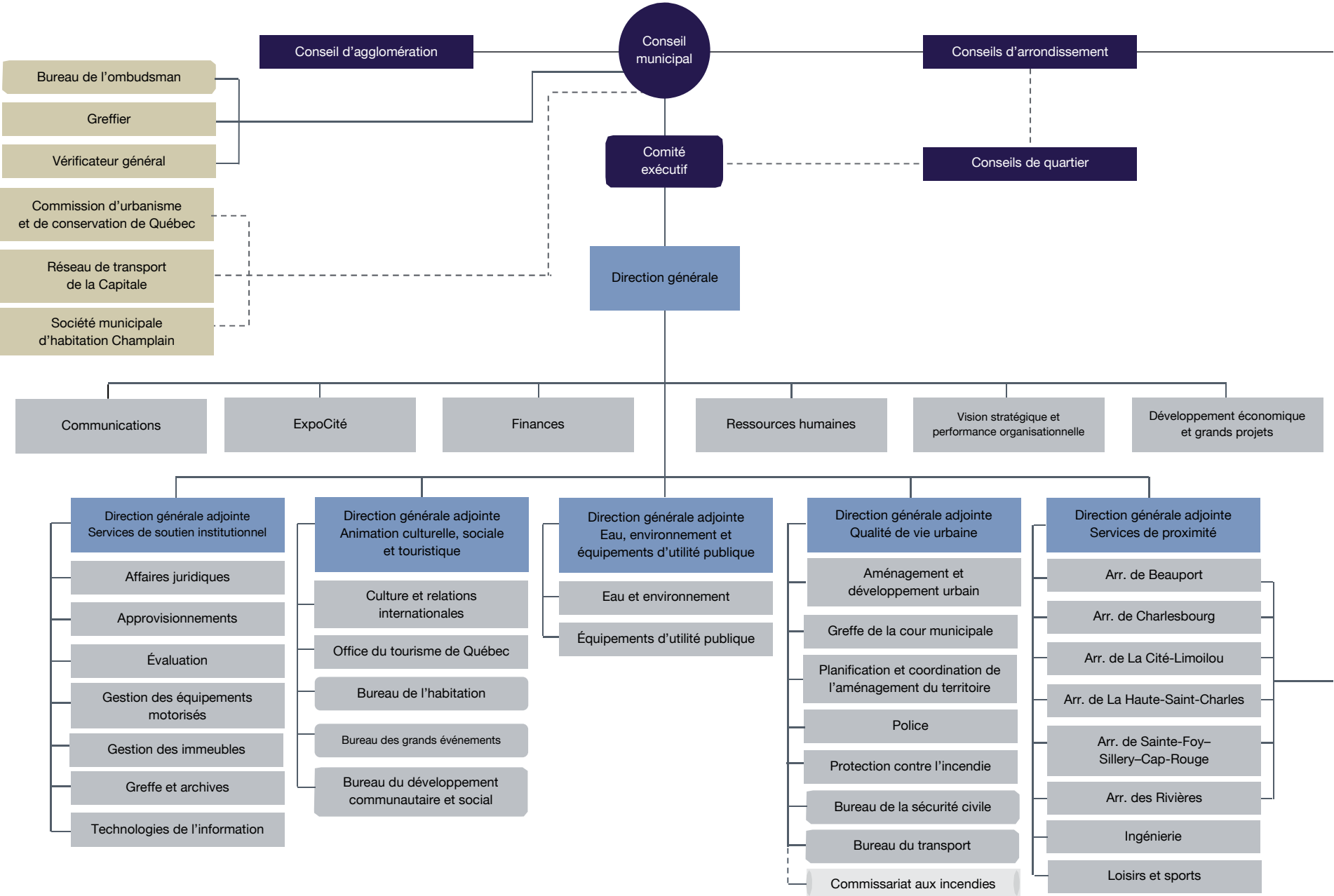
Les dépenses comprennent uniquement celles qui sont directement engagées par le vérificateur général de la Ville de Québec.

**ANNEXE**



**ORGANIGRAMME GÉNÉRAL  
DE LA VILLE DE QUÉBEC**







**ANNEXE**



**DISPOSITIONS DE LA  
LOI SUR LES CITÉS ET VILLES  
(RLRQ, CHAP. C-19)  
CONCERNANT LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
ET LE VÉRIFICATEUR EXTERNE**





#### **IV.1. – Vérificateur général**

**Art. 107.1.** Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général.

**Art. 107.2.** Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 7 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

**Art. 107.3.** Ne peut agir comme vérificateur général :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1°;
- 3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7.

Le vérificateur général doit divulguer, dans tout rapport qu'il produit, une situation susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction.

**Art. 107.4.** En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit :

- 1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer;
- 2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.

**Art. 107.5.** Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.

Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient en multipliant le total des autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement par :

- 1° 0,17 % dans le cas où le total de ces crédits est de moins de 100 000 000 \$;
- 2° 0,16 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 100 000 000 \$ et de moins de 200 000 000 \$;

- 3° 0,15 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 200 000 000 \$ et de moins de 400 000 000 \$;
- 4° 0,14 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 400 000 000 \$ et de moins de 600 000 000 \$;
- 5° 0,13 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 600 000 000 \$ et de moins de 800 000 000 \$;
- 6° 0,12 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 800 000 000 \$ et de moins de 1 000 000 000 \$;
- 7° 0,11 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 1 000 000 000 \$.

Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50 % seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.

**Art. 107.6.** Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.

**Art. 107.7.** Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :

- 1° de la municipalité;
- 2° de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :
  - a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;
  - b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;
  - c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation.

**Art. 107.8.** La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7.

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :

- 1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;
- 2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.

**Art. 107.9.** Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.

Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :

- 1° des états financiers annuels de cette personne morale;
- 2° de son rapport sur ces états;
- 3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :

- 1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats;
- 2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième alinéa sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

**Art. 107.10.** Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, relativement à son utilisation.

La municipalité et la personne qui a bénéficié de l'aide sont tenues de fournir ou de mettre à la disposition du vérificateur général les comptes ou les documents que ce dernier juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions.

Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

**Art. 107.11.** Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

**Art. 107.12.** Le vérificateur général 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.

**Art. 107.13.** Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au maire, pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception, un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner concernant, notamment :

- 1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;
- 2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;
- 3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;
- 4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;
- 5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;
- 6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;
- 7° la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au maire ou au président du conseil d'administration d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 un rapport faisant état des constatations ou recommandations qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil ou du conseil d'administration, selon le cas, avant la transmission de son rapport annuel. Le maire ou le président du conseil d'administration doit déposer le rapport à son conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.

Lorsque le vérificateur général transmet un rapport au président du conseil d'administration d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, il doit également en transmettre une copie au maire de la municipalité pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.

**Art. 107.14.** Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation.

Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier, le vérificateur général déclare notamment si :

- 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant à cette date;
- 2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1).

**Art. 107.15.** Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.

Dans ce rapport, il déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement leur situation financière et le résultat de leurs opérations à la fin de leur exercice financier.

**Art. 107.16.** Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, 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.

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

**Art. 107.17.** Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.

Malgré le premier alinéa, dans le cas de l'agglomération de Montréal, le conseil est tenu de créer un tel comité qui doit être composé d'au plus 10 membres nommés sur proposition du maire de la municipalité centrale. Parmi les membres du comité, deux doivent être des membres du conseil qui représentent les municipalités reconstituées. Ces deux membres participent aux délibérations et au vote du comité sur toute question liée à une compétence d'agglomération.

Outre les autres pouvoirs qui peuvent lui être confiés, le comité créé dans le cas de l'agglomération de Montréal formule au conseil d'agglomération des avis sur les demandes, constatations et recommandations du vérificateur général concernant l'agglomération. Il informe également le vérificateur général des intérêts et préoccupations du conseil d'agglomération sur sa vérification des comptes et affaires de la municipalité centrale. À l'invitation du comité, le vérificateur général ou la personne qu'il désigne peut assister à une séance et participer aux délibérations.

#### **V. – Vérificateur externe**

**Art. 108.** Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au plus trois exercices financiers, sauf dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus où le vérificateur externe doit être nommé pour trois exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.

Le greffier doit, si le vérificateur externe nommé pour un exercice n'est pas celui qui a été en fonction pour l'exercice précédent, indiquer au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire le nom du nouveau vérificateur externe le plus tôt possible après la nomination de ce dernier.

**Art. 108.1.** Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible.

**Art. 108.2.** Sous réserve de l'article 108.2.1, le vérificateur externe doit vérifier, pour l'exercice pour lequel il a été nommé, les états financiers, l'état établissant le taux global de taxation et tout autre document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans son rapport, il déclare, entre autres, si :

- 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date;

2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1).

**Art. 108.2.1.** Dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants et plus, le vérificateur externe doit vérifier pour chaque exercice pour lequel il a été nommé :

- 1° les comptes relatifs au vérificateur général;
- 2° les états financiers de la municipalité et tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans le rapport traitant des états financiers, il déclare entre autres si ces derniers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date.

**Art. 108.3.** Le vérificateur externe doit transmettre au trésorier le rapport prévu à l'article 108.2 ou, selon le cas, celui prévu au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 108.2.1.

Le rapport prévu au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 108.2.1 doit être transmis au conseil à la date qu'il détermine.

**Art. 108.4.** Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.

**Art. 108.4.1.** Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.

**Art. 108.4.2.** Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat.

**Art. 108.5.** Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;
- 3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;

- 4° une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession.

**Art. 108.6.** Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail.

## **VII. - Directeur général**

**Art. 113.** Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil. [...]



**ANNEXE**



**DISPOSITIONS DE LA  
RÉSOLUTION DU CONSEIL MUNICIPAL  
DE LA VILLE DE QUÉBEC  
SUR LE COMITÉ DE VÉRIFICATION  
(CV-2003-0407 ET SES MODIFICATIONS)**



## **SECTION I**

### **Constitution du comité de vérification**

1. Est constitué le « comité de vérification de la Ville de Québec ».
2. Le comité est composé de trois membres du conseil de la Ville.
3. Les membres du comité sont désignés par résolution du conseil de la Ville, adoptée à la suite d'une proposition présentée par le maire. Deux des membres sont désignés, sur la recommandation du maire, parmi les membres de son parti et un des membres est désigné, sur la recommandation du chef de l'opposition, parmi les membres du parti de l'opposition.
4. Le maire est d'office membre et président du comité sauf si le conseil, sur une proposition présentée par le maire, désigne un autre membre du conseil pour le remplacer comme membre et président.
5. La durée du mandat des membres du comité est établie au moment de leur nomination, mais ne peut excéder la date prévue pour l'élection générale qui suit leur nomination. Sauf lors de l'expiration de son mandat de membre du conseil, un membre du comité continue d'exercer ses fonctions après le terme du mandat établi lors de la nomination jusqu'à ce que le conseil détermine à nouveau la composition du comité.
6. Le conseil peut en tout temps, sur proposition du maire, modifier la composition du comité.

## **SECTION II**

### **Mandat du comité de vérification**

7. Le comité est l'intermédiaire entre le vérificateur général et le conseil. À cette fin, le comité :
  - 1° prend connaissance des objectifs généraux et des grandes orientations du plan de vérification proposé par le vérificateur général pour l'année en cours ainsi que les moyens administratifs qu'il propose pour sa réalisation;
  - 2° prend connaissance des mandats confiés au vérificateur général par le conseil en application de l'article 107.12 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19) et les moyens administratifs proposés par le vérificateur général pour leur réalisation;
  - 3° informe le vérificateur général des intérêts et des préoccupations du conseil ou du comité à l'égard de la vérification des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;

- 4° prend connaissance des rapports du vérificateur général qui lui sont transmis par le conseil;
  - 5° prend connaissance du rapport du vérificateur externe;
  - 6° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés sur les suites données aux demandes, aux constatations et aux recommandations du vérificateur général ou du vérificateur externe;
  - 7° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés pour permettre au vérificateur général d'effectuer une vérification adéquate des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;
  - 8° prend connaissance des prévisions budgétaires du vérificateur général et les transmet au directeur général avec ses commentaires et recommandations.
8. Le conseil transmet au comité les rapports transmis par le vérificateur général et le vérificateur externe.
  9. Le conseil prend l'avis du comité avant de nommer le vérificateur général, de fixer sa rémunération ainsi que ses conditions de travail, de le destituer, de le suspendre sans traitement ou de modifier sa rémunération. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.
  10. Le conseil prend l'avis du comité avant de désigner un vérificateur externe. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.
  11. Le conseil prend l'avis du comité avant de se prononcer sur l'opportunité d'accorder des crédits supplémentaires au vérificateur général pour réaliser une enquête ou une opération de vérification exceptionnelle. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.

**SECTION III****Règles de fonctionnement du comité de vérification**

12. Le quorum du comité est de trois membres.
13. Afin d'éviter que les activités du comité puissent compromettre le déroulement d'une enquête ou d'un travail de vérification, d'en dévoiler la nature confidentielle ou de constituer une entrave à l'exercice des fonctions du vérificateur général, le comité siège à huis clos. Les membres du comité sont tenus de respecter le caractère confidentiel de leurs discussions et de leurs décisions jusqu'à ce que le conseil en ait été informé.
14. Tous les membres du comité ont voix délibérative et votante. Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents. En cas d'égalité des voix, la voix du président est prépondérante.
15. Les réunions du comité sont convoquées selon les besoins à la demande du conseil de la Ville ou par le président.
16. Le secrétariat du comité est assumé par la personne désignée à cette fin par le greffier.
17. Le comité peut adopter des règles de fonctionnement et de régie interne.
18. Tous les avis ou rapports du comité sont déposés par son président au conseil de la Ville, à la séance qui suit leur adoption.
19. Pendant le mois de septembre de chaque année, le président du comité doit faire rapport au conseil des activités du comité.