



**RAPPORT ANNUEL**  
**DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE**  
**LA VILLE DE QUÉBEC**  
**2009**  
**présenté au conseil municipal**

---





**Vérificateur général**

Le 27 août 2010

Monsieur Régis Labeaume  
Maire de la Ville de Québec  
Hôtel de Ville de Québec  
2, rue des Jardins, CP 700  
Québec (Québec) G1R 4S9

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai l'honneur de transmettre au conseil municipal le Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec, pour l'année 2009.

Ce rapport inclut également le rapport des vérificateurs externes sur la vérification des comptes relatifs au vérificateur général.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes salutations respectueuses.

Le vérificateur général de la Ville de Québec,

François Gagnon, CA, M.A.P.





	<b>PAGE</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>vii</b>
<b>SOMMAIRE DU CONTENU DU RAPPORT</b>	<b>ix</b>
<b>I. MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL</b>	<b>1</b>
<b>II. VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES</b>	<b>17</b>
1. Processus d'adjudication des contrats relatif à l'acquisition de biens et de services	19
2. Gestion préventive par le contrôle du risque des biens et des responsabilités civiles	51
3. Harmonisation de l'offre en loisirs	75
4. Activités des opérations par les contremaîtres du Service de la gestion des immeubles	107
5. Programme de la gestion des matières résiduelles	141
<b>III. VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ</b>	<b>169</b>
6. Taux global de taxation réel et ventilation des dépenses mixtes	171
7. Gestion des avances aux employées et aux employés	177
8. Rémunération des élues et élus et contribution à leur régime de retraite	185
<b>IV. VÉRIFICATION FINANCIÈRE</b>	<b>191</b>
9. États financiers de la Ville, de ses organismes et des autres entités	193
10. Subventions annuelles de 100 000 \$ et plus versées à des personnes morales	201
<b>V. SUIVI DES RECOMMANDATIONS</b>	<b>207</b>
11. Gestion de la santé et sécurité au travail	211
12. ExpoCité	233
13. Frais de déplacement et de représentation	249
14. Gestion des bibliothèques	255
15. Gestion du programme de la carte d'achat (PCA)	267
16. Processus budgétaire	273
17. Processus de dotation	283



# Table des matières

	<b>PAGE</b>
18. Processus d'émission des permis	289
19. Service de la gestion des immeubles	297
<b>VI. RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL</b>	<b>305</b>
20. Rapport d'activité du vérificateur général	307
<b>ANNEXE I</b> Information sur la performance	<b>319</b>
<b>ANNEXE II</b> Dispositions de la <i>Loi sur les cités et villes</i> (L.R.Q., chapitre C-19) sur le vérificateur général et sur le vérificateur externe	<b>325</b>
<b>ANNEXE III</b> Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification	<b>335</b>



Les contribuables confient des sommes importantes à l'Administration municipale qui doit, en contrepartie, s'acquitter de ses responsabilités et s'assurer de tirer le maximum dans l'utilisation de ses ressources. Le rôle du vérificateur général est de contribuer à rassurer le conseil municipal et les contribuables de la bonne gestion des deniers publics.

Pour bâtir la confiance du public envers ses dirigeantes et dirigeants, les membres du conseil municipal se doivent d'être vigilants et, surtout, bien informés. Dans cette optique, le vérificateur général peut jouer un rôle important en fournissant aux élues et aux élus un regard indépendant et objectif sur la qualité de la gestion et celle de l'information dont ils disposent pour prendre leurs décisions.

Pour mener ses travaux, le vérificateur général s'appuie sur les normes de vérification qui émanent de l'Institut canadien des comptables agréés. En outre, comme on pourra le constater à la lecture de ce rapport, les résultats des vérifications sont validés auprès des gestionnaires, et les commentaires qu'ils ont formulés, le cas échéant, apparaissent après les sujets traités.

Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires de la Ville et de toute personne morale dont la Ville ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Cette vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de conformité et la vérification de l'optimisation des ressources. Le vérificateur général peut procéder également à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la Ville ou une de ses personnes morales, relativement à son utilisation.

Vous trouverez dans les pages qui suivent, les résultats découlant des mandats qu'il a réalisés au cours de son cycle de vérification et qui méritent d'être portés à l'attention des membres du conseil.

Soulignons que 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.

Le vérificateur général souligne qu'il a reçu la pleine et entière collaboration des gestionnaires et de leurs employées et employés et qu'il a obtenu tous les documents nécessaires à ses travaux de vérification.

En annexe sont jointes les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) concernant le vérificateur général et le vérificateur externe, les informations sur la performance lui servant de cadre de référence lors de ses travaux de vérification et les dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification.







# **SOMMAIRE DU CONTENU DU RAPPORT**

**Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009**

---





# *Sommaire du contenu du rapport*

Pour le bénéfice du lecteur de mon rapport, je présente ci-après les principales constatations découlant de mes travaux de vérification. Ce résumé a ses limites et n'exclut pas la lecture intégrale des différents chapitres de mon rapport afin d'en apprécier pleinement leur contenu et de pouvoir aussi connaître le point de vue des gestionnaires concernés.

## **MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

Cette partie de mon rapport me permet de m'exprimer sur différents sujets touchant l'Administration municipale et d'y exposer mon point de vue. Cette année, je traite en premier lieu de la planification stratégique que je me suis donnée pour les quatre prochaines années et, en deuxième lieu, j'aborde la gestion de l'éthique qui suscite un intérêt croissant dans l'administration publique.

### **Planification stratégique**

Comme je m'y étais engagé dans mon premier rapport annuel, j'ai élaboré un plan stratégique afin d'orienter et de hiérarchiser mes activités au cours des quatre prochaines années. Ce plan s'appuie sur la crédibilité dont jouit ma fonction auprès du conseil municipal et des employées et employés de la Ville. Ma planification stratégique pour les quatre prochaines années s'articule autour des grandes orientations suivantes :

- Réaliser des travaux de vérification répondant aux plus hautes normes de qualité;
- Favoriser l'imputabilité et la reddition de comptes rigoureuse de l'Administration municipale;
- Déposer des rapports à valeur ajoutée dans le sens d'une plus grande performance, et ce, au moindre coût;
- Favoriser la protection de l'environnement et le développement durable;
- Favoriser la gestion de l'éthique.



## La gestion de l'éthique

L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) poursuit un objectif d'intégrité dans la gestion publique et la prévention des actes répréhensibles. En 2000, elle a publié les résultats d'une étude sur les mesures d'éthique dans les administrations publiques. Cette étude a permis de dégager huit valeurs fondamentales pour les services publics : l'impartialité, la légalité, l'intégrité, la transparence, l'efficacité, l'égalité, la responsabilisation et la justice. Ces valeurs qui constituent le fondement d'une gestion publique éthique m'ont servi de cadre de référence pour examiner les règles d'éthique et de conduite en usage à la Ville.

Les règles d'éthique et de conduite à la Ville de Québec proposent des normes qui encadrent le comportement des individus au travail et décrivent les attitudes à adopter devant des situations problématiques d'un point de vue éthique. Les normes sont claires et bien expliquées dans un guide pratique comportant de nombreux exemples. Toutefois, elles tendent généralement davantage à réprimer les comportements indésirables qu'à suggérer des conduites souhaitables.

Afin d'améliorer la gestion de l'éthique, j'ai notamment recommandé à la Ville d'adopter les valeurs de gestion éthique préconisées par l'OCDE et de revoir ses textes réglementaires et ses politiques de gestion afin qu'ils en reflètent le contenu. Elle devrait de plus s'assurer que les entreprises avec qui elle traite sont soumises à des règles d'éthique appropriées. Enfin, elle devrait désigner un responsable indépendant en éthique chargé de conseiller les gestionnaires sur toute question portant sur la gestion de l'éthique.



## **CHAPITRE 1 : PROCESSUS D'ADJUDICATION DES CONTRATS RELATIF À L'ACQUISITION DE BIENS ET DE SERVICES**

Pour apprécier l'intégrité du processus d'adjudication des contrats en vigueur à la Ville de Québec, j'ai revu l'ensemble des procédures d'appel d'offres et des procédés administratifs en vigueur, à la lumière des notions d'équité, de transparence et de saine concurrence. En scrutant plus de 150 dossiers, je me suis aussi assuré du respect de la réglementation applicable dans le domaine.

De façon générale, je considère que le processus d'adjudication des contrats en vigueur à la Ville de Québec favorise l'acquisition de biens et de services de qualité aux conditions les plus avantageuses tout en contribuant au traitement équitable des concurrents. Ce processus intègre bien les dispositions législatives en vigueur au 31 décembre 2009, incluant les exigences de transparence qui y sont comprises.

J'ai comparé la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Québec avec celles des autres municipalités de plus de 100 000 habitants. Tant en regard de son contenu que de sa forme, la Politique de la Ville se compare avantageusement aux autres politiques municipales de même nature et se situe au-dessus de la moyenne générale.

Pour maintenir, voire parfaire la performance du processus en vigueur, des améliorations doivent toutefois être apportées.

Au chapitre de l'encadrement général, la *Politique d'approvisionnement* doit être mise à jour et la mise sur pied d'un mécanisme indépendant de l'administration doit être envisagée afin de recueillir les plaintes.

Pour ce qui est du processus d'adjudication lui-même, les améliorations doivent porter plus particulièrement sur la définition des besoins et leur regroupement dans le but de réduire le nombre d'appels d'offres et ainsi favoriser l'obtention de meilleurs prix. Également, une mise à niveau du fichier des fournisseurs s'avère nécessaire pour que le Service des approvisionnements puisse rendre compte adéquatement des objectifs de la *Politique d'approvisionnement*.

Enfin, la qualité des biens livrés ou des services rendus devrait être évaluée selon une méthode rigoureuse et connue des fournisseurs.

## **CHAPITRE 2 : GESTION PRÉVENTIVE PAR LE CONTRÔLE DU RISQUE DES BIENS ET DES RESPONSABILITÉS CIVILES**

La gestion des risques doit faire partie intégrante des activités quotidiennes de tous les intervenants de la Ville. Chaque service doit jouer, à cet égard, un rôle important et participer activement à une gestion efficace et efficiente de ces risques afin de protéger les nombreux actifs de la Ville et éviter de l'exposer inutilement à des poursuites en responsabilité civile.



J'ai constaté, suite aux différents entretiens avec les responsables des services et le personnel technique, que la Ville est quelque peu timide par rapport à l'aspect de la prévention et de la gestion des risques dans la gestion quotidienne de ses activités. Je n'ai pas senti de grande mobilisation ou préoccupation envers les enjeux de la gestion des risques. Certains éléments et procédures sont en place, tels que les inspections et vérifications périodiques des équipements de protection, mais il y a peu de coordination entre les différents services. La responsabilité du contrôle des risques est diluée dans diverses fonctions au sein des services. De plus, la communication des éléments pertinents à la gestion des risques est à peu près inexistante.

Un responsable devrait être désigné pour prendre en charge les divers aspects de la gestion et du contrôle des risques, par exemple des procédures d'identification des causes et des actions correctives pour les accidents ou événements mettant en cause la responsabilité de la Ville. Cette personne établirait des procédures structurées d'identification, de quantification et d'atténuation des risques, en plus d'établir des procédures de suivi et de communication afin de coordonner les efforts de contrôle des risques des différents services de la Ville.

### **CHAPITRE 3 : HARMONISATION DE L'OFFRE EN LOISIRS**

La Ville de Québec est dotée de services en loisirs variés et appréciés de la population. En effet, c'est ce que nous révèlent d'une part les bottins d'information des programmations en loisirs, et d'autre part les récents sondages sur la satisfaction des citoyennes et citoyens en regard de la qualité des services offerts.

L'harmonisation de l'offre en loisirs est une préoccupation constante de la part du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire et de la Division de la culture, du loisir et de la vie communautaire de chacun des arrondissements. Cependant, la complexité de la tâche et les coûts qu'engendre cet exercice sont un frein à sa mise en place.

La prestation de l'offre en loisirs est majoritairement réalisée grâce au partenariat avec les organismes du milieu. D'ailleurs, ces derniers font l'objet d'une reconnaissance et d'un soutien des arrondissements, et ce, par l'entremise de politiques de reconnaissance et de soutien des organismes à but non lucratif (OBNL) à l'intérieur d'un cadre de référence municipal.

L'offre de service en loisirs s'appuie sur un vaste réseau d'équipements récréatifs. Dès 2004, la Ville s'est dotée d'un *Plan directeur des équipements culturels et récréatifs*. Bien que d'un côté les rôles et responsabilités en matière de planification, de gestion et de développement des équipements récréatifs soient en majeure partie bien clarifiés, d'autre part l'harmonisation de la prise d'inventaire, de la caractérisation et des besoins en matière d'équipements récréatifs est à parfaire. De plus, le réseau d'équipements récréatifs étant vieillissant, des efforts financiers appropriés devront être consentis au cours des prochaines années afin de les maintenir en état. Enfin, étant donné que les institutions scolaires possèdent un parc immobilier, des terrains et des équipements sportifs appréciables sur le territoire de la Ville, une veille administrative municipale en lien avec la planification scolaire serait souhaitable.



## **CHAPITRE 4 : ACTIVITÉS DES OPÉRATIONS PAR LES CONTREMAÎTRES DU SERVICE DE LA GESTION DES IMMEUBLES**

Le rôle du contremaître est stratégique au sein du Service de la gestion des immeubles puisqu'il peut fortement influencer la qualité du service offert par ses employés et employées ainsi que l'efficacité et l'efficience des opérations.

Les activités d'exploitation et d'entretien des immeubles sont divisées en trois sections territoriales auxquelles des effectifs et des équipements ont été attribués. Chaque section a l'entière responsabilité de toutes les spécialités d'entretien de son secteur géographique. Pour ce faire, les cols bleus ont été regroupés par spécialité ou métier et un contremaître a été nommé pour chaque groupe. Les modes de fonctionnement sont ainsi fortement influencés par les façons de faire des contremaîtres. Pour leur part, les activités liées à la Section éclairage public et signalisation lumineuse sont effectuées à partir d'un atelier central qui couvre l'ensemble du territoire de la Ville de Québec.

Nous avons comparé la répartition des ressources et le mode de fonctionnement de la Division exploitation et entretien. Les visites des ateliers de travail de la Ville ont permis de constater que la répartition des ressources diffère d'une section à l'autre et que les modes de fonctionnement sont différents d'un contremaître à l'autre. L'absence de procédures écrites et standardisées entre les sections contribue à cette disparité. Ainsi, le nombre de ressources par contremaître peut varier de 6 à 18 pour une moyenne de 10, ce qui est inférieur à ce que l'on retrouve dans le secteur privé.

Il peut y avoir une pénurie de personnel pour un certain type de métier dans une section et non dans les deux autres. Selon la convention collective actuelle, puisque les employés et employées sont attirés à une section, leur mobilité entre les sections est complexifiée du fait qu'ils doivent quand même se présenter à leur point de service d'origine le matin et le soir, ce qui diminue leur temps productif.

La planification des travaux par les contremaîtres pourrait être améliorée en précisant, entre autres, leurs attentes sur la quantité de travaux à être exécutés durant la journée et en occupant mieux le temps que les cols bleus passent à leur atelier. Il n'existe pas de processus formel de suivi ou de contrôle de la réalisation des travaux par les contremaîtres. En somme, nous constatons que les contremaîtres manquent d'outils et n'utilisent pas ceux dont ils disposent pour s'assurer que leurs employés et employées optimisent le temps consacré aux travaux de la Ville.

Les contremaîtres ne sont pas suffisamment outillés pour mobiliser pleinement leurs ressources. Aucun programme formel d'appréciation annuelle du rendement des cols bleus n'existe.

Mon examen de l'encadrement des contremaîtres sur les cols bleus m'a permis d'identifier des façons de faire qui ne sont pas optimales en matière d'économie et d'efficience. Ainsi, l'application des garanties n'est pas exigée systématiquement auprès des entrepreneurs et près des deux tiers des appels de service de soir et de nuit pourraient être réglés en partie par la patrouilleuse ou le patrouilleur si la convention collective ne l'empêchait pas.



## **CHAPITRE 5 : PROGRAMME DE LA GESTION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES**

En 2008, le taux de valorisation des matières résiduelles avait atteint 46 % alors que l'objectif fixé dans le programme de gestion des matières résiduelles était de 60 %. Pour atteindre cet objectif et même le dépasser, la Ville doit considérer des opportunités de valorisation de matières résiduelles non exploitées et y consacrer les ressources nécessaires. Elle doit de plus sensibiliser et informer davantage sa population sur les enjeux de la gestion des matières résiduelles. La mise en place du traitement des matières organiques contribuera à augmenter le taux de valorisation.

La DGMR<sup>1</sup> doit asseoir plus solidement la structure de son personnel et ne plus confier à du personnel temporaire des responsabilités de nature permanente.

La Ville récupère l'ensemble des subventions et des revenus rattachés à la gestion des matières résiduelles. Elle doit cependant augmenter la qualité du contrôle interne exercé sur certaines opérations et parfaire ses grilles tarifaires.

La Ville doit harmoniser les outils qu'elle s'est donnés pour gérer les différents contrats qu'elle accorde pour le traitement des matières résiduelles.

La Ville doit favoriser une meilleure coordination entre les arrondissements et la DGMR dans la détermination des calendriers et des circuits de collectes des matières résiduelles et favoriser l'établissement de contrats standards auprès des fournisseurs.

## **CHAPITRE 6 : TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL ET VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES**

J'ai effectué la vérification du calcul 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*. Ma vérification m'a permis de produire un rapport sans restriction sur la conformité de l'établissement de ce taux global de taxation réel de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009.

Tel qu'édicte par la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, j'ai effectué de plus la vérification de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le règlement adopté par le conseil d'agglomération. Ma vérification m'a permis de produire un rapport sans restriction sur la ventilation des dépenses mixtes établie conformément au *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* (R.R.A.V.Q., chapitre P-1) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009.

---

<sup>1</sup> Division de la gestion des matières résiduelles





Pour assurer le fonctionnement de l'agglomération de Québec, la Ville de Québec et les municipalités reconstituées de l'agglomération ont signé une entente fixant leur contribution pour les dépenses mixtes en 2009.

## **CHAPITRE 7 : GESTION DES AVANCES AUX EMPLOYÉES ET AUX EMPLOYÉS**

Les processus administratifs utilisés dans la gestion des avances aux employées et aux employés manquent de rigueur et n'assurent pas la récupération de ces avances avec tout le soin approprié. Il y a un risque que la Ville ne récupère pas la totalité des avances versées. Les procédés en usage sont mal documentés et les responsabilités administratives mal définies, ce qui ne permet pas l'exercice d'un contrôle satisfaisant sur les différentes opérations entourant la gestion de ces avances.

## **CHAPITRE 8 : RÉMUNÉRATION DES ÉLUES ET ÉLUS ET CONTRIBUTION À LEUR RÉGIME DE RETRAITE**

J'ai vérifié la rémunération et les indemnités versées au maire, aux conseillères et conseillers ainsi que leur contribution à leur fonds de pension. Au terme de mon examen, je peux conclure que la rémunération versée aux élues et élus, l'allocation de dépenses et leur contribution à leur régime de retraite étaient, dans l'ensemble, conformes aux lois et au règlement adopté par la Ville à cet égard.

## **CHAPITRE 9 : ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE, DE SES ORGANISMES ET DES AUTRES ENTITÉS**

J'ai procédé à la vérification des états financiers de la Ville et de ses huit organismes. Pour ces états, j'ai produit des rapports du vérificateur sans restriction et j'ai adressé, à l'intention de la direction de certaines de ces entités vérifiées, des commentaires sur des points d'amélioration à être apportés dans la comptabilisation de leurs opérations.

Lors de la production de ses données financières, la Ville utilise largement des systèmes informatiques et je me dois d'investir annuellement les ressources nécessaires afin de m'assurer que l'environnement informatique de ces systèmes ainsi que les modifications qu'on a pu y apporter, répondent à des contrôles satisfaisants. Mon examen a relevé des lacunes méritant une attention particulière et pour lesquelles j'ai proposé des recommandations.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les états financiers des municipalités sont présentés de la même manière que les états financiers des gouvernements supérieurs (fédéral et provinciaux), ce qui devrait faciliter leur compréhension par les citoyennes et citoyens.



J'ai effectué également des vérifications concernant différentes subventions reçues de la Société d'habitation du Québec en vertu des programmes *Logement abordable Québec*, *AccèsLogis Québec* et *Rénovation Québec*. J'ai produit à cet égard 28 rapports du vérificateur sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation.

## **CHAPITRE 10 : SUBVENTIONS ANNUELLES DE 100 000 \$ ET PLUS VERSÉES À DES PERSONNES MORALES**

Conformément à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai procédé, au début de 2010, à l'examen des états financiers de trente-quatre personnes morales qui ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ et plus. Huit de ces états financiers n'ont pas fait l'objet d'une vérification, comme il se devait, mais plutôt d'une mission d'examen, ce qui n'est pas conforme à la Loi. De plus, quinze organismes n'ont pas répondu à mes demandes.

## **CHAPITRES 11 À 19 : SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

Afin de m'assurer que mes recommandations sont prises en compte par l'Administration, j'en exerce un suivi deux ans après qu'elles aient été émises. Ce délai me permet d'apprécier l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Je dois préciser que mes suivis ne constituent pas en soi une nouvelle vérification, mais s'appuient sur l'information probante fournie, sur les déclarations des gestionnaires et le caractère raisonnable de celles-ci. Cette année, mes suivis ont porté sur les recommandations formulées lors des travaux de vérification réalisés en 2007.

Des 127 recommandations émises à la suite de ces vérifications, 70 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants alors que 57 d'entre elles n'ont pas été suivies ou ont eu des progrès insatisfaisants.

Je souligne dans ce chapitre le travail important qui a été fait pour suivre les recommandations ayant trait au processus budgétaire et au processus de gestion de la santé et sécurité au travail. Dans le suivi effectué sur la gestion des bibliothèques, je note que la Ville de Québec ne s'est pas encore dotée d'un plan directeur pour le Réseau des bibliothèques de la Ville de Québec.



## **CHAPITRE 20 : RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

Parmi les valeurs de gestion que je privilégie, il y a celle de la reddition de comptes. Dans cette partie de mon rapport annuel, je rends compte de mes activités et fais état de la vérification de mes comptes par les vérificateurs externes désignés par le conseil municipal.

**ANNEXE I** Information sur la performance

**ANNEXE II** Dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) sur le vérificateur général et sur le vérificateur externe

**ANNEXE III** Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification



# PARTIE I



## MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL



## INTRODUCTION

L'éthique suscite un intérêt croissant parmi les chercheuses et chercheurs en administration publique. Cet intérêt, qui est de pouvoir compter sur une administration publique digne de confiance, fait écho à une préoccupation grandissante chez les citoyennes et citoyens.

*La gestion éthique vise l'intégrité dans l'exercice du pouvoir*

La gestion éthique vise l'intégrité dans l'exercice du pouvoir. L'application de l'éthique à la gestion permet notamment un examen critique des principes, des pratiques et des règles suivis par une administration. Elle permet également l'analyse des nombreuses décisions prises à tous les niveaux de la gestion. Ces derniers sont nombreux, car la décision est diffuse dans les administrations publiques actuelles en raison de leur taille.

Or, les décisions doivent être justes et équitables pour tous les citoyens et citoyennes. Cela veut dire que les décideuses et décideurs ne doivent pas, par exemple, chercher à tirer un profit indu de leur situation de pouvoir. De plus, ils doivent agir avec probité en toutes circonstances. Avant de leur accorder leur confiance, les citoyennes et citoyens, de plus en plus, demandent aux élues et élus, aux décideuses et décideurs et à tous les employés et employés d'une administration publique d'adopter des comportements éthiques. Les nombreux scandales de corruption, réelle ou apparente, dont elle est régulièrement témoin, rendent la population sceptique et désabusée, comme le montrent les sondages. Cette situation a pour effet de susciter une recherche renouvelée de probité dans l'administration.

*L'éthique doit être considérée comme un outil essentiel de contrôle de la gestion*

Ainsi, on reconnaît aisément que tous les acteurs des appareils publics doivent poursuivre des objectifs de saine gestion des fonds. Celle-ci passe forcément par une *gestion éthique* et par une *gestion de l'éthique*. De plus, nombreux sont ceux qui considèrent l'éthique comme un outil essentiel de contrôle de la gestion. À titre de vérificateur général de la Ville de Québec, je souhaite que cette préoccupation demeure constante. J'aborderai donc le thème de l'éthique en portant un regard critique sur le travail accompli par la Ville au cours des dernières années à cet égard. Mais d'abord, je présenterai les grandes lignes de la planification stratégique que j'ai élaborée récemment ainsi que mes orientations de travail pour les quatre prochaines années.



## MA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

En tant que vérificateur général de la Ville de Québec, je suis investi d'un mandat vaste et nécessaire. L'expérience a en effet montré que les travaux du vérificateur général ont non seulement favorisé la saine gestion des fonds publics, mais aussi contribué à l'instauration de pratiques de gestion plus rigoureuses. J'estime que, pour la population, il est rassurant de pouvoir compter sur l'avis d'un observateur indépendant. Comme je m'y étais engagé dans mon premier rapport annuel, j'ai élaboré un plan stratégique afin d'orienter et de hiérarchiser mes activités au cours des quatre prochaines années. Ce plan s'appuie sur la crédibilité dont jouit ma fonction auprès du conseil municipal et des employés et employées de la Ville et sur les réalisations des dernières années en matière de vérification législative.

Ma démarche de planification a consisté à analyser, d'une part, l'environnement organisationnel, financier et politique dans lequel évolue la Ville et, d'autre part, les atouts et les faiblesses de l'organisation que je dirige. Un des grands mérites d'une telle opération est de susciter une réflexion qui sert ensuite de guide aux orientations et au plan d'action.

### Environnement organisationnel, financier et politique

Soulignons d'abord que la normalisation comptable municipale ainsi que la présentation des rapports financiers ont été soumises récemment à des transformations majeures. De plus, avec la fusion et le départ subséquent de deux villes, les dernières années ont été très mouvementées et fébriles. Cette période a mis à rude épreuve le savoir-faire des gestionnaires de la Ville et a exigé de leur part une adaptation de tous les instants, les obligeant à composer avec des situations organisationnelles inédites, éprouvantes et complexes. En outre, ces bouleversements ont dû se vivre dans un contexte de rareté de ressources et, surtout, sous la pression constante de « faire plus avec moins ». Si ce mot d'ordre est maintenu, en revanche, l'intégration des villes fusionnées a fait place à la consolidation de la structure municipale.

*La question de l'éthique s'est hissée à l'avant-plan dans les débats publics*

Par ailleurs, la question de l'éthique s'est hissée à l'avant-plan dans les débats publics. Le gouvernement du Québec a d'ailleurs annoncé son intention de définir un cadre de gestion éthique pour les municipalités. Des lois pourraient être adoptées à cet effet dans un proche avenir.





***La transparence  
dans la gestion  
est à l'ordre du  
jour***

Le contexte financier où évoluent les administrations publiques est difficile, et Québec ne fait pas exception à la règle. La crise économique de 2008-2009 a haussé la pression en faveur d'un resserrement de la gestion des fonds publics. Les citoyennes et citoyens ainsi que les observateurs veulent et doivent être en mesure d'apprécier les gestes des élues et élus et de déterminer si ces derniers agissent dans l'intérêt public. La transparence dans la gestion est donc à l'ordre du jour. Cela implique la diffusion d'une information claire et accessible, même aux non-initiés. L'étalonnage, qui procède par comparaison, est également une tendance lourde qui favorise l'adoption de saines pratiques de gestion. Enfin, la rareté des ressources force les administrations à se tenir à l'affût de toute occasion d'utiliser plus efficacement les fonds mis à leur disposition.

**Atouts et faiblesses du bureau du vérificateur général**

Le vérificateur général, tout au long de la période de turbulences, fusion et défusion, a fait les recommandations appropriées pour appuyer la gestion, d'une part, et aider le Service des finances à absorber les impacts des changements comptables, d'autre part. En dépit de ses ressources réduites, il a su s'acquitter de sa tâche grâce, notamment, à sa structure organisationnelle simple et économique. Elle est composée d'un nombre restreint de ressources et d'une équipe d'experts chevronnés, riches d'une longue expérience dans le domaine de la vérification. Le recours à ces derniers varie en fonction des besoins. Cette équipe d'experts ne représente donc pas une charge fixe pour le vérificateur général. Toutefois, le corollaire d'une structure organisationnelle simple est sa fragilité. Vu la petite taille de l'équipe permanente, une absence prolongée ou un départ peuvent poser un problème de fonctionnement. La force du bureau provient également de sa gestion par projet et de la synergie induite par le travail d'équipe.

**Orientations retenues**

***Je compte poser  
un regard  
critique sur la  
qualité de  
l'information  
mise à la  
disposition des  
élues et élus***

Je compte poser un regard critique sur la qualité non seulement de la gestion de la Ville, mais également de l'information mise à la disposition des élues et élus. En outre, dans chacune de mes vérifications, j'examinerai, s'il y a lieu, le comportement de la Ville à l'égard de la protection de l'environnement et du développement durable. Je me pencherai sur la gestion de l'éthique. Je m'assurerai de choisir des mandats de vérification qui créeront une valeur ajoutée pour la Ville, c'est-à-dire qui contribueront à l'amélioration de sa performance. Je porterai une attention toute particulière à la qualité de l'imputabilité, à la reddition de comptes, à la transparence et à la qualité de l'offre de service à la population.



Ma planification stratégique pour les quatre prochaines années s’articule donc autour des grandes orientations suivantes :

- Réaliser des travaux de vérification répondant aux plus hautes normes de qualité;
- Favoriser l’imputabilité et la reddition de comptes rigoureuse de l’Administration municipale;
- Déposer des rapports à valeur ajoutée dans le sens d’une plus grande performance, et ce, au moindre coût;
- Favoriser la protection de l’environnement et le développement durable;
- Favoriser la gestion de l’éthique.

Je présenterai annuellement, dans mon rapport d’activité, les objectifs ainsi que les réalisations se rapportant à mes orientations.

## LES RÈGLES D’ÉTHIQUE À LA VILLE DE QUÉBEC

Lors de la fusion, la nouvelle entité a adopté *Les règles d’éthique régissant les membres du Conseil municipal et les autres gestionnaires de la Ville de Québec*. Ce Règlement, adopté en 2002, se veut, comme le disait alors le maire en fonction, un véritable « code d’honneur » que les élu·es et le personnel de direction décident de respecter pour satisfaire les attentes de l’opinion publique. Il vise également à fixer des exigences en matière de justice et d’équité, les élu·es et les gestionnaires devant être « au-dessus de tout soupçon » dans leur gestion des affaires publiques.

***L’intérêt public doit orienter les pratiques des élu·es et des gestionnaires***

L’intérêt public demeure le phare qui doit orienter les pratiques des élu·es et des gestionnaires. Ce repère sera d’autant mieux servi que des règles d’éthique régiront l’exercice de l’autorité et la réalisation d’un mandat électif ou l’exécution d’une fonction. Le Règlement énonce donc sept règles dont on décline les applications en pratique. L’accent est mis principalement sur la notion de conflit d’intérêts, et on constate que la préoccupation majeure est d’empêcher qu’une élu·e ou un élu, une dirigeante ou un dirigeant n’utilise son pouvoir de manière à obtenir des faveurs indues pour lui-même ou pour ses proches, ou ne reçoive des gratifications à titre personnel, ou encore ne fasse un usage privé des biens et des équipements de la Ville.



En juillet 2009, le conseil municipal a adopté une autre résolution édictant le *Règlement R.V.Q. 1465 : Règlement établissant les règles de conduite des employés de la Ville de Québec*. Ce Règlement énonce clairement que le personnel doit agir avec honnêteté et intégrité. L'employée ou l'employé doit également exécuter son travail avec diligence dans le respect des politiques, règles et directives de la Ville. Un guide pratique accompagne le Règlement. La Ville a voulu, il importe de le souligner, que ces règles soient exemplaires par le choix des aspects abordés. C'est ainsi que, tout à côté des sujets traditionnellement retenus dans les codes d'éthique, comme l'assiduité et l'efficacité des prestations de travail, le respect des personnes et des biens, les règles de confidentialité, les conflits d'intérêts, et l'après-mandat d'une employée ou d'un employé, on trouve des sujets comme les relations avec les médias, le travail partisan, la santé et la sécurité au travail et l'environnement, qui sont des ajouts récents aux nombreux domaines que les éthiciens portent à notre attention.

Aux termes de certaines clauses du Règlement, il apparaît inadmissible, par exemple, qu'une employée ou un employé profite de son statut pour promouvoir de façon occulte ses préférences. Comme le Règlement des élus et élus, celui des employées et employés met en évidence les situations de risque de conflit d'intérêts réel ou apparent. Ce Règlement complète donc celui des élus et élus et des gestionnaires.

Que penser de ces règles? La Ville a-t-elle suivi les meilleures pratiques de gestion en la matière? C'est à ces questions que je consacrerai les prochaines pages.



## PRINCIPES D'ÉTHIQUE ÉNONCÉS PAR L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (OCDE)

Depuis le début des années 1990, l'OCDE prône notamment le « nouveau management public » qui vise à mettre en place les principes de la décentralisation et de la responsabilisation des exécutants. Ce mode de gestion tend également à établir le contrôle à partir des résultats. Le corollaire d'une telle approche est de faire confiance aux employées et employés en misant sur leur sens des responsabilités. Dans cette optique, il faut les amener à intérioriser les valeurs de la saine gestion et à pratiquer l'autorégulation de leur comportement. Cette conscientisation est donc capitale puisqu'ils devront faire appel à leur jugement à maintes occasions, car il est difficile, voire impossible, de prévoir toutes les situations et de les traduire en règles. Pour que le personnel respecte ces valeurs et les applique, elles doivent être décrites dans des documents, connues, expliquées et comprises de tous.

***L'OCDE poursuit un objectif d'intégrité dans la gestion publique et la prévention des actes répréhensibles***

Parallèlement, l'OCDE poursuit un objectif d'intégrité dans la gestion publique et la prévention des actes répréhensibles. En 2000, elle a publié les résultats d'une étude sur les mesures d'éthique dans les administrations publiques des pays membres : *Renforcer l'éthique dans le service public*. Cette enquête a permis de dégager huit valeurs fondamentales pour les services publics : l'impartialité, la légalité, l'intégrité, la transparence, l'efficacité, l'égalité, la responsabilisation et la justice. Ces valeurs constituent le fondement d'une gestion publique éthique.

***L'OCDE préconise une approche globale de la gestion éthique***

L'OCDE préconise une approche globale de la gestion éthique. Cette dernière repose sur des systèmes de contrôle, d'orientations et de gestion de l'organisation. PUMA (le *Public Management Service* de l'OCDE) introduit la notion d'*infrastructure de l'éthique* pour désigner la pierre angulaire d'une stratégie d'ensemble visant à favoriser l'intégrité et l'éthique dans la gestion. L'infrastructure est un cadre composé d'éléments qui interagissent de façon cohérente et intégrée de manière à créer une synergie favorisant le suivi de normes de conduite irréprochable.

***Douze principes propres à favoriser la gestion de l'éthique***

En 1998, l'OCDE avait adopté les *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*. L'adoption de ces principes conduit à doter l'organisation d'une infrastructure de l'éthique. J'ai classé ces douze principes selon qu'ils touchent le contenu des normes, l'environnement favorisant leur suivi, la transparence en matière d'éthique et l'élargissement de la portée des normes éthiques.



Quatre principes touchent le contenu des normes. Ces dernières doivent être suffisamment claires et s'inscrire dans un cadre juridique. En cas de comportement fautif, des sanctions doivent être prévues. De plus, les normes doivent énoncer des lignes directrices pour encadrer les relations entre le secteur public et le secteur privé.

Cinq autres principes visent à favoriser le respect de l'éthique. Cela implique que les employés et employées aient des conditions d'emploi raisonnables et que la gestion des ressources humaines favorise les comportements éthiques. Les élus et élus ainsi que les dirigeantes et dirigeants doivent prendre clairement position en faveur d'un comportement éthique rigoureux dans la gestion et en faire la promotion. Les employés et employées doivent connaître leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils dénoncent des actes répréhensibles. En matière d'éthique, les situations organisationnelles ne sont pas toujours faciles à interpréter. Il est donc nécessaire que les employés et employées aient accès à une ressource compétente en la matière.

Deux principes traitent de la transparence dans la gestion. Le processus de prise de décision doit être transparent et faire l'objet de contrôles. L'organisme doit prévoir des mécanismes pour rendre compte de sa gestion. Ces deux principes permettent à la population, d'une part, de savoir comment les décisions sont prises et, d'autre part, d'apprécier l'usage que l'on fait des fonds publics.

Un dernier principe confère à l'éthique une plus grande portée dans la gestion. En effet, l'éthique ne se limite pas à éviter les conflits d'intérêts. Il faut un système cohérent de mécanismes pour s'assurer d'un comportement éthique dans les décisions et les actions quotidiennes. Comme des politiques, des procédures et des règlements encadrent la très grande majorité des décisions d'une organisation, ceux-ci doivent être conçus de façon à favoriser des comportements ainsi que des décisions conformes à l'éthique.

*L'avènement  
d'une véritable  
culture éthique  
dans la gestion,  
une priorité*

Selon l'OCDE, il est important que les organisations publiques se dotent d'une infrastructure qui permet l'émergence d'une véritable culture éthique dans la gestion. C'est à la lumière de ses recommandations que je vais maintenant examiner les règles d'éthique et de conduite en usage à la Ville de Québec.



## RÈGLES D'ÉTHIQUE ET DE CONDUITE À LA VILLE DE QUÉBEC

Comme nous l'avons dit précédemment, les règles adoptées par la Ville de Québec mettent l'accent sur la notion de conflit d'intérêts. Je commenterai cette préoccupation d'empêcher qu'une élue ou un élu, un gestionnaire ou une employée ou un employé n'utilise son pouvoir de manière à obtenir des faveurs indues pour lui-même et ses proches. Mes commentaires porteront également sur une approche plus large de la gestion éthique.

### Principes liés aux normes

Les règles de la Ville de Québec proposent des normes qui encadrent le comportement des individus au travail et décrivent les attitudes à adopter devant des situations problématiques d'un point de vue éthique. Les normes sont claires et bien expliquées dans un guide pratique comportant de nombreux exemples. Toutefois, elles tendent généralement davantage à réprimer les comportements indésirables qu'à suggérer des conduites souhaitables.

***Un cadre disciplinaire à prévoir pour le non-respect des règles d'éthique***

Les comportements répréhensibles et interdits par les règles n'entraînent pas nécessairement des sanctions. Elles se limitent à mentionner que la Ville, en cas de comportements fautifs, peut prendre des mesures disciplinaires. L'OCDE recommande l'adoption d'un cadre disciplinaire pour le non-respect des règles d'éthique. Il serait souhaitable que la Ville en adopte un.

En ce qui a trait à l'inscription des règles dans un cadre juridique, force est de constater que ces écrits n'ont pas préséance sur les autres textes réglementaires de la Ville, politiques, directives, articles de convention collective, etc. Voici un extrait du document établissant les règles de conduite des employées et employés de la Ville de Québec, R.V.Q. 1465, Section 1, Champ d'application 1 :

*« Le présent règlement s'applique à tout employé de la Ville de Québec. Il énonce certaines attentes de l'employeur envers chacun de ses employés. Ces règles ne sont pas exhaustives et elles ne limitent pas les droits de gérance et de gestion de la Ville.*

*Ce règlement ne se substitue pas non plus à une obligation liée à la conduite d'un employé contenue dans un autre règlement ou une politique de la Ville ou dans une loi d'application générale et à toute règle de déontologie qui s'applique à un employé en raison de son appartenance à un ordre professionnel ou à un groupe d'employés. »*



***Nécessité  
d'harmoniser ses  
règles de conduite  
avec les autres  
textes  
réglementaires***

Cet extrait donne l'impression que l'Administration n'a pas complété l'exercice d'harmoniser ses règles de conduite avec les autres textes réglementaires de la Ville. Or, il est essentiel que tout l'appareillage normatif touchant l'éthique soit cohérent. Cette opération devrait être réalisée à brève échéance.

Fait à noter, les règles abordent une seule facette des relations de la Ville avec le secteur privé. Ainsi, les élues et élus et gestionnaires comme les employées et employés ne doivent pas notamment accepter des cadeaux ou d'autres avantages personnels de ceux avec qui ils traitent dans le cadre de relations d'affaires. Il s'agit d'éviter les situations de conflit d'intérêts.

***Les firmes et  
entreprises  
traitant avec la  
Ville doivent  
être soumises à  
des règles  
d'éthique  
appropriées***

L'OCDE recommande d'aller plus loin et de s'assurer que les firmes et entreprises traitant avec la Ville sont soumises à des règles d'éthique appropriées. Dans les faits, la Ville a plusieurs modes de prestation de services, comme l'impartition au secteur privé ou aux organismes sans but lucratif ou bien le partenariat public-privé. Il est primordial que ces entreprises ou organismes qui sont en lien direct avec la Ville connaissent clairement son cadre d'éthique et suivent des règles équivalentes. On éviterait ainsi certains écueils éthiques qui minent trop souvent, comme on le sait, la confiance de la population.

### **Principes favorisant le respect des normes**

L'OCDE recommande que les organisations s'emploient à favoriser le respect des normes d'éthique. Dans ce contexte, il serait important de revoir les politiques pour s'assurer qu'elles facilitent une gestion éthique.



***La mise en place  
d'une « ligne  
signalement »,  
un pas dans la  
bonne direction***

Les deux maires en fonction, lors de l'adoption des règles d'éthique, les ont fortement appuyées, signifiant ainsi l'importance qu'ils leur accordaient. Le conseil municipal les a adoptées à l'unanimité. De plus, la Direction générale s'emploie à en faire la promotion auprès des gestionnaires et des employés et employés en leur demandant de prendre connaissance des règles de conduite et d'attester par écrit qu'ils les ont lues. Ce geste est essentiel et assure que les employés et employés ne pourront plaider l'ignorance s'ils y contreviennent. La Ville crée donc un environnement favorable à l'éthique. Toutefois, les règles n'exigent pas que les employés et employés dénoncent, en toute impunité, les actes ou les situations qui transgressent les normes d'éthique. Cependant, la mise en service prochaine d'une « ligne signalement », facilitant la dénonciation par la population et les employés et employés de cas de fraudes ou d'inconduite de la part du personnel de la Ville, représente un pas dans la bonne direction.

La gestion éthique étant là pour rester, la Ville doit poursuivre ses efforts pour l'implanter. Il faut inculquer au personnel le réflexe d'un comportement éthique. Un travail d'éducation doit être entrepris à tous les niveaux de l'organisation pour en expliquer la nature et les implications à l'ensemble du personnel.

***Le personnel  
doit pouvoir  
référer à un  
responsable en  
éthique***

De plus, les situations touchant l'éthique sont nombreuses et souvent complexes. Il est important que les gestionnaires et les employés et employés puissent en référer à un responsable en éthique jouissant d'une grande indépendance. Il soutiendrait les gestionnaires et les employés et employés dans les situations éthiques difficiles, complexes et souvent épineuses auxquelles ils ont à faire face. De même, il pourrait analyser, en toute confidentialité, les plaintes relatives à d'éventuels manquements à la gestion éthique, autres que la fraude ou l'abus. Il pourrait également faire des recommandations à la Ville.

### **Principes de transparence**

Les règles d'éthique et de conduite sont disponibles sur le site Internet de la Ville pour les citoyennes et citoyens qui s'intéressent à la gestion publique. Les travaux qui ont conduit à la préparation et à l'adoption de ces documents ont largement mis à contribution les employés et employés de la Ville, par voie de consultation. Cela assure que les normes retenues reflètent bien l'état des opinions en la matière et se modèlent à la culture organisationnelle de la Ville. Cela constitue une condition gagnante pour une opération de cette nature. Ces actions sont donc positives.





Selon les principes de l'OCDE, la Ville doit favoriser la transparence dans toutes ses actions. Il s'agit d'un principe qui a une très grande portée puisqu'il touche autant l'action que la prise de décision. Dans son *Plan stratégique*, la Ville a qualifié de valeur fondamentale la transparence dans les décisions et les actions des membres du conseil municipal. Elle doit étendre cette valeur à l'ensemble de son administration. Pour ma part, lors de mes vérifications à venir, je porterai une attention particulière à la transparence dans la gestion.

### **Principes élargissant la portée de la gestion éthique**

***Les différences et les spécificités, une préoccupation nouvelle***

Comme l'éthique ne se limite pas à éviter les conflits d'intérêts, il faut instaurer un système cohérent de mécanismes pour s'assurer d'un comportement éthique dans les décisions et les actions courantes. Prenons l'exemple d'une valeur sociétale qui peut avoir un effet direct sur la gestion publique des fonds. Il n'y a pas si longtemps, l'égalité était comprise comme le droit de tous les citoyens et citoyennes à recevoir les mêmes services. Peu à peu, cette notion a fait place à une prise de conscience des particularités, des différences et des spécificités. Ainsi, la société est devenue plus attentive aux besoins des personnes handicapées, par exemple, et elle admet qu'on engage des dépenses pour rendre les équipements publics accessibles à cette catégorie de la population, même si c'est l'ensemble de la société qui doit en supporter les coûts d'aménagement.

***L'application aveugle des règles peut ne pas convenir***

D'autres cas, plus complexes, peuvent survenir, comme ceux qui concernent l'accueil et l'intégration des immigrants ou encore la réalité des personnes âgées. La Ville doit être sensible à la dimension éthique des problèmes administratifs que peuvent soulever de tels cas. L'application aveugle des règles établies peut ne pas convenir. L'employée ou employé qui fait face à ces nouvelles réalités doit prendre des décisions non seulement éclairées, justes et adéquates, mais également éthiques.

***Les valeurs doivent tenir compte de celles prônées par l'OCDE***

Le gestionnaire, l'employée et l'employé s'appuient sur des politiques et des procédures pour prendre leurs décisions. Celles-ci doivent refléter les valeurs de la gestion éthique. Une démarche d'élaboration d'un énoncé de valeurs est présentement en cours de réalisation. Cet exercice doit tenir compte des valeurs éthiques prônées par l'OCDE. Une fois ces valeurs identifiées, la haute direction doit y accorder une attention toute particulière à sa diffusion afin de s'assurer de son appropriation par l'organisation.



## L'ÉTHIQUE, UN INSTRUMENT DE CONTRÔLE

### *La gestion par résultats prend de plus en plus de place*

Les saines valeurs de gestion et l'éthique sont, selon l'OCDE, des outils qui doivent contribuer non seulement à l'intégrité dans les activités, mais aussi à une meilleure maîtrise de la gestion. La façon d'exercer le contrôle a beaucoup évolué depuis l'avènement du « nouveau management public ». Celui-ci vise à mettre en œuvre les principes de décentralisation, de responsabilisation des exécutants et de contrôle à partir des résultats grâce à la gestion par résultats, à la reddition de comptes et à une évaluation complète et crédible. Cette décentralisation permet de mieux profiter de l'expertise du personnel et de son esprit d'initiative. On parle souvent à cet égard d'une plus grande professionnalisation des tâches et d'un encadrement plus souple des employées et employés. En somme, elle consiste à rapprocher le pouvoir de décider de l'exécutant. Avec la gestion par résultats, la Ville de Québec s'inscrit dans cette mouvance.

### *Un juste équilibre entre le contrôle et l'autonomie*

Dans ce contexte, il faut également mener une réflexion sur le couple « confiance-méfiance ». On reconnaît volontiers que, sur le plan de la gestion des personnes, les administrations ont intérêt, en règle générale, à créer un climat de confiance entre les dirigeantes et dirigeants, les employées et employés et que c'est d'ailleurs à cette condition que les premiers obtiendront des derniers une pleine coopération et un meilleur rendement. Cette nouvelle approche comporte un corollaire, à savoir que la gestion doit trouver un juste équilibre afin d'assurer un contrôle adéquat, tout en accordant autonomie et souplesse au personnel.

Cela est d'autant plus important qu'au vu des nombreux scandales survenus ces dernières années, tels que la fraude d'Enron, l'affaire Norbourg, le scandale des commandites, l'irresponsabilité des gestionnaires de fonds, etc., de nouvelles voix s'élèvent pour réclamer, en contrepartie de la confiance accordée, la culture d'une juste méfiance à l'égard de dirigeantes et dirigeants, et d'employées et employés.



Ainsi, tout en reposant sur la confiance envers le personnel, l'organisation doit affirmer le devoir de surveillance, la responsabilité et l'imputabilité, en dernier ressort, du supérieur hiérarchique. Si une telle mesure était mise en vigueur, il lui serait plus malaisé de plaider l'ignorance lorsque des écarts de conduite significatifs seraient constatés au sein d'une organisation dont il porterait ultimement la responsabilité. Cela serait même indéfendable, tout simplement parce que la fonction « contrôle » aurait été nommément incluse dans le cadre de responsabilisation des gestionnaires.

*Un cadre de gestion éthique, une nécessité pour l'imputabilité des gestionnaires*

L'organisation doit se donner un cadre de gestion éthique clair et complet, outil indispensable pour arriver à une imputabilité des gestionnaires et des employés et employées. Ce cadre devient la pierre d'assise du contrôle. Il peut servir à fixer des objectifs opérationnels aux différents services. Chaque gestionnaire peut ensuite adapter les règles à son service et les diffuser auprès de son personnel.

## CONCLUSION

En guise de conclusion, je reprendrai les recommandations que j'ai faites tout au long du présent chapitre :

- Adopter et promouvoir pour la Ville des valeurs de gestion éthique en se basant sur les recommandations de l'OCDE;
- Revoir les politiques de gestion afin qu'elles reflètent les valeurs de la gestion éthique;
- Revoir les textes réglementaires de la Ville de façon à les harmoniser avec les règles d'éthique;
- Adopter un cadre disciplinaire relatif au non-respect des règles établies;
- S'assurer que les entreprises traitant avec la Ville sont soumises à des règles d'éthique appropriées;
- Désigner un responsable indépendant en éthique chargé de conseiller les gestionnaires et les employés et employées;
- Organiser des séances de perfectionnement pour l'ensemble du personnel afin d'expliquer la gestion éthique.



# **PARTIE II**



## **VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES**

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---





# CHAPITRE

# 1

## *Processus d'adjudication des contrats relatif à l'acquisition de biens et de services*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---







	<b>PAGE</b>
<b>VUE D'ENSEMBLE</b>	<b>23</b>
<b>MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION</b>	<b>27</b>
<b>RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION</b>	<b>28</b>
<b>Encadrement</b>	<b>28</b>
<b>Acquisition de biens et de services exigeant un appel d'offres</b>	<b>35</b>
<b>Acquisitions de biens et de services de moins de 25 000 \$</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE I</b>	<b>49</b>

---





# Adjudication des contrats

## VUE D'ENSEMBLE

**1.1** L'équité et la transparence lors de l'acquisition de biens et de services dans le secteur municipal exigent un processus dont l'intégrité ne peut être mise en doute. Pour y arriver, l'adjudication des contrats doit faire l'objet d'un encadrement administratif rigoureux et de procédures de sélection des fournisseurs bien arrêtées.

**1.2** Au chapitre de l'encadrement, plusieurs dispositions réglementaires viennent baliser les interventions dans le domaine, notamment :

- la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., c. C-19);
- la *Charte de la Ville de Québec* (L.R.Q., c. C-11.5);
- la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Québec.

**1.3** L'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* (la Loi) énonce les règles à suivre dans l'adjudication des contrats municipaux. Les contrats relatifs aux assurances, à l'exécution de travaux, à la fourniture de matériel ou de matériaux et à la fourniture de services sont visés par cet article.

**1.4** Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté en mars 2010 la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux (Projet de loi 76). Ces nouvelles dispositions, amendées par le Projet de loi 102 en juin 2010, visent à resserrer les règles d'attribution des contrats municipaux en imposant, entre autres, pour tout organisme municipal :

- l'adoption d'une politique de gestion contractuelle;
- l'estimation du prix de tout contrat comportant une dépense de 100 000 \$ ou plus avant l'ouverture des soumissions;



- l'interdiction de divulguer, avant l'ouverture des soumissions, l'identité des personnes qui ont demandé une copie des documents d'appels d'offres;
- la publication et la tenue à jour, sur le système approuvé par le gouvernement, soit le SEAO<sup>2</sup>, d'une liste des contrats qu'il conclut et qui comportent une dépense d'au moins 25 000 \$.

**1.5** Pour ce qui est de la sélection des fournisseurs, le montant en cause conditionne le mode de passation des marchés publics. Ainsi, la *Politique d'approvisionnement* de la Ville prévoit que l'acquisition de biens ou de services peut se faire de gré à gré pour les contrats de moins de 25 000 \$ (entre 5 000 \$ et 25 000 \$ une demande de prix est requise), par voie d'appels d'offres sur invitation pour les montants se situant entre 25 000 \$ et 100 000 \$ et par appels d'offres publics pour les montants de 100 000 \$ et plus (Annexe 1).

**1.6** Les avis d'appels d'offres sont publiés dans un journal diffusé sur le territoire et sur le site électronique déterminé par le gouvernement, soit le SEAO.

**1.7** À la Ville de Québec, les mécanismes administratifs en vigueur requièrent qu'un bon de commande soit émis par le Service des approvisionnements afin de confirmer au fournisseur la marchandise à livrer ou le service à rendre selon les conditions entendues.

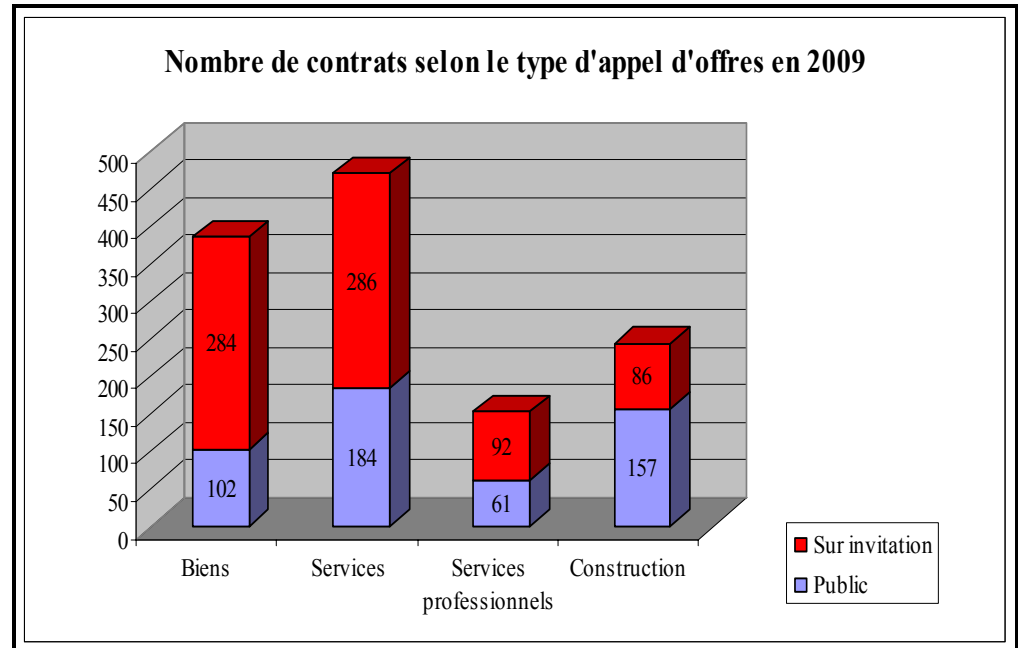
**1.8** En 2009, plus de 1 250 contrats ont été conclus par la Ville à la suite de 837 appels d'offres (dont 445 publics) puisque d'un seul appel d'offres peut découler plusieurs contrats individuels. Les contrats de biens et de services représentent plus des deux tiers du total des contrats accordés.

---

<sup>2</sup> SEAO : Système électronique d'appel d'offres



## GRAPHIQUE 1

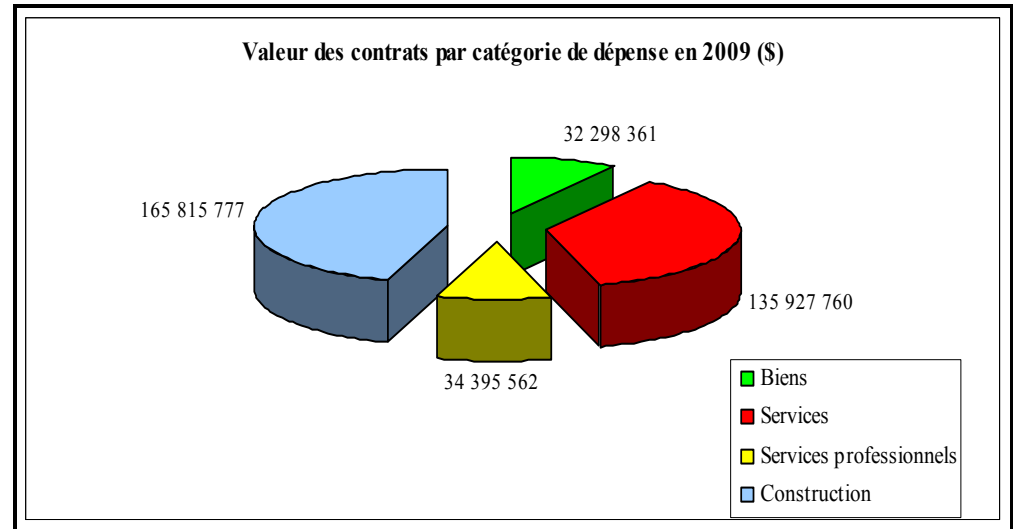


Source : Service des approvisionnements

**1.9** Bien que le domaine des services requière le plus grand nombre de contrats, c'est le domaine de la construction avec plus de 165 millions qui, en termes de valeur monétaire, nécessite le plus d'investissement, suivi par les services avec des contrats totalisant près de 136 millions.



## GRAPHIQUE 2



Source : Service des approvisionnements

## MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

**1.10** En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes*, j'ai réalisé une vérification du processus d'adjudication des contrats à la Ville de Québec.

**1.11** Mes travaux de vérification reposent sur les pratiques de gestion qui doivent prévaloir pour favoriser l'acquisition de biens et de services de qualité aux conditions les plus avantageuses tout en s'assurant que la Ville intègre des notions de développement durable. L'impartialité et l'objectivité du processus d'appel d'offres, le respect de la réglementation applicable à l'adjudication des contrats de même que la prise en compte des notions d'équité, de transparence et de saine concurrence dans le processus font notamment partie de mes préoccupations de vérification.

*Examen de 154 dossiers répartis selon la nature des contrats*

**1.12** Mon examen couvre les activités liées à l'acquisition de biens ou de services, intervenues principalement entre janvier 2008 et décembre 2009. À la suite d'un examen général des montants payés en vertu d'un bon de commande, 154 dossiers ont été sélectionnés sur une base discrétionnaire, répartis selon la nature des contrats :

- les contrats pour l'exécution de travaux, comprenant les travaux de construction, de réparation et d'entretien, que ce soit de voirie, d'aqueduc et d'égouts, d'équipement ou de bâtiments : 36 dossiers ont été analysés;



- les contrats d’approvisionnement (fourniture de matériel ou de matériaux incluant l’acquisition ou la location de biens meubles) : 36 dossiers ont été analysés;
- les contrats de services autres que les services professionnels exclusifs, comprenant notamment les services de transport et de communication et les services techniques : 41 dossiers ont été analysés;
- les contrats de services professionnels : 41 dossiers ont été analysés.

**1.13** En plus de l’examen détaillé des documents composant le dossier d’adjudication, plusieurs membres du Service des approvisionnements concernés par le processus ont été rencontrés. Également, des discussions ont eu lieu avec plusieurs gestionnaires des unités administratives à l’origine des demandes de biens ou de services.



**1.14** Les acquisitions dont le montant est inférieur à 5 000 \$, qui sont effectuées au moyen d'une carte d'achat, sont exclues de la présente vérification. Ces acquisitions ont totalisé 9,6 millions en 2009. Mes travaux se sont terminés le 31 mai 2010.

## RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

*De façon générale, le processus d'adjudication des contrats favorise l'acquisition de biens et de services de qualité et contribue au traitement équitable des concurrents*

**1.15** Le processus d'adjudication des contrats en vigueur à la Ville de Québec favorise l'acquisition de biens et de services de qualité aux conditions les plus avantageuses tout en contribuant au traitement équitable des concurrents. Ce processus intègre bien les dispositions législatives en vigueur au 31 décembre 2009, incluant les exigences de transparence qui y sont comprises.

**1.16** Néanmoins, des améliorations doivent être apportées pour maintenir, voire parfaire la performance du processus en vigueur. Au chapitre de l'encadrement général, la *Politique d'approvisionnement* doit être mise à jour et la mise sur pied d'un mécanisme indépendant de l'administration doit être envisagée afin de recueillir les plaintes.

**1.17** Pour ce qui est du processus d'adjudication lui-même, les améliorations doivent porter plus particulièrement sur la définition des besoins et leur regroupement dans le but de réduire le nombre d'appels d'offres et ainsi favoriser l'obtention de meilleurs prix. Également, une mise à niveau du fichier des fournisseurs s'avère nécessaire pour que le Service des approvisionnements puisse rendre compte adéquatement des objectifs de la *Politique d'approvisionnement*. Enfin, la qualité des biens livrés ou des services rendus devrait être évaluée selon une méthode rigoureuse et connue des fournisseurs.

### Encadrement

**1.18** Pour favoriser l'application rigoureuse du processus d'adjudication des contrats et de la réglementation, une politique de gestion contractuelle de même qu'une organisation administrative doivent être bien adaptées aux réalités organisationnelles d'une Ville comme Québec.





### ***Politique d’approvisionnement***

**1.19** La Ville s’est dotée depuis plusieurs années d’une politique en matière d’approvisionnement. La *Politique d’approvisionnement*, dont la dernière mise à jour remonte à juin 2006, définit les responsabilités des principaux intervenants et reprend les éléments essentiels de la réglementation dans le domaine.

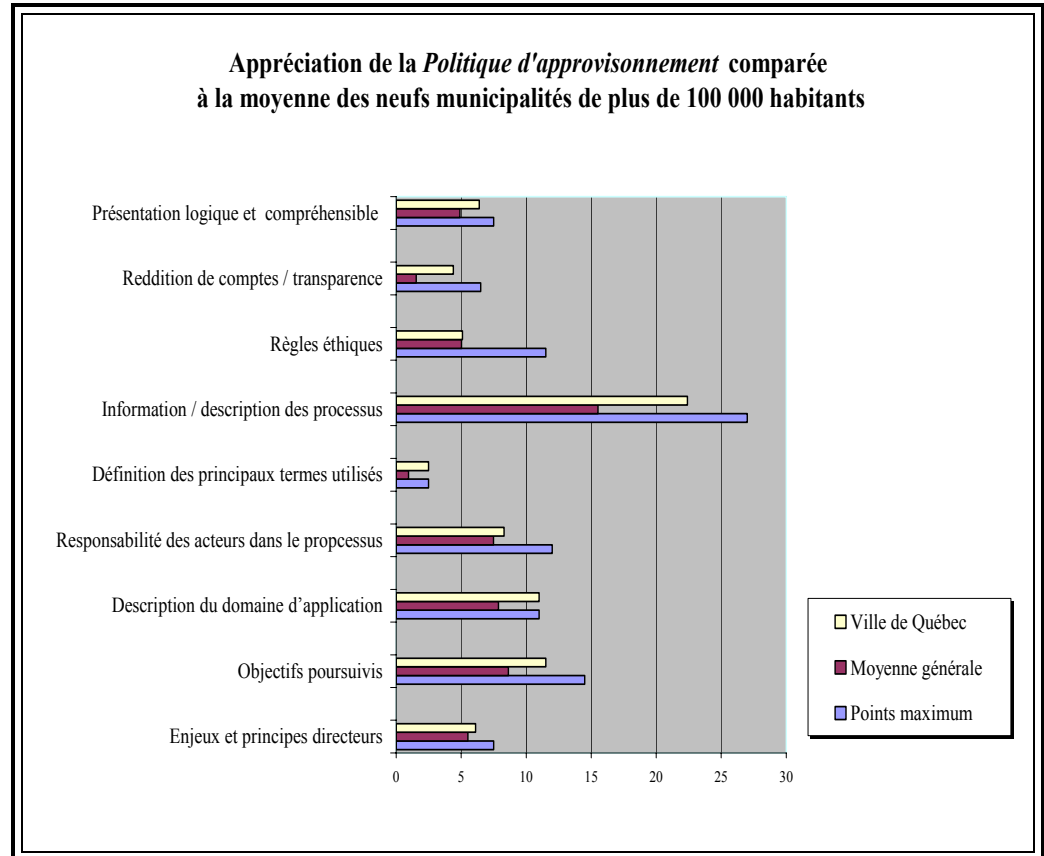
***La Politique d’approvisionnement de la Ville se compare avantageusement aux autres politiques municipales de même nature***

**1.20** Nous avons comparé sous neuf aspects la *Politique d’approvisionnement* de la Ville de Québec avec celles des autres municipalités de plus de 100 000 habitants. Tant en regard de son contenu que de sa forme, la Politique de la Ville se compare avantageusement aux autres politiques municipales de même nature. L’appréciation de la politique n’est devancée que par une seule autre municipalité pour l’ensemble des critères que nous avons retenus.

**1.21** Pour chacun des neuf critères d’appréciation, la Politique se situe au-dessus de la moyenne générale, mais il reste des pas à faire pour atteindre la qualité maximale souhaitée.



### GRAPHIQUE 3





**1.22** Dans une perspective d'amélioration de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville, celle-ci devrait, au premier chef, départager les éléments destinés à l'ensemble des contribuables et ceux pertinents aux éventuels fournisseurs. À cet égard, elle devrait afficher plus nettement les visions municipales relativement au maintien des marchés locaux, aux exigences concernant la qualité des biens et des services demandés et à l'adhésion aux principes de développement durable. Aussi, il ne faudrait pas encombrer la Politique de détails qui ne sont utiles qu'à l'administration.

**1.23** À titre d'exemple et sans restreindre les éléments à couvrir par la politique de gestion contractuelle exigée par les projets de loi 76 et 102, l'on pourrait traiter sous trois volets les sujets qui s'adressent à chacun des acteurs intéressés.

Contribuables :

- principes directeurs, enjeux, objectifs et portée;
- domaine d'application;
- encadrement légal et normatif;
- sommaire des règles d'éthique;
- reddition de comptes.

Fournisseurs :

- rôles et responsabilités;
- nature et fonctionnement du fichier des fournisseurs;
- règles relatives aux appels d'offres et aux soumissions;
- modalités d'évaluation des soumissions;
- mode d'évaluation de la qualité des biens et des services rendus;
- procédure pour les plaintes.



Unités administratives :

- rôles et responsabilités;
- processus d'acquisition :
  - procédure générale;
  - procédures spécifiques;
  - formulaires normalisés;
- reddition de comptes.

### ***Organisation administrative***

**1.24** S'ajoutant à une politique d'approvisionnement qui établit les responsabilités des intervenants de même que les règles à suivre, l'administration doit se doter de mécanismes pour en faciliter l'application. Ainsi, une délégation du pouvoir de dépenser aux unités administratives, des procédures administratives pertinentes et bien définies, la disponibilité de documents standardisés tels que les devis généraux, les devis techniques, le répertoire des clauses et des normes, de même que la présence d'un outil pour recueillir les plaintes, s'imposent pour favoriser une organisation administrative efficace.

**1.25** Le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs* vient préciser la nature et les limites du pouvoir de dépenser et de contracter qui est délégué aux gestionnaires. Ce Règlement, refondu en janvier 2008, délimite correctement la hauteur des montants en regard de chaque fonction administrative visée.

**1.26** Sur le volet des procédures administratives, certaines d'entre elles sont accessibles à l'ensemble du personnel par l'Intranet et visent des sujets précis comme la procédure à observer pour l'utilisation de la carte d'achat par exemple. Pour les acheteurs qui ont un rôle crucial à jouer lors des demandes de biens ou de services, on s'en remet généralement aux personnes expérimentées du Service des approvisionnements pour négocier des situations plus délicates ou peu coutumières. Il y aurait lieu de mettre à leur disposition un recueil de procédures spécifiques à la marche à suivre dans des cas plus complexes ou présentant des problèmes peu courants.



**1.27** À ce chapitre de la précision de la démarche à suivre, l'on devrait s'inspirer d'un document destiné aux membres des comités de sélection des fournisseurs en services professionnels. Ce document fait état des modalités de sélection des membres et de leur responsabilité, du mécanisme d'évaluation des soumissions de même que des procédures à observer lors du déroulement des séances d'évaluation. Ce document est un atout indispensable pour la bonne compréhension de tout nouveau membre d'un tel comité.

**1.28** Pour ce qui est de la documentation de base, la majorité des documents d'appels d'offres, incluant les instructions aux soumissionnaires, est standardisée. Toutefois, ceux relatifs aux appels d'offres dans le domaine de la construction datent de plusieurs années et mériteraient une importante mise à niveau. Une refonte de ces documents est d'ailleurs en cours. Également, le Service des approvisionnements devrait considérer les avantages à ce que les cahiers des charges, partie administrative, couvrent spécifiquement chaque type de contrats.

**1.29** Par ailleurs, il est important que les gestionnaires requérant des services ou des biens soient bien au fait de la réglementation en vigueur de même que des exigences administratives à cet effet. Des séances d'information sont dispensées régulièrement sur une base ad hoc par le Service des approvisionnements, plus particulièrement lorsque des changements interviennent. Il n'y a pas de cours offerts systématiquement au calendrier de formation de la Ville, cours qui serait destiné au personnel impliqué dans le processus d'approvisionnement.

*L'établissement d'un mécanisme indépendant permettrait aux contribuables, aux fournisseurs et au personnel de la Ville de signaler toute situation qui leur paraît problématique*

**1.30** Enfin, un mécanisme indépendant du Service des approvisionnements et des requérants devrait permettre aux contribuables, aux fournisseurs et au personnel de la Ville de signaler toute situation qui leur paraît problématique. La Ville ne dispose pas d'un tel mécanisme indépendant.



## Recommandations

**1.31** Je recommande au Service des approvisionnements :

- de parfaire sa *Politique d'approvisionnement* à la lumière des nouvelles exigences légales et en tenant compte des besoins des destinataires de cette politique;
- de concevoir un recueil de procédures internes qui comprendrait la démarche générale à observer par les acheteurs du Service des approvisionnements de même que les balises pour guider le traitement des cas particuliers, le cas échéant;
- de mettre à jour les documents relatifs aux appels d'offres liés au domaine de la construction et les rendre disponibles dans les meilleurs délais;
- d'offrir systématiquement une séance de formation au personnel impliqué dans le processus d'adjudication des contrats pour les sensibiliser aux risques liés à la passation des marchés publics et à la réglementation applicable dans les circonstances.

### Commentaires du Service des approvisionnements, en date du 22 juin 2010

- « 1. *La Politique d'approvisionnement sera mise à jour et harmonisée avec la nouvelle politique de gestion contractuelle, comme exigé par les lois 76 et 102. De plus, les modifications devront tenir compte de l'implantation des modules de commerce électronique qui doivent être déployés d'ici la fin de l'année 2010.*
2. *Nous sommes d'accord de produire un recueil de procédures pour les acheteurs. Cependant, concernant le traitement de cas particuliers, nous considérons que la procédure actuelle doit être maintenue. En effet, il revient au gestionnaire la responsabilité de porter un jugement et au besoin de référer au Service des affaires juridiques de la Ville.*



3. *Le cahier des charges relatif à la construction est terminé. Les rencontres de formation ont eu lieu en juin à l'intention de tous les responsables de projet. Son entrée en vigueur est prévue en septembre et celui-ci sera disponible sur le site Internet de la Ville à ce moment.*
4. *Depuis les deux dernières années, nous évaluons que plus de 80 % de l'ensemble du personnel susceptible d'octroyer des contrats a été rencontré. Le Service des approvisionnements est toujours disponible pour ce type de rencontres ponctuelles. De plus, en collaboration avec le Service des ressources humaines, nous prévoyons donner une formation de base destinée aux nouveaux employés qui seront impliqués dans le processus d'adjudication de contrats. Nos partenaires d'affaires seront responsables d'intégrer cette formation à leur processus d'accueil. »*

### **Recommandation**

**1.32** Je recommande aux autorités de la Ville d'envisager la mise sur pied d'un mécanisme indépendant de l'administration pour recueillir les plaintes provenant des contribuables, des fournisseurs et du personnel de la Ville.

### **Commentaires de la Direction générale, en date du 14 juin 2010**

La Direction générale est d'accord avec cette recommandation. Elle suggère que ce soit le vérificateur général de la Ville qui joue ce rôle. D'ailleurs, le vérificateur général, le Service des ressources humaines et la Direction générale œuvrent déjà en ce sens pour qu'au début de l'automne ce mécanisme soit fonctionnel.

### **Acquisition de biens et de services exigeant un appel d'offres**

**1.33** Le processus administratif en place relatif aux appels d'offres doit faire en sorte que les biens et les services sont acquis au meilleur coût, en qualité et en quantité suffisante tout en favorisant le respect des lois, l'objectivité, l'équité et la transparence dans l'adjudication des contrats.

**1.34** Aussi, faut-il définir adéquatement le besoin, déterminer le type d'appel d'offres requis conformément à la réglementation et faire un examen rigoureux des soumissions présentées avant d'adjuger un contrat.



### *Établissement du besoin*

**1.35** La nature des biens, des services et des travaux doit être définie avec précision tant en qualité qu'en quantité. Pour ce faire, un devis technique doit inclure toutes les informations nécessaires aux fournisseurs pour répondre adéquatement à l'appel d'offres.

**1.36** Par ailleurs, les dirigeantes et dirigeants des unités administratives et le Service des approvisionnements doivent favoriser le regroupement des achats pour minimiser le nombre d'appels d'offres et chercher à obtenir le plus bas prix possible.

### *Description des besoins*

*La description des besoins ne comporte pas de restrictions inappropriées qui auraient permis de cibler un fournisseur en particulier*

**1.37** Nous avons constaté la présence d'un devis technique ou d'une description de base des biens et des services attendus dans tous les cas examinés. Ces descriptions ne comportaient pas de restrictions inappropriées qui auraient permis de cibler un fournisseur en particulier.

**1.38** Cependant, les descriptions initiales des besoins sont régulièrement reprises ou précisées après le lancement de l'appel d'offres. Plus de 682 addendas ont dû être émis affectant 405 des 837 appels d'offres lancés en 2009. Ces addendas concernaient principalement les appels d'offres publics. Un de ces appels d'offres a nécessité dix addendas à lui seul. S'agit-il de devis imprécis au départ ou encore d'ajouts discutables aux besoins originaux ?

**1.39** Quoi qu'il en soit, la fréquence des addendas, dont les coûts administratifs ont été estimés à près de 71 000 \$ par le Service des approvisionnements pour 2009, mérite un resserrement considérant que dans un cas sur trois des précisions doivent être apportées subséquemment.

### *Faire ou faire faire*

**1.40** Dans la majorité des dossiers examinés, la réponse à la question de faire ou de faire faire n'exigeait pas une démonstration étoffée. C'est notamment le cas lorsque les projets sont de très grande envergure ou encore lorsqu'ils requièrent une expertise pointue.





**1.41** Dans les 154 dossiers analysés, nous avons relevé deux appels d’offres qui auraient dû faire l’objet d’une réflexion quant aux avantages économiques ou autres qui auraient pu découler de l’exécution des travaux par les unités administratives concernées. Une évaluation formelle versée au dossier, ne serait-ce que sommaire, aurait permis de soutenir la décision de recourir à des ressources externes.

#### *Planification et regroupement des besoins*

***L’absence de normalisation de certains biens ne favorise guère la mise en commun des besoins des unités administratives***

**1.42** En ce qui concerne le regroupement des besoins, l’identification des appels d’offres renouvelables par le Service des approvisionnements pour mieux circonscrire les besoins communs et le moment d’intervention constitue un bon premier pas. Il reste cependant beaucoup à faire, plus particulièrement au niveau des arrondissements où la concertation pour combler les besoins demeure difficile. L’absence de normalisation de certains biens, qui, soit dit en passant, est un objectif de la *Politique d’approvisionnement* jointe à des planifications opérationnelles conçues en vase clos, ne favorise guère la mise en commun des besoins.

**1.43** À titre d’exemple, trois arrondissements ont acquis des cônes de signalisation chez un même fournisseur à l’aide d’une demande d’achat à quelques semaines d’intervalle. Le même scénario s’est répété pour l’acquisition de tiges de métal pour les panneaux de signalisation (tiges en U).

**1.44** Dans cet esprit du regroupement des besoins, nous avons relevé de nombreuses locations de véhicules pour des périodes de plusieurs mois, excédant la limite administrative au-delà de laquelle la location est normalement prise en charge par le Service de la gestion des équipements motorisés. Ce dernier service est responsable de l’acquisition des véhicules et de la location à long terme, mais il n’intervient pas pour des locations inférieures à sept mois. Il n’y a pas de mise en commun des différents besoins pour la location de véhicules à moyen terme. Une étude particulière sur la fréquence, le nombre et la nature des besoins à l’origine de ces locations permettrait de statuer sur les économies qui pourraient découler de l’acquisition d’un certain nombre de véhicules supplémentaires au lieu de les louer à moyen terme.



### *Dépendance envers un fournisseur*

**1.45** Il arrive à l'occasion qu'un lien de dépendance se crée après l'octroi d'un contrat à un fournisseur qui détient un bien exclusif ou une expertise unique associée au produit acquis par la Ville. Dans ces situations, le recours à un autre fournisseur s'avère généralement périlleux à première vue, voire impossible. Comme les produits et services évoluent avec le temps, il est opportun de reconsidérer régulièrement les alternatives possibles et d'établir l'incidence et les coûts conséquents à un changement de produit ou de service.

**1.46** Nous avons relevé un cas où ce questionnement a été fait par un gestionnaire. Prisonnier d'une technologie exclusive et d'un entretien spécialisé, le Service des travaux publics a eu recours à un autre système qui côtoie le premier, éliminant sa dépendance et favorisant conséquemment une saine concurrence.

### *Développement durable*

**1.47** Un des objectifs énoncés par la *Politique d'approvisionnement* est de privilégier *le plus possible* les produits et services écologiques et d'opter, par exemple, pour des produits durables, recyclables, réutilisables et de qualité supérieure. L'objectif n'est pas assorti d'un plan d'action qui tracerait plus concrètement la voie à suivre.

*Dans l'optique du développement durable, les biens sur lesquels il serait possible d'agir devraient être répertoriés*

**1.48** Néanmoins, des efforts sont faits pour répondre à cet objectif, notamment par l'acquisition de quelques véhicules hybrides et de produits écologiques de nettoyage. Dans l'attente d'un plan d'action, il serait souhaitable de circonscrire les biens sur lesquels il serait possible d'agir et de traduire l'énoncé de la politique « *le plus possible* » pour aider à concrétiser davantage l'objectif poursuivi.

### *Lancement de l'appel d'offres*

**1.49** La Loi requiert qu'un appel d'offres soit lancé pour des biens et des services estimés à 25 000 \$ et plus. Cet appel d'offres doit être public pour les montants de 100 000 \$ et plus. Pour les travaux se situant entre 25 000 \$ et 100 000 \$, des fournisseurs identifiés par la Ville sont invités à déposer une offre.



**1.50** Les documents pertinents pour les appels d'offres doivent être accessibles au même endroit et au même moment afin d'être équitable envers les soumissionnaires et de respecter les délais prescrits. Également, les modalités administratives pour déposer une soumission et le mode de communication avec les représentants de la Ville doivent être clairement énoncées, question de transparence.

*Respect de la réglementation*

*Les exigences réglementaires quant au type d'appel d'offres, qu'il soit sur invitation ou public, ont été respectées, sauf dans trois contrats*

**1.51** Les exigences quant au type d'appel d'offres, qu'il soit sur invitation ou public, ont été respectées, sauf dans trois contrats où il y aurait dû y avoir un appel d'offres sur invitation puisque les coûts ont dépassé 25 000 \$. Des demandes de prix avaient été faites par les unités administratives concernées dans ces trois cas.

*Documents d'appels d'offres*

**1.52** Comme mentionné précédemment, les documents à la base des appels d'offres et les instructions aux soumissionnaires sont standardisés et à jour sauf dans le cas du devis de construction dont la mise à jour remonte à plusieurs années. Il serait opportun que le devis général et les instructions aux soumissionnaires paraissent sur le site Internet de la Ville pour permettre aux éventuels fournisseurs de mieux connaître les exigences de la Ville en matière de contrats.

*Les documents relatifs aux appels d'offres sont disponibles et facilement accessibles par les fournisseurs*

**1.53** En ce qui concerne les précisions techniques (devis) propres à chaque situation examinée, celles-ci nous sont apparues adéquates et suffisamment explicites une fois les addendas intégrés. Ces documents sont disponibles sur le SEAO, favorisant ainsi une grande accessibilité lors des appels d'offres publics.



### *Fichier des fournisseurs*

**1.54** Le Service des approvisionnements a la responsabilité de maintenir un fichier centralisé de fournisseurs avec lesquels la Ville de Québec fait affaires. Ce fichier constitue la source première des informations nécessaires pour répondre à deux objectifs de la *Politique d'approvisionnement* :

- assurer une rotation des fournisseurs;
- favoriser les fournisseurs locaux lorsque les lois le permettent.

**1.55** Le fichier contient près de 60 regroupements de fournisseurs et peut être mis à contribution lors des appels d'offres sur invitation ou lors d'achats de moins de 25 000 \$. Chacun de ces regroupements est composé de plusieurs catégories sous lesquelles les fournisseurs sont identifiés. Par exemple, pour le regroupement « Décoration », il y a six catégories dont « Tapisserie » et « Papier peint ». Sous cette dernière catégorie, on retrouve 12 noms de fournisseurs différents.

**1.56** La procédure d'inscription est publiée sur le site Internet de la Ville. La mise à jour de ce fichier se fait généralement lors de l'invitation d'un fournisseur à soumissionner ou à fournir un prix. S'il n'y a pas d'invitations, le fichier risque de ne pas être à jour tant pour l'identification, l'adresse ou la catégorie de biens ou de services.

*Les données disponibles soulèvent une réflexion quant à la rotation souhaitée des fournisseurs*

**1.57** Au 31 décembre 2009, plus de 2 050 fournisseurs différents étaient inscrits à ce fichier. Pour cette même année, seulement 550 fournisseurs ont été contactés selon les notifications faites à ce fichier, pour les achats dont les montants se situaient entre 5 000 \$ et 25 000 \$. Ces données, insuffisantes pour présenter une image globale du nombre de fournisseurs qui font affaires avec la Ville, soulèvent une réflexion quant à la rotation souhaitée par la *Politique d'approvisionnement*.

### *Communications avec les soumissionnaires*

**1.58** Sauf exception, la Ville ne privilégie pas de rencontres ou de visites des lieux où les éventuels soumissionnaires seraient invités, à moins que cela ne soit obligatoire pour une meilleure compréhension du projet en cause. Ces rencontres ou visites comportent le désavantage de permettre aux éventuels soumissionnaires de se connaître avant de déposer leur offre.



**1.59** Par ailleurs, pour toutes les questions relatives à un appel d'offres entre la date du lancement et la date de dépôt des soumissions, le Service des approvisionnements recommande fortement aux requérants de ne pas communiquer avec les fournisseurs, les communications devant normalement être adressées à l'acheteur désigné.

**1.60** La volonté du Service des approvisionnements d'établir un canal unique de communication pourrait être plus explicite et devrait s'exprimer plus fermement autant envers les requérants qu'envers les fournisseurs.

### *Examen des soumissions*

**1.61** La rigueur et la transparence du processus d'acquisition de biens ou de services sont en grande partie garanties de son intégrité, surtout si les efforts faits en ce sens sont accompagnés de mesures de contrôle des comportements déviants. La rigueur recherchée se retrouve principalement dans le respect strict des exigences administratives et dans une évaluation consciencieuse et indépendante des soumissions présentées.

### *Conformité administrative*

**1.62** Dans un premier temps, la soumission doit répondre aux exigences administratives mentionnées à l'appel d'offres dont le dépôt avant la date et l'heure butoir convenues. L'ouverture des soumissions, à laquelle peuvent assister les soumissionnaires, se fait devant deux témoins et on y constate la présence des documents de base requis, notamment la déclaration d'absence de conflits d'intérêts et le bordereau de prix. Pour les services professionnels adjugés sur la base qualité/prix, on s'assure du dépôt d'une enveloppe distincte identifiée « formule de prix ». Un formulaire attestant la présence des documents de base est alors signé par la personne responsable de l'ouverture des soumissions et par les deux témoins.

**1.63** Subséquemment, la vérification de la conformité administrative (cautionnement, signature des documents, etc.) est réalisée par le personnel du Service des approvisionnements. La vérification de la conformité dite technique, soit la réponse aux exigences de l'appel d'offres (expérience des consultants, spécifications du produit), est réalisée généralement par le requérant à l'origine de la demande. Le nom des soumissionnaires est publié par la suite sur le site Internet de la Ville. Dans le cas des contrats de biens, des services et de construction, les montants sont également mentionnés.

*Tous les dossiers  
examinés  
présentaient le  
formulaire attestant  
la présence des  
documents exigés par  
l'appel d'offres*

**1.64** Pour cette première phase de l'examen des soumissions, tous les dossiers examinés présentaient le formulaire d'attestation de la présence des documents requis par l'appel d'offres.



## *Évaluation des soumissions*

### Construction, biens et services autres que professionnels

**1.65** Dans le cas des contrats qui sont attribués sur la seule base du prix, la pratique est à l'effet d'examiner en détail les soumissions dont les prix sont les plus bas. Il s'ensuit que plusieurs soumissions ne sont pas analysées, sauf pour leur prix.

**1.66** Exception faite de six cas, une estimation du prix avait été produite préalablement à l'appel d'offres. Le prix soumis par le fournisseur s'approchait généralement de l'estimation. Nous n'avons pas retrouvé de comparaisons avec le marché ni avec d'autres municipalités lorsque cela aurait pu s'appliquer.

*Les responsables s'enquièrent des raisons pour lesquelles certains fournisseurs ne déposent pas de soumission lorsqu'il y a un nombre restreint de soumissionnaires à la suite d'appel d'offres*

**1.67** Par ailleurs, certaines mesures particulières sont prises lorsqu'il y a possibilité de comportements déviants. Ainsi, lorsqu'il y a un nombre restreint de soumissionnaires (un ou deux) et que les documents de l'appel d'offres ont été demandés et reçus par plusieurs fournisseurs, les responsables du Service des approvisionnements s'enquièrent des raisons pour lesquelles certains fournisseurs n'ont pas déposé de soumission. On ne retrouve pas au dossier les documents ou notes qui corroborent cette recherche ou le questionnement des acheteurs, sauf dans les cas où le fournisseur a fait parvenir un courriel. Dans le cas de certains services professionnels, plusieurs firmes informent l'acheteur à l'avance qu'elles ne soumissionneront pas.

### Services professionnels

**1.68** Pour les contrats de services professionnels, un régime particulier d'attribution des contrats est prévu. Tous les contrats de services professionnels de 25 000 \$ et plus (y compris ceux rendus par les ingénieurs, architectes, arpenteurs, avocats ou comptables agréés, des services dits à « exercice exclusif ») doivent être attribués selon un système qui prévoit une pondération et une évaluation des offres par un comité de sélection.

**1.69** Ce système s'applique en deux étapes. La première étape consiste en une évaluation qualitative des offres conformes qui est établie selon des modalités prévues dans la Loi. La deuxième étape concernant l'évaluation monétaire n'est franchie que si l'offre de service obtient la note de passage à la première étape.

*Tous les dossiers examinés respectaient le processus de sélection prévalant pour les services professionnels*

**1.70** Tous les dossiers examinés respectaient ce processus qui est bien décrit à la *Politique d'approvisionnement*.



**1.71** Par ailleurs, l'examen des soumissions présentées doit être réalisé par un comité de sélection composé d'un secrétaire et de trois autres membres. La composition de ces comités nous est apparue conforme aux exigences de la *Politique d'approvisionnement* laquelle favorise un processus uniforme, impartial et équitable.

#### ***Adjudication des contrats***

**1.72** Outre les modes de sollicitation des offres, les lois municipales encadrent les modes d'attribution des contrats. Les contrats doivent être accordés à l'entreprise dont le prix soumis est le plus bas ou qui présente le meilleur rapport qualité/prix pour les services professionnels. Notons qu'il est possible d'accorder le contrat à un soumissionnaire autre que celui qui a présenté la soumission dont le prix est le plus bas à la condition d'obtenir l'autorisation préalable du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

**1.73** Le processus d'adjudication du contrat ne prévoit pas la signature d'un document spécifique intitulé « contrat ». Les parties contractantes sont liées dès qu'il y a eu acceptation par la Ville de la soumission présentée. Cette acceptation se fait par voie de résolution et est basée sur un document (sommaire décisionnel) qui présente un exposé de la situation, les décisions antérieures, une brève analyse de la situation et les solutions envisagées. Le sommaire décisionnel conclut avec une recommandation et il indique l'incidence financière de la décision. Cette procédure a été suivie dans tous les cas.

#### ***Appréciation des biens et des services acquis***

**1.74** Les biens ou les services reçus doivent être inspectés dès leur réception pour en vérifier la conformité aux exigences du devis. Les services professionnels doivent également faire l'objet d'une évaluation pour s'assurer qu'ils correspondent bien aux exigences des mandats accordés. Il en est de même pour la réalisation des travaux de construction, dont la qualité est généralement discutée tout au long des travaux.

**1.75** La *Politique d'approvisionnement* mentionne que le service requérant doit faire l'évaluation de la qualité des biens livrés ou des services rendus par les fournisseurs et en transmettre l'information au Service des approvisionnements.



**1.76** Ces appréciations devraient être colligées et permettre éventuellement de ne pas inviter les entreprises dont le rendement est insatisfaisant, sans quoi ces dernières continueront de livrer des biens et des services de moindre qualité et perpétueront de mauvaises relations avec les responsables municipaux.

***Il n'y a pas d'évaluation formelle de la qualité des biens et des services rendus***

**1.77** Pour ne pas produire d'évaluation formelle tant pour les biens que pour les services, les unités administratives se donnent pour excuse qu'il n'est pas possible légalement de refuser la soumission d'une entreprise qui aurait failli à ses engagements ou à son obligation de respecter les conditions de son contrat, ou qui aurait fait preuve d'un rendement insatisfaisant dans un contrat antérieur conclu avec elles.

### **Recommandations**

**1.78** Je recommande au Service des approvisionnements :

Expression des besoins :

- d'approfondir davantage les conclusions des services requérants quant à leur dépendance envers un fournisseur ou une technologie;
- de préciser les objectifs généraux visés par la *Politique d'approvisionnement* dans le domaine du développement durable en :
  - précisant les résultats attendus;
  - répertoriant les biens sur lesquels il serait opportun d'agir.
- de poursuivre les efforts entrepris pour regrouper les besoins notamment en :
  - normalisant sur le plan technique certains produits utilisés;
  - identifiant les besoins identiques dans les différentes unités administratives.
- d'insister auprès des services requérants sur les avantages d'une bonne première description du besoin présentée à l'appel d'offres.

Lancement de l'appel d'offres :

- de mettre à jour régulièrement les données relatives aux fournisseurs inscrits au fichier;





- d'obtenir et de produire les statistiques permettant de rendre compte du degré d'atteinte des objectifs de la *Politique d'approvisionnement*;
- d'établir formellement que l'acheteur est le canal unique de communication autant avec le requérant que les fournisseurs.

Examen des soumissions :

- de noter systématiquement la nature des interventions faites lorsqu'il y a possibilité de comportements déviants;
- d'exiger une estimation préalablement à tout appel d'offres.

Appréciation des services et des biens acquis :

- d'instaurer un système d'évaluation de la qualité des biens livrés ou des services rendus;
- d'introduire aux différents devis une clause précisant que le contrat fera l'objet d'une évaluation de rendement et des conséquences découlant d'une évaluation non satisfaisante.

### **Commentaires du Service des approvisionnements, en date du 22 juin 2010**

« *Expression des besoins* :

1. *En règle générale, les services doivent nous fournir le compte rendu des démarches qu'ils ont effectuées afin de démontrer l'unicité du fournisseur ou du produit. Au besoin, des recherches subséquentes sont faites par les acheteurs. Lorsqu'un doute subsiste, le cas est soumis au Service des affaires juridiques.*
2. *Ces éléments seront pris en compte lors de la révision de la Politique d'approvisionnement.*



3. *Cela fait partie des objectifs du service. La normalisation des produits se poursuivra dans la mesure où le budget temporaire sera maintenu. En ce qui concerne l'identification des besoins communs des unités administratives, nous avons mis en place depuis 2009 des mécanismes favorisant leur regroupement non seulement pour des unités administratives différentes, mais aussi à l'intérieur d'une même unité.*
4. *Ce sujet est amplement discuté lorsque nous rencontrons les services et répété à chaque requérant lors de démarrage de processus d'appels d'offres.*

*Lancement de l'appel d'offres :*

5. *Il est de la responsabilité du fournisseur de s'assurer que les données le concernant sont à jour. À cet effet, il détient un mot de passe qui lui donne accès à son dossier. Nous n'avons pas en ce moment le personnel nécessaire pour changer cette façon de faire.*
6. *Nous sommes actuellement à définir des indicateurs qui nous permettront d'évaluer notre degré d'atteinte des objectifs de la Politique d'approvisionnement.*
7. *Cela est déjà prévu dans tous les devis où seul le nom de l'acheteur apparaît. Cette pratique sera intensifiée par l'application de la politique de gestion contractuelle prévue par la loi 76.*

*Examen des soumissions :*

8. *Nous sommes d'accord avec le commentaire. Dorénavant, nous nous assurerons que toutes interventions faites auprès des soumissionnaires par les acheteurs seront notées et conservées au dossier.*
9. *C'est la règle pour les dossiers de 25 000 \$ et plus. D'ailleurs, les nouvelles dispositions des lois 76 et 102 prévoient les publications de ces estimations pour les contrats de plus de 100 000 \$.*

*Appréciation des services et des biens acquis :*

10. (10 et 11) *Il faudra évaluer les bénéfices d'instaurer un tel système compte tenu des lois actuelles qui ne permettent pas de conséquences à une évaluation non satisfaisante. »*



## Acquisitions de biens et de services de moins de 25 000 \$

**1.79** Les acquisitions des biens et des services dont l'estimation se situe entre 5 000 \$ et 25 000 \$ ne font pas l'objet d'un encadrement légal aussi contraignant que celui prévalant pour les demandes supérieures à 25 000 \$. Les contrats accordés à ce niveau se font de gré à gré, à la suite d'une demande de prix ou par appel d'offres sur invitation. Généralement, un minimum de deux fournisseurs doit être invité à soumettre un prix, sauf dans le cas de services professionnels où un seul fournisseur peut être invité.

**1.80** Aux fins de resserrer la surveillance de cette catégorie de contrats, la Loi prévoit notamment qu'une liste de tous les contrats conclus avec un même contractant et comportant une dépense de plus de 2 000 \$ soit déposée auprès du comité exécutif et du conseil municipal lorsque l'ensemble de ces contrats totalise une dépense de plus de 25 000 \$. Cette liste contient les montants versés conséquemment à un contrat intervenu en bonne et due forme. La Loi ne l'exigeant pas, rien ne distingue les montants versés sans appel d'offres de ceux qui ont fait l'objet d'un appel d'offres et l'unité administrative à l'origine du déboursement n'est pas indiquée, ce qui limite son utilité quant à la surveillance des activités.

*Les informations  
présentées au comité  
exécutif sont d'une  
utilité relative*

**1.81** Une autre liste est présentée mensuellement au comité exécutif indiquant les dépenses faites par les titulaires des autorisations de dépenser. Cette liste est également fort indigeste et d'une utilité relative.

**1.82** Outre les exigences légales, les acquisitions doivent se faire au meilleur coût et le processus qui prévaut doit tout de même concourir à l'objectivité, l'équité et la transparence dans l'adjudication des contrats. Le service requérant joue un rôle de premier plan à cet effet et le Service des approvisionnements soutient généralement le requérant dans sa démarche en fournissant notamment des noms de fournisseurs. Compte tenu de la latitude des services requérants quant aux choix des fournisseurs à être invités et des limites du fichier des fournisseurs dont il a été question à la section précédente, le Service des approvisionnements est difficilement en mesure d'assurer une rotation des fournisseurs comme souhaité à la *Politique d'approvisionnement*.



## Recommandations

**1.83** Je recommande au Service des approvisionnements :

- de revoir les listes produites aux élues et aux élus afin d'en simplifier la présentation, et ce, dans le respect de la réglementation;
- d'obtenir et de produire les informations nécessaires pour mesurer l'application de la *Politique d'approvisionnement* et en rendre compte.

### **Commentaires du Service des approvisionnements, en date du 22 juin 2010**

- « 1. Après consultation auprès des destinataires, nous vérifierons la possibilité de simplifier la présentation avec le support du Service des technologies et des télécommunications.
2. Ces éléments seront pris en considération lors de la révision de la *Politique d'approvisionnement*. »



## ANNEXE I

### Règles générales relatives à l'adjudication des contrats de 25 000 \$ et plus

Domaine	Obligations et règles	
	25 000 \$ à 99 999 \$	Plus de 100 000 \$
Exécution de travaux (contrat de construction)	Invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs	<p>Annonce dans un SEAO<sup>3</sup> accessible au Québec, en Ontario et au Nouveau-Brunswick de même que dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité ou dans une revue spécialisée vendue au Québec</p> <p>Pour des travaux de plus de 250 000 \$ : Annonce dans un SEAO accessible au Québec et au Canada de même que dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité ou dans une revue spécialisée</p>
Fourniture de matériel ou de matériaux (contrat d'approvisionnement)	Invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs	Annonce dans un SEAO accessible au Québec et au Canada de même que dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité ou dans une revue spécialisée vendue au Québec
Services professionnels à exercice exclusif :		
Domaine de la santé	De gré à gré	De gré à gré
Notaires et avocats	Invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs	Invitation écrite auprès d'au moins trois fournisseurs
Autres professionnels	Invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs	Annonce dans un SEAO ou utilisation d'un fichier de fournisseurs pour les contrats de moins de 500 000 \$. Possibilité d'appel d'offres limité sur une base territoriale pour un contrat qui comporte une dépense de moins de 500 000 \$.
Services autres que ceux à exercice exclusif	Invitation écrite auprès d'au moins deux fournisseurs	Annonce dans un SEAO accessible au Canada

<sup>3</sup> SEAO : Système électronique d'appel d'offres





## CHAPITRE

# 2

### *Gestion préventive par le contrôle du risque des biens et des responsabilités civiles*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---







	<b>PAGE</b>
<b>VUE D'ENSEMBLE</b>	<b>55</b>
<b>OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION</b>	<b>56</b>
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE DE LA VÉRIFICATION</b>	<b>58</b>
<b>Programme d'autoassurance</b>	<b>60</b>
<b>Coût de l'autoassurance</b>	<b>60</b>
<b>Bureau des réclamations</b>	<b>61</b>
<b>Service de la gestion des équipements motorisés</b>	<b>64</b>
<b>Arrondissements</b>	<b>69</b>
<b>Service de la gestion des immeubles</b>	<b>70</b>
<b>Mécanismes de prévention</b>	<b>71</b>

---



## VUE D'ENSEMBLE

**2.1** La gestion des risques doit faire partie intégrante des activités quotidiennes de tous les intervenants de la Ville. Chaque service doit jouer, à cet égard, un rôle important et participer activement à une gestion efficace et efficiente de ces risques, afin de protéger les nombreux actifs de la Ville et éviter de l'exposer inutilement à des poursuites en responsabilité civile.

*Les immobilisations corporelles de la Ville, une valeur importante à protéger*

**2.2** Le coût aux livres des immobilisations corporelles de la Ville, dont la valeur est de plusieurs milliards de dollars, représente une valeur importante à protéger et comprend entre autres :

- 841 bâtiments, dont 161 sont qualifiés de principaux<sup>4</sup>, 292 de secondaires (par exemple les chalets de parc), 196 d'accessoires (par exemple les bâtiments de rangement) et 192 de services (par exemple les bâtiments pour les stations de pompage);
- 159 équipements urbains, regroupant œuvres d'art, monuments, fontaines, quais et rampes de mise à l'eau;
- 2 641 équipements, allant des ponts, ponceaux, viaducs, tunnels, passerelles, escaliers, réseaux des eaux usées et de captation des eaux pluviales aux murs, murets, chambres de vanne, stations de pompage, réservoirs regroupés sous le vocable « ouvrages d'art »;
- 700 équipements récréatifs, tels que piscines, jeux d'eau, patinoires et terrains sportifs synthétiques (tennis, basketball, soccer);
- 75 110 équipements liés au réseau d'éclairage public et de signalisation lumineuse, dont 72 500 luminaires;
- ameublement et équipements de bureau,
- 1 800 véhicules et équipements motorisés et lourds, etc.

---

<sup>4</sup> Les bâtiments qualifiés de principaux sont ceux ayant une superficie supérieure à 1 000 m<sup>2</sup>.



***La Ville de Québec  
assume la totalité  
du coût de ses  
risques en  
responsabilité civile  
et en dommages  
à ses biens***

**2.3** Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, la Ville de Québec assume la totalité du coût de ses risques en responsabilité civile et en dommages à ses biens, alors qu'antérieurement elle avait recours à un régime en partie d'autoassurance et en partie d'assurances conventionnelles.

**2.4** Un fonds réservé pour l'autoassurance a été créé et s'élevait à 8 700 000 \$ au 31 décembre 2009. Ce fonds devrait être utilisé pour faire face à une catastrophe ou une réclamation importante.

**2.5** Au-delà de ce montant, la Ville procéderait par règlement d'emprunt pour indemniser les tiers ou reconstruire ses biens détruits ou endommagés. L'évaluation des fonds nécessaires à sa réserve et l'établissement de sa provision annuelle pour indemnités en responsabilité civile sont validés régulièrement par des actuaires indépendants.

**2.6** Entre les années 2002 et 2008, un nombre total de 8 403 réclamations ont été adressées à la Ville de Québec. En excluant l'année 2005 où 2 246 réclamations ont été traitées en raison d'inondations causées par des pluies importantes, 880 réclamations sont traitées annuellement. Le coût direct des réclamations a totalisé 9 860 328 \$ de 2002 à 2008, soit une moyenne annuelle de 1,4 M\$.

## **OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION**

**2.7** Ma vérification visait à m'assurer que la Ville était efficiente et efficace dans l'exercice de sa responsabilité civile et dans la protection de ses biens, et que la gestion des risques était bien intégrée au sein de l'appareil municipal.

**2.8** Les objectifs de vérification poursuivis dans le cadre de ce mandat étaient les suivants :

- s'assurer que la Ville est en mode prévention, autant dans l'exercice de sa responsabilité civile que la protection de ses biens;
- s'assurer que la Ville accorde une protection suffisante à ses biens;
- s'assurer que les causes de l'événement ayant mis en cause la responsabilité de la Ville ou ayant endommagé ses biens sont identifiées et que des moyens sont pris pour y remédier.



**2.9** Mon mandat a été réalisé à partir d’entrevues avec les principaux intervenants concernés dans la gestion préventive des risques afin de comprendre et documenter leurs rôles et responsabilités.

**2.10** Des visites sommaires de certains bâtiments appartenant à la Ville ont été réalisées, afin de corroborer les données sur les éléments de protection et de prévention mises en place. Ces visites ont permis de compléter la collecte d’information auprès de la direction et du personnel technique de ces services. Certains contrats de maintenance octroyés à des entreprises privées ont été consultés et des rapports d’inspection produits par celles-ci ont été examinés.

**2.11** Les représentants des services de la gestion des immeubles, des affaires juridiques, de la gestion des équipements motorisés ainsi que ceux d’un arrondissement ont été rencontrés. Les bâtiments suivants ont été visités : l’Hôtel de Ville de Québec, le Marché du Vieux-Port, l’Aréna Gaétan-Duchesne (Les Saules), l’Aréna Jacques-Coté, l’édifice De Lestres, la Maison Hamel-Bruneau, et le Centre de services Canardière.

**2.12** Les critères suivants m’ont servi de cadre de référence dans la poursuite de mes objectifs de vérification :

- le montant alloué (budget associé) aux réparations, à la suite d’un événement impliquant la responsabilité de la Ville, doit être identifié séparément du budget associé à l’entretien normal pour le Service de la gestion des immeubles, le Service de la gestion des équipements motorisés et pour les arrondissements;
- toutes les réclamations doivent être répertoriées et les détails pertinents doivent y être inclus;
- des procédures de recherche et d’analyse des causes de l’événement doivent être mises en place et les conclusions doivent être consignées clairement et associées à chaque réclamation;
- les causes identifiées des accidents doivent être retransmises aux services, aux départements, aux individus ou aux organismes concernés;
- des actions correctives documentées et vérifiables doivent être implantées pour remédier à la situation;
- tous les frais encourus dans le traitement des réclamations doivent être consignés;



- les montants réclamés et les indemnités payées doivent être clairement précisés;
- les rapports d'inspection produits et fournis doivent être conformes aux devis proposés dans les contrats de services;
- des mécanismes de suivi doivent permettre de valider les recommandations incluses dans les rapports d'inspection externes et internes et d'en déterminer les priorités.

## CONCLUSION GÉNÉRALE DE LA VÉRIFICATION

*La Ville est quelque peu timide sur l'aspect de la prévention et de la gestion des risques*

**2.13** Nous constatons, suite aux différents entretiens avec les responsables des services et le personnel technique, que la Ville est quelque peu timide par rapport à l'aspect de la prévention et de la gestion des risques, dans la gestion quotidienne de ses activités. Nous ne sentons pas de grande mobilisation ou préoccupation envers les enjeux de la gestion des risques. Certains éléments et procédures sont en place, tels que les inspections et vérifications périodiques des équipements de protection, mais il y a peu de coordination entre les différents services. La responsabilité du contrôle des risques est diluée dans diverses fonctions au sein des services. De plus, la communication des éléments pertinents à la gestion des risques est à peu près inexistante.

**2.14** Un responsable devrait être désigné pour prendre en charge les divers aspects de la gestion et du contrôle des risques. Cette personne établirait des procédures structurées d'identification, de quantification et d'atténuation des risques, en plus d'établir des procédures de suivi et de communication afin de coordonner les efforts de contrôle des risques des différents services de la Ville.

**2.15** On a pu constater que la Ville démontre un souci de protection à ses biens, par la présence de systèmes de gicleurs, d'alarmes incendie et d'autres éléments de protection incendie dans ses propriétés. Par contre, des lacunes ont été décelées dans les fréquences d'inspection de ses propriétés et le suivi accordé aux rapports soumis par ses contractuels.

**2.16** Pour le Service de la gestion des équipements motorisés, le changement de philosophie quant à la formation des chauffeurs devrait avoir un effet bénéfique à long terme, réduisant, espérons-le, le nombre d'accidents et de réparations sur ses équipements motorisés.



*Peu d'éléments structurés de contrôle des risques au sein de différents services de la Ville*

**2.17** Le processus de traitement des réclamations en responsabilité civile est fait à partir d'un guide édictant les grandes lignes sur les objectifs en matière de qualité du service, le cadre juridique applicable, ainsi que les étapes et modalités du processus. De plus, une grille est compilée par le Service des affaires juridiques contenant l'information sur les diverses réclamations en responsabilité civile. Notre examen nous a permis de constater qu'il existe peu d'éléments structurés de contrôle des risques au sein des différents services de la Ville de Québec. En effet, plusieurs services ont en place des mécanismes de prévention simples, peu étoffés ou à l'état embryonnaire. Nous avons aussi constaté qu'il existe très peu de communication interservices facilitant l'échange d'information dans le but de réduire la fréquence des incidents ou des événements, et par le fait même de réduire le coût total du risque.

*La Ville est à risque de « payer » à plusieurs reprises pour le même type d'accident*

**2.18** La Ville devrait implanter une procédure d'identification des causes et des actions correctives pour les accidents ou événements mettant en cause la responsabilité de la Ville. Cette procédure devrait aussi inclure un volet « communication », qui servirait à diffuser l'information pertinente générée par le processus d'action corrective entre tous les intervenants. Le fait que cette procédure ne soit pas implantée implique que le même type d'accident peut survenir à plusieurs reprises, sans que les leçons tirées du premier accident ne servent à éviter que l'événement ne se reproduise dans les mêmes circonstances. La Ville est donc à risque de « payer » à plusieurs reprises pour le même type d'accident.

**2.19** Pour chaque service de la Ville, la comptabilisation des coûts associés aux accidents et aux réparations reliés aux événements impliquant la responsabilité de la Ville devrait être séparée des coûts d'entretien et d'opération. Cette façon de faire contribuerait à établir le coût total des risques que la Ville assume en vertu de son programme d'autoassurance.

**2.20** Les recommandations soumises dans ce rapport doivent être perçues comme le début d'une approche structurée de contrôle des risques pour la Ville de Québec qui, espérons-le, aura des effets bénéfiques sur la sécurité et le bien-être de l'ensemble des citoyennes et des citoyens et des employés et employés de la Ville.



## Programme d'autoassurance

La gestion des risques doit comporter les cinq éléments essentiels suivants :

- l'identification des risques;
- la quantification des risques;
- l'atténuation des risques;
- le transfert des risques;
- la rétention des risques.

*La Ville ne dispose pas de programme de gestion des risques*

**2.21** Dans un programme de gestion des risques, les principes de contrôle des risques doivent intégrer les trois premiers éléments qui sont rattachés aux actifs et activités de la Ville. La Ville de Québec ne dispose à cet égard d'aucun programme de gestion des risques.

**2.22** En ce qui concerne le transfert et la rétention des risques, la Ville pratique, depuis janvier 2005, un programme d'autoassurance géré par son Service des affaires juridiques.

## Coût de l'autoassurance

**2.23** La section du Bureau des réclamations au sein du Service des affaires juridiques est le principal acteur impliqué dans le règlement des actions contre la Ville et il ne traite que les réclamations en responsabilité civile. Il compile dans un fichier le coût des indemnités versées et des frais externes inhérents pour chacune des réclamations traitées.

**2.24** Il n'existe aucun fonds pour les dommages causés aux propriétés appartenant à la Ville. Les coûts de réparation ou de remplacement font partie du budget de fonctionnement du Service de la gestion des immeubles. Ils ne sont pas identifiés et comptabilisés séparément. S'il y a un dommage jugé important et qu'il faut réparer ou reconstruire, la Ville procédera par règlement d'emprunt.





**2.25** Les coûts des dommages matériels causés aux véhicules appartenant à la Ville de Québec sont assumés par le Service de la gestion des équipements motorisés à l'intérieur de son budget de fonctionnement et ne sont également pas identifiés et comptabilisés séparément.

**2.26** Finalement, toutes les réclamations inférieures à 1 000 \$ adressées aux arrondissements sont réglées par ces derniers à même leur budget de fonctionnement et ne font pas partie des dossiers traités par le Bureau des réclamations.

*La Ville ne dispose pas d'information complète sur le coût total des risques qu'elle assume*

**2.27** Mis à part le coût des indemnités payées par la Ville et les frais encourus par le Service des affaires juridiques, la Ville ne dispose donc pas d'information complète sur le coût total des risques qu'elle assume. La connaissance plus précise de ce coût total mettra davantage en valeur sa décision de pratiquer l'autoassurance.

### **Recommandation**

**2.28** Afin de mieux établir le coût total des risques assumés, la Ville doit comptabiliser à la fois les indemnités payées sur les réclamations, le coût des dommages à ses biens ainsi que tous les frais internes et externes reliés à la gestion des réclamations.

### **Bureau des réclamations**

**2.29** Le Bureau des réclamations comporte trois agentes et agents de réclamations (enquêteuses/régleuses et enquêteurs/régleurs) et quatre avocates et avocats du Service des affaires juridiques qui plaident les causes.



**2.30** Le service traite les dommages corporels et matériels causés à des tiers. De 2002 à 2008, la cause et le coût des réclamations sont indiqués dans l'analyse du coût d'autoassurance en matière de responsabilité civile d'un actuaire-conseil et sont répartis comme suit :

**TABLEAU 1**

**Cause et coût des réclamations de 2002 à 2008**

<b>Cause</b>	<b>Coût (\$)</b>	<b>%</b>
Aqueduc	2 503 405	25,4
Égouts	3 716 402	37,7
Chaussée et lieux publics	796 069	8
Travaux municipaux	697 878	7
Déneigement	576 839	5,9
Incendie	414 829	4
Police	395 889	4
Autre	759 017	8
<b>Total</b>	<b>9 860 328</b>	<b>100</b>

**2.31** Le service reçoit environ 2 400 réclamations annuellement. Environ le tiers de ces demandes font l'objet d'un traitement par le personnel du service et totalisent des indemnités de 1 400 000 \$ annuellement.

**2.32** De ces 2 400 réclamations, 10 %, soit 240 dossiers, seraient judiciairisés. Les dossiers non judiciairisés sont traités par les enquêteuses/régleuses et enquêteurs/régleurs du Bureau des réclamations et chaque règlement doit être approuvé par une avocate ou un avocat du Service des affaires juridiques.



**2.33** Les dossiers judiciairisés sont pris en charge par les quatre avocates et avocats du service et seraient répartis à raison de 60 dossiers chacun annuellement. Des 240 dossiers judiciairisés, nous ne sommes pas en mesure d'établir, à la lumière des informations reçues, le nombre de dossiers qui se rendent à procès par rapport à ceux qui font l'objet d'un règlement hors cour, le montant du règlement et le pourcentage des dossiers plaidés et pour lesquels la Ville obtient gain de cause.

**2.34** Un guide concernant le traitement des réclamations en responsabilité civile extracontractuelle contre la Ville de Québec a été produit à l'intention de tous les intervenants concernés. Ce guide explique le champ d'application, l'objectif poursuivi par rapport à la qualité du service, le cadre juridique régissant la responsabilité extracontractuelle des villes, les délais en matière de réclamations, l'indemnisation du préjudice sans enrichissement ainsi que la description du processus.

*Aucun guide ou procédure pour transmettre aux services concernés les causes des accidents*

**2.35** Par contre, aucun guide ni procédure formelle n'existent afin que les causes identifiées des accidents soient transmises aux services, départements, individus ou organismes concernés dans le but de réduire la fréquence ou la sévérité de futurs accidents potentiels.

### **Recommandation**

**2.36** La Ville de Québec doit mettre en place des procédures formelles afin que des actions correctives soient entreprises systématiquement pour réduire ou éliminer à la source la cause de toutes réclamations qui lui sont adressées.

### **Commentaires du Service des affaires juridiques, en date du 28 juillet 2010**

*« Le Service des affaires juridiques possède un système informatisé de traitement de dossiers qui contient toutes les données nécessaires permettant de produire des rapports indiquant le nombre de dossiers qui ont été judiciairisés, le montant réclamé à l'origine et le montant de la condamnation.*

*Le Service a également entrepris ses démarches depuis quelques mois afin de proposer un processus de gestion du risque qui soit mieux structuré et encadré afin de mettre tous les services concernés à contribution. Actuellement, la gestion du risque se fait davantage à la pièce, c'est-à-dire que certaines situations sont dénoncées auprès des services, mais la démarche n'est pas structurée. »*



## **Service de la gestion des équipements motorisés**

**2.37** Le rôle de ce service est de mettre en œuvre les programmes requis pour la gestion, l'entretien et la sécurité des équipements motorisés ainsi que pour la gestion du gaz et des carburants nécessaires à leur fonctionnement. Le service est aussi responsable de la formation des opérateurs des divers véhicules ou équipements motorisés, ainsi que de l'achat des véhicules neufs.

**2.38** Une mise à jour du plan d'affaires du service est en cours. Nous avons consulté un document datant de 2006 où les contraintes, les enjeux et les orientations du service sont exposés, ainsi que le *Plan d'affaires 2006 à 2008*.

**2.39** Il existe un projet de procédure sur « la gestion de l'utilisation sécuritaire des véhicules et équipements motorisés et de la prévention des accidents ». Étant donné que ce projet de procédure n'a pas été officialisé, nous avons vérifié les procédures actuelles de gestion des accidents.

**2.40** Lors d'un accident impliquant un véhicule de la Ville, un rapport est rédigé et un technicien spécialisé analyse le rapport pour déterminer si l'accident est classé « évitable » ou « non évitable ». L'analyse de l'accident est transmise au gestionnaire de l'individu ayant eu l'accident et celui-ci prend les mesures qui s'imposent. Il est difficile de retracer la personne qui conduisait le véhicule lorsque l'accident n'est pas déclaré.

*Pas de procédure structurée de communication et de rétroaction entre le Service de la gestion des équipements motorisés et les services utilisateurs*

**2.41** Le Service de la gestion des équipements motorisés ne reçoit aucune rétroaction sur les sanctions imposées ni de communication concernant les mesures préventives mises en place pour réduire le risque qu'un incident similaire se reproduise. Le personnel qui conduit les véhicules travaille habituellement pour d'autres services « utilisateurs » tels que les travaux publics, ce qui complique les échanges d'information concernant les accidents et les employés ou employées en cause. Il ne semble pas exister de canaux de communication officiels entre les différents services pour échanger ce type d'information.



## Recommandation

**2.42** Une procédure structurée de communication et de rétroaction entre les services utilisateurs et le Service de la gestion des équipements motorisés doit être élaborée afin de pouvoir échanger sur les causes et les actions correctives qui doivent être implantées afin de réduire la fréquence de réparations et d'accidents impliquant les véhicules de la Ville.

### Commentaires du Service de la gestion des équipements motorisés, en date du 4 mai 2010

*« En regard de la « Politique sur l'utilisation sécuritaire des véhicules et équipements motorisés », celle-ci a été révisée complètement et adoptée par le CE au début de l'année 2010 (copie jointe). Suite à son adoption, la section « Formation et sécurité » a entrepris de rencontrer tous les services et arrondissements utilisateurs pour présenter celle-ci ainsi que les rôles et responsabilités de chacun.*

*L'adoption de la « Politique relative à l'utilisation sécuritaire des véhicules » par le CE est venue préciser les rôles, responsabilités et mécanismes de coordination entre le Service de la gestion des équipements motorisés et les unités utilisatrices de véhicules et équipements spécialisés. Les orientations 4 « gérer les comportements non souhaitables » et 6 « établir des indicateurs de performance et communiquer les résultats » viennent baliser adéquatement les pratiques et besoins de communication entre les intervenants. »*



***Pas de statistiques associées aux coûts des accidents***

**2.43** Le Service de la gestion des équipements motorisés effectue la compilation des accidents déclarés en indiquant le nombre total d'accidents et le pourcentage d'accidents évitables, classés par arrondissement ou par service. Depuis 2006, des statistiques sont également comptabilisées, telles que le nombre de véhicules actifs, les kilomètres parcourus, km/véhicule, nombre d'accidents/1 000 km. Par contre, nous ne retrouvons pas de statistiques associées aux coûts de ces accidents.

**2.44** Un projet présentement à l'étude modifierait les procédures de gestion et d'attribution des divers coûts engendrés. Ceux-ci seraient dorénavant compilés par activité. Les coûts découlant des accidents seraient imputés au service utilisant le véhicule au lieu d'être dilués dans les coûts d'opération du Service de la gestion des équipements motorisés.

**Recommandation**

**2.45** Le Service de la gestion des équipements motorisés doit établir un mécanisme d'identification, de gestion et de suivi des coûts reliés aux accidents impliquant les équipements motorisés de la Ville.

**Commentaires du Service de la gestion des équipements motorisés, en date du 4 mai 2010**

*« Le Service des finances est à finaliser l'implantation dans les services et arrondissements de la « Gestion par activités » (GPA). Cette approche permettra d'imputer tous les coûts d'utilisation des véhicules aux utilisateurs réels, y incluant les coûts reliés aux accidents survenus aux véhicules qui leur sont attribués ainsi que les coûts des autres activités du Service (formation, acquisitions).*

*Le système actuel de gestion des ordres de travail permet de retracer les coûts générés par les réparations reliés aux accidents, mais n'est pas des plus conviviaux. Des travaux ont été initiés en 2010 en vue de procéder au remplacement de celui-ci et une attention particulière sera apportée afin de mettre en place les paramètres permettant ces suivis. »*



***Succès du programme de formation en conduite préventive***

**2.46** La familiarisation avec les équipements se fait depuis un certain temps par une formation d'environ 120 heures d'apprentissage avec l'accompagnement d'un compagnon expérimenté. Les critères actuels de formation comprennent un test d'aptitude, une période d'accompagnement et un examen. La direction a pu constater le succès du programme formation en conduite préventive entre autres auprès des pompiers. Ces derniers ont vu leur taux d'accidents diminuer suite à la formation.

***Il n'y pas de système de gestion de temps relié aux heures de conduite***

**2.47** Il n'y a pas de système de gestion de temps relié aux heures de conduite. Le « *Règlement sur les heures de conduite et de travail et sur le dossier du conducteur de véhicules lourds* » (C-24.2, r.1.002) règlemente le nombre d'heures maximales qu'un chauffeur peut conduire un véhicule lourd (tel que les camions de déneigement). Si une vérification ou une validation est nécessaire, le contremaître doit effectuer une recherche dans le système de comptabilisation des heures travaillées afin de calculer les heures potentielles de conduite. On nous a mentionné que des appareils de Géo-Positionnement par Satellite (GPS) seraient installés dans les véhicules afin de recueillir les données télémétriques. Les véhicules des entrepreneurs devraient également en être munis et la Ville aurait accès aux données. Cette solution serait acceptable si les données recueillies étaient filtrées, triées et que des rapports d'heures de conduite étaient générés afin que les gestionnaires puissent prendre les décisions qui s'imposent.

### **Recommandation**

**2.48** Un système formel de gestion de temps de conduite doit être implanté afin de s'assurer que les heures maximales de conduite sont respectées.

### **Commentaires du Service de la gestion des équipements motorisés, en date du 4 mai 2010**

*« En ce qui a trait à la gestion des heures maximales de conduite, le Service de la gestion des équipements motorisés, de concert avec le Service des ressources humaines, a initié au printemps 2009 une démarche de sensibilisation des gestionnaires en regard des obligations du Règlement ainsi que des responsabilités des parties (gestionnaires, employés). Tous les gestionnaires opérationnels ont été rencontrés, sensibilisés et formés aux suivis exigés par le Règlement. »*



*Un système informatisé a été conçu et implanté à l'automne 2009 pour les besoins de la saison hivernale 2009-2010. Ce système est présentement fonctionnel. Suite à l'expérience de cette première saison, une version améliorée est en cours de conception et sera disponible pour la saison 2010-2011.*

*Ce système a été implanté à l'automne 2009 pour utilisation par tous les gestionnaires concernés des services et arrondissements. Il est présentement fonctionnel et rencontre les exigences du Règlement. »*





## Arrondissements

**2.49** Les arrondissements doivent traiter les réclamations pour les dommages résultant des différentes opérations de leurs services.

**2.50** Dans l'arrondissement que nous avons visité, c'est à l'assistant-greffier que sont acheminées toutes les réclamations. Il guide la citoyenne ou le citoyen dans les démarches à suivre et fait le lien avec le Service des affaires juridiques. Pour les réclamations de nature simple, un contremaître valide les dommages qui sont par la suite réglés par l'arrondissement.

**2.51** Pour les dommages importants entraînant des estimés de déboursés supérieurs à 1 000 \$, les réclamations sont traitées par le Bureau des réclamations du Service des affaires juridiques.

*Aucune information disponible sur les coûts totaux des réclamations traitées par l'arrondissement*

**2.52** Aucune information n'est disponible sur les coûts totaux des réclamations traitées par l'arrondissement. Cependant, le nombre et la nature de ces réclamations sont compilés annuellement. Pour l'année 2008, 89 des 125 réclamations traitées par l'arrondissement sont associées à des dommages au gazon et aux terrains.

## Recommandation

**2.53** Les coûts associés aux réparations effectuées et assumées par la Ville doivent être comptabilisés séparément afin de quantifier les dommages aux tiers, et ce, pour chaque arrondissement.

**2.54** Il arrive que des équipements puissent être facilement associés à des réclamations, par exemple la conduite d'une chenillette qui cause des dommages à une pelouse. Par contre, il est plus difficile d'identifier l'opératrice ou l'opérateur concerné par l'opération de l'équipement lors de cet incident.

**2.55** Pour les contractuels qui effectuent des travaux pour la Ville, il est spécifié dans leurs contrats qu'ils seront tenus responsables des dommages qu'ils causent. Les informations sur le suivi exercé par le sous-traitant suite aux plaintes qui lui ont été transmises sont incomplètes.



### **Recommandation**

**2.56** La Ville doit compiler les dommages d'importance causés par son personnel ou par les contractuels, en identifier les causes et mettre en place des actions afin de les réduire. De plus, une procédure de suivi des réparations effectuées doit être mise en place.

**2.57** Une revue sommaire de différents formulaires ou gabarits d'inspection utilisés sur les terrains de la Ville (parc, plage, piscine, base de plein air) a été effectuée. Les formulaires originaux soumis sont datés de 2005 à 2008. Aucun des rapports associés aux installations inspectées ne laisse l'évidence qu'un travail adéquat d'inspection y a été fait et qu'un suivi approprié a été donné aux observations qui y sont faites.

### **Recommandation**

**2.58** La ville doit mettre en place une procédure formelle de suivi et d'analyse des rapports d'inspection de ses piscines et de ses installations récréatives.

### **Service de la gestion des immeubles**

*Impossible de diviser les coûts associés à l'entretien normal des coûts associés aux réparations suite à une réclamation*

**2.59** Nous avons constaté que les réparations des défauts du parc immobilier ayant causé des dommages corporels sont prioritaires et sont effectuées rapidement. Les coûts associés à ces travaux font partie du budget d'opération du Service de la gestion des immeubles. Il est impossible de diviser les coûts associés à l'entretien normal des coûts associés aux réparations suite à une réclamation. Une exception peut survenir lorsque des dommages sont causés par un incendie ou la foudre. Le coût de réparation est alors assumé à même une provision budgétaire pour les imprévus.

### **Recommandation**

**2.60** Afin de mieux préciser le coût des réclamations, nous suggérons que les frais encourus pour réparer les biens de la Ville, à la suite de plainte ou d'accident pouvant engendrer une réclamation, soient clairement identifiés et compilés.



## **Mécanismes de prévention**

**2.61** Le Service de la gestion des immeubles gère les contrats annuels de maintenance préventive pour :

- les systèmes d’alarmes d’incendie;
- les ascenseurs;
- les appareils sous pression;
- les systèmes de gicleurs;
- les pompes à incendie;
- les détecteurs d’ammoniac dans les arénas;
- les extincteurs portatifs;
- les extincteurs de hottes de cuisine.

**2.62** Ce sont les techniciennes et techniciens du service qui sont responsables de préparer et réviser les appels d’offres, de coordonner les visites des entrepreneurs choisis, de faire le suivi des rapports soumis, d’approuver les factures et aussi de coordonner les différents projets d’amélioration.

**2.63** Le suivi de ces inspections est effectué par des techniciennes et techniciens et le travail est maintenant séparé par secteur et non par connaissance technique. Par exemple, cette nouvelle distribution de travail implique qu’une technicienne ou technicien spécialisé en mécanique d’ascenseur doit maintenant effectuer un suivi critique sur des inspections de gicleurs. Notre vérification a soulevé que les techniciennes et techniciens n’ont pas tous les connaissances nécessaires afin de qualifier le travail des entrepreneurs qui effectuent les inspections. La vérification des rapports d’inspection produits par des contractuels se fait de façon sporadique.



**2.64** Nous avons effectué une révision des appels d'offres suivants :

- entretien et fourniture d'extincteurs portatifs dans divers bâtiments de la Ville du 15 juillet 2009 au 14 juillet 2012;
- entretien des systèmes de détection de gaz dans différents bâtiments de la Ville (contrat de 5 ans). Ce contrat devait débiter le 9 janvier 2006 et se terminer le 8 janvier 2011. La qualification requise des techniciennes et des techniciens, la description des travaux, le format de rapport d'inspection ainsi qu'une liste d'équipements à inspecter sont fournis;
- entretien des appareils de transport vertical et escaliers mécaniques. Ce contrat devait débiter le 1<sup>er</sup> mai 2005 et se terminer le 30 avril 2010. La qualification requise des techniciennes et des techniciens, la description des travaux, le format de rapport d'inspection ainsi qu'une liste d'équipements à inspecter sont fournis;
- entretien des divers systèmes de protection incendie (gicleurs) et des systèmes de boyaux armés dans divers bâtiments de la Ville de Québec. Ce contrat devait débiter le 1<sup>er</sup> octobre 2005 et se terminer le 30 septembre 2010. La qualification requise des techniciennes et des techniciens, la description des travaux, le format de rapport d'inspection ainsi qu'une liste d'équipements à inspecter sont fournis;
- entretien des systèmes d'extinction automatiques de hottes. Ce contrat devait débiter le 1<sup>er</sup> mai 2009 et se terminer le 30 avril 2011. La qualification requise des techniciennes et des techniciens, la description des travaux, le format de rapport d'inspection ainsi qu'une liste d'équipements à inspecter sont fournis;
- nettoyage de hottes de cuisine dans divers bâtiments de la Ville. Ce contrat devait débiter le 1<sup>er</sup> mai 2009 et se terminer le 30 avril 2010. La qualification requise des techniciennes et des techniciens, la description des travaux, le format de rapport d'inspection ainsi qu'une liste d'équipements à inspecter sont fournis.

**2.65** Nous avons reçu les rapports complétés des deux dernières années des divers équipements listés plus haut pour les édifices ciblés.

*Des retards dans  
l'échéancier des  
inspections*

**2.66** Une vérification des rapports complétés soumis nous a permis de déceler des lacunes. Des retards de la part des entrepreneurs quant à l'échéancier des inspections ont été notés. De plus, les rapports soumis étaient incomplets quant au suivi de ceux-ci et aux informations recueillies.



***Lourdeur du processus de rétroaction envers l'entrepreneur***

**2.67** Le processus de rétroaction vers l'entrepreneur semble lourd. Lorsqu'elle ou il décèle des anomalies ou certaines portions de travail qui sont incomplètes, la technicienne ou le technicien doit suivre le protocole d'intervention dicté par le Service des approvisionnements et prévu dans les contrats. Dans un premier temps, un écrit est transmis et si nécessaire une rencontre est effectuée pour tenter de régler le problème. Si le problème persiste, il est transmis au Service des approvisionnements qui peut, en dernier recours, annuler le contrat. Étant donné la lourdeur de ce processus et le manque de suivi auprès des entrepreneurs, cette dernière solution est rarement mise en exécution.

**2.68** Les banques de données des équipements à inspecter sont un outil indispensable pour s'assurer que chaque équipement sous la responsabilité de la Ville est inspecté et maintenu en état de fonctionnement conforme. Nous constatons que les listes d'équipements, par exemple des systèmes d'extinction des hottes de cuisine et nettoyage de hottes, ne sont pas identiques, malgré la discordance des dates de contrat.

***Des systèmes d'alarmes d'incendie n'ont pas été inspectés dans les délais requis***

**2.69** L'inspection des alarmes à incendie se fait à l'interne par une technicienne ou un technicien de la Ville. Étant donné la quantité de systèmes à inspecter, nous avons soulevé certains emplacements qui n'avaient pas été inspectés selon les délais requis. Le fait que la technicienne ou le technicien responsable de ces inspections est aussi impliqué dans les projets d'installation de nouveaux systèmes ainsi que dans le désarmement de systèmes lors d'inspections annuelles de protection incendie, retarde indûment la quantité d'inspections possibles à effectuer annuellement.

**2.70** L'inspection annuelle des terrains de jeux et des parcs de planches à roulettes et leurs équipements est effectuée par une personne à l'intérieur du Service de la gestion des immeubles. Par contre, l'inspection quotidienne des terrains de jeux est la responsabilité des arrondissements.

**2.71** Les plans des mesures d'urgence sont gérés par le Service de la gestion des immeubles. Une vérification sommaire du plan de mesures d'urgence de l'Hôtel de Ville de Québec a démontré que celui-ci est incomplet. De plus, il n'y a pas de plan physique affiché indiquant les sorties de secours. Il semble qu'aucune structure n'est en place pour effectuer de façon systématique les exercices d'évacuation.



## Recommandations

**2.72** Un suivi rigoureux doit être effectué sur les rapports des inspections données par contrat aux entrepreneurs.

**2.73** Les banques de données doivent être vérifiées annuellement et interreliées afin d'assurer leur concordance.

**2.74** La Ville doit installer des plans d'évacuation d'urgence dans des endroits visibles et accessibles de tous les bâtiments qui lui appartiennent. Des exercices d'évacuation d'urgence doivent également être réalisés annuellement dans tous ses édifices publics.

## Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 7 juin 2010

*« La nouvelle version de Maximo, notre logiciel d'entretien préventif, est en implantation et des passerelles informatiques ont été créées entre nos banques de données et Maximo afin de pallier à ce problème. De plus, depuis janvier 2010, une nouvelle ressource a été engagée pour tenir à jour la liste de tous les équipements qui requièrent un entretien préventif.*

*Nous avons mis en place, avec le concours d'un consultant spécialisé, en 2008, un programme d'évacuation qui consiste à construire un plan d'évacuation, faire un cahier de l'exploitant, mettre les plans physiques d'évacuation dans les bâtiments et donner de la formation aux intervenants responsables des exercices d'évacuation.*

*À ce jour, les édifices de loisirs, sports et vie communautaire des arrondissements de Charlesbourg et Beauport sont terminés. De 2010 à 2012, tous les bâtiments de loisirs, sport et vie communautaire seront faits pour les autres arrondissements (SFSCR, HSC, des Rivières et La Cité-Limoilou. Il y a donc une structure en déploiement pour les exercices d'évacuation. »*



## CHAPITRE

# 3

### *Harmonisation de l'offre en loisirs*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---







	<b>PAGE</b>
<b>VUE D'ENSEMBLE</b>	<b>79</b>
<b>MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION</b>	<b>81</b>
<b>RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION</b>	<b>82</b>
<b>Harmonisation de l'offre en loisirs</b>	<b>82</b>
<b>Harmonisation de la reconnaissance et du soutien des organismes sans but lucratif</b>	<b>95</b>
<b>Harmonisation dans la planification, la gestion, le développement des équipements récréatifs</b>	<b>99</b>

---



## VUE D'ENSEMBLE

**3.1** La charte définissant la création de la nouvelle ville regroupée de Québec déterminait que les services de proximité seraient décentralisés, et assurés par les arrondissements. Ce fut donc le cas pour les services en loisirs. Ainsi, en plus d'un service de loisirs central, on a créé dans chaque arrondissement une division en loisirs devant assurer l'offre d'activités de loisirs.

**3.2** Le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire (SLSVC) a pour mandat :

- d'élaborer des politiques, des plans et des programmes visant à soutenir et à encadrer les actions de la municipalité, des arrondissements et des organismes bénévoles en matière de loisirs, de sports, d'intervention communautaire et de développement social;
- de développer les plans d'intervention en matière d'équipements et de pratique sportive, en assurer le développement, le contrôle et l'évaluation. Il est responsable des équipements relevant du conseil de ville et du conseil d'agglomération;
- d'exercer un rôle-conseil auprès de la direction de la Ville et soutenir les arrondissements dans les domaines du loisir et du développement social et dans la gestion des équipements municipaux.

**3.3** Dans chaque arrondissement, la Division de la culture, du loisir et de la vie communautaire (DCLVC) a pour mandat :

- d'être responsable des parcs ainsi que des équipements culturels et récréatifs relevant de l'arrondissement;
- d'être aussi responsable de l'offre de service à la population en matière de loisirs, de culture, d'entraide et d'action communautaire;



- d'assurer le soutien technique et financier ainsi que l'encadrement nécessaire dans la réalisation de ces activités;
- de collaborer avec les organismes de l'arrondissement pour connaître leurs besoins, leur apporter le soutien approprié et coordonner leurs actions.

*L'offre de service en loisirs, en tant que service de proximité, est assurée par les arrondissements*

**3.4** Comme mentionné précédemment, l'offre de service en loisirs, en tant que service de proximité, est assurée par les arrondissements. C'est donc plus de 1 287 groupes d'activités ou activités de loisirs annuelles, tout domaine confondu (sport, plein air, récréatif, culturel), qui sont offertes à la population. Ces activités sont réalisées en majeure partie en impartition, soit plus ou moins 85 %, grâce au partenariat développé avec près de 700 organismes à but non lucratif (OBNL) œuvrant sur le territoire de la Ville.

**3.5** Les autres activités, 15 %, sont réalisées en régie directement par les divisions. À noter qu'il existe des différences quant à cette façon de faire, puisque certains arrondissements donnent totalement en impartition leur offre d'activités en loisirs, alors que d'autres en réalisent plus de 25 % en régie.

**3.6** Cette multitude d'activités doit être supportée par un réseau d'équipements récréatifs de qualité répartis équitablement sur le territoire de la Ville. Le SLSVC s'est donc doté en 2004 d'un *Plan directeur des équipements récréatifs et culturels* visant essentiellement à fournir un outil de référence aux intervenants. Cet outil permet entre autres de planifier, sur un horizon de 10 ans, les interventions prioritaires à réaliser en matière de consolidation, de rénovation, de rationalisation ou de développement de nouveaux équipements récréatifs et culturels, et ce, pour chacun des huit arrondissements ainsi que pour l'ensemble du territoire de la Ville.

**3.7** L'harmonisation de l'offre en loisirs, bien que complexe eu égard à la disparité de l'offre (niveau et qualité de service, tarifs, impartition) dans les anciennes villes fusionnées, à l'exercice de défusion et au redécoupage récent des arrondissements, a cependant parcouru un chemin énorme, principalement grâce aux efforts soutenus et concertés des DCLVC, au soutien du SLSVC et des services centraux, ainsi que du conseil municipal par l'octroi des budgets nécessaires à cet exercice. D'ailleurs, ce sujet sera le thème principal de notre vérification.



## MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

**3.8** En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la « *Loi sur les cités et villes* » j'ai réalisé un mandat de vérification touchant l'harmonisation de l'offre en loisirs. L'objectif général de vérification était de m'assurer de la mise en chantier du processus d'harmonisation des programmes en loisirs et de l'harmonisation de la gestion des équipements récréatifs.

**3.9** Mes travaux ont porté particulièrement sur les opérations des divisions de la culture, du loisir et de la vie communautaire des six arrondissements, ainsi que sur celles du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire, à savoir :

- l'harmonisation de la programmation dans l'offre de service de base en loisirs;
- l'harmonisation de la reconnaissance et du soutien des organismes à but non lucratif dans l'offre de service en loisirs;
- l'harmonisation dans la planification, la gestion et le développement des équipements récréatifs.

**3.10** Aux fins de mon examen, j'ai considéré les programmations d'activités de loisirs automne-hiver 2009-2010, et celles du printemps-été 2010. J'ai limité mon examen aux principaux services et activités de base dans le domaine du loisir sportif et récréatif. Ainsi donc, les activités et les services culturels, communautaires et sociaux ne sont pas touchés par le présent mandat.



## RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

*La Ville de Québec est dotée de services en loisirs variés et appréciés de la population*

**3.11** La Ville de Québec est dotée de services en loisirs variés et appréciés de la population. En effet, c'est ce que nous révèlent d'une part les bottins d'information des programmations en loisirs, et d'autre part les récents sondages sur la satisfaction des citoyennes et citoyens en regard de la qualité des services offerts.

*L'harmonisation de l'offre en loisirs, une opération complexe*

**3.12** L'harmonisation de l'offre en loisirs est une préoccupation constante de la part du SLSVC et des DCLVC. Cependant, la complexité de la tâche et les coûts qu'engendre cet exercice sont un frein à sa mise en place.

**3.13** La prestation de l'offre en loisirs est majoritairement réalisée grâce au partenariat avec les organismes du milieu. D'ailleurs, ces derniers font l'objet d'une reconnaissance et d'un soutien des arrondissements, et ce, par l'entremise de politiques de reconnaissance et de soutien des OBNL à l'intérieur d'un cadre de référence municipal.

*L'offre de service en loisirs s'appuie sur un vaste réseau d'équipements récréatifs*

**3.14** L'offre de service en loisirs s'appuie sur un vaste réseau d'équipements récréatifs. Dès 2004, la Ville s'est dotée d'un *Plan directeur des équipements culturels et récréatifs*. Bien que d'un côté les rôles et responsabilités en matière de planification, de gestion et de développement des équipements récréatifs soient en majeure partie bien clarifiés, d'autre part l'harmonisation de la prise d'inventaire, de la caractérisation et des besoins en matière d'équipements récréatifs est à parfaire. Enfin, le réseau d'équipements récréatifs étant vieillissant, des efforts financiers appropriés devront être consentis au cours des prochaines années afin de les maintenir en état.

### Harmonisation de l'offre en loisirs

**3.15** L'objectif de vérification poursuivi est de s'assurer que les services de base en loisirs sont définis et offerts dans tous les arrondissements, tout en s'assurant également que le niveau de ces services et leur tarification soient harmonisés.

**3.16** Pour atteindre un tel résultat, l'offre de service en loisirs doit avoir fait l'objet d'une appréciation afin de répondre aux besoins ou aux attentes de la population. Par la suite, les services de base doivent être identifiés et offerts dans tous les arrondissements. De plus, la tarification de ces services doit faire l'objet d'un processus menant à l'harmonisation des tarifs. Enfin, une communication de l'information et une accessibilité aux services efficaces doivent être supportées par des outils modernes et éprouvés.



### *Appréciation de l'offre*

#### *Un haut taux de satisfaction des services offerts en loisirs*

**3.17** Le Service de la planification et du développement organisationnel a réalisé en 2007 un sondage général sur la satisfaction de la population à l'égard des services municipaux. Les résultats ayant trait à la qualité des services offerts en loisirs démontrent un haut taux de satisfaction (bonne et très bonne) de plus de 97 %.

**3.18** La réédition d'un nouveau sondage en 2009 corrobore les résultats obtenus en 2007 avec des taux de satisfaction de la qualité des services offerts en loisirs (bonne et très bonne) de 97 %.

**3.19** Aucun sondage sur la satisfaction de la clientèle utilisatrice d'activités spécifiques de loisirs (cours de natation, patinage libre, programme vacances-été, etc.) n'a été effectué, si ce n'est l'initiative d'un arrondissement et de quelques organismes partenaires.

**3.20** Dans la *Déclaration de services aux citoyens*, la Ville s'engage à évaluer périodiquement la satisfaction et à considérer les suggestions, commentaires et plaintes. Ainsi, la poursuite des valeurs d'écoute des citoyennes et citoyens et de la fourniture de services de la plus grande qualité possible passe par la validation auprès de la clientèle en lien direct avec l'activité ou le service. Ce processus permet une rétroaction immédiate afin d'augmenter de façon ciblée la qualité des services et, par le fait même, la prévention des plaintes.



## Recommandations

**3.21** Au SLSVC, je recommande de mettre en branle, conjointement avec le Service de la planification et du développement organisationnel et de concert avec les DCLVC des arrondissements, l'action prioritaire numéro 16 de son *Plan d'affaires 2008-2010* visant à « *procéder à l'évaluation de la satisfaction de la clientèle en regard de l'offre de services en loisirs des arrondissements* » tout en permettant de faire en sorte que :

- ce processus d'évaluation soit uniforme et continu en ciblant annuellement au moins une activité ou un service;
- le choix des activités ou des services sondés soit fait en collaboration avec la Table des directeurs de division de la culture, du loisir et de la vie communautaire;
- la priorité soit mise sur les activités ou les services de base offerts par la Ville.

## Commentaires de la Table des directeurs de division de la culture, du loisir et de la vie communautaire, en date du 20 juillet 2010

La Table des directeurs de division de la culture, du loisir et de la vie communautaire est d'accord avec l'ensemble de ces recommandations.

### *Services de base et tarification*

**3.22** La définition de l'offre des services de base en loisirs n'a pas fait l'objet d'un processus concerté d'identification et d'acceptation par les arrondissements. Nous avons constaté également que la définition des services de base pouvait différer d'un arrondissement à l'autre.

**3.23** Cependant, compte tenu de l'historique du développement de la pratique québécoise d'activités de loisirs, compte tenu également du dynamisme des services de loisirs des villes fusionnées et des nouvelles divisions en loisirs, nous avons constaté l'uniformité dans l'offre des services de base en loisirs, tels qu'usuellement proposés au Québec.





*Une certaine homogénéité de l'offre d'activités de loisirs d'un arrondissement à l'autre*

**3.24** En effet, l'étude des bottins « Programmation Loisirs » permet de constater une certaine homogénéité de l'offre d'activités de loisirs d'un arrondissement à l'autre. À défaut de définition arrêtée, nous considérerons donc les « services de base » comme étant l'ensemble des activités/services regroupés par domaine, tels que :

- programme vacances-été;
- cours de natation et autres activités aquatiques (aquaforme, aquajogging, prénatal, maître-nageur, etc.);
- cours aquatiques spécialisés (moniteur, sauveteur, etc.);
- clubs aquatiques (natation, nage synchronisée, etc.);
- conditionnement physique (workout, stretching, Pilates, step, cardio, marche, aquatique, musculation, etc.);
- relaxation, méditation, maîtrise de soi (Qi Gong, yoga, Tai Chi, etc.);
- sports de combat et auto-défense (judo, karaté, taekwondo, aikido, etc.);
- sports sur glace (patinage, patinage artistique, patinage de vitesse, hockey, etc.);
- sports collectifs (hockey, soccer, basketball, volleyball, hockey intérieur, etc.);
- sports individuels (tir à l'arc, tennis, badminton, gymnastique, escrime, etc.);
- sports d'hiver (ski de randonnée, raquette, etc.);
- activités libres (natation, bain, patinage, badminton, hockey, etc.);
- équipements extérieurs à libre accès (patinoires, piscines, jeux d'eau, parcs, terrains de balle, terrains de soccer, tennis, paniers de basketball, pistes cyclables, parcs de planches à roulettes, pétanque, croquets, etc.);
- location de plateaux (gymnases, glaces, piscines, etc.);
- activités pour les aînés;
- activités pour les jeunes.



***Environ 85 % des activités de loisirs sont prises en charge par les organismes partenaires***

**3.25** Nous avons remarqué également que la prise en charge par les organismes partenaires de plus ou moins 85 % des activités de loisirs contribuait grandement à mettre en valeur les ressources du milieu, tout en bonifiant l'offre des services de base.

**3.26** L'harmonisation de la tarification des services de base offerts dans les arrondissements est une question d'équité pour les contribuables. Ainsi, le SLSVC avait identifié et retenu à son *Plan d'affaires 2005-2008* l'enjeu 1 et l'orientation 1 visant « *l'harmonisation des services de base et de la tarification* ».

**3.27** Très tôt, le SLSVC a constaté que ce chantier ne pouvait être réalisé à court terme. En effet, la réalisation de cet exercice complexe devait et doit tenir compte des contextes et des éléments suivants :

- le premier découpage des arrondissements regroupant plusieurs villes nécessite un premier exercice d'harmonisation intra-arrondissement;
- la grande disparité dans le niveau de services offerts (durée, ratio, fournitures, clientèle, etc.);
- le haut niveau d'impartition de l'offre de service et d'activités par des OBNL autonomes;
- les nombreuses conventions collectives et pratiques de rémunération du personnel occasionnel et spécialisé;
- la défusion et le redécoupage des arrondissements passant de 8 à 6 et la réorganisation administrative qui s'ensuit;
- la pression populaire pour que l'harmonisation se fasse sans perte d'acquis tant pour les organismes que pour la population;
- l'autonomie des arrondissements découlant de leur mandat d'assurer les services de proximité;
- les coûts souvent appréciables reliés tant à la mise à niveau des services qu'à l'harmonisation de la tarification.



*De grands pas effectués dans l'harmonisation des services de base et de la tarification*

**3.28** Malgré la complexité de la tâche, de grands pas furent faits et d'autres sont en voie de l'être. Il faut ici mentionner l'implication professionnelle et l'esprit de collaboration du personnel de toutes les divisions, sans qui cet exercice serait impossible.

**3.29** Nous avons constaté également le professionnalisme du personnel du SLSVC pour ses analyses d'impacts et de recherches d'hypothèses viables et équitables pour la population. À ce jour, les services, activités et tarifs harmonisés sont :

- la gratuité des séances de bain et de patinage libres;
- l'harmonisation des coûts d'utilisation de certains plateaux sportifs : terrains de soccer et de baseball, arénas;
- le ratio uniforme d'attribution d'heures pour les sports de glace : (3,5 heures/jeune/année);
- la phase I de l'harmonisation du programme vacances-été (PVE) : tarif, horaire, durée.



### 3.30 Les chantiers d'harmonisation en route sont :

- la phase II du plan d'intervention en matière d'arénas et de pratique sportive : récupération des plages horaires adultes empiétant sur la plage dédiée aux jeunes, maintien d'un bloc d'heures pour la tenue d'événements spéciaux, modification de la grille tarifaire pour la clientèle adulte (2010 à 2014), pour la clientèle scolaire sans ententes de réciprocité, pour la clientèle non résidente sans ententes de réciprocité, coût de location fixe (2010 à 2015) pour les besoins supplémentaires des associations, ententes de réciprocité pour les sports d'équipe (automne 2010) et l'établissement d'une politique de l'élite sportive (automne 2011);
- la phase II du PVE (2010-2012) : ratio moniteur/enfant, service d'accompagnement des enfants vivant avec un handicap, formation des monitrices et des moniteurs, nombre minimum de sorties et activités spéciales, matériel adéquat, frais de coordination, frais de transport pour la baignade, chandail;
- la phase I des activités aquatiques (automne 2010) : activités en régie seulement, Programme Croix-Rouge et Société de sauvetage canadienne, activités spécialisées pour adultes, nombre de semaines, tarifs réguliers familiaux aînés.

***La politique de surtarification de 50 % pour les non-résidents n'est pas appliquée systématiquement par les organismes partenaires***

**3.31** La politique de surtarification de 50 % pour les non-résidents de la Ville est appliquée dans tous les arrondissements pour les activités en régie. Cependant, selon les commentaires reçus, son application par les organismes partenaires n'est pas systématique, bien que cette obligation soit inscrite dans les règles de reconnaissance des organismes de plusieurs arrondissements. Il en va de même pour le retour à la Ville de cette tarification supplémentaire.

**3.32** Il existe autant de politiques pour la tarification familiale que d'arrondissements, tant pour les activités en régie qu'en impartition. Les seuls tarifs familiaux harmonisés sont ceux des programmes vacances-été et aquatique. La récente Politique familiale 2005-2007 y fait référence dans ses orientations : « *diminuer les frais associés aux loisirs pour la famille* », et dans ses actions à entreprendre : « *développer un modèle de tarification familiale unique applicable sur tout le territoire de la Ville* ».



**3.33** L'aide aux familles à faible revenu n'est pas encadrée par une politique. La majorité des arrondissements s'en remet à l'organisme Accès-Loisirs Québec qui offre, en collaboration avec les divisions et les organismes partenaires, des places gratuites pour toutes personnes vivant une situation de faible revenu. En plus, de nombreux organismes ont leur propre politique de soutien, et certains organismes du milieu (ex. : Saint-Vincent, La Ruche de Vanier, etc.) offrent directement de l'aide dans des secteurs particuliers.

***Pertinence du service rendu par Accès-Loisirs Québec***

**3.34** Le SLSVC et les DCLVC sont unanimes à reconnaître la pertinence du service rendu par Accès-Loisirs Québec, mais aussi qu'il pourrait être perfectible. Tous les arrondissements subventionnent annuellement cet organisme entre 1 000 \$ et 2 000 \$, tandis que la Ville vient de majorer son aide à 15 000 \$ en 2009.

**3.35** La clientèle des aînés (65 ans et plus) ne bénéficie d'aucune politique tarifaire harmonisée. Cependant, certains arrondissements appliquent soit un pourcentage de réduction, soit la gratuité des locaux ou une aide financière aux organismes œuvrant auprès de cette clientèle. La Ville est présentement engagée dans une démarche au sein de deux arrondissements, démarche qui est promue par le ministère de la Famille et des aînés et intitulée « Municipalité amie des aînés » : *« cette démarche est une façon très concrète pour les municipalités d'adapter leur milieu de vie à la réalité des aînés, et d'encourager le vieillissement actif ».*



## Recommandations

**3.36** Aux DCLVC et en collaboration avec le SLSVC, je recommande de poursuivre leur travail d'harmonisation par la mise en place de la phase II du programme vacances-été, de la phase II du plan d'intervention en matière d'aré纳斯 et de pratique sportive, de la phase I du programme d'activités aquatiques et de mettre l'accent sur l'harmonisation des tarifs pour les activités offertes en impartition par les organismes partenaires.

**3.37** Aux DCLVC, je recommande d'inclure dans leur politique de reconnaissance et de soutien des organismes partenaires l'obligation d'appliquer la surtarification pour les non-résidents de la Ville et l'obligation de remettre le montant de la surtarification à la Ville, puisque celle-ci n'est pas reliée à l'activité même, mais à l'administration et au maintien des infrastructures nécessaires à ces activités.

**3.38** Au SLSVC, je recommande de mettre en place en collaboration avec les DCLVC un comité d'harmonisation de la tarification familiale et de celle des aînés aux fins de recommandation au conseil municipal.

**3.39** Au SLSVC, je recommande d'étudier en collaboration avec les DCLVC l'opportunité de reconnaître l'organisme Accès-Loisirs Québec en tant qu'organisme partenaire pour le soutien municipal aux personnes à faible revenu pour les activités de loisirs, d'en assurer la reconnaissance et le soutien par protocole d'entente à être sanctionné par le conseil municipal.

## Commentaires de la Table des directeurs de division de la culture, du loisir et de la vie communautaire, en date du 20 juillet 2010

Les membres de la Table sont d'accord avec l'ensemble de ces recommandations.

Ils précisent toutefois sur la première recommandation : « *Il est important d'évaluer les impacts financiers de cette harmonisation, et ce, en fonction d'une compensation pour les partenaires si des pertes de revenus sont envisagées. Exemple : programme vacances-été, harmonisation 2008 et 2009. Il faut également considérer les impacts sur l'offre d'activités de chacun de nos partenaires* ».



Sur la deuxième recommandation, ils se questionnent sur le mécanisme de contrôle si cette recommandation est appliquée à tout près de 700 organismes qui offrent l'ensemble des activités sur le territoire de la ville de Québec. Ils se questionnent également sur la pertinence de remettre à la Ville cette surtarification pour les organismes utilisant leurs propres infrastructures. Pour les membres de la Table, il y aurait des difficultés d'application et de contrôle sans l'ajout de ressources humaines pour certains arrondissements. La majorité des arrondissements ne récupère pas la surtarification même si ce principe est appliqué par les organismes.

Quant à la troisième recommandation, ils précisent qu'il est important d'évaluer les impacts auprès des partenaires.

### *Progiciel « Ludik »*

**3.40** Le domaine du loisir n'échappe pas à l'informatisation de ses opérations et de son administration. En effet, plusieurs fournisseurs offrent des progiciels de gestion en loisirs traitant principalement l'information interne et externe, l'inscription aux activités de loisirs, la gestion des équipements et des réservations de plateaux d'activités, la gestion des comptes clients, et enfin le paiement en ligne.

### *La mise en œuvre du progiciel « Ludik » est laborieuse*

**3.41** En 2007, la Ville a retenu le progiciel « Ludik » comme outil de gestion. Sa mise en œuvre fut grandement ralentie par la complexité des besoins des arrondissements, par le faible niveau d'harmonisation des programmes et des activités de gestion, par le manque de ressources allouées à son implantation, par la mobilité du personnel et les changements administratifs, et enfin, par la difficulté du fournisseur à soutenir la démarche.

**3.42** Malgré ce constat, les efforts concertés de tous les services concernés et des divisions ont permis de rendre fonctionnelles les applications suivantes :

- information sur les services et activités offerts;
- information sur les organismes reconnus;
- gestion des comptes clients;
- gestion des divers reçus pour fins d'impôt;
- gestion financière (revenus, contrôle, émission des divers reçus pour fins d'impôt, etc.).



**3.43** Il est à noter que les deux premières applications ont grandement favorisé l'harmonisation des bottins d'information de la programmation en loisirs depuis 2008.

**3.44** Sont présentement en chantier les applications suivantes : inventaire des équipements et inscription en ligne. En ce qui concerne la première application, les divisions procèdent présentement à la saisie des données dans le cadre du *Plan directeur des locaux sportifs et de loisirs culturels*.

**3.45** Quant à la seconde, elle fera l'objet d'un prétest en deux étapes (automne 2010 et hiver 2011) par des groupes cibles restreints d'utilisateurs dans chaque arrondissement pour le seul programme aquatique. L'objectif est de permettre l'inscription en ligne aux programmes vacances-été et aquatique 2011.

**3.46** Trois arrondissements travaillent actuellement de concert pour l'implantation harmonisée du module de gestion des centrales d'équipements, centrales servant à soutenir les organismes et événements par le prêt de matériel et d'équipements nécessaires à la tenue de leurs activités.

**3.47** Le Service de la planification et du développement organisationnel vient de procéder à l'affichage d'un poste de directrice ou de directeur de projet spécifiquement pour l'inscription en ligne aux activités de loisirs.

### **Recommandations**

**3.48** Le progiciel « Ludik » est un outil de gestion sous-utilisé. Je recommande à l'organisation de mettre les ressources humaines et financières nécessaires afin d'accélérer l'implantation des différentes applications de ce progiciel qui est un instrument de gestion essentiel à l'optimisation des ressources.

**3.49** Aux DCLVC en collaboration avec le SLSVC, je recommande de poursuivre leurs efforts d'harmonisation des programmes et tarifs, afin de faciliter la mise en fonction des différentes applications du progiciel « Ludik ».





### **Commentaires de la Table des directeurs de division de la culture, du loisir et de la vie communautaire, en date du 20 juillet 2010**

Les membres de la Table sont d'accord avec ces recommandations. Ils précisent pour la première recommandation qu'il faudrait évaluer la possibilité d'un soutien financier auprès des organismes.

#### ***Bottins programmation loisirs***

***Une Ville se doit de parler d'une seule voix et d'une seule façon***

**3.50** Une Ville se doit de parler d'une seule voix et d'une seule façon. En ce sens, tout véhicule d'information s'adressant à la population doit contenir le même message, être présenté de la même manière, avoir une distribution homogène et être réalisé au meilleur coût.



*Les deux bottins annuels, une réussite en matière de communication harmonisée*

**3.51** Les deux bottins annuels des six arrondissements (automne-hiver, printemps-été) sont un exemple de réussite en matière de communication harmonisée. En effet, depuis les publications 2007-2008, le Service des communications, en collaboration avec les DCLVC, produit ces bottins de façon presque totalement unifiée et d'une excellente facture. Bien que ces bottins soient le principal véhicule d'information de l'offre de service en loisirs de la Ville, on a su conserver une certaine couleur locale pour chaque arrondissement.

**3.52** Certains efforts d'harmonisation de la présentation des bottins restent cependant à faire afin d'en faciliter la consultation et de conférer plus d'unité à l'ensemble (la logique des titres, des entêtes, des sections et des subdivisions, l'uniformisation de l'affichage des tarifications pour la clientèle résidente et non-résidente ainsi que l'ordonnance des chapitres et des sections). Nous avons aussi constaté que des éléments comme les tables des matières, les index alphabétiques des activités, des organismes et des corporations, des équipements et des sites ainsi que les formulaires d'inscription postale, portaient des noms différents et se retrouvaient à des endroits variables d'un bottin à un autre, compliquant la recherche lors de la consultation dans plusieurs bottins.

*Les bibliothèques ne bénéficient pas d'une vitrine à l'intérieur des pages du bottin*

**3.53** Nous avons constaté également l'absence d'une minisection « Bibliothèque » à l'intérieur des bottins, à l'exception d'un arrondissement. Malgré que la brochure « Des bibliothèques animées » soit publiée biannuellement, nous croyons que les bibliothèques publiques, étant des équipements particuliers, devraient bénéficier d'une vitrine à l'intérieur des pages du bottin au lieu d'une simple mention dans la liste des équipements de l'arrondissement. À tout le moins, il y aurait lieu de faire référence à la brochure « Des bibliothèques animées » ou au site Internet des bibliothèques de la Ville de Québec.

**3.54** La saisie des données se fait par chaque division avec le logiciel « Ludik », et le Service des communications s'assure de rendre l'information disponible sur le site Web de la Ville. La distribution des bottins se fait par envoi postal dans chaque foyer de la Ville, ce qui est sans contredit le mode de distribution le plus efficace pour une publication d'une telle importance pour les citoyennes et les citoyens.

**3.55** Le Service des communications, en collaboration avec le Service des approvisionnements, s'assure par la voie d'un appel d'offres sur invitation du meilleur prix pour l'impression et l'infographie.



## Recommandation

**3.56** À la Table des directeurs de DCLVC et en collaboration avec le Service des communications, je recommande de mettre en place un comité de travail visant à compléter l'harmonisation de la présentation des bottins Programmation Loisirs de façon à ce que ceux-ci présentent l'information d'une manière uniforme dans tous les bottins en suivant une même logique.

### Commentaires de la Table des directeurs de division de la culture, du loisir et de la vie communautaire, en date du 20 juillet 2010

Un comité de travail est déjà à pied d'œuvre et il serait important de mentionner qu'il doit poursuivre le travail déjà amorcé.

### Harmonisation de la reconnaissance et du soutien des organismes sans but lucratif

**3.57** L'offre d'activités en loisirs étant réalisée majoritairement par des OBNL, on doit s'assurer que ce partenariat, dans cette délégation de service, est appuyé dans tous les arrondissements par une politique de reconnaissance et de soutien desdits organismes.

**3.58** Ces politiques de reconnaissance des arrondissements doivent être harmonisées selon un cadre de référence municipal et accompagnées d'un mécanisme de reddition de comptes. Enfin, ce partenariat entre les organismes et les arrondissements doit recevoir la sanction des conseils d'arrondissement.

*Des milliers de bénévoles accomplissent un travail colossal*

**3.59** Nous l'avons mentionné en introduction, plus ou moins 85 % de l'offre de service en loisirs est impartie aux OBNL. Cette délégation de responsabilité principalement dans les champs de compétence municipale, bien qu'elle soit la manière la plus économique et la mieux adaptée aux besoins spécifiques des citoyennes et des citoyens, doit être abordée à la fois avec rigueur, mais aussi avec sensibilité. Avec rigueur, puisqu'il s'agit de reconnaître qu'une tierce partie agit au nom de la Ville. Il y a donc là un aspect légal devant être encadré par une politique et être sanctionné par le législateur. Avec sensibilité, puisque comme mentionné dans le « Cadre de référence pour la reconnaissance et le soutien des organismes à but non lucratif », l'on parle de milliers de bénévoles accomplissant un travail colossal pour animer, divertir et aider la population, ce qui suppose des mesures pour encourager, soutenir et stimuler ces organismes.



**3.60** Bien que tous les arrondissements possèdent une politique de reconnaissance et de soutien des OBNL issue bien souvent de l'amalgame des politiques des anciennes villes fusionnées, les DCLVC et le SLSVC ont reconnu la pertinence de se doter d'un cadre de référence pour l'harmonisation des politiques de reconnaissance et de soutien des organismes, dans l'ensemble de la Ville. Ce cadre de référence fut adopté officiellement le 17 août 2009 par le conseil de la Ville.

**3.61** À ce jour, quatre arrondissements ont harmonisé leur politique de reconnaissance et de soutien au cadre de référence municipal et deux autres sont en processus d'harmonisation. Selon nos constatations, aucune vérification de conformité à ce cadre de référence n'est effectuée de façon systématique.

**3.62** La reconnaissance des organismes ainsi que l'abandon de reconnaissance font, dans tous les cas, l'objet d'une résolution par les conseils d'arrondissement.

**3.63** Les organismes en loisirs ayant un rayonnement d'agglomération ou municipal font l'objet d'une reconnaissance à la suite d'étude par un comité d'évaluation conduit par la Table des directeurs de DCLVC. Par la suite, une recommandation est acheminée au SLSVC. Cette étape étant franchie avec succès, le SLSVC, en collaboration avec la Table des directeurs de DCLVC, détermine de quel arrondissement dépendra l'organisme pour le suivi de sa reconnaissance et de son soutien.

*Le partenariat avec les organismes à but non lucratif ne fait pas l'objet d'une entente écrite*

**3.64** Le partenariat entre les DCLVC et les OBNL, dans la majorité des cas, ne fait pas l'objet d'entente écrite. Seuls les organismes gestionnaires d'équipements municipaux et les centres communautaires font l'objet de signature de protocole d'entente.

**3.65** Dans tous les arrondissements, les organismes partenaires ont l'obligation de reddition de comptes par la production des mêmes documents tous les ans, sauf pour un arrondissement aux trois ans. J'ai vérifié les documents de reddition de comptes de deux organismes par arrondissement et du SLSVC, et j'en conclus que cet exercice est accompli de façon rigoureuse.



**3.66** Le soutien offert aux organismes n'est pas uniforme, bien que l'on retrouve une certaine parenté dans les catégories de soutien offert :

- professionnel,
- administratif,
- matériel,
- financier.

***Une base minimum harmonisée des services et de soutien pour les organismes***

**3.67** Un organisme, où qu'il soit sur le territoire de la Ville, devrait s'attendre à recevoir, à tout le moins, une base minimum harmonisée des services et de soutien, laissant par la suite à chaque arrondissement le loisir de bonifier ou non ce minimum.

**3.68** Soulignons par ailleurs que l'harmonisation réalisée de certains programmes et tarifs et de ceux en chantier, l'implantation du progiciel « Ludik », particulièrement au niveau de l'information, de l'inscription en ligne à venir, de la gestion financière, de la réservation de plateaux et équipements, et enfin le service offert par la Ville en matière d'assurance des administratrices et administrateurs, des dirigeantes et dirigeants ainsi que l'assurance des biens et responsabilité civile, contribuent grandement à augmenter le niveau de service et de soutien aux OBNL, et ce, de façon équitable.

### **Recommandations**

**3.69** Au SLSVC, je recommande de s'assurer que les nouvelles politiques de reconnaissance et de soutien des OBNL sont conformes au cadre de référence adopté par le conseil municipal.

**3.70** En ce qui concerne la reconnaissance et la reddition de comptes, je recommande au SLSVC et aux DCLVC de parapher un contrat annuel harmonisé d'engagement mutuel, et ce, à tout le moins, pour les organismes dits partenaires.

**3.71** Je recommande également au SLSVC et aux DCLVC de poursuivre leurs efforts de collaboration afin d'offrir aux OBNL une gamme de services et de soutien harmonisé.



### **Commentaires de la Table des directeurs de division de la culture, du loisir et de la vie communautaire, en date du 20 juillet 2010**

Les membres de la Table sont d'accord sur ces recommandations, mais précisent pour la deuxième recommandation qu'un contrat annuel doit être limité aux organismes dits partenaires. Ce contrat annuel, sans nécessairement être harmonisé, pourrait prendre la forme de lettre d'entente, de protocole d'entente et de contrat comme stipulé dans la recommandation.

Quant à la troisième recommandation, ils notent qu'en offrant aux OBNL une gamme de services et de soutien harmonisés, il est important de régler la dotation entre les arrondissements que ce soit en matière de ressources humaines, financières et matérielles.



## **Harmonisation dans la planification, la gestion, le développement des équipements récréatifs**

**3.72** À ce chapitre, l'objet de vérification recherché est de s'assurer que le partage des responsabilités, quant au mode de gestion et de planification des équipements récréatifs, est établi entre les arrondissements et les services centraux.

**3.73** Au-delà de la rédaction d'un cadre théorique clair du partage des responsabilités, c'est dans la coopération et la concertation qu'un tel objectif peut être atteint. Les gestionnaires doivent donc apporter une attention particulière à leur participation aux différentes tables ou comités de travail et de concertation entre les arrondissements ou avec les services centraux.

**3.74** Enfin, l'offre de service en loisirs devant s'appuyer obligatoirement sur un réseau d'équipements récréatifs répondant à ses besoins, il faut s'assurer d'une allocation adéquate des ressources financières nécessaires à son maintien en état.

### ***Clarification des rôles et responsabilités***

***Le partage des rôles et des responsabilités, sur la gestion et la planification des équipements récréatifs, est bien défini***

**3.75** Nous avons constaté, lors de nos entrevues avec les gestionnaires, que le partage des rôles et responsabilités, quant au mode de gestion et de planification des équipements récréatifs, est bien défini et respecté entre les arrondissements et les services municipaux.

**3.76** Les zones grises peuvent aisément trouver embellie à travers les nombreuses tables de concertation intra-arrondissement, la Table des directeurs de DCLVC, la table des sports et équipements, la table des responsables aquatiques et la table culturelle, pour ne mentionner que celles-ci. À ces tables se joignent au besoin les représentants des services centraux. Également, mentionnons que plusieurs tables de concertation sont initiées par les services centraux, soit pour des projets spécifiques ou en continu. Selon les commentaires recueillis, nous nous devons de mentionner l'excellent travail du Service de la gestion des immeubles qui, mensuellement et annuellement, fait le point avec les divisions des arrondissements, sur l'entretien, la mise à niveau et les projets de développement des parcs et immeubles municipaux. Toutes les divisions reconnaissent l'efficacité du Service de la gestion des immeubles à répondre à leurs requêtes.



**3.77** Le loisir est un des services de proximité le plus étendu et le plus complexe qui soient. Cela exige des gestionnaires une direction constante, un sens politique aigu, une polyvalence en regard des nombreux domaines d'intervention et la nécessité de ne pas travailler en vase clos. À cet égard, nous avons constaté l'importance capitale de la Table des directeurs de DCLVC. En effet, cette Table de coordination regroupe tous les directeurs de division des loisirs qui se réunissent une fois par mois, avec rédaction d'un procès-verbal pour assurer le suivi des discussions.

**3.78** Un des directeurs de division choisi par ses pairs en assume la présidence. Les directeurs déterminent leurs priorités annuelles et se répartissent la responsabilité du suivi des dossiers majeurs. Cette Table est un canal formel de transmission d'information, d'avis concertés, de choix d'orientations harmonisées, de partage d'expertise et de soutien aux projets des services centraux. D'ailleurs, les représentants de ces services sont présents à cette Table, soit à leur demande ou celle des directeurs de division.

**3.79** Les DCLVC sont sous l'autorité des directeurs d'arrondissement et sont responsables de la gestion des équipements récréatifs et de l'offre de service en loisirs. De son côté, le SLSVC relève de la Direction générale et est responsable de l'élaboration des politiques, des plans et des programmes municipaux en loisirs, des plans d'intervention en matière d'équipements et de pratique sportive. Ce dernier joue également un rôle de soutien aux arrondissements dans la réalisation de leur mandat. Du fait qu'il n'existe aucun lien d'autorité entre les deux instances, et que leurs rôles soient complémentaires dans l'offre de service en loisirs, une collaboration étroite, une synergie d'action et un respect des rôles de chacun sont essentiels à l'efficacité et l'efficacité de leurs interventions, et c'est ce que nous avons pu constater.

*Il y a lieu de se questionner sur la participation non régulière du SLSVC à la Table des directeurs de DCLVC*

**3.80** Cependant, dans ce contexte, que nous qualifierons de partenariat d'usage, il y a lieu de se questionner sur la participation non régulière du SLSVC à la Table des directeurs de DCLVC. N'y aurait-il pas avantage pour ce service à être présent, ne serait-ce qu'à titre d'observateur, à ce lieu privilégié, au cœur de l'action et sans conteste branché sur le terrain? Cette présence lui permettrait d'être connecté en temps réel pour mieux accomplir sa mission de planification municipale et de soutien aux arrondissements. C'est un rendez-vous manifeste.





## Recommandations

**3.81** Je recommande aux services, divisions et sections concernés de poursuivre jalousement leur travail de collaboration et de concertation, et particulièrement je recommande au SLSVC d'assurer une présence continue à la Table des directeurs de DCLVC.

### **Commentaires de la Table des directeurs de division de la culture, du loisir et de la vie communautaire, en date du 20 juillet 2010**

Les membres de la Table sont d'accord avec cette recommandation.

### **Commentaires de la direction du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire, en date du 20 juillet 2010**

*« Je trouve la recommandation, concernant la nécessité que le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire (SLSVC) fasse partie intégrante de la Table des directeurs de division de la culture, des loisirs et de la vie communautaire, trop affirmative. Pourquoi cette recommandation ne s'applique-t-elle pas au Service de la culture ou encore au Bureau du développement touristique et des grands événements? Je suis d'accord pour favoriser un rapprochement et augmenter la fréquence des rencontres. Cela pourra se faire en s'inscrivant à l'ordre du jour des rencontres de cette Table pour les dossiers qui touchent les opérations ainsi qu'à celle des directeurs d'arrondissement pour les dossiers qui ont un impact politico-administratif. »*



### ***Planification de l'entretien, de la mise à niveau, du développement des équipements récréatifs***

**3.82** En 2004, la Ville se dotait d'un *Plan directeur des équipements récréatifs et culturels*. Commandé à la firme Groupe Sodem Pluram, ce Plan avait pour objectif de fournir un outil de référence aux intervenants afin de leur permettre de planifier, sur un horizon de dix ans, les interventions prioritaires à réaliser en matière de consolidation, de rénovation, de rationalisation ou de développement de nouveaux équipements récréatifs et culturels, et ce, pour les huit arrondissements ainsi que pour l'ensemble du territoire de la Ville. Ce Plan comprenait trois volets distincts :

- l'inventaire et la caractérisation des équipements récréatifs et culturels sur le territoire;
- l'identification des besoins en matière d'équipements récréatifs et culturels sur le territoire;
- la programmation des interventions à effectuer, tant au niveau de chacun des arrondissements qu'à l'échelle de la Ville.

**3.83** Enfin, le Groupe Sodem Pluram a adapté, spécifiquement pour la dimension loisir-culture de la Ville, un logiciel de gestion des équipements en tant qu'instrument :

- de mise à jour de la banque de données;
- de consultation et de visualisation cartographique;
- de suivi et d'entretien.

***Le Plan directeur des équipements récréatifs et culturels n'est pas ou peu utilisé par les arrondissements***

**3.84** Cette démarche postfusion s'avérait essentielle à une saine gestion et planification. Malheureusement, ce Plan fort bien élaboré n'est pas ou peu utilisé par les arrondissements, si ce n'est d'être cité en référence lors du dépôt de certains projets d'investissement au *Programme triennal d'immobilisations* (PTI), et n'a fait l'objet d'aucune mise à jour systématique. Encore plus surprenant, certains directeurs de division en ignorent l'existence, et le logiciel de gestion des équipements n'est pas utilisé.



**3.85** Cependant, nous avons pu constater que chaque arrondissement possède son propre système d'inventaire et de gestion des parcs et d'équipements récréatifs. Il en est de même pour le Service de la gestion des immeubles qui possède et utilise son propre système de gestion.

**3.86** Par ailleurs, le SLSVC a donné suite aux recommandations de ce Plan directeur pour des études additionnelles et spécifiques en matière de :

- cadre de gouvernance en soccer (mars 2005);
- plan d'intervention en matière de bassins aquatiques et de pratique sportive (juin 2007, révisé mars 2008);
- plan d'intervention en matière d'arénas et de pratique sportive (juin 2007, révisé mai 2008);
- plan directeur des locaux sportifs et de loisirs culturels (en cours de réalisation 2010);
- plan directeur des équipements de plein air.

*Une veille administrative municipale en lien avec la planification scolaire serait souhaitable*

**3.87** Les institutions scolaires possèdent un parc immobilier, des terrains et des équipements sportifs appréciables sur le territoire de la Ville. Il y a là certainement des opportunités de partenariat dans l'utilisation ou le développement de nouveaux équipements récréatifs. Une veille administrative municipale en lien avec la planification scolaire serait souhaitable.

**3.88** Le processus d'élaboration du *Programme triennal d'immobilisations* concernant les DCLVC est sous la responsabilité du SLSVC. Ce processus est très clair et bien suivi par les divisions.

**3.89** Les DCLVC disposent de trois enveloppes budgétaires au PTI, soit : le volet « régulier », le volet « payé comptant » et le volet « catalogue ». Les deux premiers volets sont dotés d'enveloppes budgétaires dédiées et fermées, dont les montants sont attribués au prorata de la population de chaque arrondissement. Quant au volet « catalogue », ce dernier fait référence aux investissements non retenus ou majeurs. Il est traité au comité du budget, par la suite au conseil exécutif et au conseil municipal.

- Le volet « régulier » est doté en 2010 d'un budget de 2 828 000 \$, soit une moyenne de 471 000 \$ par arrondissement.
- Le volet « payé comptant » est doté en 2010 d'un budget de 1 625 000 \$, soit une moyenne de 271 000 \$ par arrondissement.



**3.90** Le SLSVC quant à lui bénéficie également d'une enveloppe « payé comptant » dédiée et fixe de 250 000 \$. Il est de plus responsable du PTI « régulier » et « catalogue » pour les équipements d'agglomération et municipaux.

**3.91** Le SLSVC est responsable de la collecte des données auprès des DCLVC pour les trois volets précités, de leur validation auprès des divisions, de la présentation des projets à la Direction générale et aux directeurs d'arrondissement, et de la présentation au comité du budget.

**3.92** Bien que la mécanique de préparation du PTI loisirs soit bien rodée, deux aspects ont attiré notre attention : la répartition des enveloppes « payé comptant » et « régulier » au prorata, et la présentation des projets reliés à ces enveloppes au comité du budget pour recommandation au comité exécutif.

*La réparation au prorata est peu appropriée par rapport au degré de désuétude des parcs et des équipements récréatifs d'un arrondissement à l'autre*

**3.93** En ce qui concerne les deux volets d'immobilisation « payé comptant » et « régulier », nous doutons que la répartition au prorata soit appropriée par rapport au degré de désuétude des parcs et des équipements récréatifs d'un arrondissement à l'autre. De plus, les sommes restreintes allouées à ces deux volets nous semblent trop faibles pour maintenir à niveau le réseau des parcs et équipements récréatifs de la Ville. En effet, il est mentionné au *Plan directeur des équipements récréatifs et culturels* de 2004, que le réseau des équipements récréatifs de la Ville est vieillissant, et que des efforts financiers importants doivent être consentis au cours des prochaines années pour les maintenir en état. On estime dans ce Plan directeur qu'un montant annuel moyen d'environ 16 M\$ serait nécessaire à cette fin, alors qu'aujourd'hui, les montants alloués annuellement se situent entre 4 et 5 M\$. Mentionnons seulement que la réfection d'un parc de voisinage peut engendrer un investissement de près de 200 000 \$ à lui seul, alors que l'enveloppe moyenne annuelle d'un arrondissement pour ce faire est de 271 000 \$.



**3.94** Dans le processus menant à l'adoption du PTI loisirs, les projets de ces deux volets, « payé comptant » et « régulier », dont les enveloppes budgétaires sont fixées à l'avance pour chaque arrondissement, sont pilotés par le SLSVC jusqu'au comité du budget pour recommandation au comité exécutif et acceptation définitive par le conseil municipal. À notre sens, ce processus de priorisation et de choix d'investissements à des fins d'entretien et de mise à niveau devrait demeurer au niveau des arrondissements. En effet, qui mieux que les autorités compétentes de chacun de ces arrondissements pour connaître les besoins et priorités d'investissements dans leur milieu respectif. De plus, ils en sont redevables directement auprès de leurs commettants.

### **Recommandations**

**3.95** En lien avec le *Plan directeur des équipements récréatifs et culturels*, je recommande au SLSVC, en collaboration avec les DCLVC et les autres services concernés, de se servir de l'opportunité de l'élaboration en cours du *Plan directeur des locaux sportifs et de loisirs culturels* pour uniformiser l'inventaire et la gestion des parcs et équipements récréatifs, avec l'application disponible à l'intérieur du progiciel « Ludik ». Cet outil est essentiel à une gestion et à une planification efficaces et efficientes des équipements récréatifs.

**3.96** Au SLSVC, je recommande d'échanger annuellement avec le milieu scolaire au sujet de la planification stratégique de la mise à niveau et de développement de leurs immeubles, terrains et équipements récréatifs respectifs.

**3.97** Je recommande au conseil municipal de modifier la méthode de répartition des enveloppes budgétaires dédiées aux volets « payé comptant » et « régulier » afin de tenir compte de la disparité de la désuétude des équipements récréatifs et des parcs entre les arrondissements. Je recommande également, comme recommandé dans le *Plan directeur des équipements récréatifs et culturels*, de mettre à un niveau respectable ces enveloppes budgétaires d'immobilisations afin de maintenir en état le réseau d'équipements récréatifs vieillissant sur le territoire de la Ville.

**3.98** Je recommande au conseil municipal de laisser aux arrondissements l'autonomie quant aux choix et priorisations des investissements pour les deux volets (payé comptant et régulier) de maintien à niveau des parcs et équipements récréatifs.



### **Commentaires de la Table des directeurs de division de la culture, du loisir et de la vie communautaire, en date du 20 juillet 2010**

Les membres de la Table sont d'accord avec la première recommandation, mais préconisent également d'utiliser l'outil du Service de la gestion des immeubles pour les parcs : « gestion des bâtiments et gestion des ouvrages d'art ».

Ils sont également d'accord avec la deuxième recommandation et précisent pour la troisième recommandation qu'il faut tenir compte des nouveaux développements domiciliaires qui demandent l'implantation de nouveaux parcs; considérant cet aspect, les enveloppes dédiées aux arrondissements pour les projets sont nettement insuffisantes.

### **Commentaires de la direction du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire, en date du 20 juillet 2010**

*« J'en profite également pour inscrire un bémol à la recommandation relative au PTI régulier des arrondissements. Le SLSVC doit valider avec les arrondissements les demandes et contribuer à l'établissement des priorités en fonction d'une vision Ville, surtout si la répartition des enveloppes budgétaires vient qu'à se faire selon d'autres critères que le per capita. Je suis en accord avec le volet opération. »*



## CHAPITRE

# 4

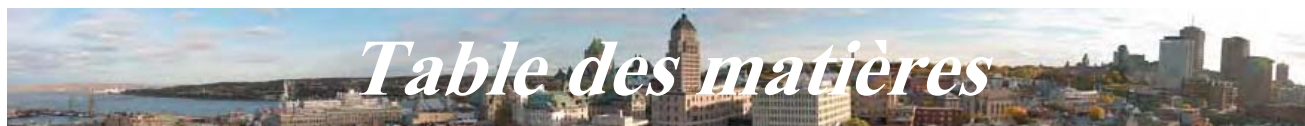
### *Activités des opérations par les contremaîtres du Service de la gestion des immeubles*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---







	<b>PAGE</b>
<b>VUE D'ENSEMBLE</b>	<b>111</b>
<b>OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION</b>	<b>115</b>
<b>Procédés de vérification</b>	<b>116</b>
<b>DESCRIPTION DES OPÉRATIONS ET DES PROCESSUS SOUS ANALYSE</b>	<b>117</b>
<b>Rôles et responsabilités des unités d'affaires sous analyse</b>	<b>117</b>
<b>Description générale des processus</b>	<b>118</b>
<b>RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION</b>	<b>120</b>
<b>Pratiques d'encadrement et de gestion des activités opérationnelles</b>	<b>121</b>
<b>Processus d'encadrement</b>	<b>125</b>
<b>Gestion et mobilisation des cols bleus</b>	<b>133</b>
<b>Gestion financière</b>	<b>137</b>

---



## VUE D'ENSEMBLE

**4.1** Le Service de la gestion des immeubles (ci-après « SGI ») est le gestionnaire du parc immobilier de bâtiments, d'infrastructures et d'équipements de la Ville, évalué à 2 000 000 000 \$. Son budget d'exploitation en 2009 était de 63,6 millions de dollars.

**4.2** Selon l'inventaire dressé en 2009, il comprend :

- 841 bâtiments, dont 161 sont qualifiés de principaux<sup>5</sup>, 292 de secondaires (par exemple les chalets de parcs), 196 d'accessoires (par exemple les bâtiments de rangement) et 192 de services (par exemple les bâtiments pour les stations de pompage);
- 1 660 terrains d'espaces verts, auxquels il faut ajouter 267 kilomètres de pistes, de bandes et de chaussées limitées;
- 159 équipements urbains, regroupant œuvres d'art, monuments, fontaines, quais et rampes de mise à l'eau;
- 2 641 équipements, allant des ponts, ponceaux, viaducs, tunnels, passerelles, escaliers, réseaux des eaux usées et de captation des eaux pluviales aux murs, murets, chambres de vanne, stations de pompage, réservoirs regroupés sous le vocable « ouvrages d'art »;
- 700 équipements récréatifs, tels que piscines, jeux d'eau, patinoires et terrains sportifs synthétiques (tennis, basketball, soccer);
- 75 110 équipements liés au réseau d'éclairage public et de signalisation lumineuse, dont 72 500 luminaires.

---

<sup>5</sup> Les bâtiments qualifiés de principaux sont ceux ayant une superficie supérieure à 1 000 m<sup>2</sup>.



**4.3** Le SGI agit comme propriétaire, locateur, conseiller et fournisseur de services, tout en entretenant une relation de partenariat avec sa clientèle. Le SGI est responsable de l'acquisition, de la disposition, de la location, de la construction, de la rénovation, de l'exploitation et de l'entretien des biens immobiliers, et ce, pour l'ensemble de la Ville. Contrairement aux activités liées aux travaux publics, dont la gestion a été décentralisée aux arrondissements, la gestion des immeubles est demeurée une fonction centralisée de la Ville. Les principaux clients du SGI sont les citoyennes et les citoyens ainsi que les entreprises, les organismes de loisirs et l'organisation municipale (arrondissements, services centraux, Direction générale, mairie, élus et élus) qui ont à rendre des services à la population.

*Depuis 2006, le SGI a fait l'objet de plusieurs changements*

**4.4** Depuis 2006, le SGI a fait l'objet de plusieurs changements, autant sur le plan de sa structure organisationnelle que de sa gestion opérationnelle et stratégique. Cette transformation importante fait suite à un mandat d'analyse du mode de fonctionnement du service réalisé par la Société immobilière du Québec au printemps 2007, ainsi qu'à des recommandations que j'ai émises dans mon rapport du mois d'août de la même année. La nouvelle structure comprend trois divisions et une section : les divisions Gestion de projets et de construction, Exploitation et entretien ainsi qu'Affaires immobilières et la Section éclairage public et signalisation lumineuse. Un des changements importants a eu lieu à la Division exploitation et entretien; auparavant, elle comprenait des centres de responsabilité divisés par spécialités qui couvraient l'ensemble du parc immobilier de la Ville, alors que maintenant, elle est gérée par sections territoriales. On y retrouve trois sections et chaque directeur de section a l'entière responsabilité de toutes les spécialités d'entretien de son secteur.

*Plusieurs mesures mises de l'avant pour diminuer les effectifs et les coûts*

**4.5** Par ailleurs, depuis 2007, différentes mesures ont été mises de l'avant afin de diminuer le nombre d'effectifs et les coûts du SGI, notamment :

- la mise en place d'une stratégie d'impartition : les opérations du service ont fait l'objet d'une analyse afin de déterminer si elles devaient être effectuées en régie ou en impartition;
- la rationalisation de tous les postes budgétaires reliés aux améliorations locatives : une autorisation du directeur de l'unité qui fait la demande est désormais exigée avant de procéder aux travaux d'amélioration. À la suite de ce changement, les demandes liées à des améliorations aux bâtiments sont passées de 247 à 43 de 2007 à 2008;
- l'élaboration d'un plan de conservation en 2007 : les investissements pour améliorer les infrastructures existantes permettront de diminuer à moyen terme les efforts en exploitation et entretien.



**4.6** Ces mesures ont permis de réduire le nombre d'employées et employés réguliers œuvrant au sein de la Division exploitation et entretien et de la Section éclairage public et signalisation lumineuse. En comparaison avec l'année 2007, ces dernières assurent aujourd'hui le même service avec 32 équivalents temps complet en moins.

**4.7** Actuellement, plus de 340 employées et employés réguliers œuvrent au SGI. C'est dans la Section éclairage public et signalisation lumineuse et dans les trois sections (Ouest, Centre et Est) de la Division exploitation et entretien que l'on retrouve le plus grand nombre d'employées et employés.



**4.8** Le tableau ci-dessous présente, par section, le nombre d'employées et employés par catégorie de personnel de la Division exploitation et entretien et de la Section éclairage public et signalisation lumineuse, en date du mois de novembre 2009 :

Catégorie de personnel	Division exploitation et entretien			Section éclairage public et signalisation lumineuse
	Section Ouest	Section Centre	Section Est	
Directeur de section	1	1	1	1
Contremaître	5	8	5	3
Technicien	2	2	2	8
Commissionnaire	–	2	–	2
Col blanc (commis paie et secrétariat)	2	2	2	5
Manuel – permanent	43	79	59	31
Manuel – temporaire	1	9	1	–
<b>Sous-total</b>	<b>54</b>	<b>103</b>	<b>70</b>	<b>50</b>
<b>Total</b>	<b>227</b>			



**4.9** Les contremaîtres et le personnel manuel de la Section éclairage public et signalisation lumineuse sont tous regroupés au même endroit, alors que le personnel de la Division exploitation et entretien est réparti dans sept bâtisses différentes (deux bâtisses dans la Section Ouest, trois bâtisses dans la Section Centre et deux bâtisses dans la Section Est).

## **OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION**

**4.10** À la lumière de l'information obtenue par les gestionnaires du SGI relativement aux différents changements réalisés depuis 2007, nous avons constaté que les activités d'encadrement des cols bleus, exercées par les contremaîtres, n'avaient jamais fait l'objet d'une évaluation spécifique par la direction.

**4.11** Le rôle du contremaître est stratégique au sein du SGI, puisqu'il peut fortement influencer la qualité du service offert par ses employées et employés ainsi que l'efficacité et l'efficience des opérations. Dans les secteurs couverts par mon étude, le budget en salaires et autres coûts totalisait 54 000 000 \$ en 2009. La fonction de contremaître est également complexe du fait que ce dernier doit composer avec les besoins et les priorités de plusieurs intervenants internes et externes dans la gestion courante des opérations de son secteur. Dans ce contexte, il est nécessaire qu'une organisation de l'envergure de la Ville de Québec soit dotée des meilleures approches de gestion en matière d'encadrement des activités opérationnelles.

**4.12** En vertu des articles 107.7 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes*, j'ai donc procédé à une vérification d'optimisation des ressources portant sur les activités d'encadrement des opérations du SGI par les contremaîtres.

**4.13** Puisque les opérations de la Division exploitation et entretien et de la Section éclairage public et signalisation lumineuse comportaient plusieurs similitudes, notamment en ce qui a trait au type de demandes et au caractère répétitif de certaines activités, j'ai décidé de faire porter mes travaux sur leurs opérations. J'ai toutefois exclu les activités de l'entretien ménager, puisque les processus sont différents et en phase de changement. Les procédés de vérification ont été exécutés entre le 5 octobre 2009 et le 1<sup>er</sup> février 2010.



**4.14** Mes travaux de vérification ont visé à répondre à la question suivante : les activités liées à l'exploitation et à l'entretien du parc immobilier, y compris l'éclairage public et la signalisation lumineuse, sont-elles organisées et contrôlées de façon optimale, en d'autres termes, font-elles l'objet d'une planification, d'un suivi et d'une reddition de comptes qui sont comparables aux meilleures pratiques en cette matière?

**4.15** Ces activités étant généralement réalisées par les contremaîtres, mon analyse a porté sur l'observation du travail de ces derniers. Les pratiques de travail des cols bleus ne faisaient pas partie de la portée du projet de vérification.

**4.16** Par ailleurs, même si l'objectif de ma vérification n'était pas d'identifier des économies de coûts potentielles à la Ville, mes travaux m'ont permis de mettre en lumière quelques pistes d'amélioration que je présente à la fin de ce chapitre.

### **Procédés de vérification**

**4.17** Afin de recueillir les éléments probants suffisants et adéquats pour appuyer nos conclusions, plusieurs entrevues et observations ont été réalisées dans le cadre de cette vérification.

**4.18** Tout d'abord, l'équipe de direction du service fut rencontrée afin de comprendre la façon dont les contremaîtres sont informés du fait qu'une activité doit être planifiée et réalisée par son équipe.

*Différents ateliers  
de gestion  
d'immeubles furent  
visités le matin  
et le soir*

**4.19** Ensuite, différents ateliers de gestion d'immeubles de la Ville furent visités le matin et le soir afin d'observer le travail des contremaîtres et de les questionner sur les activités d'encadrement effectuées auprès des cols bleus. Les contremaîtres étaient informés du fait qu'ils pourraient recevoir ces visites, mais la date ne leur était pas annoncée d'avance, de façon à ne pas biaiser les observations effectuées. En tout, les activités d'encadrement de sept gestionnaires responsables d'activités de différentes natures (électricité, mécanique, entretien spécialisé, équipement spécialisé, éclairage public) furent analysées, et cela, dans les trois secteurs de la Ville. Les constats consignés dans ce chapitre découlent d'observations générales, puisque les travaux effectués n'avaient pas pour objectif de faire une évaluation individuelle des méthodes d'encadrement de chacun des contremaîtres.





**4.20** Une rencontre de groupe fut réalisée avec certains cols bleus des ateliers visités qui se sont portés volontaires pour échanger sur les différents aspects liés à l'encadrement de leur travail. Au total, 15 cols bleus ont participé à l'activité.

**4.21** Finalement, un expert de la gestion des immeubles du secteur privé fut consulté afin de comparer nos observations avec les meilleures pratiques applicables dans ce domaine.

## **DESCRIPTION DES OPÉRATIONS ET DES PROCESSUS SOUS ANALYSE**

### **Rôles et responsabilités des unités d'affaires sous analyse**

**4.22** Les entrevues réalisées nous ont permis de nous familiariser avec les rôles et les responsabilités qui incombent à la Division exploitation et entretien et à la Section éclairage public et signalisation lumineuse de la Ville de Québec. Cette première prise de connaissance était importante afin de comprendre et d'apprécier les activités d'encadrement des cols bleus par les contremaîtres.

#### ***Division exploitation et entretien***

**4.23** La Division exploitation et entretien, qui regroupe plus de 200 employées et employés, effectue la gestion technique et les travaux d'exploitation et d'entretien des bâtiments et des ouvrages d'art. Elle réalise les inspections et les diagnostics, gère la banque d'état des bâtisses et ouvrages d'art, assure la gestion des déménagements et effectue l'entretien ménager. De plus, elle établit les stratégies en matière d'efficacité énergétique et de mise en service des bâtiments.

**4.24** En plus d'intervenir de façon préventive sur l'ensemble des équipements sous sa responsabilité, la division doit aussi répondre à toutes les demandes en provenance des arrondissements et des services centraux. Un guichet unique a été instauré afin de permettre aux clientes et aux clients d'effectuer leurs demandes rapidement et efficacement. Cette division surveille et gère le fonctionnement quotidien des différents systèmes de contrôle intégré du parc immobilier de la Ville.



### ***Section éclairage public et signalisation lumineuse***

**4.25** La Section éclairage public et signalisation lumineuse, qui relève directement du directeur du service, fait la gestion technique et les travaux d'exploitation et d'entretien de l'ensemble des contrôles et des appareils d'éclairage des rues, des parcs, des terrains de jeux ainsi que des feux de circulation du réseau routier municipal.

**4.26** Les activités de cette section ne sont pas réparties selon des secteurs géographiques de la Ville, contrairement à la Division exploitation et entretien (divisée en secteurs : ouest, centre et est).

### **Description générale des processus**

**4.27** Nous résumons dans cette section les grandes activités permettant d'offrir les différents services immobiliers.

#### ***Activités centralisées***

**4.28** Les requérants acheminent leurs demandes par téléphone, par télécopieur ou par courriel au guichet unique géré par le SGI ou utilisent le système de requête RMS. Trois commis trient manuellement ces demandes et les saisissent dans le logiciel Maximo, un logiciel permettant de produire des bons de travail. Ces bons de travail, qui comportent l'historique des travaux exécutés sur la même infrastructure, sont ensuite acheminés au poste de travail du contremaître concerné, selon le secteur et la nature des travaux exigés. Lorsqu'une évaluation des travaux doit être effectuée, une technicienne ou un technicien est envoyé sur place avant de produire un bon de travail.

**4.29** Les travaux peuvent aussi être initiés par le système de maintenance préventive<sup>6</sup>. Le plan de conservation des infrastructures, développé et mis à jour par le SGI, permet de planifier ces travaux. En étant inscrits au logiciel Maximo, ils sont transformés en bons de travail.

***Plus de 35 000 bons  
de travail produits  
annuellement***

**4.30** Globalement, ce sont plus de 35 000 bons de travail qui sont produits chaque année.

---

<sup>6</sup> L'entretien préventif est l'ensemble des activités concernant la planification, le contrôle, l'exécution et l'enregistrement de tous les travaux nécessaires pour maintenir une installation en état de bon fonctionnement.



### *Activités réalisées dans les ateliers de travail*

**4.31** En général, les contremaîtres produisent leur plan de travail quotidien le matin, avant l'arrivée des cols bleus. Le plan de travail doit :

- couvrir l'horaire de travail des cols bleus, qui est de 8 h à 16 h<sup>7</sup>. Ces derniers doivent se présenter à l'atelier de travail le matin et le soir. Pour confirmer leur présence à ces heures, les cols bleus doivent apposer leur carte à puce devant un lecteur prévu à cet effet. Durant la journée, ils utilisent les véhicules de la Ville pour se déplacer. Ces véhicules sont entreposés dans le garage de l'atelier de travail auquel ils sont affectés;
- tenir compte principalement :
  - des bons de travail inscrits la journée précédente au logiciel Maximo;
  - du rapport de la patrouilleuse ou du patrouilleur de soir et de nuit, au cas où des événements récents nécessiteraient une intervention en urgence;
  - des bons de travail en circulation (remis antérieurement aux cols bleus, mais dont les travaux n'ont pas encore été réalisés).

**4.32** À 8 h, les contremaîtres (ou leur chef d'équipe<sup>8</sup>) transmettent leurs directives aux cols bleus dont ils ont la charge et leur remettent leurs bons de travail de la journée. Les équipes rassemblent ensuite les équipements spéciaux et autres outils dont elles ont besoin pour la journée et quittent l'atelier de travail entre 8 h 15 et 8 h 30.

**4.33** En fin de journée, les cols bleus redonnent à leur contremaître les bons de travail sur lesquels ils ont inscrit des commentaires, s'il y a lieu. Ils doivent également remettre à leur contremaître leur relevé de temps sur lequel ils inscrivent l'heure de début et de fin des travaux pour chaque bon de travail traité durant la journée.

---

<sup>7</sup> Comprenant une pause de 40 minutes pour le dîner et deux autres pauses de 10 minutes en avant-midi et en après-midi.

<sup>8</sup> Le contremaître peut désigner un col bleu afin de l'aider dans ses fonctions. Sauf quelques exceptions, ces postes ne sont pas officiels.



**4.34** Par la suite, le contremaître, un col bleu ou un commis au service central du SGI remplace le statut « En cours » du bon de travail au logiciel Maximo par le statut « Terminé ». Ce sont les cols bleus qui ont la responsabilité d'aviser le requérant, par téléphone, que les travaux ont été exécutés.

## RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

**4.35** Afin de faciliter la présentation des constats et des recommandations, le processus d'encadrement a été divisé en trois grandes phases :

- la planification des travaux;
- la réalisation des travaux;
- le contrôle et la reddition de comptes.

**4.36** Pour chacune de ces phases, nos constats visent à comparer les pratiques du SGI avec les bonnes pratiques observées pour l'encadrement et la gestion d'activités opérationnelles de même nature.

**4.37** Puisque certains constats s'appliquent de façon horizontale tout au long du processus de gestion des opérations, nous les avons présentés distinctement sous les rubriques suivantes :

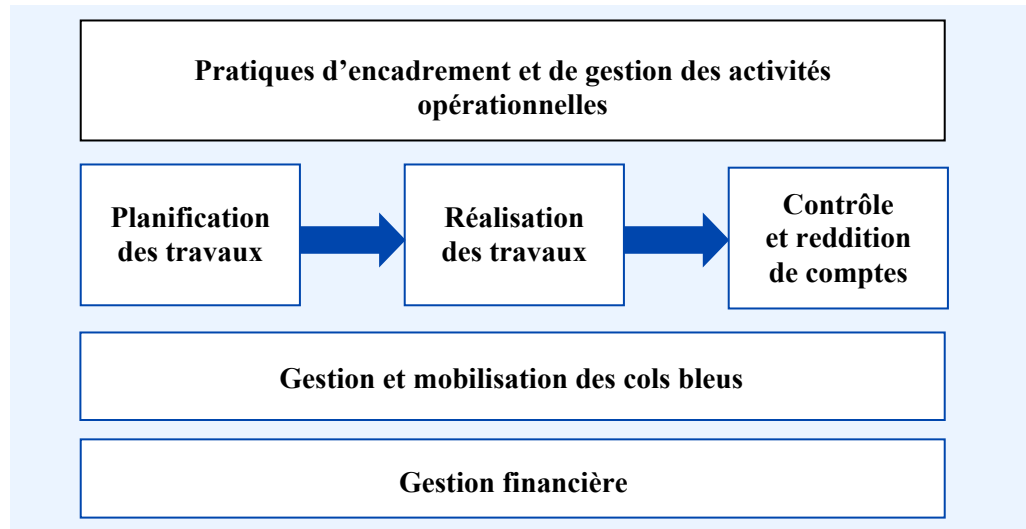
- la gestion et la mobilisation des cols bleus;
- la gestion financière (économies).

*Plusieurs différences dans les pratiques d'encadrement et de gestion*

**4.38** Par ailleurs, nous avons observé plusieurs différences dans les pratiques d'encadrement et de gestion entre les différentes sections et entre les contremaîtres. Étant donné l'importance de cette question, nous présentons tout d'abord les constats et les recommandations relatifs à ce volet.



**4.39** L'ordre de présentation des constats et des recommandations se résume donc comme suit :



#### **Pratiques d'encadrement et de gestion des activités opérationnelles**

**4.40** Les activités d'exploitation et d'entretien des immeubles sont divisées en trois sections territoriales auxquelles des effectifs et des équipements ont été attribués. Chaque section a l'entière responsabilité de toutes les spécialités d'entretien de son secteur géographique. Pour ce faire, les cols bleus ont été regroupés par spécialité ou métier et un contremaître a été nommé pour chaque groupe. Les modes de fonctionnement sont ainsi fortement influencés par les façons de faire des contremaîtres.

**4.41** Pour leur part, les activités liées à la Section éclairage public et signalisation lumineuse sont effectuées à partir d'un atelier central qui couvre l'ensemble du territoire de la Ville de Québec.



## **Constats**

### *Division exploitation et entretien*

#### ***Absence de procédures écrites et standardisées***

**4.42** Dans un premier temps, nous avons comparé la répartition des ressources et le mode de fonctionnement de la Division exploitation et entretien. Les visites des ateliers de travail de la Ville ont permis de constater que la répartition des ressources diffère d'une section à l'autre et que les modes de fonctionnement sont différents d'un contremaître à l'autre. L'absence de procédures écrites et standardisées entre les sections contribue à cette disparité.

**4.43** Les principales différences observées sont les suivantes :

- La planification des activités de la journée est parfois effectuée par le contremaître, et à d'autres occasions, par un subordonné.
- La répartition du travail en début de journée se fait différemment d'un contremaître à l'autre. Dans un atelier, elle peut prendre la forme d'une rencontre de groupe organisée, alors que dans un autre, les bons de travail sont déposés dans un casier au nom de l'employée ou employé.
- L'utilisation du logiciel Maximo n'est pas optimale ni uniforme. Alors que certains contremaîtres n'avaient pas à leur disposition le logiciel sur leur poste de travail, d'autres étaient pleinement autonomes quant à son utilisation et ne recouraient pas au service central du SGI pour l'impression des bons de travail et leur changement de statut au système. Nous avons même observé que dans l'une des équipes, les cols bleus avaient à leur disposition un ordinateur portable dans leur camion afin de « fermer » eux-mêmes les bons de travail au système.
- Les bons de travail liés à l'entretien préventif ne sont pas encore tous saisis au système pour certains types de travaux, notamment pour l'entretien des équipements récréatifs et des équipements de mécanique et d'électricité du secteur ouest.
- Le degré d'avancement et le suivi des travaux préventifs prévus au plan de conservation varient d'un atelier à l'autre. En effet, alors que certaines équipes réussissent à atteindre les objectifs annuels fixés, d'autres sont en retard.



- Une cartographie des travaux préventifs à être effectués annuellement, avec un suivi en couleurs de ceux réalisés, était affichée dans un seul atelier de travail observé. Cette façon de faire nous apparaît être une bonne pratique pour motiver les équipes et détecter plus rapidement les retards, puisqu'elle permet de visualiser le degré d'avancement des travaux par rapport aux objectifs.

***Le nombre de ressources par contremaître varie de six à dix-huit***

- Le nombre de ressources sous la responsabilité d'un contremaître varie de six à dix-huit, pour une moyenne de dix, ce qui est inférieur à ce que l'on retrouve généralement dans le secteur privé, soit environ quinze par contremaître.
- Les procédures liées aux achats qui doivent faire l'objet de commandes spécifiques n'étant pas encadrées, les façons de faire sont nombreuses et différentes d'un atelier à l'autre.
- Les critères d'attribution et de répartition des camions entre les cols bleus sont différents d'un contremaître à l'autre.
- La répartition des appels de service de la journée ne s'effectue pas de la même façon dans les ateliers. Dans certains cas, une équipe y est attirée, alors que dans d'autres cas, toutes les équipes peuvent être appelées à répondre aux appels.
- Les outils technologiques (ordinateurs portables) et de communication (cellulaires) mis à la disposition des cols bleus varient d'un contremaître à l'autre.

**4.44** Outre ces écarts dans les façons de faire, nous avons aussi observé des différences quant à la composition des équipes de travail :

- Le nombre de cols bleus sous la responsabilité des contremaîtres varie de six à dix-huit.

***La mobilité du personnel est complexifiée***

- Il peut y avoir une pénurie de personnel pour un certain type de métier dans une section et non dans les deux autres. Selon la convention collective actuelle, puisque les employées et employés sont attirés à une section, leur mobilité entre les sections est complexifiée du fait qu'ils doivent quand même se présenter à leur point de service d'origine le matin et le soir, ce qui diminue leur temps productif.



*Une plus grande harmonisation des pratiques de gestion améliorerait l'efficacité et l'efficience des opérations*

**4.45** Bien que la gestion des opérations du SGI requière une certaine souplesse qui permet de réagir aux situations particulières, une plus grande harmonisation des pratiques de gestion améliorerait l'efficacité et l'efficience des secteurs concernés. Une telle harmonisation me semble assez facilement réalisable, puisque le SGI est un service centralisé. Actuellement, il est difficile d'évaluer la performance de chaque unité ou de mettre en place de meilleures pratiques en présence de tels écarts.

*Section éclairage public et signalisation lumineuse*

**4.46** Dans un second temps, nous avons comparé le mode de fonctionnement de la Section éclairage public et signalisation lumineuse avec celui de la Division exploitation et entretien. Les principales différences observées sont les suivantes :

- Les contremaîtres de la Section éclairage public et signalisation lumineuse ont sous leur responsabilité un plus grand nombre d'effectifs.
- Les employés et employées de cette section sont les seuls à ne pas détenir de carte d'achat. Un commissionnaire a la responsabilité de leur apporter les équipements et le matériel requis dans le cadre de leurs travaux. Les cols bleus réalisent donc des activités concentrées sur leur métier.
- Certaines opérations ne demandant pas une expertise particulière ont été imparties. Les activités demeurant sous le chapeau de la Ville sont celles qui demandent une expertise et une connaissance plus poussées des infrastructures.
- Le personnel de cette section est regroupé dans la même bâtisse, favorisant ainsi l'utilisation optimale des espaces.
- Plusieurs tâches administratives sont directement réalisées par des cols blancs de cette section, au lieu d'être déléguées au bureau administratif du SGI.





## Recommandations

**4.47** L'harmonisation des pratiques d'encadrement et de gestion comporte de nombreux avantages, notamment la récupération des meilleures pratiques de chacun des ateliers au profit de l'ensemble des secteurs. Mes recommandations sont les suivantes :

- Dans un premier temps, je recommande donc au SGI de réaliser une analyse visant à évaluer les opportunités d'amélioration qui en découleraient. L'étude devrait porter, entre autres, sur les volets suivants :
  - la clarification du rôle du contremaître et du chef d'équipe au sein des équipes et la revue du nombre de postes d'encadrement nécessaires pour réaliser les activités;
  - la répartition des tâches liées à la mise à jour du système Maximo;
  - l'attribution et la répartition des tâches administratives;
  - l'évaluation du nombre de cols bleus que devrait superviser un contremaître, en fonction de la définition des tâches administratives qui lui incombent et de son rôle par rapport à celui du chef d'équipe;
  - la création de postes de commissionnaire;
  - la répartition des camions entre les sections et l'adéquation de leur attribution aux cols bleus en fonction du type de travaux qu'ils ont à effectuer;
  - l'évaluation de la performance de la structure actuelle.
- Dans un second temps, je recommande au SGI de décrire et de mettre en place des procédures standardisées entre les sections.

## Processus d'encadrement

**4.48** Afin d'organiser adéquatement le travail, il faut identifier l'ensemble des tâches à réaliser, les prioriser, les planifier et les répartir entre les ressources. Le rôle de contremaître a donc une incidence directe sur l'efficacité et l'efficacite des travaux. Par ailleurs, la planification des opérations comporte certains défis.



***Difficulté à estimer  
le temps à  
consacrer à  
certains types de  
travaux***

**4.49** Le premier est la difficulté à estimer le temps à consacrer à certains types de travaux, comme en font foi les facteurs suivants :

- Les bons de travail ne comportent pas toujours suffisamment d'information quant à la nature des travaux à être effectués, ce qui rend difficile l'appréciation des efforts qu'il faudra y consacrer ainsi que des matériaux et des outils requis.
- Une recherche préliminaire est parfois nécessaire afin de déterminer la cause d'un problème et le temps pour la trouver peut varier d'un bris à l'autre, voire même d'un col bleu à l'autre selon l'expérience de bris semblables.
- Les matériaux nécessaires à la réalisation des travaux ne sont pas toujours disponibles au magasin de la Ville ou dans les quincailleries. S'il faut procéder à une commande, les travaux ne pourront pas être effectués dans la journée où le bon de travail a été remis au col bleu.
- Les caractéristiques des immeubles (leur architecture, leur emplacement, les matériaux qui les composent, leur âge) et leur diversité (aréna, bâtiment administratif, pavillon sportif) font qu'il est difficile d'établir des standards de temps pour la réalisation des divers types de travaux.

***Certains appels de  
service nécessitent  
une intervention  
rapide***

**4.50** Le second défi en matière de planification est lié à la multitude d'appels de service qui sont acheminés au SGI chaque jour. Même si la majorité d'entre eux peuvent être traités le lendemain, certains nécessitent une intervention rapide qui implique que la planification de la journée puisse être révisée.

**4.51** Notre analyse nous a permis de constater que, malgré les défis de la planification des travaux, le SGI aurait l'opportunité d'organiser le travail de façon plus efficace. Les constats qui suivent portent sur les façons de faire généralement observées dans l'ensemble des ateliers.



## **Constats**

### *La planification des travaux*

En début de journée

***Les attentes sur la quantité de travaux à être exécutés dans la journée ne sont généralement pas exprimées***

**4.52** Bien que des rencontres avec les cols bleus soient tenues en début de journée par la plupart des contremaîtres, les attentes quant à la quantité de travaux à être exécutés dans la journée ne sont généralement pas exprimées. En effet, lorsque les contremaîtres ou leurs chefs d'équipe remettent les bons de travail aux cols bleus, ils ne donnent pas d'indication sur le temps approximatif qui devrait être consacré aux travaux, ni sur leurs attentes concernant le nombre de tâches à accomplir dans la journée.

**4.53** De façon générale, les contremaîtres nous ont mentionné qu'ils remettent plus de bons de travail aux cols bleus que ce qu'il est possible de réaliser dans une journée. De cette façon, ils s'assurent que les cols bleus ont suffisamment de travail pour la journée si la réalisation de certains bons de travail doit être reportée, par exemple si une pièce doit être commandée. Cette pratique comporte donc des avantages, mais en contrepartie, les cols bleus ne voient plus la remise des bons de travail comme une attente du contremaître de les réaliser dans la journée. Dans un atelier, nous avons même constaté que les bons de travail étaient remis aux cols bleus pour plusieurs jours. Le fait de ne pas communiquer d'attentes aux cols bleus rend difficile la reddition de comptes au terme de la journée.

***Le SGI n'a pas établi de code de priorité selon les types de travaux à effectuer***

**4.54** De plus, le SGI n'a pas établi de code de priorité selon les types de travaux à effectuer. Chaque contremaître a la responsabilité de juger si une tâche est plus urgente qu'une autre et de les prioriser. Même si la part de jugement est essentielle lorsque vient le temps de déterminer si une situation nécessite une action rapide, l'absence de guide peut occasionner des inefficiences. Cela peut également créer, sur le territoire de la Ville, des incohérences quant aux travaux considérés comme étant urgents.

**4.55** La mise en place d'un code de priorité permettrait de gérer les demandes de la clientèle et de donner des indicateurs liés au délai de prise en charge des demandes.



En fin de journée

**4.56** Avant d'effectuer nos observations de fin de journée, les contremaîtres nous avaient informés que les cols bleus revenaient à l'atelier de travail environ 15 minutes avant la fin de la journée afin de préparer leur camion pour le lendemain, de remettre leurs bons de travail, leurs factures et leur relevé de temps au contremaître, de passer des commandes et de réaliser d'autres tâches connexes.

*Les cols bleus reviennent à leur atelier de travail une demi-heure avant la fin de la journée*

**4.57** Dans les faits, nous avons constaté que, généralement, les cols bleus revenaient à leur atelier de travail au moins une demi-heure avant la fin de la journée. Dans la plupart des cas, ces tâches étaient accomplies en moins de dix minutes. À quelques exceptions près, la journée de travail était donc terminée vers 15 h 45.

*Le manque de souplesse de la convention collective des cols bleus entraîne donc une utilisation moins efficiente des ressources*

**4.58** Cette pratique peut s'expliquer par une directive émise par la direction spécifiant que les cols bleus devaient revenir à leur atelier de travail entre 15 h 40 et 16 h afin d'éviter les heures supplémentaires. En effet, étant donné que la convention collective des cols bleus prévoit qu'ils seront rémunérés 30 minutes s'ils effectuent 6 minutes de surtemps, les contremaîtres ont donc demandé aux cols bleus de revenir à l'atelier de travail avant 16 h. Cela a eu comme impact le fait que certains employés et employés se réservent plus de temps que nécessaire en fin de journée pour se déplacer, garer leur camion et remettre leurs documents au contremaître, au lieu de réaliser ou d'exécuter des travaux en fin de journée. Le manque de souplesse de la convention collective actuelle des cols bleus entraîne donc une utilisation moins efficiente des ressources.

**4.59** De surcroît, les contremaîtres observés n'avaient planifié aucune tâche à être réalisée par les cols bleus à leur arrivée à l'atelier de travail permettant de les occuper jusqu'à 16 h. Pourtant, plusieurs tâches auraient pu être réalisées. À titre d'exemple, les tâches suivantes pourraient être planifiées : fermer les bons de travail au logiciel Maximo, mettre à jour l'inventaire des stocks et classer le matériel, les outils et les équipements.



### *La réalisation des travaux*

**4.60** Le suivi de la réalisation des travaux favorise l'accomplissement d'un travail de qualité et permet au contremaître d'être au courant de l'avancement des travaux de ses équipes. Il est alors en mesure d'apporter son soutien, lorsque requis, d'apprécier la qualité des travaux et de rétroagir au besoin.

**4.61** Afin d'être en mesure de gérer adéquatement le flot de demandes et leur attribution en cours de journée, le contremaître doit savoir qui fait quoi et à quelle étape de la réalisation des travaux sont rendues les équipes de travail.

***Il n'existe pas de processus formel de suivi ou de contrôle de la réalisation des travaux par les contremaîtres***

**4.62** Actuellement, il n'existe pas de processus formel de suivi ou de contrôle de la réalisation des travaux par les contremaîtres, comme le démontrent les éléments suivants :

- Il n'existe aucun registre de documentation de la répartition des bons de travail aux cols bleus et la version actuelle du logiciel Maximo ne permet pas de le faire. Conséquemment, il est impossible pour les contremaîtres d'établir des statistiques de réalisation par individu.
- Tel qu'il a été mentionné précédemment, les moyens de communication mis à la disposition des cols bleus (cellulaires, ordinateurs portables) varient d'un atelier à l'autre, ce qui ne permet pas toujours aux contremaîtres de savoir où les équipes se trouvent à toute heure de la journée.
- La présence des contremaîtres sur le lieu de la réalisation des travaux est plus ou moins constante, selon les équipes.
- Il n'existe pas de mécanismes d'assurance qualité et d'évaluation structurée des travaux par les contremaîtres.

### *Le contrôle et la reddition de comptes*

**4.63** La meilleure façon de démontrer l'importance que les contremaîtres accordent aux réalisations de leur personnel est de réclamer de l'information sur les travaux effectués durant la journée, le temps qui leur a été consacré et les problématiques rencontrées et de s'appuyer sur les renseignements obtenus pour aligner la gestion et la planification des activités à venir.



*Les contremaîtres ne sont pas toujours présents à l'atelier de travail en fin de journée afin d'accueillir leurs employés et employés*

**4.64** Nous avons constaté que les contremaîtres n'étaient pas toujours présents à l'atelier de travail en fin de journée afin d'accueillir leurs employés et employés, de recevoir et d'examiner leurs bons de travail et leur relevé de temps et de discuter des événements de la journée avec eux. Par ailleurs, en raison de la disposition physique du bâtiment, il était impossible pour certains contremaîtres d'observer, de leur bureau, l'arrivée de leur personnel.

**4.65** Un outil de gestion intéressant existe au SGI. Il s'agit du relevé de temps sur lequel le col bleu doit inscrire, pour chaque bon de travail traité durant la journée, l'heure de début et l'heure de fin des travaux. Cet outil offre donc la possibilité au contremaître de faire une rétroaction sur les réalisations de l'employé et le temps consacré aux travaux.

*Pas de vérification systématique des relevés de temps des cols bleus par les contremaîtres*

**4.66** Cependant, il n'y a pas de vérification systématique de ces relevés de temps par les contremaîtres lors du retour des cols bleus. De plus, ils sont souvent remplis par les cols bleus en fin de journée, ce qui en diminue la fiabilité. En outre, le temps des pauses et du dîner est considéré dans le temps inscrit, ce qui ne permet pas de savoir avec exactitude le temps réel consacré aux travaux. Puisque la Ville est actuellement à mettre en place un système de coût de revient de ses activités qui lui permettra ultérieurement d'imputer le coût d'utilisation des services à la clientèle interne, la précision de cette information deviendra de plus en plus importante.

*Aucun indicateur de gestion permettant d'apprécier l'atteinte de cibles ou d'objectifs*

**4.67** Finalement, il n'existe aucun indicateur de gestion permettant au contremaître d'apprécier l'atteinte de cibles ou d'objectifs. Pourtant, des indicateurs de gestion permettraient de mesurer les coûts (efficience) et la qualité (efficacité) de la prestation du service offert par chacune des équipes de travail. Par exemple, des indicateurs devraient exister afin que les contremaîtres puissent connaître le nombre de bons de travail par type de travaux réalisés par chaque équipe de travail.

**4.68** En somme, nous constatons que les contremaîtres manquent d'outils et n'utilisent pas ceux dont ils disposent pour s'assurer que leurs employés et employés optimisent le temps consacré aux travaux de la Ville.



## Recommandations

**4.69** Au niveau du processus d'encadrement, à la phase de la planification des travaux :

- Je recommande aux contremaîtres de donner davantage d'instructions aux équipes à l'égard du temps à être consacré aux travaux à réaliser, par exemple en indiquant sur les bons de travail le temps estimé pour réaliser les travaux, lorsque possible.
- Je recommande aussi aux contremaîtres d'optimiser l'utilisation du temps des cols bleus lors de leur retour à l'atelier de travail en fin de journée.
- Je recommande au SGI de mettre en place des codes de priorité afin d'ordonner la séquence des travaux à effectuer, de gérer les demandes réellement urgentes de la clientèle et de donner des indicateurs liés au délai de prise en charge des demandes selon leur type.

**4.70** Pour la 2<sup>e</sup> phase du processus, soit la réalisation des travaux :

- Je recommande au SGI de mettre en place les mécanismes et les outils permettant aux contremaîtres d'effectuer un meilleur suivi de la réalisation de travaux, par exemple :
  - en s'assurant que la nouvelle version du logiciel Maximo que le SGI compte implanter sous peu comporte une application permettant de désigner un responsable à chaque bon de travail, de façon à :
    - produire systématiquement la planification des travaux et des effectifs;
    - connaître, en plus de l'historique des travaux d'entretien qui apparaît sur le bon de travail, le nom des cols bleus ayant réalisé ces travaux afin d'assigner de façon optimale les ressources en fonction de leur connaissance des infrastructures.
  - en dotant les ressources d'outils de communication plus performants permettant aux contremaîtres de connaître l'emplacement des équipes de travail;
  - en mettant en place des mécanismes d'assurance qualité et d'évaluation structurée des travaux par les contremaîtres.



**4.71** Pour la dernière phase du processus, soit le contrôle et la reddition de comptes :

- Je recommande aux contremaîtres d’effectuer le contrôle de gestion des travaux réalisés par les cols bleus, en mettant en œuvre les moyens suivants :
  - comparer le temps réel de réalisation des travaux inscrits aux relevés de temps avec les attentes préalablement identifiées sur les bons de travail et exiger des explications sur les écarts importants. Cela permettra également de mettre en lumière les besoins en formation;
  - enjoindre aux cols bleus de remplir leur relevé de temps après chaque bon de travail, en identifiant séparément la période de dîner et les pauses.
- Je recommande au SGI de mettre en place des indicateurs de gestion<sup>9</sup> qui permettront aux contremaîtres d’apprécier l’atteinte des cibles et des objectifs.

---

<sup>9</sup> Un indicateur de gestion est un élément ou une combinaison d’éléments d’information significative portant sur un objet de mesure précis qui résulte, par exemple, d’une préoccupation de gestion. Il nécessite la collecte de données permettant de produire une information pertinente sur le sujet mesuré.





## Gestion et mobilisation des cols bleus

**4.72** Dans une organisation axée sur le service, les ressources humaines jouent un rôle important dans l'atteinte des cibles de satisfaction de la clientèle. Le contremaître doit donc être en mesure d'assurer la mobilisation<sup>10</sup> de ses ressources, un élément essentiel d'une réalisation des travaux efficace, efficiente et économiquement optimale.

**4.73** Pour mobiliser les ressources, les éléments suivants sont nécessaires :

- un environnement satisfaisant, notamment en ce qui concerne les conditions de travail, l'environnement physique, les équipements et les outils;
- des conditions qui favorisent le développement de l'intérêt personnel de l'employée et employé et son adhésion aux objectifs communs. Les éléments suivants contribuent au respect de ces conditions :
  - des mécanismes de communication des objectifs sur le plan institutionnel et par secteur;
  - des activités qui favorisent le sentiment que les employées et employés ont l'appui et la confiance de la direction;
  - des mécanismes de reconnaissance de la contribution aux résultats.

**4.74** Malgré les améliorations que les contremaîtres doivent apporter à leurs activités d'encadrement, il faut comprendre que l'environnement dans lequel ils évoluent est parfois complexe. Ils doivent composer avec les contraintes budgétaires et les objectifs d'affaires de la Ville, les règles de la convention collective et les besoins et les revendications exprimés par la clientèle interne. Cela implique de trouver des solutions alternatives pour accroître la motivation des employées et employés et leur désir de se surpasser, alors que les contremaîtres disposent de peu de moyens pour récompenser les plus performants (avancement ou prime au rendement) et pour sévir lorsqu'ils constatent des comportements déviants. Pour ne pas s'aliéner certains employés et employées et créer des comportements encore plus répréhensibles, certains contremaîtres préfèrent fermer les yeux sur des événements qui ne pourraient être tolérés dans un autre contexte d'entreprise.

*Les contremaîtres disposent de peu de moyens pour récompenser leur personnel le plus performant ou pour sévir à l'égard des comportements déviants*

<sup>10</sup> La mobilisation d'un groupe d'employées et employés s'exprime par le partage d'objectifs communs et par la concentration de leurs efforts pour atteindre ces objectifs.



### *Constats*

*Les contremaîtres peu outillés pour mobiliser pleinement leurs ressources*

**4.75** Les contremaîtres ont adopté, au meilleur de leur connaissance, certains moyens pour favoriser la mobilisation de leurs équipes, par exemple en prenant en considération les aptitudes et les préférences de leurs employées et employés dans l’attribution des tâches de travail, en leur transmettant des lettres de félicitations de la part de la clientèle et en organisant des activités de formation. Il s’agit de bonnes pratiques, mais qui ne sont pas appliquées dans toutes les équipes. Nous avons constaté qu’en général, les contremaîtres ne sont pas suffisamment outillés pour mobiliser pleinement leurs ressources.

**4.76** Nos constats à l’égard de la mobilisation des ressources sont présentés selon les trois volets suivants :

#### *Des mécanismes de communication des objectifs*

**4.77** Nos entrevues avec les cols bleus nous ont permis de constater que les mécanismes formels d’information sur les activités de l’organisation et du service ne sont pas suffisants pour leur permettre de comprendre et d’apprécier les décisions qui sont prises par le SGI.

*L’amélioration de la performance ne pourra se réaliser sans un partenariat dynamique avec les cols bleus*

**4.78** L’amélioration de la performance ne pourra se réaliser sans un partenariat dynamique avec les cols bleus. La mise en place d’un plan de communication sur les objectifs, leur suivi et les résultats obtenus favoriserait la mobilisation et le sentiment d’appartenance des employées et employés et assurerait ainsi leur coopération dans l’adoption des meilleures pratiques.

#### *Des activités favorisant le sentiment d’appui et de confiance de la direction*

*Peu de réunions organisées entre la haute direction et les employées et employés*

**4.79** Peu de réunions ou de rencontres sont organisées entre la haute direction du service et les employées et employés. La consultation du personnel pourrait bonifier le processus d’élaboration de nouvelles pratiques de gestion qui pourraient être mieux adaptées au contexte de travail des activités d’entretien et d’exploitation. Certains exemples sont mentionnés à la section suivante.



*Des mécanismes de reconnaissance de la contribution aux résultats*

***Aucun programme formel d'appréciation annuelle du rendement***

**4.80** Actuellement, il n'existe aucun programme formel d'appréciation annuelle du rendement. L'appréciation du rendement est un outil de communication permettant à chaque employée et employé d'échanger périodiquement avec son supérieur au regard des attentes et objectifs du service. Elle facilite l'identification des cibles de développement en fonction des constats et des intérêts de chaque employée et employé et des besoins de l'organisation et elle est un préalable à l'implantation d'une culture de l'amélioration continue à la Ville.

**4.81** Il n'existe pas non plus de mécanismes formels ou informels afin de reconnaître la performance ou la réussite du personnel. Pourtant, l'individu est motivé par l'atteinte d'un besoin d'estime qui se présente en deux composantes :

- le besoin d'estime de soi, qui est satisfait lorsque les tâches sont diverses et enrichissantes pour l'employée et l'employé;
- le besoin d'estime sociale au travail, qui est satisfait lorsque la réussite de l'employée ou de l'employé est soulignée par les pairs et lorsque ses accomplissements sont reconnus par les autres.

**4.82** Dans ce contexte, ne pas établir de distinction entre les employées et employés qui fournissent l'effort à la tâche et les autres est une source de démotivation certaine et ne contribue pas à la mobilisation des ressources.



## Recommandations

**4.83** Je recommande à la Ville d’offrir des formations aux contremaîtres afin de les outiller et de développer leurs habiletés pour mobiliser leurs employées et employés. Les formations pourraient notamment inclure des thèmes tels que le leadership, la communication efficace des attentes ainsi que la rétroaction.

**4.84** Je recommande à la direction du SGI :

- de revoir les mécanismes de communication à l’intérieur du service afin de favoriser le partage des renseignements sur les orientations et les activités du service;
- d’impliquer plus activement le personnel dans les analyses ou les travaux ayant un impact sur l’amélioration des pratiques opérationnelles;
- d’implanter un programme formel d’appréciation du rendement des cols bleus;
- de mettre en place des mécanismes formels et informels de reconnaissance de la contribution aux résultats des employées et employés, par exemple en mettant de l’avant les initiatives ou actions suivantes :
  - donner une rétroaction verbale immédiate;
  - accorder de l’autonomie dans le travail (équipes autogérées);
  - valoriser le rôle et l’expertise de chacun;
  - utiliser des symboles de distinction;
  - utiliser le journal interne pour promouvoir les exploits;
  - organiser des événements spéciaux.



## Gestion financière

### *Constats*

**4.85** Plusieurs mesures ont été mises de l'avant au SGI afin de générer des économies et de sensibiliser les employées et employés du service à cet égard, par exemple :

- les investissements en efficacité énergétique qui ont permis de diminuer les coûts d'énergie de la Ville de Québec;
- la remise aux cols bleus de cartes indiquant le taux d'escompte des fournisseurs.

*L'application des garanties n'est pas exigée systématiquement auprès des entrepreneurs*

**4.86** Cependant, nos travaux nous ont permis d'identifier des façons de faire qui ne semblent pas optimales en matière d'efficacité et d'économie, par exemple :

- L'application des garanties n'est pas exigée systématiquement auprès des entrepreneurs.
- Étant donné la difficulté à faire corriger les déficiences et remplacer le matériel défectueux par l'entrepreneur, une partie des travaux est effectuée ou reprise par les cols bleus.
- La patrouilleuse ou le patrouilleur de soir ou de nuit ne peut que constater les bris. S'il effectue les menus travaux qui permettraient de sécuriser l'endroit jusqu'au lendemain, les cols bleus peuvent déposer un grief. Par exemple, dans le cas d'un bris de vitre, il ne peut la couvrir d'une planche de bois, car il doit appeler le menuisier de garde. Un appel de soir et de nuit implique le paiement minimum de trois heures de service au col bleu qui s'est déplacé, respectivement à temps et demi et à temps double. Selon l'information obtenue, près des deux tiers des appels de service de soir et de nuit pourraient être réglés par la patrouilleuse ou le patrouilleur, si la convention collective ne l'empêchait pas.

*Près des deux tiers des appels de service de soir et de nuit pourraient être réglés par la patrouilleuse ou le patrouilleur, si la convention collective ne l'empêchait pas*



***Il n’y a pas d’effet « modérateur » sur le type et la fréquence des demandes de service***

- Même si certaines demandes de la clientèle interne ne sont pas pertinentes ou pleinement justifiées, elles ne sont pas toujours remises en question. Du fait que les différentes unités d’affaires de la Ville ne se voient pas imputer le coût lié à leurs demandes, il n’y a pas d’effet « modérateur » sur le type et la fréquence de ces demandes. Par exemple, il peut arriver qu’un appel de service soit reçu par le SGI pour l’installation d’un tableau dans un bureau et que, deux jours plus tard, un appel de service soit de nouveau reçu du même demandeur afin d’installer un second tableau venant d’être reçu. Il y a raison de penser que si des coûts fixes par appel de service étaient imputés au demandeur, les demandes seraient mieux planifiées ou effectuées avec parcimonie.

***Le manque de consultation auprès des contremaîtres entraîne des efforts ou des coûts supplémentaires lors de l’entretien et de l’exploitation des immeubles***

- Le manque de consultation des contremaîtres, par la Division gestion de projets et construction ou par les ingénieurs consultants engagés par cette dernière, entraîne des efforts ou des coûts supplémentaires par la suite lors de l’entretien et de l’exploitation des immeubles. Par exemple, lors de la construction de la salle mécanique du Centre communautaire de Champigny, on n’a pas prévu l’espace requis afin d’accéder facilement aux appareils une fois la construction terminée. Puisque les contremaîtres ont une bonne connaissance des bâtisses et de ce qu’impliquent leur entretien et leur exploitation, ils sont de bons conseillers en ce qui concerne le type d’acquisition ou les choix de construction qui permettront de diminuer les coûts ultérieurs de maintenance.



## Recommandations

**4.87** Je recommande au SGI de revoir et de documenter le processus de gestion des garanties et de sensibiliser tous les employés et employées à cet effet. Par exemple, les moyens suivants pourraient être mis de l'avant :

- la production d'un manuel de gestion des garanties détaillant les types de garanties et les composantes couvertes ainsi que le transfert automatisé de l'information à jour au système Maximo;
- la désignation d'une personne responsable de l'application des garanties;
- la non-libération du paiement final avant l'acceptation finale des travaux.

**4.88** Je recommande que la patrouilleuse ou le patrouilleur de soir et de nuit soit autorisé à effectuer de menus travaux qui permettront de sécuriser les infrastructures de la Ville jusqu'au lendemain.

**4.89** Je recommande à la Ville de sensibiliser les utilisatrices et utilisateurs internes aux coûts liés à leurs demandes. En ce sens, l'implantation d'un coût de revient des activités à la Ville contribuera à cette sensibilisation.

**4.90** Je recommande au SGI d'impliquer les contremaîtres chargés de l'exploitation et de l'entretien des immeubles dans le processus d'élaboration des devis techniques, lorsque des projets sont mis de l'avant par la Division gestion de projets et construction.

## Commentaires de la direction du Service de la gestion des immeubles, en date du 20 juillet 2010

La direction du Service de la gestion des immeubles s'est dite en accord avec le contenu de ce rapport.







## CHAPITRE

# 5

### *Programme de la gestion des matières résiduelles*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---





	<b>PAGE</b>
<b>VUE D'ENSEMBLE</b>	<b>145</b>
<b>OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION</b>	<b>148</b>
<b>RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION</b>	<b>149</b>
<b>Efficacité dans la réalisation du PGMR</b>	<b>149</b>
<b>Récupération intégrale des subventions et autres revenus</b>	<b>155</b>
<b>Gestion efficace, économique et conforme des contrats</b>	<b>159</b>
<b>Coordination efficace entre les services centraux et les arrondissements</b>	<b>161</b>
<b>Gestion optimale des ressources humaines</b>	<b>163</b>

---



## VUE D'ENSEMBLE

**5.1** La Division de la gestion des matières résiduelles (DGMR) développe et gère des programmes de réduction à la source, de réutilisation, de recyclage et de valorisation des matières résiduelles. Pour ce faire, elle gère le fonctionnement d'infrastructures, telles que les écocentres, le centre de tri, l'incinérateur, les sites d'enfouissement et le site de traitement des lixiviats, met notamment en valeur l'énergie provenant de l'incinérateur et réalise le captage et la gestion des biogaz provenant des lieux d'enfouissement techniques. Cette direction coordonne l'application du *Plan de gestion des matières résiduelles* (PGMR) de la Ville et assure un soutien technique aux arrondissements.

**5.2** La DGMR dispose pour 2010 d'un budget annuel de plus de 50 M\$, soit un budget de fonctionnement de 36 M\$ et un budget d'immobilisations de 14 M\$. Elle compte 10 employées et employés permanents et 13 temporaires.

**5.3** Son mandat est double : d'abord, assurer les opérations et l'entretien courant des équipements de gestion des matières résiduelles ainsi que le développement et la construction de nouvelles infrastructures, et ensuite mettre en œuvre les programmes nécessaires pour atteindre les objectifs de valorisation du *Plan de gestion des matières résiduelles*, le tout dans le respect des obligations réglementaires applicables.

*Les infrastructures et les équipements des services de gestion et d'élimination des matières résiduelles, une valeur de 368 M\$*

**5.4** Les services de gestion et d'élimination des matières résiduelles sont en plein développement. Les infrastructures et les équipements dont la valeur totalisait 368 M\$ en 2008 sont : le centre de tri, les réseaux d'écocentres, l'incinérateur, la station de traitement des boues d'épuration, le lieu d'enfouissement sanitaire (LES), le lieu d'enfouissement technique (LET), le traitement des lixiviats du lieu d'enfouissement. À ces infrastructures et équipements s'ajoutera d'ici 2012-2013 un centre de compostage des matières organiques putrescibles.

**5.5** Ces infrastructures et équipements ont généré en 2009 des revenus de près de 16 M\$, dont 8,3 M\$ provenant de la vente de vapeur de l'incinérateur à une entreprise et 5 M\$ de ristournes gouvernementales se rapportant au volume de matières résiduelles recyclées, déduction faite des redevances versées pour chaque tonne de matières résiduelles éliminées. Les autres revenus d'environ 2,5 M\$ proviennent notamment d'ententes de services avec des municipalités régionales de comté (MRC) et des clients privés.

**5.6** Le volume de matières résiduelles traitées totalisait 541 600 tonnes en 2008 et était en augmentation continue d'une année à l'autre d'environ onze mille tonnes.



**5.7** Afin de s’acquitter de son mandat d’élimination et de valorisation des matières résiduelles, la DGMR compte sur un mode de fonctionnement basé sur le recours à la sous-traitance pour l’opération des ouvrages et des activités, par l’octroi d’une centaine de contrats de toute nature. La dizaine d’employées et employés professionnels de la division gèrent l’ensemble de ces contrats et en assurent le suivi.

**5.8** Les opérations de la DGMR sont encadrées par le *Plan de gestion des matières résiduelles* de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ). Le PGMR est un cadre de planification régionale pour la gestion des matières résiduelles, adopté en avril 2005 et étalé sur 20 ans. Le PGMR découle de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles 1998-2008* inscrite dans la *Loi sur la qualité de l’environnement*, ce qui lui confère un caractère obligatoire.

**5.9** Afin de se conformer au PGMR et de s’acquitter de sa mission, la DGMR réalise une dizaine de programmes permanents avec ses 23 employées et employés et ses sous-traitants. Ces programmes se déclinent en un ensemble d’activités et de projets de développement couvrant, entre autres, la valorisation des matières organiques et de la collecte sélective (y compris la distribution et l’entretien des bacs roulants), le traitement et autres activités.

**5.10** En lien avec ces programmes et les opérations courantes, plusieurs projets sont en cours ou en voie d’implantation dont la modernisation du centre de tri, la modernisation de l’incinérateur, l’aménagement d’un réseau d’écocentres, un projet pilote de collectes des résidus organiques, la mise en œuvre d’une station de traitement des eaux de lixiviation ainsi que l’établissement d’un centre de traitement des résidus alimentaires.

*Plusieurs défis dont notamment le maintien de la capacité de traitement des matières résiduelles*

**5.11** La DGMR fait face à plusieurs défis dont notamment le maintien de la capacité de traitement des matières résiduelles à long terme et l’atteinte de cibles de profitabilité et de performance sur la réduction et sur la valorisation des matières résiduelles.



**5.12** Pour surmonter ces défis, la DGMR doit travailler en collaboration avec d'autres services de la Ville ainsi que les arrondissements qui doivent prendre en charge la collecte des matières résiduelles sur leur territoire. Outre les arrondissements, ses collaborateurs sont notamment les différents services centraux de la Ville, la Communauté métropolitaine de Québec et les municipalités participantes ainsi que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). À cette liste s'ajoutent également de nombreux consultants, de fabricants et d'exploitants œuvrant dans le domaine de la gestion des matières résiduelles.

***Le taux de valorisation a atteint 46 % en 2008***

**5.13** Le principal indicateur de performance de la DGMR est le pourcentage de matières valorisées sur l'ensemble des matières résiduelles produites et collectées. En 2008, ce taux de valorisation (ou taux de diversion) global a atteint 46 % (23 % en 2004) alors que l'objectif fixé par le PGMR était de 60 %.



## **OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION**

**5.14** En vertu des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai procédé à une vérification d'optimisation des ressources de la Division de la gestion des matières résiduelles (DGMR) du Service des travaux publics de la Ville de Québec.

**5.15** Mes travaux de vérification ont porté sur l'ensemble des opérations de la DGMR visant, entre autres, l'application du programme de gestion des matières résiduelles de la Ville de Québec. Pour ce faire, j'ai utilisé comme cadre de référence l'environnement légal et réglementaire auquel sont assujetties ces opérations ainsi qu'un ensemble de saines pratiques de gestion reconnues.

**5.16** Les objectifs de vérification retenus dans l'examen des opérations de la DGMR sont au nombre de cinq. Pour chacun, des critères furent établis en fonction du cadre légal et réglementaire et d'un ensemble de saines pratiques de gestion.





## RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

*La mise en place du traitement des matières organiques contribuera à augmenter le taux de valorisation*

**5.17** En 2008, le taux de valorisation des matières résiduelles avait atteint 46 % alors que l'objectif fixé dans le programme de gestion des matières résiduelles était de 60 %. Pour atteindre cet objectif et même le dépasser, la Ville doit considérer des opportunités de valorisation de matières résiduelles non exploitées et y consacrer les ressources nécessaires. Elle doit de plus sensibiliser et informer davantage sa population sur les enjeux de la gestion des matières résiduelles. La mise en place du traitement des matières organiques contribuera à augmenter le taux de valorisation.

**5.18** La DGMR doit asseoir plus solidement la structure de son personnel et ne plus confier à du personnel temporaire des responsabilités de nature permanente.

**5.19** La Ville récupère l'ensemble des subventions et des revenus rattachés à la gestion des matières résiduelles. Elle doit cependant augmenter la qualité du contrôle interne exercé sur certaines opérations et parfaire ses grilles tarifaires.

**5.20** La Ville doit harmoniser les outils qu'elle s'est donnés pour gérer les différents contrats qu'elle accorde pour le traitement des matières résiduelles.

**5.21** La Ville doit favoriser une meilleure coordination entre les arrondissements et la DGMR dans la détermination des calendriers et des circuits de collectes des matières résiduelles et favoriser l'établissement de contrats standards auprès des fournisseurs.

### **Efficacité dans la réalisation du PGMR**

**5.22** L'objectif de vérification poursuivi est de s'assurer que des mesures suffisantes sont en place pour atteindre les objectifs et les cibles du PGMR visant à détourner de l'élimination et à mettre en valeur le maximum du potentiel valorisable des matières résiduelles, tout en assurant la pérennité et le maintien de la capacité à long terme de traitement des infrastructures et des équipements.



**5.23** Afin d’atteindre un tel résultat, les programmes permanents de la Ville en matière de gestion de matières résiduelles doivent être en adéquation par rapport aux objectifs du PGMR. Des processus doivent assurer le déploiement optimal et en temps opportun de ces programmes ainsi que la pérennité des infrastructures et des équipements de traitement centralisé des matières résiduelles ainsi que leur valorisation.

**5.24** De plus, une communication et une sensibilisation efficaces auprès des intervenants de la Ville et des citoyennes et citoyens doivent contribuer à amener un changement de mentalité et de perception à l’égard des matières résiduelles. Enfin, la Ville doit afficher une conduite exemplaire sur la gestion de ses matières résiduelles et produire à cet égard une reddition de comptes adéquate.

#### *Cadre légal et réglementaire*

*La gestion des matières résiduelles, un domaine qui a grandement évolué au cours des dernières années*

**5.25** La gestion des matières résiduelles est un domaine qui a grandement évolué au cours des dernières années. Consistant auparavant en une gestion des collectes et de l’élimination des déchets, la gestion des matières résiduelles est dorénavant une gestion intégrée et systémique de l’ensemble des matières résiduelles visant en priorité à les valoriser (réduire, réutiliser, recycler, composter, etc.), dans une perspective de développement durable et de respect des obligations environnementales.

**5.26** La valorisation implique notamment une gamme d’infrastructures, d’équipements et de technologies de plus en plus raffinées et complexes, qu’il s’agisse de centre de tri, de collectes à trois voies, de compostage, d’incinération, d’enfouissement, de collectes des encombrants selon leur nature, de biométhanisation, etc.

**5.27** Conséquemment, les cadres légaux et réglementaires encadrant la gestion des matières résiduelles sont relativement étoffés et directifs. Le PGMR de la CMQ, qui en est une des résultantes et que la Ville est tenue de respecter, trace la route à long terme pour la gestion des matières résiduelles.

**5.28** La *Loi sur la qualité de l’environnement* comporte deux règlements portant respectivement sur l’enfouissement et l’incinération des matières résiduelles ainsi que sur les redevances exigibles pour l’élimination des matières résiduelles (10,73 \$ par tonne éliminée en 2009). À cette Loi se rattache également un programme de redistribution aux municipalités des redevances pour l’élimination des matières résiduelles.



**5.29** De plus, en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur la société québécoise de récupération et de recyclage*, les municipalités reçoivent une compensation annuelle correspondant à un pourcentage des coûts relatifs au recyclage des matières résiduelles.

**5.30** Finalement, le projet de la nouvelle politique québécoise de gestion des matières résiduelles annoncé le 25 novembre 2009 fait en sorte que les redevances sur les matières éliminées vont doubler à compter d'avril 2010 en passant de 10,73 \$ à plus de 20 \$ la tonne éliminée. L'effet de cette augmentation basée sur le volume des matières résiduelles de 2008 serait de 2,7 M\$.

### *Performance globale en matière de gestion des matières résiduelles*

*En 2008, le taux de valorisation des matières résiduelles avait atteint 46 % alors que l'objectif fixé était de 60 %*

**5.31** En 2008, selon l'information fournie, le taux de valorisation global des matières résiduelles à la Ville avait atteint 46 % alors que l'objectif fixé par le PGMR était de 60 %. Il faut se rappeler que ce taux correspond au total des matières résiduelles valorisées (recyclées, compostées, revendues, etc.) par rapport au total des matières générées (collectées ou recueillies).

**5.32** Certaines villes du Québec ont atteint en 2009 la cible de 60 % et ont « remonté la barre » à 75 %. Il va sans dire que plus la Ville augmentera son taux de valorisation, plus elle réduira ses redevances payables selon le nombre de tonnes éliminées, d'autant plus que les redevances sur les tonnes éliminées passeront de 10,73 \$ à plus de 20 \$ par tonne éliminée à compter d'avril 2010. Si l'objectif de 60 % avait été atteint, les redevances payées par la Ville sur les tonnes éliminées auraient été inférieures de près de 800 000 \$. Il faut toutefois mentionner que le retard dans la mise en place du traitement des matières organiques a nuï à l'atteinte du taux de valorisation fixé par le PGMR.

### *Amélioration de la valorisation des matières résiduelles*

*Le traitement des matières organiques a fait l'objet de projets pilotes en 2008 et 2009*

**5.33** Le traitement des matières organiques a fait l'objet de projets pilotes en 2008 et 2009 dans certains secteurs de la Ville. La DGMR en est maintenant rendue, à compter de 2010, à l'étape de la mise en œuvre de la troisième voie (collectes des matières organiques) sur l'ensemble du territoire de la Ville ainsi que de la planification d'un mode de gestion des matières collectées et de valorisation, impliquant possiblement une technologie de biomécanisation à même un centre de traitement des résidus alimentaires.



***Le défi en matière de valorisation, compléter la mise à niveau du centre de tri***

**5.34** Du côté des matières recyclables, le défi en matière de valorisation consiste à compléter la mise à niveau du centre de tri et ainsi améliorer son taux de valorisation. Le centre doit également revoir ses activités de tri de manière à ce qu'elles soient moins centrées sur le tri du papier et par conséquent mettre davantage d'emphase sur les autres matières, telles que le plastique. De plus, la DGMR vise à élargir la collecte sélective au secteur multilogement (plus de 12 logements) ainsi qu'auprès des entreprises.

***Gestion de l'incinérateur***

**5.35** En janvier 2009, la Ville octroyait à une firme, par un contrat d'une durée de 16 années, l'exploitation de l'incinérateur à des conditions entraînant une économie annuelle d'environ 1,4 M\$ par année par rapport aux conditions précédentes.

**5.36** Un examen du mode d'exploitation de l'incinérateur réalisé en 2007 par la DGMR soulevait des incertitudes relatives à l'opération des équipements de l'incinérateur (dans un contexte de modernisation parallèlement à la continuation de l'exploitation), à la complexité du suivi des rendements et de la performance de l'opérateur ainsi qu'aux risques de litige avec ce dernier.

***La modernisation de l'incinérateur, un investissement de 60 M\$ sur une durée de cinq ans***

**5.37** Le projet de modernisation de l'incinérateur, débuté en 2006 et qui se prolongera jusqu'à l'hiver 2011, nécessitera un investissement de 60 M\$ sur une durée de cinq ans. Il en résulte que la gestion de l'incinérateur est devenue plus difficile en raison de sa modernisation et de la nécessaire continuation de son exploitation.

**5.38** De plus, dans le cas de périodes où l'incinérateur ne fournit pas à la demande, principalement en raison de son exploitation continue à la quasi-limite de sa capacité et des variations saisonnières des tonnages, des mesures spéciales de détournement des matières résiduelles par camion et de dispositions alternatives d'enfouissement doivent alors être appliquées.

**5.39** Cette situation implique des coûts additionnels et possiblement une réduction de la durée de vie du lieu d'enfouissement technique (LET) si un volume élevé de tonnes détournées devait être fréquemment enfoui au LET dû à un manque de capacité temporaire à l'incinérateur. Il va sans dire que ces détournements ont de plus un impact monétaire et environnemental lié au transport des matières à éliminer vers le LET situé à Saint-Tite-des-Caps.



### *Centre de tri*

*Une information plus détaillée sur la nature des rejets pourrait indiquer des pistes d'amélioration sur le traitement des matières à recycler*

**5.40** La DGMR produit un tableau de statistiques nommé « Compilation des quantités du centre de tri selon les matières recyclées » qui présente essentiellement les quantités entrantes et sortantes selon leur nature. Toutefois, ce rapport ne présente que globalement les rejets des matières non recyclées et confiées à l'élimination. Une information plus détaillée sur la nature des rejets pourrait indiquer des pistes d'amélioration sur le traitement des différentes matières à recycler.

### *Choix des projets et marge de manœuvre de la DGMR*

*Il demeure plusieurs opportunités de valorisation non exploitées*

**5.41** Bien que plusieurs projets valables et rentables aient été mis de l'avant dans le passé, il demeure plusieurs opportunités de valorisation présentement non exploitées en raison des critères actuels de choix de projets et des ressources limitées de la DGMR.

**5.42** Par exemple, plusieurs projets ont été reportés dans le temps, tels que la collecte à trois voies sur l'ensemble du territoire, la collecte sélective du secteur multilogement (12 logements et plus) et, auprès des entreprises, le projet « Ville sans sacs », les programmes d'éducation et de sensibilisation de la population, etc.

### *Communication*

*Ce sont les efforts d'éducation qui généralement amènent à un changement du comportement de la population*

**5.43** La DGMR dispose d'un programme spécifique visant l'information, la sensibilisation et l'éducation destinées aux citoyennes et citoyens. Il se décline en un ensemble d'activités concrètes et jugées prioritaires. Les efforts à ce jour ont été concentrés sur l'information et la sensibilisation. Or, ce sont les efforts d'éducation qui généralement amènent à un changement du comportement de la population; changement qui devient de plus en plus critique pour assurer l'atteinte des objectifs du PGMR et l'augmentation du taux global de valorisation. La capacité de réalisation de ces activités est limitée au fait qu'une seule ressource est assignée à ce programme, ayant pour conséquence de retarder ou prolonger sa mise en œuvre.



### ***Conduite de la Ville en matière de gestion des matières résiduelles***

**5.44** Pour donner l'exemple, l'administration de la Ville a mis de l'avant un ensemble d'initiatives lui permettant de s'améliorer à même ses propres activités au niveau de la gestion des matières résiduelles, notamment :

- la *Politique d'approvisionnement* avec un volet développement durable (exigences contractuelles);
- l'impression recto verso;
- la récupération des cartouches d'encre;
- l'achat de biens durables;
- le recyclage dans certains immeubles de la Ville;
- la récupération des déchets sur la voie publique et dans les parcs.

### ***Reddition de comptes***

**5.45** En matière d'information de gestion, la DGMR produit un ensemble de tableaux permettant de faire le suivi des tonnages de matières résiduelles par type de matière. De plus, la DGMR établit périodiquement le coût moyen global de traitement par tonne, mais sans distinguer le coût moyen selon le type de matières résiduelles.



## Recommandations

**5.46** Je recommande d'analyser les activités du centre de tri afin que le tri des matières autres que le papier soit optimisé, le cas échéant.

**5.47** Je recommande qu'une analyse des différents risques auxquels est exposé le fonctionnement de l'incinérateur par sa modernisation soit effectuée et que des moyens soient pris pour les contrer.

**5.48** Je recommande d'améliorer l'information sur les quantités traitées par le centre de tri de manière à pouvoir connaître la performance (taux de rejets) par type de matière.

**5.49** Je recommande que la Ville prenne davantage en compte plusieurs opportunités de valorisation de matières résiduelles présentement non exploitées en tenant compte de la nouvelle politique gouvernementale qui récompense dans une plus grande mesure les villes performantes en matière de gestion des matières résiduelles.

**5.50** Je recommande que la Ville consacre plus de ressources nécessaires pour éduquer, informer et sensibiliser davantage sa population sur la gestion des matières résiduelles, principalement en prévision de la mise en marche prochaine de la collecte des matières organiques.

**5.51** Je recommande que la DGMR se dote d'un système d'information de gestion lui permettant d'établir périodiquement le coût net moyen par type de matières résiduelles.

## Récupération intégrale des subventions et autres revenus

**5.52** La Ville doit s'assurer que tous les revenus auxquels elle a droit en matière de la gestion de matières résiduelles sont dûment perçus.

**5.53** Des processus doivent permettre d'obtenir intégralement les subventions, ristournes et compensations auxquelles la Ville a droit à l'égard de la gestion des matières résiduelles. La Ville doit procéder à une tarification suffisante et équitable des revenus pouvant être tirés des services rendus par ses infrastructures et ses équipements, notamment l'incinérateur, le LET et les écocentres. De plus, des systèmes doivent assurer une facturation et un recouvrement intégral de ces revenus. Enfin, les risques de fraude et de détournement de fonds auprès du personnel et des fournisseurs impliqués doivent être gérés efficacement.



### *Vigie, processus et contrôles de perception de revenus*

**5.54** L'équipe de la DGMR compte sur un ensemble de mécanismes permettant d'assurer une vigie en matière de programmes touchant les matières résiduelles. Les représentants de la DGMR sont dans ce cadre membres actifs des associations suivantes :

- l'Association de RÉSEAU environnement (Québec);
- l'Association des organismes municipaux de gestion des matières résiduelles (OMGMR);
- the Solid Waste Association of North America (SWANA);
- l'Association Scientifique et Technique pour l'Eau et l'Environnement (ASTEE);
- le réseau bilatéral au sein de l'Union des municipalités du Québec.

**5.55** Les revenus de la Ville de Québec en matière de gestion des matières résiduelles, autres que les revenus de taxation, sont de trois catégories : ceux de vente de vapeur, ceux des programmes d'aide gouvernementaux ainsi que ceux provenant de la tarification de la clientèle externe.

*Un ensemble de contrôles satisfaisants sur la perception des revenus*

**5.56** La DGMR dispose de processus et de plusieurs systèmes servant à la perception des revenus. Nous avons pu nous assurer de la présence d'un ensemble de contrôles sur la remise exacte et intégrale des redevances exigibles par le gouvernement du Québec ainsi que sur la perception intégrale des revenus de vente de vapeur, de ristournes gouvernementales ainsi que ceux de la clientèle externe. Un ensemble de contrôles de validation, d'accès et de conciliations permet de s'en assurer.





### *Vente de la vapeur de l'incinérateur*

***La vente de vapeur  
de l'incinérateur,  
un effet bénéfique  
pour  
l'environnement***

**5.57** Le contrat de vente de vapeur de l'incinérateur à une entreprise, échéant en 2024, a généré en 2009 des revenus de 8,3 M\$. Ce contrat de vente de vapeur constitue une solution avantageuse pour les deux parties à plusieurs points de vue. D'une part, elle génère une rentrée de fonds considérable pour la Ville. Elle permet aussi à une entreprise située à proximité de l'incinérateur de bénéficier de cette source d'énergie à un coût raisonnable. De plus, le fait que cette dernière utilise de la vapeur au lieu du gaz naturel comme source d'énergie a un effet bénéfique pour l'environnement.

### *Gestion des balances*

**5.58** La Ville dispose d'un ensemble de contrôles au niveau de ses balances (2 incinérateurs, centre de tri et LET) assurant la précision des mesures de poids pour les quantités entrantes et sortantes de ses installations de gestion des matières résiduelles.

**5.59** À l'incinérateur, ce sont des employées et des employés de la Ville qui interviennent à titre de préposées et de préposés à la balance. Par ailleurs, pour le centre de tri, c'est le fournisseur chargé de sa gestion qui fournit une ressource pour opérer la balance. Il existe donc un risque de conflit d'intérêts pour le fournisseur qui établit lui-même le volume de matières résiduelles à la base de sa facturation à la Ville.

### *Écocentres*

**5.60** Les paiements des particuliers qui sont dus en vertu de la politique de tarification de la Ville se font principalement en espèces. Un ensemble de contrôles contribue à assurer que toutes les sommes reçues sont déposées aux comptes bancaires de la Ville. Par contre, j'ai noté que des sommes peuvent demeurer un certain temps dans le coffre-fort avant d'être déposées à la banque.

**5.61** Toutes les matières sortant des écocentres sont transportées et valorisées par des entreprises que la Ville rémunère essentiellement pour le transport des matières vers les divers sites de valorisation ou d'élimination, le cas échéant. Ce sont ces entreprises qui mesurent les quantités qu'ils transportent par leur balance située à l'entrée de leur site de traitement. Il n'existe présentement pas de contrôle permettant de s'assurer que les quantités sortant des écocentres correspondent à celles facturées par les fournisseurs de transport et de valorisation des matières.



**5.62** Présentement, seuls les métaux apportés dans les écocentres sont revendus à un certain tarif en fonction du marché par le biais d'un contrat accordé à un entrepreneur spécialisé dans le métal. Ce contrat génère des revenus nets pour la Ville d'environ 60 000 \$. Comme pour les autres matières, c'est l'entreprise elle-même qui pèse les métaux qu'elle reçoit.

#### *Cadre de taxation et de tarification*

**5.63** La Ville facture aux contribuables les services de la gestion des matières résiduelles par le biais d'une taxe de service pour le résidentiel et le non résidentiel. La tarification établie pour les matières résiduelles tient compte de l'ensemble des coûts de gestion des matières résiduelles. L'objectif de ces taxes est de récupérer l'ensemble des coûts de gestion des matières résiduelles, déduction faite des revenus que cette gestion génère, à l'exception des revenus de vente de vapeur qui sont comptabilisés aux revenus généraux de la Ville.

**5.64** Par ailleurs, plusieurs services sont tarifés directement à des citoyennes et citoyens de Québec ou à la clientèle hors territoire selon le principe d'utilisateur-payeur. Il s'agit des matières résiduelles qui sont apportées directement à l'incinérateur (particuliers, autres MRC), dans les écocentres (pour tout volume excédant un certain seuil) ainsi qu'au LET (particuliers, autres MRC).

**5.65** La DGMR dispose de quelques grilles permettant de reconstituer l'ensemble de ses tarifs, et ce, selon des formats différents ne faisant pas ressortir tous les éléments pertinents, telle la portion du tarif liée à la redevance gouvernementale.



## Recommandations

**5.66** Je recommande qu'une personne autre qu'une employée ou qu'un employé de l'opérateur du centre de tri soit responsable de la balance. Cette personne doit être indépendante de l'opérateur.

**5.67** Je recommande d'effectuer plus fréquemment le dépôt bancaire des recettes produites par les écocentres.

**5.68** Je recommande que la Ville s'assure du caractère raisonnable des quantités qui lui sont facturées à la sortie des écocentres.

**5.69** Je recommande à la DGMR et à la direction des finances d'établir une seule grille des tarifs complète et uniforme, pour l'ensemble de la tarification des matières résiduelles comprenant les tarifs aux fins de la taxation municipale et ceux pour les utilisateurs-payeurs et les MRC clientes. Cette grille comprendrait tous les tarifs relatifs aux collectes à l'incinérateur, au centre de tri, au lieu d'enfouissement ainsi qu'aux écocentres. Cette grille ferait également ressortir les composantes des coûts récupérés et des redevances perçues.

## Gestion efficace, économique et conforme des contrats

**5.70** La Ville doit s'assurer que tous les contrats qu'elle accorde dans la gestion des matières résiduelles sont conformes au cadre réglementaire applicable, favorisent l'efficacité, l'efficience et l'économie et qu'un suivi adéquat en est réalisé.

**5.71** Pour ce faire, les contrats doivent être octroyés conformément aux lois, règlements et politiques de la Ville et cela dans un contexte de saine compétition moyennant un partage de risques entre la Ville et les fournisseurs. Enfin, ces derniers doivent être encadrés et suivis de manière à assurer le respect des clauses contractuelles et une saine gestion des risques d'exploitation.

### *Gestion des contrats à la DGMR*

**5.72** La DGMR gère deux types de contrats, soit ceux aux fins de l'opération des installations de traitement des matières résiduelles et ceux relatifs aux projets de développement dans le cadre du *Programme triennal d'immobilisations* (PTI) de la Ville.



**5.73** Les contrats relatifs à la gestion des matières résiduelles sont nombreux et importants en valeur monétaire. Ainsi, les contrats représentent une portion très importante du budget d'exploitation et du budget d'immobilisations de la DGMR.

**5.74** Le mode de gestion de la DGMR est axé sur la gérance, la sous-traitance et la supervision des contrats par une équipe de ressources professionnelles. Chaque contrat est assigné et suivi par une employée ou un employé de la division. La gestion des contrats suit un processus en quatre grandes étapes, soit l'établissement du devis, l'appel d'offres, l'octroi du contrat et le suivi.

*Les contrats sont offerts dans un contexte d'équité et de saine compétition*

**5.75** Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons analysé un échantillon de contrats d'opération et de projets de développement accordés par la Ville à différents fournisseurs. Nous avons pu nous assurer que les contrats sont octroyés conformément aux lois, règlements et politiques de la Ville. Les contrats sont offerts dans un contexte d'équité et de saine compétition eu égard à l'information que nous avons pu obtenir.

**5.76** Les appels d'offres examinés relatifs à l'octroi de ces contrats ont permis, dans la majorité des situations, de recevoir plus d'une offre de service et d'octroyer le contrat au plus bas soumissionnaire. Par ailleurs, des contrats ont dû être attribués sur la base d'une seule ou de quelques soumissions déposées, principalement en raison du caractère relativement nouveau, sur mesure et spécialisé des services demandés, du peu de fournisseurs capables de rendre de tels services pour ce qui est de la gestion des matières résiduelles et de la rareté relative des expertises requises.

*Bien que non uniformisé, le suivi exercé sur les fournisseurs et les contrats est satisfaisant*

**5.77** De plus, j'ai examiné le suivi des fournisseurs et des contrats exercé par les chargés de projets de la DGMR et je conclus que ce suivi est satisfaisant et tient compte des risques, et ce, malgré qu'il soit dans une certaine mesure informel et différent d'un chargé de projets à l'autre en termes d'activités et d'outils de suivi. Par exemple, la gestion des projets en cours de réalisation est effectuée au moyen du logiciel Excel par le biais de programmes développés par chacun des chargés de projet individuellement.

**5.78** Ce suivi informel et non uniformisé augmente le risque que la qualité du suivi varie dans le temps en fonction de la disponibilité des chargés de projet.



**5.79** La DGMR a éprouvé des difficultés avec la firme exploitant par contrat le centre de tri en 2008 et 2009. Cette firme avait hérité de ce contrat à la suite de l'acquisition de l'ancien exploitant et n'obtenait pas les résultats escomptés, notamment en raison d'une baisse importante des prix du marché des matières secondaires recyclées en 2009.

**5.80** En référence à l'avis de cessation de l'exploitant du centre de tri et à une négociation pour l'achat par la Ville des équipements du centre de tri, une entente provisoire a été négociée avec un nouvel exploitant en 2009 pour terminer le contrat. Une entente à long terme doit être convenue d'ici la fin de 2010 pour assurer la pérennité de l'exploitation du centre de tri.

### **Recommandation**

**5.81** Je recommande à la DGMR d'harmoniser ses outils de gestion de projets afin de produire une information complète et cohérente sur l'ensemble des projets et contrats d'opération de la DGMR.

### **Coordination efficace entre les services centraux et les arrondissements**

**5.82** Les arrondissements de la Ville ont la responsabilité de procéder à la collecte des matières résiduelles alors que leur traitement et leur disposition sont effectués par la DGMR. Il doit donc y avoir entre ces entités administratives une coordination efficace afin d'optimiser la gestion des matières résiduelles sur l'ensemble de son territoire.

*Une vision  
d'ensemble qui doit  
transcender les  
frontières  
physiques des  
arrondissements*

**5.83** Il existe, à mon avis, des opportunités de réduction de coûts ou d'évitement d'augmentations éventuelles liées à une vision d'ensemble des coûts des circuits de collectes et du processus de traitement des matières résiduelles. Ces opportunités, qui ne sont présentement pas saisies, sont notamment liées à une vision qui transcende les frontières physiques des arrondissements. Il s'agit entre autres de prendre exemple sur le mode de fonctionnement et de coordination présentement établi par la refonte en 2009 des circuits de collectes des arrondissements La Cité–Limoilou et des Rivières avec une perspective transcendant les limites géographiques de ces arrondissements pris isolément.



*Une révision des circuits permettrait d'optimiser la masse critique de certains types de clientèle*

**5.84** Par exemple, une révision des circuits permettrait d'optimiser la masse critique de certains types de clientèle. Le regroupement de certains types de collectes avec peu de masse critique permettrait de maximiser les déplacements de camions pleins.

**5.85** Des redistributions territoriales permettraient d'optimiser les circuits « naturels » qui passeraient sur plus d'un arrondissement et ainsi minimiser les déplacements de camions non pleins. Finalement, une révision des circuits permettrait de réduire les coûts de transport en minimisant les distances parcourues, en maximisant les déplacements vers les sites centraux avec des camions pleins, en minimisant les temps d'attente à l'incinérateur et au centre de tri, etc.

**5.86** À titre indicatif, toute réduction d'une minute d'attente en moyenne par camion à l'incinérateur représente environ 75 000 \$ par année de moins en coûts de transport (compensations aux entrepreneurs, considérant 100 \$/heure et 45 000 voyages par année). Une telle révision permettrait aux fournisseurs d'optimiser l'utilisation de leur flotte de camions (calendriers, équipe de jour versus équipe de soir, etc.) et ces économies se refléteraient dans les coûts de leurs soumissions. La DGMR devrait être consultée et faire considérer les facteurs de coûts de transport et de traitement des matières résiduelles lorsque les paramètres de la collecte auraient une incidence sur ces coûts.

*Le renouvellement des contrats de collectes n'est pas suffisamment étalé dans le temps*

**5.87** Le renouvellement des contrats de collectes n'est pas suffisamment étalé dans le temps, ce qui peut amener une trop grande concentration chez les fournisseurs qui ont la capacité de contracter sur plusieurs contrats et un climat ne favorisant pas la saine compétition dans ce domaine. Présentement, il n'y a pas de contrats standards pour la collecte des déchets et des matières recyclables d'un arrondissement à l'autre. La DGMR est consultée pour ce qui est des devis et n'a pas de pouvoir décisionnel en cette matière.



## **Recommandations**

**5.88** Je recommande de revoir et d'harmoniser les calendriers des collectes de manière à mieux répartir les tonnages collectés tout au long de la semaine, voire de la journée, et ainsi minimiser les coûts de transport et d'attente à l'entrée des sites de traitement.

**5.89** Je recommande d'étendre à l'ensemble du territoire de la Ville l'initiative récente entre deux arrondissements en ce qui concerne leurs circuits des collectes.

**5.90** Je recommande d'étaler les dates de fin de contrat dans le temps de manière à maintenir un climat de saine concurrence.

**5.91** Je recommande une coordination plus étroite entre les arrondissements et la DGMR en ce qui a trait à la détermination des calendriers et des circuits de collectes ainsi qu'à l'établissement d'un devis standard pour les contrats de collectes.

## **Gestion optimale des ressources humaines**

**5.92** La DGMR doit s'assurer de la qualité de la gestion des ressources humaines à l'égard du recrutement, des plans de relève, de l'évaluation et de la formation de ses employées et de ses employés. Elle doit de plus répartir de façon adéquate les responsabilités entre son personnel temporaire et son personnel permanent.

**5.93** Afin d'atteindre ces objectifs, la DGMR doit se munir de mécanismes de dotation permettant d'obtenir les ressources humaines de qualité en temps opportun et en nombre suffisant. Des attentes précises doivent être fixées aux employées et aux employés et être à la base de leur évaluation. De plus, des mécanismes en place doivent favoriser le maintien et le développement de leurs connaissances et de leurs compétences, ainsi que leur mobilisation et leur rétention à long terme.

**5.94** Enfin, la répartition des responsabilités attribuées aux employées et aux employés permanents et aux employées et aux employés temporaires doit tenir compte de la nature des travaux effectués qui leur sont confiés.



**5.95** La gestion des matières résiduelles est un domaine qui a évolué de façon importante depuis les cinq dernières années et dont la portée et la complexité ne vont que continuer d’augmenter dans les prochaines années. La DGMR dispose présentement d’une combinaison de ressources permanentes et temporaires. Le personnel permanent est affecté principalement aux activités reliées à l’élimination des matières résiduelles alors que le personnel temporaire l’est pour les activités de valorisation.

#### *Difficultés d’attraction et de rétention*

**5.96** Le personnel temporaire est essentiellement affecté à des activités plus récentes liées notamment au recyclage, au compostage et aux écocentres.

#### *Les départs d’employées et d’employés expérimentés*

**5.97** La DGMR a subi des départs d’employées et d’employés expérimentés au cours des dernières années, notamment en raison de leur statut temporaire. Le statut « temporaire » ne contribue pas à attirer des candidates et candidats expérimentés, nécessite des efforts importants d’encadrement et fait en sorte que les risques de départ sont plus grands.

**5.98** Au cours des dernières années, la DGMR a vécu des difficultés de rétention du personnel temporaire dont l’apprentissage nécessite des efforts importants en termes d’efforts de supervision, d’encadrement, d’assistance professionnelle, de transfert d’expertise et de connaissances.

**5.99** La gestion des matières résiduelles est en effet un créneau spécialisé émergent où le bassin d’emplois et de ressources professionnelles compétentes est relativement petit au Québec. Ceci occasionne, il va sans dire, des difficultés de recrutement de personnel spécialisé dans un contexte où l’attraction du secteur privé est grande. Cet état de fait a pour conséquence de limiter ou freiner la capacité de la DGMR de réaliser les projets et programmes prévus au PGMR et de limiter sa capacité d’encadrer les consultants, les firmes sous contrat et les sous-traitants.

**5.100** Ces difficultés de recrutement de personnel spécialisé exposent la Ville à des risques importants autant dans la mise en marche et le fonctionnement de ses projets ou de ses programmes prévus au PGMR que dans l’opération de ses infrastructures dédiées au traitement des matières résiduelles.





### **Relève de main-d'œuvre de la DGMR**

***La DGMR fait face à plusieurs enjeux de relève de main-d'œuvre***

**5.101** La DGMR fait face à plusieurs enjeux de relève de main-d'œuvre. Elle devra pourvoir des postes d'encadrement aussi stratégiques que celui de directeur de la division ou de chef d'équipe et mettre en place un plan de relève pour les postes professionnels à expertise très spécialisée et critique. Plusieurs postes professionnels de projets devront également être pourvus.

### ***Évaluation du personnel***

**5.102** Les membres du personnel de niveau sénior ne sont pas évalués formellement sur une base annuelle.

### **Recommandations**

**5.103** Je recommande de mettre en place un plan de gestion de la relève et d'améliorer les mécanismes de rétention du personnel, notamment par un meilleur alignement entre les postes et leur nature permanente.

**5.104** Je recommande que tous les membres du personnel de la division soient évalués formellement une fois par année.

### **Commentaires de la Direction générale adjointe à la coordination des arrondissements, en date du 4 juin 2010**

*« En février 2008, le maire de la ville a lancé le défi de transformer la Ville en une organisation performante en faisant appel à tout le personnel. Ainsi, 25 chantiers ont été identifiés pour concrétiser cette orientation. Un des ces chantiers, le chantier numéro 6, porte sur l'analyse de la collecte des matières résiduelles. Un premier résultat de ce chantier a été de donner à contrat la collecte des ordures à l'entreprise privée sur l'ancien territoire de la Ville de Québec (arrondissements de La Cité–Limoilou et des Rivières). Ce travail était effectué auparavant par des employés de la Ville.*



*Le chantier a également examiné les questions soulevées dans votre rapport :*

- *l'harmonisation des calendriers des collectes;*
- *la révision des circuits de collectes;*
- *l'étalement des dates de fin de contrat;*
- *la coordination des calendriers et des circuits de collectes entre les arrondissements et la DGMR;*
- *l'établissement d'un devis standard pour les contrats de collectes.*

*Les recommandations du chantier, identifiées en 2009, vont dans le sens de vos recommandations et visent à les mettre en application. »*

#### **Commentaires du Service des travaux publics, en date du 4 juin 2010**

*« Taux de valorisation :*

*À la section 3.1.2<sup>11</sup>, vous indiquez le taux de valorisation global des matières résiduelles à la Ville de Québec. Ce taux est passé de 23 % en 2004 à 46 % en 2008. L'objectif à atteindre au PGMR était de 60 %, comme le demandait la Politique de gestion des matières résiduelles du gouvernement du Québec.*

*Il est pertinent de mentionner que ce même indicateur, pour l'ensemble du secteur municipal au Québec, a atteint 38 % en 2008. L'objectif commun à toutes les municipalités du Québec, pour 2008, était de 60 %. À cet effet, le bilan 2008 publié par Recyc-Québec précise que le « taux de récupération de 36 %, atteint en 2008 par le secteur municipal au Québec, est dû principalement à une faible quantité (12 %) de matières organiques récupérées ». En général, les villes du Québec ont progressé dans le domaine du recyclage, entre 2004 et 2008. Par contre, le retard par rapport à l'objectif de 60 % vient du domaine de la valorisation des matières organiques, tout comme pour la Ville de Québec. Sur ce point, le programme de financement du gouvernement du Québec n'a été annoncé qu'en novembre 2009.*

---

<sup>11</sup> Ce numéro de section correspond au rapport de vérification transmis aux gestionnaires et porte sur la performance globale en matière de gestion des matières résiduelles présentée aux points 5.31 et 5.32.



*Il aurait été extrêmement dispendieux de démarrer à grande échelle la collecte et le traitement des matières organiques sans attendre le soutien du programme de financement qui subventionnera les deux tiers du coût des investissements requis.*

*Par contre, le taux de valorisation de 60 % sera atteint lorsque le traitement des matières organiques à grande échelle sera implanté. En plus d'assurer l'atteinte de l'objectif de 60 %, le traitement des matières organiques permettra de dégager une marge de manœuvre sur la capacité de l'incinérateur. Ce projet est donc prioritaire.*

*Recommandations relatives à la coordination efficace entre les services centraux et les arrondissements :*

*Vos recommandations relatives à la coordination efficace entre les services centraux et les arrondissements permettront d'apporter des améliorations significatives à la gestion d'ensemble des matières résiduelles. Deux prérequis sont nécessaires selon moi :*

- *la création d'un poste de responsable de cette coordination à la DGMR;*
- *le support de la Direction générale adjointe à la coordination des arrondissements.*

*Ceci permettra de créer un modèle à ce qui existe dans le secteur du déneigement, et qui donne de bons résultats.*

*Ressources humaines :*

*La dernière section de votre rapport traite de la gestion optimale des ressources humaines. Vous y soulignez les difficultés d'attraction et la rétention découlant du statut temporaire d'une grande partie de l'effectif. Cette situation a beaucoup affecté la DGMR dans les dernières années.*

*Je suis d'avis que cette partie de votre rapport est cruciale. Si on attire et retient les meilleurs employés en nombre adéquat, par rapport aux défis de gestion des matières résiduelles, nous aurons toutes les chances de réussir à atteindre les objectifs du PGMR. Nous serons aussi en mesure d'implanter efficacement les recommandations que vous faites dans votre rapport, soit d'assurer une gestion optimale des revenus et des contrats, et de mettre en place une coordination efficace entre les arrondissements et la DGMR. Donc, il est important de faire ressortir l'impact général d'amélioration sur les autres aspects de la gestion des matières résiduelles, d'une gestion optimale des ressources humaines. »*



# PARTIE III



## VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ





# CHAPITRE

# 6

## *Taux global de taxation réel et ventilation des dépenses mixtes*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---







	<b>PAGE</b>
<b>TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL</b>	<b>175</b>
<b>VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES</b>	<b>176</b>

---



## **TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL**

**6.1** 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.

**6.2** 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.

**6.3** L'article 107.14 de la *Loi sur les cités et villes* 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.

**6.4** J'ai donc effectué la vérification du calcul 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*.

**6.5** Ma vérification m'a permis de produire un rapport sans restriction sur la conformité de l'établissement de ce taux global de taxation réel de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009.



## VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES

**6.6** Sur le plan des dépenses, la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* stipule à l'article 65 que : « *Les 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* ». 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.

**6.7** L'article 70 de cette même Loi édicte que : « *Le 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* ».

**6.8** Tel qu'édicté par la Loi, j'ai effectué la vérification de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, adopté par le conseil d'agglomération.

**6.9** Ma vérification m'a permis de produire un rapport sans restriction sur la ventilation des dépenses mixtes établie conformément au *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* (R.R.A.V.Q., chapitre P-1) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009.

**6.10** Pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Québec, la Ville de Québec et les municipalités reconstituées de l'agglomération ont signé une entente fixant leur contribution pour les dépenses mixtes en 2009.



# CHAPITRE

# 7

## *Gestion des avances aux employées et aux employés*





	<b>PAGE</b>
<b>MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION</b>	<b>181</b>
<b>MISE EN CONTEXTE</b>	<b>181</b>
<b>RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION</b>	<b>182</b>

---





## **MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION**

**7.1** En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai réalisé un mandat de vérification portant sur la gestion des avances aux employées et employés de la Ville de Québec.

**7.2** Mes travaux ont porté plus particulièrement sur l'encadrement des activités reliées à leur comptabilisation, à leur perception et à la reddition de comptes et se sont réalisés à partir des listes des avances à recevoir au 31 décembre 2008 et 2009 et sur le suivi qui en a été fait au cours de 2009 et 2010. Ils se sont terminés en juillet 2010.

## **MISE EN CONTEXTE**

**7.3** La fusion, le 1<sup>er</sup> janvier 2002, de quinze entités pour former la ville nouvelle de Québec a eu comme impact, entre autres, l'harmonisation de certaines conditions de travail du personnel municipal dont les périodes de salaires et de vacances.

**7.4** La conséquence de cette harmonisation créait, pour certains employées et employés, une situation non souhaitable, soit l'annulation du versement du salaire pour une période donnée. Afin de contrer cette situation, la Ville a consenti au personnel concerné une avance remboursable à la fin de leur emploi ou avant, par la conclusion d'une entente de paiement.

**7.5** Des avances remboursables furent également consenties pour l'acquisition de journées de vacances non gagnées, en raison de changement de période.

**7.6** Enfin, d'autres avances ont été consenties pour différentes raisons.

**7.7** Les soldes des avances à recevoir aux états financiers de la Ville de Québec au 31 décembre des années 2007, 2008 et 2009 étaient respectivement 6 417 000 \$, 5 604 000 \$ et 4 863 000 \$.



## RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

**7.8** Les processus administratifs utilisés dans la gestion des avances aux employées et employés manquent de rigueur et n'assurent pas la récupération de ces avances avec tout le soin approprié. Il y a un risque que la Ville ne récupère pas la totalité des avances versées. Les procédés en usage sont mal documentés et les responsabilités administratives mal définies, ce qui ne permet pas l'exercice d'un contrôle satisfaisant sur les différentes opérations entourant la gestion de ces avances.

**7.9** Deux services sont mis à contribution dans la gestion des avances aux employées et employés, la Division des avantages sociaux et de la paie du Service des ressources humaines qui en autorise la récupération et l'inscription au dossier de l'employée ou employé et la Division de la comptabilité du Service des finances qui en assure la comptabilisation dans les registres.

**7.10** Nous avons constaté que les données colligées par ces deux services diffèrent parfois. Les corrections apportées au solde de ces avances ne sont pas ou peu documentées ou ne comportent pas de preuves d'approbation par des personnes autorisées. Ce n'est que depuis le mois de septembre 2008 que la Division de la comptabilité valide si les sommes recouvrables l'ont été lors du départ d'une employée ou d'un employé.

### Recommandation

**7.11** Je recommande que la Ville améliore la rigueur des processus administratifs de gestion des avances consenties à ses employées et employés dans le but d'assurer une comptabilisation et une perception adéquates de ces sommes.

### Commentaires de la direction du Service des ressources humaines, en date du 18 août 2010

*« Nous avons pris connaissance du rapport sur la gestion des avances aux employés. Nous sommes d'accord avec la recommandation de documenter formellement la procédure de suivi des avances. »*



*Déjà au cours de la dernière année, des gestes ont été posés pour minimiser la création d'avance aux employés et en assurer une meilleure gestion. À cet effet, nous avons mis en place des mesures afin que des chèques soient remis périodiquement par les employés lors de congés sans solde. De plus, une modification au système de paie sera effectuée afin qu'un avertissement soit généré lors de la fermeture d'un dossier et que des sommes sont à récupérer.*

*En ce qui concerne les dossiers en suspens pour des employés ayant déjà quitté leur emploi, lesquels totalisent moins de 60 000 \$ sur quelque 4,86 millions au total, des discussions sont prévues avec le Service des finances afin d'évaluer les actions à poser. Par ailleurs, les mesures de contrôle à mettre en place seront également précisées en collaboration avec le Service des finances.*

*Entretemps, nous poursuivrons les analyses et recherches sur ces dossiers afin de nous assurer que les écarts signalés sont réels et non pas conséquents d'un manque d'information saisie au système ou de l'absence de documentation à l'appui.*

*Nous tenons à mentionner que la majorité des dossiers qui ont fait l'objet de vérification sont antérieurs à 2006. Le contexte des fusions municipales, où les employés ont eu à la fois à harmoniser des procédures et s'approprier le système de paie et où les responsabilités étaient à éclaircir, a pu contribuer à la création de ces écarts. »*





## CHAPITRE



### *Rémunération des élus et élus et contribution à leur régime de retraite*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---





	<b>PAGE</b>
<b>MANDAT ET PORTÉE DE VÉRIFICATION</b>	<b>189</b>
<b>MISE EN CONTEXTE</b>	<b>189</b>
<b>RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION</b>	<b>189</b>

---





## MANDAT ET PORTÉE DE VÉRIFICATION

**8.1** En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), je réalise annuellement une vérification de conformité portant sur la rémunération des élu·es et élus de la Ville et sur leur contribution à leur régime de retraite.

## MISE EN CONTEXTE

**8.2** Les lois et le règlement de la Ville suivants édictent les paramètres pour le calcul de la rémunération des élu·es et élus ainsi que leur cotisation à leur régime de retraite :

- *Loi sur le traitement des élus municipaux* (L.R.Q., chapitre T-11.001);
- *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux* (L.R.Q., chapitre R-9.3) établit les modalités du régime de retraite des élu·es et élus municipaux. La Ville de Québec a adhéré par règlement à ce régime général;
- *Règlement sur le traitement des membres du conseil* (Règlement R.R.V.Q., chapitre T-1).

## RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

**8.3** Au terme de notre examen, nous pouvons conclure que la rémunération versée aux élu·es et élus, l'allocation de dépenses et leur contribution à leur régime de retraite étaient, dans l'ensemble, conformes aux lois et règlement ci-haut mentionnés.

**8.4** Dans l'établissement de la rémunération des élu·es et élus, les responsables de la paie sollicitent parfois des avis de la part d'avocat·es ou d'avocats du Service des affaires juridiques. Nous avons constaté que ces avis n'étaient donnés que verbalement.

**8.5** Je recommande que ces avis soient fournis par écrit dans le but de supporter les actions prises par des documents.



# PARTIE IV



## VÉRIFICATION FINANCIÈRE

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---





# CHAPITRE

# 9

## *États financiers de la Ville, de ses organismes et des autres entités*



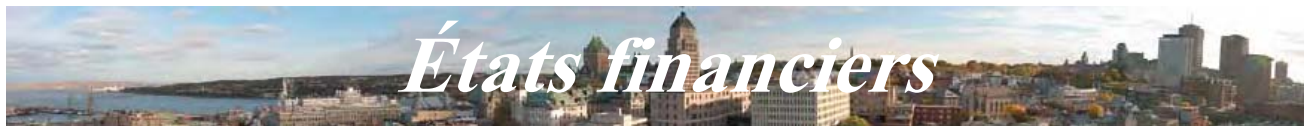


	<b>PAGE</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>197</b>
<b>ÉTATS FINANCIERS</b>	<b>197</b>
<b>Ville et organismes</b>	<b>197</b>
<b>Autres entités</b>	<b>198</b>
<b>Programmes de subventions de la Société d'habitation du Québec</b>	<b>198</b>
<b>ENVIRONNEMENT DES CONTRÔLES GÉNÉRAUX INFORMATIQUES</b>	<b>198</b>
<b>Conclusion générale</b>	<b>198</b>
<b>NOUVELLES RÈGLES COMPTABLES MUNICIPALES</b>	<b>199</b>

---







## INTRODUCTION

**9.1** La vérification des états financiers, souvent appelée vérification d'attestation financière, permet de fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers.

**9.2** Cette vérification doit être effectuée selon les normes généralement reconnues dans la profession comptable. Elle comprend : l'acquisition d'une compréhension de l'entité et de son environnement, y compris son contrôle interne, l'appréciation des risques d'inexactitudes importantes, la vérification par sondages des différents éléments qui appuient les données et autres informations fournies dans les états financiers, l'évaluation des pratiques et des conventions comptables suivies et une appréciation d'ensemble des états financiers.

## ÉTATS FINANCIERS

### Ville et organismes

**9.3** J'ai procédé à la vérification des états financiers de la Ville et de ses huit organismes. Pour ces états, j'ai produit des rapports du vérificateur sans restriction et j'ai adressé, à l'intention de la direction de certaines de ces entités vérifiées, des commentaires sur des points d'amélioration à être apportés dans la comptabilisation de leurs opérations.

**9.4** Voici la liste des organismes dont j'ai vérifié les états financiers :

- Centre local de développement de Québec et sa filiale Services spécialisés aux commerçants détaillants;
- ExpoCité;
- La Société municipale d'habitation Champlain;
- Office municipal d'habitation de Québec;
- Service de transport adapté de la Capitale;
- Société de transport de Québec (RTC);
- Société municipale d'habitation et de développement Champlain.



## **Autres entités**

**9.5** J'ai également procédé à la vérification des états financiers des quatorze entités suivantes, pour lesquelles j'ai produit des rapports sans restriction :

- Caisse du Régime de retraite de la Ville de Québec et ses treize filiales en propriété exclusive.

## **Programmes de subventions de la Société d'habitation du Québec**

**9.6** J'ai effectué des vérifications concernant différentes subventions reçues de la Société d'habitation du Québec en regard des programmes *Logement abordable Québec*, *AccèsLogis Québec* et *Rénovation Québec*. J'ai produit à cet égard 28 rapports du vérificateur sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation.

## **ENVIRONNEMENT DES CONTRÔLES GÉNÉRAUX INFORMATIQUES**

**9.7** Les normes de vérification financière généralement reconnues au 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.

**9.8** Lors de la production de ses données financières, la Ville utilise largement des systèmes informatiques et je me dois d'investir annuellement les ressources nécessaires afin de m'assurer que l'environnement informatique de ces systèmes ainsi que les modifications qu'on a pu y apporter, répondent à des contrôles satisfaisants.

## **Conclusion générale**

**9.9** L'environnement des contrôles généraux informatiques et applicatifs est adéquat. Cette année, j'ai constaté que des corrections avaient été apportées en réponse à plusieurs lacunes que j'avais relevées lors de vérifications antérieures. Toutefois, mon examen en a relevé d'autres qui mériteraient une attention particulière et pour lesquelles j'ai proposé des recommandations.



## **NOUVELLES RÈGLES COMPTABLES MUNICIPALES**

**9.10** Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les états financiers des municipalités sont présentés de la même manière que les états financiers des gouvernements supérieurs (fédéral et provinciaux), ce qui devrait faciliter leur compréhension par les citoyennes et les citoyens.





## CHAPITRE

# 10

### *Subventions annuelles de 100 000 \$ et plus versées à des personnes morales*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---





	<b>PAGE</b>
<b>MISE EN CONTEXTE</b>	<b>205</b>
<b>RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION</b>	<b>205</b>

---





## MISE EN CONTEXTE

**10.1** Tel que prescrit par la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), article 107.9, le vérificateur général de la Ville doit requérir, des personnes morales qui ont reçu une subvention annuelle de la Ville d'au moins 100 000 \$, une copie de leurs états financiers vérifiés et de tout autre document résumant les constatations et les recommandations de leur vérificateur externe. Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général, 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.

**10.2** Seules les personnes morales, autres que celles du périmètre comptable de la Ville et de l'univers de vérification du vérificateur général, sont visées par ces dispositions légales.

## RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

**10.3** Conformément à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*, j'ai procédé, au début de 2010, à l'examen des états financiers de trente-quatre personnes morales qui ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ et plus. Huit de ces états financiers n'ont pas fait l'objet d'une vérification, mais plutôt d'une « mission d'examen », ce qui n'est pas conforme à la Loi.

**10.4** De plus, quinze organismes n'ont pas répondu à mes demandes.

## Recommandation

**10.5** Je recommande à la Ville de Québec d'inclure dans sa *Politique de reconnaissance et de soutien des organismes*, dans toute autre politique semblable et dans toute entente pour le versement de subventions, les dispositions de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*. Ces dispositions obligent les personnes morales bénéficiant d'une subvention annuelle de 100 000 \$ et plus à faire vérifier leurs états financiers, et leur vérificateur externe doit en transmettre une copie au vérificateur général accompagnée de tout rapport de constatations et de recommandations qu'il aura émis.



# **PARTIE V**



## **SUIVI DES RECOMMANDATIONS**



## CHAPITRES 11 À 19 : SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Afin de m'assurer que mes recommandations sont prises en compte par l'Administration, j'en exerce un suivi deux ans après qu'elles aient été émises. Ce délai me permet d'apprécier l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Je dois préciser que mes suivis ne constituent pas en soi une nouvelle vérification, mais s'appuient sur l'information probante fournie, sur les déclarations des gestionnaires et le caractère raisonnable de celles-ci.

Cette année, mes suivis ont porté sur les recommandations formulées lors des travaux de vérification réalisés en 2007 présentés dans le tableau suivant :

ACTIVITÉS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI	TOTAL DES RECOMMAN- DATIONS	SUIVIES OU PROGRÈS SATISFAISANTS	NON SUIVIES OU PROGRÈS INSATISFAI- SANTS	% DE SUIVIES OU PROGRÈS SATISFAISANTS /PAR ACTIVITÉ
Gestion de la santé et sécurité au travail	42	18	24	43 %
ExpoCité	29	17	12	59 %
Frais de déplacement et de représentation	5	1	4	20 %
Gestion des bibliothèques	14	5	9	36 %
Gestion du programme de la carte d'achat (PCA)	2	2	-	100 %
Processus budgétaire	12	11	1	92 %
Processus de dotation	4	2	2	50 %
Processus d'émission des permis	8	4	4	50 %
Service de la gestion des immeubles	11	10	1	91 %
<b>Grand total</b>	<b>127</b>	<b>70</b>	<b>57</b>	<b>55 %</b>



Des 127 recommandations émises à la suite de ces vérifications, 70 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants alors que 57 d'entre elles n'ont pas été suivies ou ont eu des progrès insatisfaisants.

Au-delà d'une approche quantitative, je veux apporter certaines précisions sur le suivi effectué en 2010.

D'une part, je tiens à souligner le travail important qui a été fait pour les activités ayant trait au processus budgétaire et au processus de gestion de la santé et sécurité au travail. Pour cette dernière, bien que seulement 44 % des recommandations énoncées aient été suivies ou aient connu des progrès satisfaisants, cette donnée ne traduit pas l'effort investi pour répondre aux nombreuses recommandations formulées, car plusieurs étaient tributaires de recommandations qui devaient être suivies auparavant.

D'autre part, depuis 2000, deux vérifications ont été effectuées à la commission ExpoCité. Dans l'ensemble, ExpoCité a répondu favorablement aux recommandations à caractère administratif dont 59 % à la suite de la vérification effectuée en 2007. Cependant, au terme de ce dernier suivi, je déplore encore une fois que les recommandations ayant trait à la modification de son statut juridique, lui permettant de rendre plus compatible la gestion de ses opérations commerciales, n'aient pas été suivies. Aucun progrès n'a été noté à cet égard.

Par ailleurs, le suivi effectué sur la gestion des bibliothèques m'apprend que la Ville de Québec ne s'est pas encore dotée d'un plan directeur pour le Réseau des bibliothèques de la Ville de Québec. Bien qu'une première version de ce plan ait été déposée en 2006, je constate qu'en 2010 aucune version de ce plan, permettant d'avoir une vue d'ensemble et des lignes de conduite pour l'ensemble du réseau des bibliothèques, n'a encore été adoptée. Selon l'information obtenue, un mandat a été donné afin qu'une nouvelle version soit rédigée en cours d'année.



# CHAPITRE

# 11

## *Gestion de la santé et sécurité au travail*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---





## MANDAT

**11.1** J'ai procédé au suivi de la vérification effectuée sur la gestion de la santé et sécurité au travail à la Ville de Québec. Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en juillet 2010.

**11.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du « *Rapport au Conseil municipal 2007, Tome 2* », visait à m'assurer que toutes les mesures nécessaires en matière de prévention existent, sont connues, documentées, mises en œuvre et qu'un suivi est exercé afin de réduire les accidents de travail.

**11.3** Les différentes recommandations présentées dans le rapport au conseil municipal n'avaient pas toutes le même degré d'urgence pour entreprendre l'action. Parmi les 42 recommandations, six de ces recommandations avaient un caractère impératif et 21 avaient un caractère nécessaire soit une action à réaliser dans les meilleurs délais.

### Caractère de l'action à prendre en regard des 42 recommandations faites au rapport de 2007

CARACTÈRE		DESCRIPTION
<b>Impératif</b>	<b>6</b>	Intervention urgente et prioritaire : <ul style="list-style-type: none"><li>• Action qui est une prémisses ou préalable à une autre</li><li>• Activité ou contrôle fondamental</li><li>• Risques très élevés encourus et pressants</li></ul>
<b>Nécessaire</b>	<b>21</b>	Action à réaliser dans les meilleurs délais : <ul style="list-style-type: none"><li>• Action subséquente à une action impérative</li><li>• Activité ou contrôle indispensable</li><li>• Risques élevés encourus</li></ul>
<b>Modéré</b>	<b>15</b>	Action à accomplir à court et moyen terme : <ul style="list-style-type: none"><li>• Action subséquente à d'autres actions recommandées</li><li>• Mode d'intervention à améliorer</li><li>• Risques modérés encourus</li></ul>



## CONCLUSION GÉNÉRALE

**11.4** Parmi les 42 recommandations, 18 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants. Ainsi, le défi de se doter de politiques, directives, programmes et procédures relatifs à la santé et sécurité est bien enclenché de même qu'un système d'identification des dangers et d'évaluation des risques.

**11.5** Un travail important a été accompli en gestion de la santé et sécurité au travail, mais il reste encore beaucoup à faire principalement dans l'attribution et le contenu des contrats à des tiers pour la réalisation de travaux, la formation et l'information données à l'ensemble du personnel, la reddition de comptes aux différents paliers hiérarchiques et la mise en place d'un code de gouvernance.

**11.6** Sous l'angle de l'urgence de l'action à entreprendre, trois des six recommandations ayant un caractère impératif ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants. Également, pour les 21 recommandations répondant au caractère nécessaire de l'action, neuf ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants.

**11.7** En date de notre suivi, les échéanciers prévus aux différentes activités du plan triennal accusent des retards. Cependant, à la lumière des échanges, la volonté de respecter l'ensemble de mes recommandations est présente. La mise en place d'un plan triennal en témoigne.

**11.8** Le tableau ci-après résume l'évolution de la situation quant à mes recommandations.



## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Politiques, directives, programmes, procédures, règles et consignes relatifs à la santé et à la sécurité et à leur suivi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopter une politique générale de SST<sup>12</sup> et la faire approuver par le conseil. Une telle politique doit comprendre notamment :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– des énoncés d'engagements, d'orientations et de stratégies en vue de l'implantation d'un SGSST<sup>13</sup> cohérent et efficace;</li> <li>– des principes de responsabilisation et de reddition de comptes jusqu'au plus haut niveau décisionnel.</li> </ul> </li> </ul>	<b>X</b>			

<sup>12</sup> Santé et sécurité au travail

<sup>13</sup> Système de gestion de la santé et de la sécurité au travail



## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Politiques, directives, programmes, procédures, règles et consignes relatifs à la santé et à la sécurité et à leur suivi (suite)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifier l'actuel projet de <i>Politique générale en SST</i> afin d'en faire une « directive » d'encadrement de gestion de la politique adoptée par le conseil.</li> <li>• Adopter un plan d'action triennal ou quinquennal, selon les priorités retenues par la direction, en vue de l'implantation progressive d'un SGSST uniforme et efficace et permettant à l'organisation de démontrer en tout temps qu'elle est en mode diligence raisonnable.</li> </ul>	X			
	X			



## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Politiques, directives, programmes, procédures, règles et consignes relatifs à la santé et à la sécurité et à leur suivi (suite)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procéder à une analyse exhaustive des rôles et responsabilités en SST des divers paliers décisionnels et à une évaluation des mécanismes requis pour une reddition de comptes conforme aux devoirs de diligence raisonnable découlant de la Loi C-21.</li> <li>• Réviser le rôle de la Section santé et sécurité du travail-prévention de la Division formation et développement organisationnel du Service des ressources humaines par rapport aux responsabilités des gestionnaires opérationnels et aux comités SST, en faire un véritable outil de support au développement, à l'implantation et au suivi d'un SGSST efficace.</li> <li>• Développer un plan de communication systématique en support à la politique corporative en SST et à la stratégie d'implantation d'un SGSST.</li> </ul>	X			
	X			
		X		



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Politiques, directives, programmes, procédures, règles et consignes relatifs à la santé et à la sécurité et à leur suivi (suite)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place des programmes de sensibilisation et de formation pour tous les cadres de l'organisation (élues, élus et gestionnaires), sur la politique générale de SST, leurs responsabilités de diligence raisonnable découlant de la Loi C-21, les mécanismes de reddition de comptes, le plan d'action qui sera adopté par la haute direction ainsi que sur les outils qui seront développés dans le cadre de ce plan d'action.</li> <li>Instaurer un programme d'appréciation de la performance des cadres en matière de SST.</li> <li>Adopter une procédure définissant les règles de gestion documentaire du SGSST.</li> <li>Développer et adopter un manuel regroupant tous les règlements (procédures, consignes, directives) de sécurité généraux et spécifiques de l'organisation.</li> <li>Instaurer un système de contrôle sur l'application des mesures de sécurité.</li> </ul>		X		
			X	
			X	
			X	
			X	



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Politiques, directives, programmes, procédures, règles et consignes relatifs à la santé et à la sécurité et à leur suivi (suite)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revoir l'organisation des CSS<sup>14</sup> afin d'améliorer leur performance en favorisant : <ul style="list-style-type: none"> <li>– une vision commune et une meilleure compréhension des mandats;</li> <li>– un meilleur « rayonnement » sur le terrain et dans les secteurs respectifs;</li> <li>– l'adoption d'un système de mesure et d'évaluation de la performance des CSS.</li> </ul> </li> <li>• Selon le plan d'action adopté ainsi que les priorités retenues, procéder à une évaluation des besoins de ressources de « proximité » en termes de soutien et de guide en matière de prévention.</li> </ul>		X		
		X		

<sup>14</sup> Comité de santé et de sécurité



## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Méthode d'identification des dangers et d'évaluation des risques liés aux tâches effectuées et les mesures mises en place pour les contrôler</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopter un système d'identification des dangers et d'évaluation des risques ainsi qu'un mécanisme de contrôle et de suivi en ce domaine. Un tel système devrait reposer minimalement sur l'estimation de la gravité potentielle et de la probabilité d'occurrence.</li> <li>• Adopter une directive et une procédure systématisant l'inspection des lieux de travail dans l'organisation et permettant une évaluation (appréciation) méthodique de la conformité des lieux.</li> <li>• Adopter une directive systématisant la gestion de l'entretien préventif dans l'organisation.</li> </ul>	X			X  X





## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Méthode d'identification des dangers et d'évaluation des risques liés aux tâches effectuées et les mesures mises en place pour les contrôler (suite)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir clairement et implanter des mécanismes permettant de : <ul style="list-style-type: none"> <li>– identifier les situations dangereuses potentiellement liées à des comportements non sécuritaires [non-respect des politiques, procédures, règles de sécurité, méthodes de travail sécuritaires, port des équipements de protection individuels (ÉPI), etc.];</li> <li>– supporter les gestionnaires dans l'exercice des droits de gérance;</li> <li>– gérer les manquements aux règles de sécurité d'une manière systématique, uniforme, adéquate et équitable.</li> </ul> </li> <li>• Réviser son processus d'enquête et d'analyse d'événement accidentel, modifier ses formulaires pour tenir compte des besoins de la prévention et adopter des mécanismes de suivi des correctifs proposés.</li> </ul>		X		
		X		



## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Méthode d'identification des dangers et d'évaluation des risques liés aux tâches effectuées et les mesures mises en place pour les contrôler (suite)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développer des indicateurs de performance des procédures, outils et mécanismes de prévention adoptés.</li> <li>• Former les gestionnaires aux directives, procédures, outils et mécanismes développés.</li> </ul>		X		
		X		



## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Formation et information données à l'ensemble du personnel</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procéder à un inventaire des besoins de formation en SST, tant des employées, employés que des gestionnaires et en intégrer les résultats dans les plans de formation de l'organisation en identifiant les priorités résultant des devoirs découlant de la Loi C-21 et des recommandations de la présente vérification.</li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopter une directive régissant les programmes d'accueil de nouvelles employées et de nouveaux employés ou lors de déplacements d'employées et d'employés.</li> </ul>				X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopter et mettre en œuvre un mécanisme de rapport et de suivi des formations qui le requièrent en fonction des exigences légales et réglementaires (SIMDUT<sup>15</sup>, secouriste, espace clos).</li> </ul>				X

<sup>15</sup> Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail



## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Attribution et contenu d'un contrat à des tiers pour la réalisation de travaux</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réviser sa <i>Politique d'approvisionnement</i> afin d'y inclure les aspects SST.</li> </ul>			X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développer une directive corporative concernant l'intégration des aspects SST dans l'approvisionnement en biens ou en services (ex. entrepreneurs et sous-traitants).</li> </ul>				X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réviser l'ensemble du processus de gestion des sous-traitants (appels d'offres, devis et documents contractuels) afin d'assurer l'application des aspects SST pouvant engager la responsabilité de la Ville.</li> </ul>				X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Former les gestionnaires aux nouvelles règles révisées.</li> </ul>				X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place un mécanisme de contrôle et d'appréciation de l'application des règles adoptées.</li> </ul>				X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instaurer un mécanisme d'information à la haute direction des manquements aux règles par les sous-traitants et des mesures de correction apportées.</li> </ul>				X



## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Respect des dispositions légales et réglementaires</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prévoir, dans son plan d'action, le développement et la mise en œuvre d'un processus de vérification de la conformité légale et réglementaire permettant de : <ul style="list-style-type: none"> <li>– finaliser, le cas échéant, l'identification des exigences légales et réglementaires applicables à l'organisation;</li> <li>– développer un plan d'action à moyen et long termes pour la mise en conformité à ces exigences dont les priorités seront établies en fonction des niveaux de risque identifiés;</li> <li>– rendre compte périodiquement à la haute direction de l'avancement du plan d'action et du niveau de conformité de l'organisation.</li> </ul> </li> </ul>		X		



## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Respect des dispositions légales et réglementaires (suite)</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopter un processus formel permettant d'analyser, de définir, d'approuver, de communiquer et de contrôler les méthodes de travail sécuritaire.</li> </ul>				X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopter une procédure de contrôle des ÉPI (fourniture, port, etc.).</li> </ul>			X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prévoir dans son plan d'action un délai de livraison raisonnable du SIMDUT mis à niveau et conforme aux exigences légales et dispenser la formation spécifique pertinente.</li> </ul>		X		



## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Reddition de comptes aux différents paliers hiérarchiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarifier les rôles et responsabilités de la Ville, pour tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation.</li> <li>• Développer et adopter un processus formel de reddition de comptes de tous les pouvoirs délégués en SST, en fonction des compétences respectives et des différents paliers hiérarchiques.</li> </ul>	X			X



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Reddition de comptes aux différents paliers hiérarchiques (suite)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier et mettre en œuvre un ensemble d'indicateurs proactifs de gestion pour la haute direction et portant notamment sur :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– l'application et le respect de la politique SST;</li> <li>– l'exercice des rôles et responsabilités en SST;</li> <li>– le suivi du plan d'action et des objectifs corporatifs et opérationnels;</li> <li>– le système de gestion de la prévention (application des processus, politiques, programmes, procédures et autres éléments du SGSST);</li> <li>– l'efficience et l'efficacité des activités de prévention et de mécanismes de traitement des risques;</li> <li>– le niveau de conformité légale et réglementaire;</li> <li>– l'efficacité des comités SST.</li> </ul> </li> </ul>				X





## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Reddition de comptes aux différents paliers hiérarchiques (suite)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégrer, le cas échéant, ces indicateurs aux tableaux de bord existants pour la haute direction.</li> <li>• Procéder à la mesure périodique de ces indicateurs, notamment par la réalisation d'un programme de vérifications internes ou externes.</li> <li>• Procéder annuellement ou aux deux ans à une vérification indépendante de diligence raisonnable pour les hautes dirigeantes et les hauts dirigeants de la Ville.</li> </ul>				<p>X</p> <p>X</p> <p>X</p>



## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Autres aspects d'analyse de la diligence raisonnable en santé et sécurité au travail (SST)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Élaborer, implanter et assurer la diffusion d'un code de gouvernance prévoyant notamment :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– des règles de protection des cadres en cas de poursuite pénale alors qu'ils agissent dans l'exécution de leurs fonctions;</li> <li>– des règles de gestion des communications en cas de poursuite;</li> <li>– des règles de gestion claires et comprises de tous en cas d'interventions policières maintenant possibles, en plus de celles pour la gestion des inspecteurs de la CSST, lors d'un accident grave (confidentialité des informations, conflits d'intérêts, accompagnement du personnel, etc.).</li> </ul> </li> </ul>				<p>X</p> <p>X</p> <p>X</p>

<b>Impérative</b>	6	3		1	2
<b>Nécessaire</b>	21	3	6	3	9
<b>Modérée</b>	15	1	5	2	7
<b>Total</b>	42	7	11	6	18



### **Méthode d'identification des dangers et d'évaluation des risques liés aux tâches effectuées et les mesures mises en place pour les contrôler**

**11.9** La rédaction de directives et procédures systématisant l'inspection des lieux de travail et la gestion de l'entretien préventif est peu avancée. Les échéanciers prévus accusent des retards.

**11.10** Ces directives nécessitent l'étroite collaboration des directions puisque la mise en œuvre de ces directives est faite par le milieu même.

### **Attribution et contenu d'un contrat à des tiers pour la réalisation de travaux**

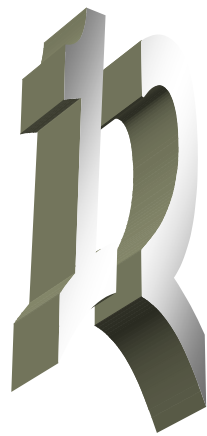
**11.11** Le rapport mettait en évidence l'urgence de réviser la *Politique d'approvisionnement*, et de cette révision découlaient le développement d'une directive, la révision du processus de gestion des sous-traitants, la formation des gestionnaires aux nouvelles règles, la mise en place d'un mécanisme de contrôle et d'information à la haute direction.

**11.12** Comme la révision de la *Politique d'approvisionnement* n'a pas été faite, ceci explique qu'aucune des recommandations à ce chapitre n'a été suivie ou n'a connu des progrès satisfaisants. À cet égard, des rencontres préliminaires ont eu lieu auprès du Service des affaires juridiques et du Service des approvisionnements. Un travail d'envergure est exigé à ce chapitre, principalement sous l'angle des impacts sur les dispositions contractuelles et sur la gestion des sous-traitants.





# CHAPITRE



*ExpoCité*





## **MANDAT**

**12.1** J'ai procédé au suivi de la vérification d'optimisation des ressources d'ExpoCité. Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en juillet 2010.

**12.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du « *Rapport au Conseil municipal 2007, Tome 1* », a porté sur l'ensemble des opérations d'ExpoCité et j'ai utilisé comme base de référence les douze dimensions de l'efficacité. Cette approche, établie par la Fondation canadienne de la vérification intégrée (FCVI), regroupe les différentes facettes de la gestion d'un organisme ou d'une entreprise et permet de mesurer et de qualifier la qualité de sa gestion.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

**12.3** Deux vérifications ont été effectuées à la commission ExpoCité, soit en 2000 et en 2007. Au terme de mon suivi, je déplore encore une fois que les recommandations ayant trait à la modification de son statut juridique, lui permettant ainsi de rendre plus compatible la gestion de ses opérations commerciales, n'aient pas été suivies. Aucun progrès n'a été noté à cet égard.

**12.4** Parmi les 29 recommandations, 12 recommandations n'ont pas connu de progrès satisfaisants ou n'ont pas été suivies. La gouvernance en cours avec la Ville de Québec ne permet pas, pour le moment, la réalisation de certaines recommandations notamment celles reliées au statut juridique de cette commission, aux relations de travail et à la communication des résultats.

**12.5** Plus de la moitié des recommandations formulées ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants. Il faut cependant rappeler qu'à l'époque, les problèmes de gestion étaient reliés en bonne partie à son encadrement légal et réglementaire, ce qui persiste encore aujourd'hui.



**12.6** Quant aux autres recommandations relevant d'ExpoCité, celles ayant trait à l'approbation de son plan stratégique, la traçabilité et le suivi officiel des décisions prises, la production annuelle de plans sectoriels et de procédures permettant un meilleur encadrement et enfin, la pertinence de l'information de gestion autre que financière n'ont pas connu de progrès satisfaisants ou n'ont pas été suivies.

**12.7** Le tableau ci-après résume la situation quant à mes recommandations.





## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Orientation de la gestion</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diffuser le plan annuel à tous les employés et les employés et mettre en œuvre à l'interne des moyens concrets pour le communiquer à celles-ci et ceux-ci de manière formelle par le biais de rencontres générales et/ou sectorielles avec le personnel.</li> </ul>	X			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire approuver annuellement le plan stratégique ou sa mise à jour par le conseil d'administration d'ExpoCité.</li> </ul>				X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tenir périodiquement une réunion formelle du comité de direction et produire dans ce cadre un ordre du jour et un procès-verbal sommaire de chaque rencontre du comité de direction en mettant l'emphase sur les décisions prises, les actions à prendre et les points de suivi.</li> </ul>				X



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Pertinence</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réinstaurer la pratique qui consiste à produire annuellement des plans sectoriels, en lien avec les objectifs et attentes signifiés aux gestionnaires, qui soient alignés avec les priorités stratégiques. Établir ensuite les cibles et indicateurs de performance et produire l'information de gestion pour assurer un suivi périodique de l'avancement par rapport aux cibles et objectifs.</li> </ul>			X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyser la possibilité d'offrir de nouveaux services qui pourraient améliorer la satisfaction de la clientèle tout en générant des revenus additionnels.</li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remettre en question la fourniture de services par le biais de l'IATSE<sup>16</sup> et trouver une solution plus rentable pour ExpoCité et sa clientèle.</li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donner à ExpoCité un statut juridique correspondant davantage à la nature de ses activités commerciales. Ce statut doit lui permettre de mieux définir sa mission et ses objectifs stratégiques et opérationnels.</li> </ul>				X

<sup>16</sup> International Association of Theatrical Stage Employees



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>À-propos</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Élaborer et diffuser un ensemble de procédures additionnelles pour les situations méritant un encadrement plus formel. Par exemple en matière d'application de la tarification des stationnements, à savoir dans quelles situations la tarification s'applique ou non.</li> </ul>				X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Considérer l'opportunité de doter ExpoCité des systèmes suivants :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– système de gestion du temps et de la paye permettant de gérer efficacement tant le personnel régulier qu'occasionnel;</li> <li>– système d'assignation au travail des cols bleus auxiliaires appuyé de règles d'attribution et de façons de faire qui permettraient à ExpoCité de se doter de personnel auxiliaire en temps opportun tout en minimisant le recours à des ressources externes privées et coûteuses;</li> </ul> </li> </ul>	X			X



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>À-propos (suite)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– système de gestion des événements qui intègre notamment la gestion multi-sites et les réservations d’espaces avec les paramètres demandés par les clientes et clients.</li> </ul>		X		
<p><b>Réalisation des résultats escomptés</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réinstaurer la production d’une information de gestion, de suivis financiers et budgétaires ainsi que d’un prix de revient.</li> </ul>			X	
<p><b>Degré de satisfaction</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formaliser davantage le processus de contrôle de la qualité et de suivi de la satisfaction de la clientèle et faire un suivi systématique des éléments à améliorer soulevés par cette dernière.</li> <li>• Réinstaurer la pratique consistant à faire remplir systématiquement les formulaires d’appréciation par les exposants d’Expo Québec et prendre en compte leurs commentaires pertinents dans le futur.</li> </ul>		X		
		X		



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Degré de satisfaction (suite)</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Faire remplir la fiche d'appréciation pour tous les salons, compiler les résultats et y donner suite de manière formelle et documentée. Pendant ma vérification, ExpoCité était en cours d'implanter un mécanisme de suivi personnalisé et continu de chaque salon, et ce, en cours d'événement (temps réel) qui remplacerait le formulaire d'appréciation traditionnel rempli après la tenue de l'événement.</li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en œuvre les mécanismes qui permettront de donner suite aux plaintes gérées à l'interne en moins d'une semaine, notamment au moyen de sensibilisation et responsabilisation du personnel concerné par les plaintes à l'effet de donner suite aux demandes d'information de l'équipe des communications en temps opportun.</li> </ul>		X		



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Degré de satisfaction (suite)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Instaurer un processus de suivi et d'information systématique de la Ville auprès d'ExpoCité quant au statut et à l'évolution des plaintes concernant ExpoCité, mais qui sont déposées auprès de la Ville et gérées par cette dernière.</li> </ul>		X		
<p><b>Effets secondaires</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Considérer l'opportunité de réaliser annuellement une étude des retombées économiques d'ExpoCité dans la mesure où un portrait d'ensemble de ces retombées serait pertinent aux fins d'évaluer la rentabilité globale d'ExpoCité.</li> </ul>	X			
<p><b>Coûts et productivité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Examiner la possibilité de réduire le nombre de conventions collectives applicables à ExpoCité.</li> </ul>				X



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Capacité d'adaptation</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyser la situation du Réseau Billetech de manière à rétablir un mode de répartition des frais de gestion qui soit équitable pour les deux partenaires ou considérer d'autres alternatives de mise en marché des billets d'ExpoCité.</li> </ul>		X		
<b>Environnement de travail</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Systematiser la planification et la mise en œuvre des plans de formation de groupe pour les ressources occasionnelles autres que celles d'Expo Québec.</li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Effectuer un suivi formel périodique de la performance des gestionnaires en fonction des attentes signifiées et objectifs convenus en début d'année.</li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Relancer le processus d'imputabilité des gestionnaires lorsque tous les postes en dotation seront comblés, par voie d'une responsabilisation de ceux-ci et d'un suivi de leurs résultats par rapport à des objectifs de résultats préétablis.</li> </ul>		X		



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Environnement de travail (suite)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Considérer la modification du mode de rémunération du personnel de ventes au moyen d'une portion fixe et d'une portion variable sur base de commission en fonction des résultats atteints comme c'est pratique courante dans ce domaine.</li> </ul>	X			
<p><b>Protection de l'actif</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finaliser son examen et décider d'une façon de faire optimale en termes de circulation fluide des diverses clientèles tout en ayant des contrôles assurant la perception intégrale des revenus de stationnement.</li> </ul>		X		





## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Communication des résultats</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produire un rapport annuel selon les saines pratiques. À l'égard de l'information fournie au conseil d'administration d'ExpoCité et du conseil municipal de la Ville, il serait, à mon avis, plus approprié de leur transmettre un rapport annuel qui contiendrait des informations sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité de sa gestion.</li> </ul>				X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournir plus d'informations significatives pour le lecteur dans les états financiers publiés par ExpoCité.</li> </ul>				X



## État des recommandations

	Recommandation				
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
<b>Communication des résultats (suite)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer, au sein du conseil d'administration d'ExpoCité, un comité de vérification dont le rôle serait notamment de surveiller la production de l'information financière. Selon la norme de l'Institut canadien des comptables agréés, contenue dans le chapitre 5751 « Communications avec les responsables de la surveillance de processus d'information financière », le comité de vérification doit être mandaté pour surveiller la qualité du rapport financier de l'entreprise.</li> <li>• En plus de l'information financière, le comité pourrait s'assurer que l'information de gestion est adéquate pour appuyer les décisions des instances décisionnelles. Il pourrait ainsi jouer un rôle primordial en matière de gouvernance.</li> </ul>				X	
				X	
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>10</b>



## **Orientation de la gestion**

**12.8** ExpoCité nous informait qu'en 2010, un processus formel d'attentes signifiées a été mis en place par rapport aux objectifs de l'organisation. Ainsi, chaque directeur de secteur a été formellement rencontré et ces derniers ont comme mandat de transmettre les objectifs de l'organisation auprès de leurs employées et employés.

**12.9** Étant donné l'exercice de gouvernance en cours, ExpoCité nous informe qu'elle ne trouve pas opportun de faire approuver officiellement son plan d'affaires par le conseil d'administration d'ExpoCité.

## **À-propos**

**12.10** La recommandation visant à mettre en place un système d'assignation au travail des cols bleus auxiliaires n'a pas été suivie, malgré des démarches entreprises en 2008-2009. De nombreux intervenants de la Ville sont interpellés pour élaborer ce système et ExpoCité nous informait que les efforts ont avorté avant la mise en application.

**12.11** Par ailleurs en 2010, la mise en place d'un système de gestion du temps des employées et employés occasionnels et l'acquisition d'un logiciel de gestion de plan de site/salle mis en place à l'automne devraient contribuer à formaliser et systématiser ses processus administratifs.

## **Degré de satisfaction**

**12.12** Les cinq recommandations ayant trait à la mesure du degré de satisfaction ont toutes connu des progrès satisfaisants. Parmi celles-ci, deux recommandations concernaient le traitement des plaintes. ExpoCité nous informait qu'un système de communication a été mis en place avec la Ville, permettant aux deux parties de connaître les conclusions des plaintes traitées par la Ville. Par ailleurs, ExpoCité s'est donné comme objectif de répondre aux plaintes qu'elle traite en moins de 48 heures.

## **Coûts et productivité**

**12.13** La recommandation visant à réduire le nombre de conventions collectives applicables à ExpoCité est bien fondée et demeure pertinente. Cependant, ExpoCité nous souligne qu'il n'est pas de son ressort d'y répondre favorablement.



### **Communication des résultats**

**12.14** En ce qui a trait à l'information transmise aux autorités, nous recommandons essentiellement que celle-ci soit plus significative et plus adéquate quant aux activités réalisées par ExpoCité. La production d'un rapport annuel et la création d'un comité de vérification faisaient notamment partie des recommandations énoncées.

**12.15** ExpoCité nous informe que ce genre de rapport est coûteux et qu'aucun besoin en ce sens n'est ressorti.

**12.16** D'une part, je réitère l'ensemble de mes recommandations en ce qui concerne la communication des résultats. D'autre part, en présence de données de gestion pertinentes, la production d'un rapport annuel reflétant la gestion d'ExpoCité ne devrait pas être coûteuse et par ricochet, contribuerait à faire connaître son mandat et laisserait trace de ses réalisations.

### **Résultats financiers**

**12.17** Nous soulignons que les recommandations touchant les résultats financiers n'ont pas fait l'objet de suivi étant donné que leur mise en œuvre nécessite une période transitoire plus longue.



## CHAPITRE

# 13

### *Frais de déplacement et de représentation*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---



## **MANDAT**

**13.1** J'ai procédé au suivi de la vérification faite sur les règles entourant les frais de déplacement et de représentation de la Ville de Québec. Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en juillet 2010.

**13.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 5 du « *Rapport au Conseil municipal 2007, Tome 2* », visait à m'assurer que les dépenses relatives aux frais de déplacement et de représentation encourus par le personnel et les membres du conseil municipal ont été effectuées conformément à la réglementation en vigueur.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

**13.3** Quatre des cinq recommandations soumises n'ont pas été suivies. En 2010, l'adoption d'une nouvelle *Politique sur frais de représentation et déplacement* a permis une révision du processus afin de l'optimiser. Cependant, sa mise en vigueur ne répond pas aux recommandations faites lors de nos travaux.

**13.4** Les recommandations formulées visaient l'instauration de mesures favorisant une plus grande rigueur dans la présentation des réclamations pour les frais de transport et de réception.

**13.5** Deux recommandations sur les allocations fixes relatives à l'utilisation de l'automobile personnelle ont été présentées : celle ayant trait aux documents à exiger de façon systématique a connu un progrès satisfaisant.

**13.6** Cependant, celle ayant trait à documenter le bien-fondé des allocations et obtenir l'acceptation de l'employée ou employé n'a pas fait l'objet d'amélioration.

**13.7** Le tableau ci-après résume l'évolution de la situation quant à mes recommandations.



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Frais de transport et de représentation</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire un rappel régulier des exigences administratives auprès du personnel afin que celui-ci complète adéquatement les formulaires de demande de remboursement, en insistant plus particulièrement sur les justifications à fournir en regard de la dépense encourue et les pièces justificatives à joindre.</li> <li>• Exiger tous les documents requis et consigner les explications pertinentes avant d'effectuer le remboursement d'une réclamation.</li> <li>• Élaborer une directive ou une politique-cadre touchant les dépenses relatives aux événements spéciaux tels que soirée reconnaissance, réception pendant la période des fêtes, activité sportive, etc. afin de mieux en baliser la nature et les limites.</li> </ul>				<p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">X</p> <p style="text-align: center;">X</p>





## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Allocation fixe pour l'utilisation d'une automobile personnelle</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documenter le fondement de la décision et obtenir l'acceptation formelle de l'employée ou employé concerné, le cas échéant, dans tous les cas.</li> <li>• Exiger systématiquement les documents pour remplir les conditions complémentaires requises notamment le relevé de kilométrage, le permis de conduire et la preuve d'assurance.</li> </ul>		X		X
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>1</b>		<b>4</b>



### **Frais de transport et de représentation**

**13.8** Le rapport mentionnait que les dépenses réclamées par le personnel respectent les conditions financières prescrites.

**13.9** Une nouvelle *Politique sur frais de représentation et déplacement* a été élaborée par le Service des finances; elle fut adoptée par le comité exécutif et mise en vigueur. La révision des activités ayant trait aux frais de représentation et de déplacement a permis d'optimiser le processus de remboursement des dépenses et d'apporter des précisions dans les règles.

**13.10** Cependant, l'esprit de la recommandation visait davantage une plus grande rigueur dans la présentation des réclamations notamment en faisant un rappel régulier des exigences administratives, en exigeant le dépôt des documents requis et en élaborant des directives concernant les événements spéciaux (soirée de reconnaissance, réception des fêtes, activités sportives).

**13.11** En conclusion, bien que la nouvelle politique puisse avoir une valeur ajoutée en termes de gestion, nous constatons que cette action ne répond pas aux recommandations.

### **Allocation fixe pour l'utilisation d'une automobile personnelle**

**13.12** Le rapport mentionnait que les allocations octroyées au personnel d'encadrement pour l'utilisation de leur automobile personnelle dans le cadre de leur fonction s'apparentaient davantage à une rémunération additionnelle qu'à une compensation pour les frais d'utilisation du véhicule.

**13.13** Comme indiqué dans notre rapport, la Direction générale nous répond que ces allocations sont pleinement imposables.

**13.14** L'esprit de la recommandation visait notamment à s'assurer du bien-fondé de l'utilisation de l'automobile personnelle dans l'exercice de ses fonctions en documentant cette décision et de ce fait, obtenir l'acceptation de l'employée ou employé.

**13.15** Nous constatons que cette recommandation n'a pas fait l'objet d'une démarche de suivi.

**13.16** Par ailleurs, la recommandation à l'effet d'exiger systématiquement les documents pour remplir les conditions complémentaires a connu des progrès satisfaisants.



# CHAPITRE

# 14

## *Gestion des bibliothèques*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---



## MANDAT

**14.1** J'ai procédé au suivi de la vérification de la gestion du Réseau des bibliothèques de la Ville de Québec (RBVQ). Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en juillet 2010.

**14.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 4 du « *Rapport au Conseil municipal 2007, Tome 1* », portait plus particulièrement sur les rôles et les responsabilités assumés par le Service de la culture de la Ville de Québec, l'Institut canadien de Québec (ICQ) et les arrondissements de Charlesbourg, Beauport et Sainte-Foy–Sillery. Elle portait également sur la gestion des services de soutien assumés par l'ICQ.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

**14.3** La Ville de Québec ne s'est pas encore dotée d'un plan directeur pour le RBVQ lui permettant d'avoir une vue d'ensemble et des lignes de conduite qui guident ses décisions à moyen et à long terme. Bien qu'une première version de ce plan ait été déposée en 2006, je déplore le fait qu'en 2010, aucune version de ce plan n'ait encore été adoptée. Un mandat a été donné par les autorités afin qu'une nouvelle version soit rédigée en cours d'année, et, si possible, adoptée.

**14.4** Sur les quatorze recommandations soumises au rapport de 2007, cinq ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants. Celles-ci concernent la représentativité des membres des différents comités, la cohésion dans la publication des informations sur les activités culturelles, la définition d'exigences en matière d'information de gestion et de reddition de comptes à l'égard de l'information financière et l'achat de 7 autoprêts pour étendre leur utilisation à l'ensemble des bibliothèques du réseau.

**14.5** La politique de développement des collections est peu avancée, ce qui a un effet significatif sur la réalisation de quatre recommandations. Au Service de la culture, on nous mentionne que beaucoup de choses de la politique de collection dépendent du plan directeur.

**14.6** Le tableau ci-après résume la situation quant à mes recommandations.



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Encadrement des activités du RBVQ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Adopter un plan directeur du RBVQ afin de s'assurer que les activités sont planifiées adéquatement, que les fonds attribués aux bibliothèques sont gérés efficacement et qu'un service de qualité est offert à la clientèle des bibliothèques.</li> </ul>			X	
<b>Rôles et responsabilités des différents intervenants</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir la structure du RBVQ en fonction d'une gestion unifiée qui tient compte, entre autres, des services déjà centralisés et s'assurer que les rôles et les responsabilités des différents intervenants du réseau sont bien définis et documentés.</li> </ul>			X	



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Collections</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• S'assurer qu'une politique réseau de développement des collections est élaborée en tenant compte des spécificités des arrondissements, notamment de l'aspect patrimonial.</li> </ul>			X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• S'assurer qu'une procédure réseau d'élagage des collections est précisée et que les fins auxquelles sera affecté le produit des ventes provenant de l'élagage sont déterminées.</li> </ul>			X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• S'assurer pour l'ensemble des bibliothèques du réseau que les cotes des documents font l'objet d'une harmonisation, particulièrement pour les romans.</li> </ul>			X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examiner la possibilité d'étendre l'utilisation de l'autoprêt à l'ensemble des bibliothèques du réseau.</li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revoir les modalités de circulation des documents par le service de la navette, afin d'améliorer l'efficacité des activités du réseau.</li> </ul>				X



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Animation culturelle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inciter les différents intervenants à une meilleure cohésion afin d'éviter le chevauchement dans la publication des informations sur les activités culturelles.</li> </ul>	X			
<p><b>Ententes de gestion</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exercer un suivi plus rigoureux des ententes de partenariat avec l'ICQ et procéder à leur renouvellement, s'il y a lieu, en temps opportun.</li> </ul>		X		
<p><b>Ressources humaines</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Examiner la représentativité des membres des différents comités du réseau.</li> <li>• Se questionner sur le nombre de personnes qui se déplacent pour faire des achats, afin d'améliorer l'efficacité des activités.</li> </ul>		X		X





## État des recommandations

	Recommandation				
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
<b>Ressources informationnelles</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Examiner les pratiques d'acquisition et d'entretien des équipements de même que les modalités d'accès à Internet par la clientèle.</li> </ul>			X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>S'assurer, avant le renouvellement de la licence du logiciel qui supporte le SIGD<sup>17</sup>, que les améliorations possibles identifiées par le personnel sont considérées.</li> </ul>			X		
<b>Information de gestion et reddition de comptes</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Définir des exigences en matière d'information de gestion et de reddition de comptes, particulièrement à l'égard de l'information financière, afin d'avoir un portrait d'ensemble des activités du Réseau des bibliothèques de la Ville de Québec.</li> </ul>		X			
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>2</b>

<sup>17</sup> Système intégré de gestion documentaire



## **Encadrement des activités du RBVQ**

**14.7** Considérant qu'une première version du plan directeur a été déposée en 2006 et qu'en juillet 2010, aucune version n'avait encore été adoptée.

**14.8** Nous réitérons le fait que l'absence d'un tel plan rend plus difficile la bonne gestion du RBVQ autant dans la planification adéquate des activités que dans l'attribution des fonds aux bibliothèques.

## **Rôles et responsabilités des différents intervenants**

**14.9** Le rapport mentionnait qu'en 2002, le Service de la culture a eu comme mission, entre autres, d'établir un réseau pour l'ensemble des bibliothèques de la Ville et d'élaborer une politique concernant les bibliothèques.

**14.10** La gestion des bibliothèques est partagée entre plusieurs intervenants (Institut Canadien de Québec, arrondissements, Service de la culture), provenant de différents milieux dont les rôles et responsabilités doivent être définis et documentés.

**14.11** L'absence d'une politique concernant les bibliothèques, dont l'élaboration est sous la responsabilité du Service de la culture, ne donne pas d'assurance qu'une gestion cohérente des activités est exercée.

**14.12** La réponse obtenue du Service de la culture réfère à l'absence du plan directeur qui devrait prendre en considération ces éléments. Dans ce contexte, nous réitérons le fait que le mode de fonctionnement actuel ne favorise pas une gestion efficiente des activités.

## **Collections**

**14.13** Comme mentionné auparavant, le Service de la culture est également responsable d'élaborer une politique concernant les bibliothèques.

**14.14** Le Service de la culture nous informe qu'une Table de concertation a été mise sur pied dont le mandat est d'élaborer la politique de développement des collections en tenant compte des spécificités et des spécialités, dont le patrimoine, qui distinguent les arrondissements.



**14.15** Le mandat de la Table inclut le développement d'une procédure réseau d'élagage des documents et l'harmonisation des cotes des documents. Les travaux de la Table ont débuté en janvier 2010.

**14.16** La création de la Table de concertation et le début des travaux marquent un point de départ.

#### *Accès aux collections*

**14.17** Des arrondissements ont réussi à améliorer leurs heures d'ouverture en ayant recours notamment à la technologie de l'autoprêt. Cette technologie permet à l'utilisateur d'effectuer lui-même ses emprunts sans avoir besoin du personnel en place.

**14.18** Le Service de la culture nous a informés que le PTI 2010-2012 prévoyait l'achat de sept autoprêts, ce qui permettra ainsi de dégager des ressources humaines pour d'autres activités dont, entre autres, le prolongement des heures d'ouverture.

**14.19** Par ailleurs, notre rapport indiquait que le service de navette était une activité majeure utilisée pour près de 30 % des prêts effectués en 2007. Malgré sa lourdeur, ce service de messagerie n'est pas remis en question, mais son efficacité pourrait être améliorée.

**14.20** Notre recommandation à l'effet de revoir les modalités de circulation des documents par ce service de messagerie n'a pas fait l'objet de progrès.

#### **Animation culturelle**

**14.21** À la lumière des informations obtenues, la recommandation, à l'effet d'assurer une meilleure cohésion entre les différents intervenants afin d'éviter les chevauchements dans la publication des informations, a été suivie.

**14.22** À partir de l'information fournie, il est mentionné que l'harmonisation des publications et des outils de communication du réseau était complétée. Un comité spécial, composé de représentants des arrondissements, de l'ICQ et des services des Communications et de la Culture, avait été mis sur pied pour coordonner cette opération.



### **Ententes de gestion**

**14.23** L'exercice d'un suivi plus rigoureux des ententes entre le Service de la culture et l'ICQ, de même que de deux ententes entre des arrondissements et l'ICQ, était recommandé.

**14.24** Selon les informations obtenues, le Service de la culture a amélioré le suivi de la convention avec l'ICQ. Des rencontres mensuelles statutaires ont lieu entre le directeur général de l'ICQ et la directrice du Service de la culture. De plus, depuis 2009, deux rencontres annuelles ont lieu avec le président du conseil d'administration de l'ICQ.

**14.25** Concernant les arrondissements, un seul a renouvelé l'entente avec l'ICQ et, à la lumière des informations transmises, nous ne pouvons nous prononcer sur les progrès concernant l'exercice d'un suivi plus rigoureux.

### **Ressources humaines**

**14.26** Le rapport mentionnait que l'utilisation des ressources humaines manquait parfois d'efficacité, notamment à l'égard du niveau et du nombre de personnes qui siègent aux comités du réseau et du nombre de ressources qui se déplacent régulièrement pour procéder aux achats.

**14.27** La création de la Table de concertation a permis une meilleure représentativité en plus de réduire le nombre de comités existant.

**14.28** Par ailleurs, comme le processus de sélection et d'acquisition des documents est inclus dans la politique de développement des collections, en date d'aujourd'hui, nous ne pouvons conclure à une amélioration de l'efficacité de l'utilisation des ressources humaines.

### **Ressources informationnelles**

**14.29** Un comité technologique a été mis sur pied depuis le début de l'année afin d'intégrer les technologies ayant un impact chez les utilisatrices et utilisateurs. Ce comité permet d'uniformiser les règles d'accès auprès des utilisatrices et utilisateurs dans les différentes bibliothèques gérées par l'ICQ ou par la Ville de Québec.



**14.30** Cependant, l'information disponible ne nous permet pas de conclure, de façon satisfaisante, sur l'examen des pratiques d'entretien des équipements de même que sur les améliorations possibles pouvant être intégrées avant le renouvellement des licences.

### **Informations de gestion et reddition de comptes**

**14.31** J'avais recommandé à la Direction générale d'avoir un portrait d'ensemble des coûts reliés aux activités des bibliothèques. L'information était alors fragmentée entre les nombreux intervenants.

**14.32** Depuis mai 2009, le Service des finances développe un projet visant à avoir un portrait de l'ensemble des coûts par activité, et ce, pour toutes les activités de la Ville. Une section dédiée au secteur des bibliothèques est prévue.

**14.33** Selon les informations obtenues, un premier projet devrait être déposé à l'automne 2010 auprès du comité directeur pilotant ce projet pour l'ensemble des activités.





# CHAPITRE

# 15

## *Gestion du programme de la carte d'achat (PCA)*





## **MANDAT**

**15.1** J'ai procédé au suivi de la vérification de la gestion du programme de la carte d'achat (PCA) auprès du Service des approvisionnements de la Ville de Québec. Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en juillet 2010.

**15.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 6 du « *Rapport au Conseil municipal 2007, Tome 2* », visait à m'assurer :

- de l'implantation du programme;
- des mesures de contrôle en place;
- des travaux de vérification effectués par le Service des finances;
- de l'information de gestion et de la reddition de comptes.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

**15.3** Au terme de la vérification, deux recommandations avaient été faites : l'une portait sur les mesures de contrôle en place et l'autre sur l'information de gestion et la reddition de comptes.

**15.4** À la lumière des informations transmises, les deux recommandations formulées ont été suivies.

**15.5** Le tableau ci-après résume la situation quant à mes recommandations.



## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Mesures de contrôle en place</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Obtenir du Service des ressources humaines l'information relative au mouvement du personnel de manière à lui permettre d'apporter en temps opportun les modifications relatives aux détenteurs de cartes d'achat.</li> </ul>	X			
<b>Information de gestion et reddition de comptes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Produire un rapport annuel sur les activités du PCA, conformément aux responsabilités qui lui ont été confiées.</li> </ul>	X			
<b>Total</b>	<b>2</b>			



### **Mesures de contrôle en place**

**15.6** Relativement au mouvement de personnel et au risque que la carte d'achat demeure active durant cette période, le Service des ressources humaines transmet un rapport régulier sur les départs et les fins d'emploi ainsi que les absences pour maladie.

**15.7** Disposant désormais de l'information, le Service des approvisionnements peut ainsi effectuer les modifications relatives aux détenteurs de cartes d'achat en temps opportun.

### **Information de gestion et reddition de comptes**

**15.8** Depuis le début des activités du PCA en 2006, les rapports annuels 2006-2007-2008 ont tous été produits conformément aux responsabilités confiées au Service des approvisionnements. Le rapport annuel de 2009 est en voie de réalisation.





# CHAPITRE

# 16

## *Processus budgétaire*





## **MANDAT**

**16.1** J'ai procédé au suivi de la vérification faite sur le processus budgétaire de la Ville de Québec. Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en juillet 2010.

**16.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 1 du « *Rapport au Conseil municipal 2007, Tome 2* », concernait le processus en vigueur à la Ville de Québec.

**16.3** Mon intervention visait expressément à répondre aux questions qui concernent les dépenses de fonctionnement et celles en immobilisations, à savoir notamment :

- si les orientations de la Ville étaient prises en compte dans l'établissement des prévisions budgétaires;
- si le cadre de gestion administratif favorisait le déroulement efficace du processus budgétaire;
- si le budget annuel était solidement ancré à des analyses;
- si les documents budgétaires étaient complets et compréhensibles;
- si l'évolution de la situation financière faisait l'objet d'un suivi diligent et l'information rapportée favorisait les décisions à prendre.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

**16.4** Parmi les douze recommandations soumises, onze ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants. Ainsi, des améliorations significatives ont été apportées à l'encadrement administratif, à la confection des budgets et à la démocratisation des informations financières et budgétaires.



**16.5** Dans les recommandations touchant les orientations, nous estimons que des résultats plus probants auraient pu être obtenus quant aux concepts de base sur lesquels les propositions budgétaires et les politiques de l'administration s'appuient. Bien qu'elles transparaissent à l'intérieur des communications budgétaires, celles-ci ne sont pas clairement énoncées auprès des décideuses et décideurs.

**16.6** Le tableau ci-après résume l'évolution de la situation quant à mes recommandations.





## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Orientations</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Faire systématiquement les références aux différents documents d'orientations pour appuyer les budgets annuels de fonctionnement des unités administratives et le <i>Programme triennal d'immobilisations</i>.</li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Adopter et diffuser les concepts de base sur lesquels les propositions budgétaires et les politiques de l'administration pourront s'appuyer.</li> </ul>			X	



## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Encadrement administratif</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir les rôles et les responsabilités de chacun des acteurs concernés dans le processus budgétaire dans un document précis.</li> </ul>	X			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopter des politiques financières pour encadrer les décisions administratives en la matière.</li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développer un système d'information plus convivial pour les gestionnaires et poursuivre les efforts pour développer des indicateurs de performance pertinents.</li> </ul>		X		



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Confection du budget de fonctionnement</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réaliser des analyses traitant des alternatives à considérer pour la réalisation des opérations importantes.</li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulguer des hypothèses à la base du budget.</li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effectuer la démonstration des liens entre le budget, les documents d'orientations et le diagnostic financier de la Ville.</li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matérialiser dans un plan budgétaire la vision financière pluriannuelle de la Ville.</li> </ul>		X		



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Confection du budget en immobilisations</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour soutenir les prévisions des dépenses en immobilisations et améliorer la documentation pertinente, je recommande que :           <ul style="list-style-type: none"> <li>– des analyses à partir des données présentées dans les différents tableaux fassent partie de la documentation transmise aux décideuses et aux décideurs;</li> <li>– le résultat de ces analyses soit consigné dans des documents synthèses, compréhensibles par les différentes catégories d'utilisatrices et d'utilisateurs.</li> </ul> </li> </ul>		X		
		X		



## État des recommandations

		Recommandation			
		Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Suivi des résultats</b>					
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir les renseignements divulgués afin que les décideuses et décideurs soient en mesure d'apprécier : les coûts et engagements en regard de chaque année présentée au PTI<sup>18</sup> et les coûts complets relatifs à chaque projet (immeuble, aménagement...).</li> </ul>		X		
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	

<sup>18</sup> Programme triennal d'immobilisations



## **Orientations**

**16.7** Une attention a été portée afin que les demandes financières soient référencées aux orientations du Plan stratégique et aux plans d'affaires. De plus, le Service des finances nous informe que les services et arrondissements ont été sensibilisés. Par conséquent, les orientations de la Ville sont prises en compte dans l'établissement des prévisions budgétaires.

## **Encadrement administratif**

**16.8** Au cours de 2009, une description du processus de préparation du budget de fonctionnement et du PTI a été réalisée. Une réflexion sur le processus actuel et futur peut amener à une recommandation à la Direction générale.

**16.9** De plus, en juin 2009, le conseil de la Ville a adopté trois politiques financières majeures. Au cours de l'année 2010, quatre autres politiques sont en voie de l'élaboration.

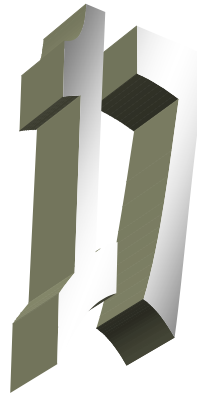
## **Confection du budget de fonctionnement et du budget en immobilisations**

**16.10** Une recommandation, à l'effet de réaliser des analyses de différentes alternatives dans les opérations importantes, devait être considérée dans la composition du budget. Le Service des finances nous informait que différentes alternatives sont faites, mais ne sont pas dans la documentation présentée.

**16.11** Nous croyons digne de mention les améliorations apportées dans la démocratisation des informations financières, principalement par le biais du document de présentation refondu pour le budget de fonctionnement présenté au conseil municipal de même que pour le *Programme triennal d'immobilisations 2010-2011-2012*.



# CHAPITRE



## *Processus de dotation*







## **MANDAT**

**17.1** J'ai procédé au suivi de la vérification effectuée sur le processus de dotation de la Ville de Québec. Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en juin 2010.

**17.2** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 2 du « *Rapport au Conseil municipal 2007, Tome 2* », visait à m'assurer que le processus de dotation de la Ville était géré avec un souci d'efficacité, d'efficience et d'économie et que la Ville avait mis en place les mécanismes permettant de répondre adéquatement à ses besoins en main-d'œuvre.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

**17.3** Deux des quatre recommandations ont été suivies et plus particulièrement celles ayant trait aux précisions apportées dans les procédures pour la mobilité interne et aux délais d'approbation des postes.

**17.4** Deux recommandations n'ont pas été significativement suivies, soit celle touchant une évaluation récente d'une employée ou d'un employé dans son dossier permettant d'avoir une information précise lors de la sélection du personnel, et celle touchant l'évaluation de la satisfaction de la clientèle interne et des candidates et candidats.

**17.5** Le tableau ci-après résume l'évolution de la situation quant à mes recommandations.



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Dotation par mobilité interne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Préciser ses procédures relatives à la gestion des dossiers de mobilité interne, notamment pour tenir compte des situations où le respect d'exigences particulières est un facteur de succès dans l'exercice du poste à combler.</li> </ul>	X			
<p><b>Dossier d'employée ou d'employé</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Proposer une procédure visant à consigner au dossier de l'employée ou de l'employé un minimum d'information pertinente sur son rendement et son cheminement de carrière.</li> </ul>				X



## État des recommandations

		Recommandation			
		Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Délais d’approbation des postes</b>					
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informer le conseil des impacts liés aux délais de dotation sur certaines activités clés de la Ville et envisager un processus accéléré lorsque ceux-ci ont un impact significatif sur la qualité de service ou sur la capacité de la Ville à générer de nouveaux revenus.</li> </ul>		X		
<b>Évaluation de la satisfaction des requérants</b>					
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place un processus d’évaluation de la satisfaction de sa clientèle interne et considérer la possibilité de sonder les employées et les employés sur leur appréciation du processus en place.</li> </ul>				X
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>2</b>



### **Dossier d'employée ou d'employé**

**17.6** Dans le cadre du processus de dotation par concours interne, le rapport mentionnait la valeur ajoutée des informations contenues dans le dossier de l'employée ou de l'employé de la Ville pour les membres du comité de sélection. En 2007, c'est 10 % des postes vacants qui ont été comblés par concours interne dont 50 % étaient des postes de personnel de bureau et 30 % des postes de personnel manuel.

**17.7** Nous rappelons que le processus d'évaluation du personnel de la Ville est intimement relié au processus d'approbation des avancements d'échelon. Ainsi, lorsque l'employée ou employé a atteint son échelon maximal, il n'y a plus de processus de suivi obligatoire, à l'exception des postes de cadres et de professionnelles et professionnels pour lesquels une évaluation est obligatoire.

**17.8** Le Service des ressources humaines nous rappelle qu'un programme d'évaluation systématique durant toute leur carrière demeure un projet à réaliser.

### **Évaluation de la satisfaction des requérants**

**17.9** Le rapport mentionnait l'absence de processus systématique d'évaluation de la satisfaction du gestionnaire-client et de la candidate ou du candidat embauché en fin de processus de dotation, ce qui permettrait de répertorier les forces et faiblesses des pratiques actuelles et d'alimenter un processus d'amélioration continue de la dotation.

**17.10** Le Service des ressources humaines nous informe que la mise en place d'un tel processus sera prévue dans le plan d'affaires 2012-2014.



## CHAPITRE

# 18

### *Processus d'émission des permis*



## MANDAT

**18.1** J'ai procédé au suivi de la vérification portant sur le processus d'émission des permis. Mes travaux de vérification ont consisté à faire une analyse du projet réalisé par un groupe de travail, initié par la nouvelle administration municipale, afin de m'assurer que les remises en question couvraient tous les éléments importants et qu'elles permettaient de faire des recommandations suffisantes visant à améliorer ce processus. Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en juillet 2010.

**18.2** Dès le début de ma vérification initiale, j'ai été informé qu'un des 24 chantiers de la nouvelle administration municipale portait sur le même processus. En effet, un groupe de travail, composé d'employées et d'employés de la Ville, a été mandaté pour examiner les activités liées à l'émission des permis et pour recommander au comité d'amélioration de la performance les principales actions à poser au cours des trois prochaines années.

**18.3** Dans ce contexte, la vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 4 du « *Rapport au Conseil municipal 2007, Tome 2* », portait sur les éléments suivants :

- la démarche globale du groupe de travail;
- l'efficacité du processus au regard du nombre de permis émis, de l'allocation optimale des ressources, des délais et de la priorisation du traitement des demandes de permis;
- l'efficacité et l'efficience du mode de prestation de services;
- le service à la clientèle.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

**18.4** Parmi les huit recommandations formulées à l'époque, quatre ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants, plus particulièrement celles touchant la mise en place d'un processus de communication continue, le niveau de satisfaction du service à la clientèle et l'harmonisation d'outils permettant une meilleure intégration de prestation de services.

**18.5** Les trois recommandations qui n'ont pas été suivies, auraient pu obtenir des résultats plus probants, principalement celles portant sur les meilleures pratiques, la comparaison avec d'autres municipalités et l'élaboration de critères pour établir des priorités dans le traitement des demandes de permis.

**18.6** À partir des informations obtenues, des progrès satisfaisants ont été apportés concernant la recommandation touchant une définition plus précise de la notion de délai.

**18.7** Le tableau ci-après résume la situation quant à mes recommandations.





## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Démarche globale du groupe de travail</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mettre en place un processus de communication continue avec les ressources de première ligne et de deuxième ligne afin de faciliter leur adhésion et leur participation à la démarche d'amélioration.</li> </ul>	X			
<b>Efficienc e du processus</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Comparer le délai de traitement d'une demande et le nombre de permis émis par ressource à la Ville de Québec avec des municipalités possédant des caractéristiques semblables à la Ville de Québec.</li> <li>Recenser les pratiques et les outils utilisés ayant contribué, s'il y a lieu, à l'efficienc e de leur processus et identifier les meilleures pratiques qui pourraient être mises en œuvre à la Ville, en fonction de ses caractéristiques.</li> </ul>				X  X



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Efficienc e du processus (suite)</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Revoir les pistes d'amélioration actuelles afin d'y intégrer ces meilleures pratiques ou les outils qui contribuent à l'efficience du processus et à la réduction du délai d'émission des permis.</li> </ul>			X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Traiter du statut prioritaire à accorder à une demande à partir de critères qui seront à définir, dans la conception des processus optimisés.</li> </ul>				X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Définir la notion de délai de façon précise pour chaque indicateur de performance dont le suivi sera jugé pertinent. Cette approche permettra la comparaison éventuelle de l'information de gestion de tous les arrondissements et de tous les types de permis.</li> </ul>		X		



## État des recommandations

	Recommandation				
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
<p><b>Efficacité et efficience du mode de prestation de services</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Effectuer une analyse détaillée des avantages et des inconvénients que pourrait comporter le regroupement de certaines fonctions relatives à l'émission des permis, à la suite de l'implantation d'outils performants et harmonisés entre les arrondissements permettant une meilleure intégration des services.</li> </ul>		X			
<p><b>Service à la clientèle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Stratifier les niveaux de satisfaction et les réponses obtenues selon les types de demandes de permis et, par souci d'économie, revoir le questionnaire de sondage afin de n'y conserver que les questions essentielles.</li> </ul>		X			
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>



### **Efficienc e du processus**

**18.8** Concernant le recensement des bonnes pratiques auprès d'autres municipalités, le balisage n'a pas été effectué afin de comparer la Ville de Québec par rapport au nombre moyen de permis émis et le délai d'émission. La Direction générale adjointe à la coordination des arrondissements m'indique qu'elle juge non pertinente la comparaison entre municipalités en raison de la réglementation qui est fort différente d'une municipalité à l'autre.

**18.9** La recommandation traitant de l'établissement des priorités dans les demandes de permis par une définition de critères n'a pas été suivie. Selon les informations obtenues, les systèmes actuels ne permettent pas de contrôler les délais ni d'uniformiser les pratiques.

**18.10** Selon les informations obtenues, des efforts sont investis auprès des arrondissements afin d'harmoniser la définition de délai. Cette étape est préalable notamment pour comparer, entre arrondissements, les délais d'émission de permis, et ce, de façon appropriée.

### **Service à la clientèle**

**18.11** Depuis 2007, le questionnaire et la méthodologie concernant les sondages sur la satisfaction de la clientèle ont été revus. Un sondage à partir d'un tirage aléatoire a été réalisé. Les résultats obtenus n'ont pas été stratifiés selon les types de demandes en raison de la répartition des types de permis, nous a-t-on informés. En fait, puisque la presque totalité des types de permis se retrouve dans un seul domaine, l'exercice ne leur apparaît pas pertinent, ni concluant.



## CHAPITRE

# 19

*Service de la gestion des immeubles*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---



## MANDAT

**19.1** J'ai procédé au suivi de la vérification effectuée sur le processus de gestion des immeubles de la Ville de Québec. La dernière vérification s'est déroulée dans un contexte où les villes fusionnées n'avaient pas la même structure d'organisation. Aussi, la Ville de Québec a procédé à une restructuration du service chargé de gérer ses ressources immobilières.

**19.2** Un mois après l'émission de mon rapport de vérification de novembre 2007, le comité exécutif approuvait une réorganisation du Service de la gestion des immeubles. Un comité directeur a été mis sur pied afin d'analyser le rapport du vérificateur général. Exceptionnellement, dans mon rapport 2007, j'ai également inclus le degré d'avancement des recommandations que l'on peut associer à un suivi.

**19.3** En 2010, j'ai procédé au suivi de ce degré d'avancement. Mes travaux relatifs à ce deuxième suivi se sont terminés en juillet 2010.

**19.4** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 1 du « *Rapport au Conseil municipal 2007, Tome 1* », visait à contribuer à la réflexion en cours sur les outils à mettre en place pour mieux assurer l'optimisation des ressources affectées à la gestion immobilière.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

**19.5** Parmi les onze recommandations formulées dans le rapport de 2007, dix ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants. Dans un contexte de restructuration, comme l'a vécu le Service de la gestion des immeubles, je m'attendais à ce que mes recommandations reçoivent un accueil favorable.

**19.6** Le tableau ci-après résume l'évolution de la situation quant à mes recommandations.



## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Données de gestion</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Élaborer et développer des banques de données, de concert avec les unités opérationnelles, et que ces banques soient sous la responsabilité directe du directeur du service.</li> </ul>		X		
<p><b>Gestion des espaces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Confier un mandat au Service de la gestion des immeubles pour la mise en place, d'ici les trois prochaines années, des outils permettant une gestion des espaces.</li> </ul>	X			
<p><b>Gestion des opérations : bâtiments, équipements, terrains récréatifs et sportifs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regrouper, en une seule division, toutes les activités de la gestion des opérations des bâtiments, des équipements et des terrains récréatifs et sportifs, y compris les activités d'entretien.</li> </ul>	X			





## État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p><b>Terrains et immeubles excédentaires</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire, dans les plus brefs délais, un examen attentif des terrains et des immeubles excédentaires afin de bien départager les actifs destinés à la vente.</li> <li>• Tenter, s'il y a lieu, de disposer des terrains qui sont dispersés dans la trame urbaine et qui bénéficient déjà de tous les services municipaux.</li> <li>• Évaluer la valeur marchande de chacun des terrains mis en vente et utiliser des moyens appropriés de mise en marché pour en faire la promotion.</li> </ul>	X			
<p><b>Activités de la construction</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prévoir une procédure afin qu'aucun chantier ne puisse être démarré avant l'acceptation écrite du programme détaillé des besoins, du budget et de l'échéancier par le maître d'ouvrage.</li> </ul>		X		



## État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<b>Activités de la construction (suite)</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Édicter des règles concernant l'acceptation de changement de programme en cours de réalisation.</li> </ul>		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effectuer une revue des éléments et de différentes étapes du processus de sélection des firmes professionnelles.</li> </ul>				X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer au sein de la Division de la réalisation de projets une section réservée à la gestion de projets et recourir à de la formation complémentaire de quelques ressources professionnelles.</li> </ul>	X			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implanter une comptabilité par projet et ajouter les honoraires professionnels internes avec les honoraires externes dans les projets de construction.</li> </ul>		X		
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>1</b>



**19.7** En raison des particularités du présent suivi, nous avons retiré certaines recommandations qui avaient alors été mises en application lors de notre vérification de 2007, ou qui ont fait l'objet de décisions des autorités.

### **Activités de la construction**

**19.8** Le processus de sélection des firmes professionnelles, nécessaire à l'élaboration des plans et devis, n'a pas été revu. Selon les informations obtenues, les limites réglementaires semblent freiner la possibilité de faire cette revue. En raison de l'importance de la qualité des firmes embauchées pour la réalisation d'un projet ou la surveillance de l'exécution des travaux, l'étroite marge de manœuvre, que considère avoir la direction dans l'appréciation qualitative des candidatures, me préoccupe.



# PARTIE VI



## RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL





# CHAPITRE

# 20

## *Rapport d'activité du vérificateur général*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2009

---







	<b>PAGE</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>311</b>
<b>MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL</b>	<b>311</b>
<b>VALEURS</b>	<b>311</b>
<b>VISION</b>	<b>312</b>
<b>RÔLE ET CHAMPS DE COMPÉTENCE</b>	<b>312</b>
<b>OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL</b>	<b>312</b>
<b>MISE EN COMMUN DE L'EXPERTISE DE VÉRIFICATION EN MILIEU MUNICIPAL</b>	<b>313</b>
<b>PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION</b>	<b>313</b>
<b>RESSOURCES HUMAINES</b>	<b>315</b>
<b>FORMATION DU PERSONNEL</b>	<b>316</b>
<b>RAPPORT DES VÉRIFICATEURS EXTERNES</b>	<b>317</b>
<b>ÉTAT DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 2009</b>	<b>318</b>

---



## INTRODUCTION

**20.1** La reddition de comptes est une valeur fondamentale dans une organisation. Il ne saurait y avoir de décentralisation, ni d'autonomie si les individus n'avaient aucun compte rendu à donner. Si nous ne pouvons démontrer nos résultats, nous ne pouvons gagner l'appui de ceux qui nous font confiance.

**20.2** Parmi les valeurs de gestion que le vérificateur général privilégie, la reddition de comptes revêt une importance de premier plan parce qu'elle lui permet de rendre compte de ses activités et la façon dont il assume les responsabilités qui lui ont été confiées par la loi.

## MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

**20.3** La mission du vérificateur général est de 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 administratrices et 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.

**20.4** Ses travaux comprennent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et la vérification de l'optimisation des ressources.

## VALEURS

**20.5** Les valeurs privilégiées par le vérificateur général concernent principalement les personnes, tant celles œuvrant dans son organisation que celles faisant partie des entités qu'il vérifie. Elles touchent également la qualité des travaux de vérification. En plus d'adhérer aux valeurs préconisées par la Ville, les interventions du vérificateur général tablent sur :

- un personnel compétent et intègre;
- des interventions de vérification menées dans le respect des personnes;
- des rapports de vérification rigoureux et objectifs.



## **VISION**

**20.6** Le vérificateur général entend être un agent de changement reconnu dans l'amélioration de la performance administrative de la Ville.

## **RÔLE ET CHAMPS DE COMPÉTENCE**

**20.7** Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires de la Ville et de toute personne morale dont la Ville ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Cette vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de conformité et la vérification de l'optimisation des ressources.

**20.8** Le vérificateur général peut procéder également à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la Ville ou une de ses personnes morales, relativement à son utilisation. Il peut enfin procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la Ville ou d'une de ses personnes morales lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

## **OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

**20.9** Afin de s'acquitter de ses responsabilités, le vérificateur général s'est donné les objectifs suivants :

- inciter la Ville à adopter les principes d'une saine gouvernance en ce qui concerne la gestion des fonds publics;
- inciter la Ville à produire pour la prise de décision une information qui respecte les règles de l'art;
- être à l'affût de toutes occasions conduisant à une utilisation plus efficiente et efficace des fonds publics;
- contribuer à l'amélioration de la qualité de la gestion publique de la Ville de Québec et de ses organismes par des vérifications d'optimisation des ressources, en y associant étroitement les gestionnaires;
- respecter les normes de vérification généralement reconnues formulées dans le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés;



- établir, le cas échéant, avec le Vérificateur général du Québec, des transferts technologiques en matière de vérification intégrée et de formation de personnel;
- être un membre actif au sein de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec et partager avec ces derniers les expériences de travail et l'expertise en vérification développée dans le milieu municipal;
- constituer des équipes de vérification compétentes en faisant appel à du personnel permanent bien formé et à du personnel contractuel qualifié;
- utiliser, de façon économique, efficiente et efficace, les ressources mises à sa disposition.

### **MISE EN COMMUN DE L'EXPERTISE DE VÉRIFICATION EN MILIEU MUNICIPAL**

**20.10** Le législateur a reconnu l'importance de la vérification législative dans les administrations municipales en obligeant toute ville de 100 000 habitants et plus de nommer un vérificateur général relevant directement du conseil municipal. Neuf villes se sont donc dotées d'une telle institution rejoignant ainsi le gouvernement du Canada et celui des provinces. La Ville de Terrebonne, ayant dépassé le cap de 100 000 habitants, s'apprête à se doter d'une telle institution. Les vérificateurs généraux municipaux nommés ont cru bon de former une association leur permettant de partager leur expérience de travail et leur expertise en vérification.

**20.11** Le vérificateur général de la Ville de Québec juge essentielle une telle association. Elle permet, en effet, de bonifier l'expertise développée en matière de vérification municipale et d'améliorer ainsi la plus-value des résultats de vérification obtenus.

### **PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION**

**20.12** Le vérificateur général de la Ville de Québec prépare annuellement son calendrier d'activités en fonction des objectifs de vérification qu'il se donne et des ressources dont il dispose. Le cycle d'activités débute en juillet et se termine en juin de l'année suivante.



**20.13** Le plein exercice du mandat du vérificateur général requiert qu'en plus de ses vérifications financières et de conformité, il investisse une partie importante de ses ressources dans la réalisation de travaux de vérification d'optimisation des ressources, dont la valeur ajoutée est importante pour l'amélioration de la qualité de la gestion des fonds et biens publics. Il doit également consacrer le temps nécessaire au suivi des recommandations qu'il a formulées au cours des exercices précédents.

**20.14** Afin de mieux planifier ses travaux en matière de vérification d'optimisation des ressources, le vérificateur général se base sur une approche axée sur l'analyse et l'évaluation des risques. Cette approche, ciblée sur les secteurs d'activité qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les objectifs stratégiques de la Ville, permet, dans un contexte de ressources limitées, de donner une valeur ajoutée à ses interventions de vérification.

**20.15** Le vérificateur général a réalisé des travaux de vérification dans les trois composantes principales de son mandat, soit la vérification financière, la vérification de conformité et celle de l'optimisation des ressources.

**20.16** Les travaux de vérification financière ont mené à l'émission de 52 rapports d'attestation financière et furent réalisés en conformité avec les normes de vérification formulées dans le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés et dans les prises de position des normes de vérification et de certification.

**20.17** La vérification 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, sur la gestion des avances aux employés et aux employées, et finalement sur la rémunération des élués et élus et leur contribution à leur régime de retraite.

**20.18** Les travaux de vérification d'optimisation des ressources au nombre de cinq ont porté sur le processus d'adjudication des contrats relatif à l'acquisition de biens et de services, la gestion préventive par le contrôle du risque des biens et des responsabilités civiles, l'harmonisation de l'offre en loisirs, les activités des opérations par les contremaîtres du Service de la gestion des immeubles et le programme de la gestion des matières résiduelles.

**20.19** 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 à des recommandations formulées dans le rapport annuel 2007, Tomes 1 et 2.



## **RESSOURCES HUMAINES**

**20.20** Dans l'utilisation de ses ressources humaines, le vérificateur général privilégie une adéquation de ses besoins entre des ressources professionnelles permanentes et contractuelles en fonction de la nature de ses mandats à réaliser. Cette pratique de recourir à du personnel professionnel contractuel lui procure, en tout temps, des ressources professionnelles adaptées à ses besoins.

**20.21** Les ressources permanentes ayant œuvré et œuvrant au Vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- France Duchesneau, CGA, conseillère en vérification;
- Louise E. Ouellet, CGA, conseillère en vérification;
- Mylène Dumas, CA, conseillère en vérification;
- Suzanne Miville, agente de secrétariat.

**20.22** À ces ressources s'ajoutent les firmes et les personnes suivantes qui ont conseillé et assisté le vérificateur général dans ses différents travaux :

- Aon Parizeau inc.;
- Arthur Roberge, consultant;
- Aubé, Anctil, Pichette et Associés, comptables agréés, S.E.N.C.;
- Expertise GFB inc.;
- Gilles Gravel, CISA, CISM, consultant;
- Jacques Villeneuve, consultant;
- Jean-Noël Thériault, CA, consultant;
- Lambert Legaré, FCA, consultant;
- Lemieux Nolet, comptables agréés, S.E.N.C.R.L.;
- Madeleine Bourgeois, CA, consultante;
- Malenfant Dallaire, comptables agréés, S.E.N.C.R.L.;



- Mallette, comptables agréés, S.E.N.C.R.L.;
- Morin Desrochers Beaulieu, comptables agréés, S.E.N.C.;
- Normand Nadeau, consultant;
- Pierre Bourdeau, consultant;
- PricewaterhouseCoopers, comptables agréés, S.R.L. /S.E.N.C.R.L.;
- Raymond Chabot Grant Thornton, comptables agréés, S.E.N.C.R.L.;

### **FORMATION DU PERSONNEL**

**20.23** 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. Le personnel a bénéficié, au cours du dernier cycle d'opérations, d'un peu plus de 200 heures de formation.



## RAPPORT DES VÉRIFICATEURS

---

Aux membres du conseil,

Nous avons vérifié l'état des crédits et des dépenses du Vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009, inclus dans les états financiers de la Ville de Québec de l'exercice terminé à cette date. 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). La responsabilité de ces informations financières incombe au Vérificateur général de la Ville de Québec. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces informations financières en nous fondant sur notre vérification.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les informations financières sont exemptes d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les informations financières. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des informations financières.

À notre avis, ces informations financières donnent, à tous les égards importants, une image fidèle des crédits et des dépenses du Vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2009 selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

*Mallette*<sup>1</sup>

Mallette  
SENCRL  
Comptables agréés

Québec, Canada  
Le 30 avril 2010

---

<sup>1</sup> CA auditeur permis n° 7474



## ÉTAT DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 2009

	Crédits ajustés	Dépenses	Écart
	\$	\$	\$
<i>Ressources humaines :</i>			
Internes	431 598	431 782	(184)
Externes	<u>937 475</u>	<u>810 004</u>	<u>127 471</u>
	<i>1 369 073</i>	<i>1 241 786</i>	<i>127 287</i>
 <i>Ressources matérielles :</i>			
Dépenses d'opération	<u>32 600</u>	<u>21 161</u>	<u>11 439</u>
 <i>Crédits accordés dans le budget de la Ville et crédits supplémentaires accordés par le conseil municipal</i>			
	<u><b>1 401 673</b></u>	<u><b>1 262 947</b></u>	<u><b>138 726</b></u>

# ANNEXE I



## *Information sur la performance*



## IMPORTANTANCE DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE

La publication de l'information sur la performance doit faire partie intégrante des responsabilités du conseil municipal et des gestionnaires, et elle constitue une portion significative des activités qu'effectue le conseil dans sa communication avec les citoyennes et les citoyens et les intervenants municipaux.

Plusieurs auteurs sur la performance soulignent que, pour favoriser des niveaux supérieurs de performance, l'accent doit être mis sur le client et sur l'innovation. Dans cette mesure, une autorité plus grande doit être déléguée et une certaine liberté d'action doit être accordée au personnel de première ligne, car qui est plus près de la clientèle que celui qui la sert quotidiennement?

L'information sur la performance doit soutenir les actions et les orientations de la municipalité et doit être :

- recueillie et transmise efficacement au sein de l'organisation, cette information devrait éclairer la prise de décision, favoriser la cohésion et le partage d'un but commun entre tous les intervenants, et soutenir un apprentissage organisationnel plus rapide et plus sûr. Elle devrait aider à obtenir de meilleurs résultats;
- présentée efficacement aux citoyennes et aux citoyens, cette information devrait aider à maintenir et à rehausser la confiance envers l'appareil municipal et appuyer tous les commettants municipaux dans de saines relations de reddition de comptes.

### **Pourquoi mesurer?**

- Ce qui est mesuré s'accomplit.
- Si on ne mesure pas les résultats, on ne peut distinguer entre réussite et échec.
- Si on ne voit pas la réussite, on ne peut la souligner.
- Si on ne peut souligner la réussite, on récompense probablement l'échec.
- Si on ne peut reconnaître l'échec, on ne peut en tirer des leçons.
- Si on peut démontrer les résultats, on peut gagner l'appui du public.

*Osborne & Gaebler, Reinventing government*



## PRINCIPES GUIDANT LA REDDITION DE COMPTES

La Fondation canadienne pour la vérification intégrée recommande neuf principes connexes pour guider les progrès futurs en matière de publication de l'information sur la performance, voici les principes recommandés :

1. Se focaliser sur les quelques aspects essentiels de la performance
  - Porter sur des objectifs et des engagements clés.
2. Porter sur l'avenir ainsi que sur le passé
  - Permettre aux citoyens de suivre de près les réalisations par rapport aux objectifs.
3. Expliquer les risques clés
  - Établir un lien entre les réalisations et l'influence des niveaux de risque acceptés par la direction.
4. Expliquer les principales considérations relatives à la capacité
  - Fournir les considérants clés qui se répercutent sur la capacité et qui influencent la stratégie adoptée.
5. Expliquer tout autre facteur essentiel lié à la performance
  - Présenter les éléments de contexte influençant la performance.
6. Intégrer l'information financière à l'information non financière
  - Créer un lien de sensibilité entre les activités et les résultats escomptés.
7. Présenter une information comparative
  - Suivre l'évolution de la performance dans le temps.
8. Présenter une information crédible, interprétée fidèlement
  - Fournir des données tant quantitatives que qualitatives reflétant la situation actuelle.
9. Préciser les fondements des jugements posés
  - Présenter ce sur quoi l'organisation se fonde pour s'assurer de la fiabilité de l'information publiée.

Les indicateurs de performance doivent s'inspirer des objectifs stratégiques de l'organisation et des objectifs spécifiques que chacun des services s'est fixés afin de remplir pleinement sa mission.



## MISE EN PRATIQUE DES PRINCIPES

L'application des principes à tous les échelons de l'organisation repose sur des actions concrètes du conseil municipal, à savoir :

- créer et entretenir des relations de confiance avec les membres de l'administration;
- favoriser des mesures incitatives;
- développer la capacité individuelle et organisationnelle de produire et d'utiliser une information rigoureuse;
- établir des attentes raisonnables quant au progrès à réaliser;
- favoriser les occasions suscitant la formation continue.

D'entrée de jeu, les élues et élus doivent établir un dialogue avec les membres de l'administration qui favorisera une certaine entente quant aux questions clés à se poser. Ces questions sont :

- Quelles sont les plus grandes forces de la Ville sur lesquelles nous pouvons bâtir?
- Sur quels aspects de la présentation de l'information doit-on se pencher?
- Quels changements contribueront le plus aux améliorations prioritaires?
- Combien de temps faudra-t-il pour mettre en pratique les changements convenus?
- Combien d'efforts faudra-t-il déployer, et de la part de qui?
- Quels sont les indicateurs clés qui confirmeront les progrès réalisés?



Les principes jouent un rôle essentiel, celui de guide quant aux jugements à poser en matière de présentation de l'information. Il est important avant tout de s'entendre sur ces principes, sinon le manque de compréhension à leur égard constitue une entrave majeure à la présentation et à l'utilisation efficaces de l'information sur la performance.

Le tableau suivant présente trois facteurs nuisant à une bonne présentation de l'information sur la performance.

### **Entraves à une bonne présentation de l'information sur la performance<sup>19</sup>**

Trois [...] facteurs contribuent à la faiblesse actuelle des rapports :

1. Les principes fondamentaux d'un bon rapport ne sont pas compris ni appliqués.
2. L'information sur le rendement est communiquée dans un contexte politique.
3. Il existe peu d'incitatifs à la production d'un bon rapport et peu de sanctions à la production d'un mauvais.

*Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, avril 2002*

---

<sup>19</sup> Source : Tiré de l'ouvrage *Information sur la performance. Principes visant le passage à un nouveau stade*, publié par la CCAF-FCVI.



# ANNEXE II



*Dispositions de la Loi sur les cités et villes  
(L.R.Q., chapitre C-19)  
sur le vérificateur général  
et sur 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.

*Divulcation des intérêts.* — 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.



*Montant du crédit.* — 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 \$.

*Réseau d'énergie électrique.* — 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 dont la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration.



**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.

*Politiques et objectifs.* — 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.

*Droit.* — 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.

*Copie au vérificateur général.* — 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.

*Documents et renseignements.* — 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.



*Vérification additionnelle.* — 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.

*Documents.* — 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.

*Renseignements.* — 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'efficacité;
- 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.

*Rapport occasionnel.* — 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.

*Copie du rapport.* — 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.

*Contenu.* — 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* (L.R.Q., 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.

*Contenu.* — 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.

*Immunité.* — 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.

*Action civile prohibée.* — 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.

*Recours prohibés.* — Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du *Code de procédure civile* (L.R.Q., chapitre C-25) ou recours extraordinaire au sens de ce code 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.

*Annulation.* — Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, 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.

## **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.

*Information au ministre.* — 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 et des Régions 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 et des Régions par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.





*Rapport au conseil.* — 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* (L.R.Q., 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 et des Régions par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

*Rapport au conseil.* — 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.

*Rapport au conseil.* — 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.** *[Extrait]* Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

*Gestionnaire.* — Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil.

## ANNEXE III



### *Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification (CV-2003-0407)*





## 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 cinq 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, un des membres est désigné, sur la recommandation du chef de l'opposition, parmi les membres du parti de l'opposition, un des membres est désigné parmi les membres du conseil qui n'appartiennent à aucun parti.
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.