



RAPPORT ANNUEL

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE

LA VILLE DE QUÉBEC

2013 Tome 1

présenté au conseil municipal

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



Vérificateur général

Le 29 août 2014

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

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), je vous transmets le Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec, pour l'année 2013, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal.

Ce rapport inclut également le rapport de l'auditeur indépendant sur la vérification des comptes relatifs au vérificateur général.

Veuillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes salutations distinguées.

Le vérificateur général de la Ville de Québec,

François Gagnon, CPA auditeur, CA



	PAGE
INTRODUCTION	7
SOMMAIRE DU CONTENU DU RAPPORT	9
I. MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	19
II. VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES	27
1. Gestion de la présence au travail	29
2. Affectation et utilisation des véhicules légers	81
3. Outils de gestion du Service de police	123
4. Protection des renseignements personnels et demandes d'accès aux documents	151
5. Gestion des espaces immobiliers par le Service de la gestion des immeubles	197
III. VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ	241
6. Taux global de taxation réel et ventilation des dépenses mixtes	243
7. Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite	257
8. Capitalisation des immobilisations	263
9. Amphithéâtre multifonctionnel	289
IV. VÉRIFICATION FINANCIÈRE	295
10. États financiers de la Ville et des organismes	297
11. Contrôles applicatifs des systèmes financiers	305
12. Subventions annuelles de 100 000 \$ et plus versées à des personnes morales	319
V. SUIVI DES RECOMMANDATIONS	327
13. Suivi des recommandations	329
VI. RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	337
14. Rapport d'activité du vérificateur général	339



PAGE

ANNEXE I	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	353
ANNEXE II	Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification	363



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 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 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 relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada. 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 effectue la vérification des comptes et affaires de la Ville et des organismes faisant partie de son périmètre comptable, ainsi que de toute personne morale dont la Ville ou un mandataire de celle-ci 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 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, 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 — 2013



Sommaire du contenu du rapport

Au bénéfice du lecteur de mon rapport, je présente ci-après mes 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 d'abord de la reddition de comptes de l'Administration au conseil municipal. Les travaux effectués au cours de la dernière année démontrent une pauvreté de la reddition de comptes à l'endroit du respect des politiques adoptées par le conseil municipal.

Par la suite, je traite de la mesure de la performance et de l'opportunité pour la Ville de se joindre au regroupement appelé Ontario Municipal Benchmarking Initiative (OMBI) pour comparer la performance de son administration avec celle d'autres villes.

Enfin, je fais part que l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec a répondu favorablement à la demande de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction de lui communiquer ses préoccupations à l'égard de la gestion des fonds publics.

CHAPITRE 1 : GESTION DE LA PRÉSENCE AU TRAVAIL

Plusieurs mesures ont été mises en place par la Ville pour favoriser l'assiduité de ses employés, mais on observe toujours une progression des absences en maladie. Toutefois, les résultats relatifs aux absences attribuables à des raisons personnelles de santé étaient, selon un exercice de balisage réalisé à partir des données de 2012, comparables à la performance d'organisations ayant des caractéristiques similaires. En ce qui a trait aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, les données se sont grandement améliorées depuis quelques années.

Le Service des ressources humaines pourrait cependant faire mieux encore, en colligeant et en analysant de façon plus rigoureuse les données d'absentéisme pour orienter les efforts sur les éléments où des gains peuvent être obtenus. En ce qui a trait à l'action des gestionnaires, ils devraient se questionner davantage en regard des absences de leur personnel et se doter d'un plan d'action pour tenter d'optimiser la présence au travail. À cet égard, certains éléments sont à améliorer : le contact avec l'employé absent, le plan de retour au travail et l'assignation temporaire.



CHAPITRE 2 : AFFECTATION ET UTILISATION DES VÉHICULES LÉGERS

En 2013, la Ville de Québec possède et fait l'entretien d'un parc de véhicules estimé à plus de 1 800 véhicules et 1 200 accessoires de toutes sortes. De ce nombre, 748 concernent des véhicules légers. Ces véhicules sont utilisés par les employés de la Ville dans le cadre de leurs fonctions habituelles ou encore pour des besoins ponctuels.

Les gestionnaires des services et des arrondissements ainsi que le Service de la gestion des équipements motorisés (SGEM) n'évaluent pas, en termes d'avantages et de coûts, l'ensemble des options possibles pour combler les besoins de déplacement du personnel. Ainsi, les choix effectués ne sont pas nécessairement les plus économiques. De plus, peu d'analyses sont effectuées par les gestionnaires des services et des arrondissements afin de déterminer le nombre nécessaire de véhicules pour répondre à leurs besoins. Enfin, le SGEM analyse peu les utilisations passées, présentes et futures lors des acquisitions et des remplacements.

La gestion du parc de véhicules légers de la Ville fait également défaut. En effet, il n'existe pas de processus formel permettant d'affecter, de façon optimale, les véhicules légers pendant leur durée de vie. De plus, les gestionnaires disposent de peu de données concernant le moment et la durée d'utilisation des véhicules pour en justifier l'affectation.

Par ailleurs, les gestionnaires des services et des arrondissements exercent peu de contrôle sur l'utilisation qui est faite des véhicules légers de la Ville, autant pendant les heures de travail qu'en dehors de celles-ci. Ainsi, même avec une quantité limitée de tests, nous avons décelé des utilisations inadéquates de véhicules.

CHAPITRE 3 : OUTILS DE GESTION DU SERVICE DE POLICE

Considérant les risques étroitement liés à ses activités, le Service de police de la Ville de Québec doit porter un intérêt particulier à la qualité et à l'intensité de la protection à accorder aux renseignements sensibles qu'il obtient de différentes sources, de même qu'aux objets qu'il détient à la suite d'une enquête.

D'abord, tant pour les accès aux documents papier conservés dans ses locaux que pour les accès aux informations numériques, la logique qui prévaut (qui doit accéder à quoi?) n'est pas formalisée. Il devient dès lors ardu d'apprécier la justesse des accès octroyés, de même que l'aspect raisonnable de leur diversité et de leur nombre. De plus, l'attribution de ces accès repose essentiellement sur la connaissance de quelques initiés et la vérification a posteriori est absente.

Sur le plan de la sécurité informatique, un programme de cybersurveillance de son réseau devrait être implanté et le cryptage des données jugées hautement sensibles devrait être instauré, afin d'assurer un niveau de protection auquel on est en droit de s'attendre dans un service de police.



À l'égard des objets détenus à la suite d'une enquête, trouvés ou remis volontairement par des citoyens, leur accès est limité au personnel autorisé, mais certains mécanismes devraient être installés pour renforcer la sécurité. Par ailleurs, un grand ménage doit être effectué dans plus de 60 000 objets recueillis, incluant les pièces à conviction. Un certain nombre de ces objets ont été recueillis avant la fusion de 2002 par les corps de police des anciennes villes. Une validation régulière de la liste des objets détenus avec leur existence effective s'impose.

À propos des dépenses de fonctionnement, les procédés en place permettent la surveillance adéquate des dépenses encourues, sauf pour les heures supplémentaires. Dans ce dernier cas, des outils sont à développer pour bien établir les prévisions et les suivre par la suite.

Enfin, concernant la reddition de comptes, il n'est pas facile de faire un rapprochement entre la nature et l'intensité des activités policières d'une année, les dépenses encourues et l'évolution de la performance dans le temps.

CHAPITRE 4 : PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DEMANDES D'ACCÈS AUX DOCUMENTS

La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels vise à assurer à toute personne un accès aux documents des organismes publics tout en protégeant la confidentialité des renseignements personnels qu'ils contiennent. En tant qu'organisme public, la Ville de Québec est assujettie à cette loi.

Nos travaux ont démontré que la protection des renseignements personnels et le droit d'accès aux documents ne sont pas supportés par une politique qui définit les rôles et les responsabilités des différents acteurs. Il n'y a pas de directives claires, ni d'organisation rigoureuse de bonnes pratiques à la Ville de Québec, qui permettent d'assurer l'exactitude des renseignements personnels, d'en limiter la collecte et l'utilisation aux fins appropriées, d'obtenir le consentement des personnes, lorsque requis, de ne les conserver que le temps nécessaire. Des failles tant logiques que pratiques dans la protection et la divulgation des données ont été détectées.

Pour ce qui est du droit d'accès aux documents, bien qu'il existe un processus de traitement, il n'en demeure pas moins que les délais légaux de réponse ne sont pas toujours respectés. Cela n'est pas étranger au fait que le service ne compile pas d'information concernant les raisons du retard qui pourrait l'aider à améliorer son processus.

À l'heure où la Ville s'engage dans une démarche d'amélioration continue, la reddition de comptes sur le respect de la protection des renseignements personnels n'a pas intégré des objectifs et des indicateurs concrets qui viendraient mettre en lumière les correctifs devant être apportés pour améliorer ses dispositions.



CHAPITRE 5 : GESTION DES ESPACES IMMOBILIERS PAR LE SERVICE DE LA GESTION DES IMMEUBLES

Dans l'ensemble, le Service de la gestion des immeubles (SGI) n'a pas les assises favorisant une gestion efficace et efficiente des espaces. Nous constatons qu'à ce jour, les progrès pour confier au SGI les responsabilités inhérentes à la gestion des espaces et les outils assurant une gestion efficace et efficiente sont insatisfaisants.

Des efforts ont été déployés au cours de la dernière année pour réviser la structure administrative du SGI et établir un cadre de gestion visant à optimiser la planification et l'attribution du parc d'espaces de la Ville. Toutefois, ce cadre de gestion n'est pas encore complété et approuvé.

Par ailleurs, du point de vue opérationnel, le SGI n'a pas les moyens nécessaires pour une planification efficace et efficiente de l'utilisation des espaces ni de processus favorisant la gestion adéquate des espaces excédentaires.

En effet, le SGI ne détient pas une information consolidée sur l'occupation et l'état des espaces de la Ville, ni un plan directeur immobilier pour orienter les actions d'attribution, d'acquisition, de location, de construction, de rénovation et de disposition des espaces dans un horizon de 3 à 5 ans.

Les demandes d'espaces pour bonifier les services aux citoyens ou combler des besoins administratifs sont nombreuses et les espaces sont coûteux. Pourtant, il n'existe pas d'incitatif à une utilisation optimale des espaces par les occupants. De plus, les critères justifiant la priorisation du traitement des demandes d'espaces soumises au SGI ne sont pas communiqués aux unités d'affaires. Lorsqu'une demande d'espaces est traitée, l'analyse des opportunités d'occupation et des solutions immobilières potentielles suit une démarche généralement structurée, mais ne fait pas l'objet d'une documentation uniforme et suffisamment étayée pour comprendre a posteriori la justification des décisions. Cependant, ce processus est en développement.

Quant aux projets d'aménagement visant les espaces de loisirs, sports, vie communautaire ou de culture, ils sont définis et priorisés par chacun des arrondissements, sans implication systématique du SGI. Outre le fait que l'expertise des ressources du SGI n'est pas mise à contribution dans l'idéation de ces projets impliquant des coûts importants pour la Ville, la gestion de ces espaces au cas par cas ne constitue définitivement pas le mode de gestion assurant de dégager la solution immobilière la plus optimale à court et long termes globalement pour la Ville, et ce, au meilleur coût.

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

Nous avons effectué l'audit du taux global de taxation réel qui doit être établi conformément aux dispositions législatives à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*. Cet audit a permis au vérificateur général d'émettre une opinion favorable 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 2013.

Nous avons effectué, de plus, l'audit de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le règlement adopté par le conseil d'agglomération et ses modifications subséquentes. Cet audit a permis au vérificateur général d'émettre une opinion favorable sur le tableau de la ventilation des dépenses mixtes, entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013. Cette ventilation a été établie conformément au *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* (R.R.A.V.Q., chapitre P-1) et ses modifications subséquentes.

CHAPITRE 7 : RÉMUNÉRATION DES ÉLUS ET CONTRIBUTION À LEUR RÉGIME DE RETRAITE

Nous avons procédé à l'audit de conformité portant sur la rémunération des élus et sur leur contribution à leur régime de retraite pour l'année 2013. À notre avis, sur la base des travaux d'audit que nous avons effectués, ces traitements étaient conformes aux lois et au règlement adopté par la Ville à cet égard.

CHAPITRE 8 : CAPITALISATION DES IMMOBILISATIONS

En 2009, la Ville de Québec s'est dotée de la *Politique sur la comptabilisation, l'amortissement ainsi que le mode de financement et de remboursement des dépenses en immobilisations*. Cette politique a comme objectif, entre autres, d'établir des critères régissant la capitalisation et l'amortissement des biens permettant ainsi l'identification, la catégorisation et la comptabilisation des dépenses en immobilisations et en amortissement.

Nos travaux ont démontré que le contenu de la politique sur la comptabilisation, l'amortissement ainsi que le mode de financement et de remboursement des dépenses en immobilisations, mise à jour en 2013, s'écarte en ce qui a trait à certains éléments, des normes comptables et des directives du manuel de la présentation de l'information financière du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Par ailleurs, le processus de comptabilisation des immobilisations comporte des lacunes pour en permettre l'enregistrement adéquat. Nous avons notamment relevé des erreurs de classement entre les catégories d'immobilisations et des erreurs de démarcation entre les périodes.



CHAPITRE 9 : AMPHITHÉÂTRE MULTIFONCTIONNEL

Nous avons effectué l'audit des réclamations de dépenses, faisant état de l'avancement des travaux pour la construction de l'amphithéâtre multifonctionnel, en vertu du protocole d'entente signé entre la Ville de Québec et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire dans le cadre du sous-volet 2.6 du *Programme d'infrastructures Québec-Municipalités*. Le vérificateur général a produit un rapport contenant trois opinions sans réserve pour la réclamation des dépenses couvrant la période du 1^{er} septembre 2010 au 30 avril 2014.

CHAPITRE 10 : ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE ET DES ORGANISMES

Nous avons procédé à l'audit des états financiers consolidés de la Ville et de ses six organismes. Pour ces états, des rapports d'audit avec réserve ont été produits pour les états financiers consolidés de la Ville et pour 2 des 6 organismes, et des rapports d'audit sans réserve ont été produits pour 4 organismes. Nous avons adressé, à l'intention de la direction de certaines de ces entités auditées, des commentaires sur des points d'amélioration à être apportés dans la comptabilisation de leurs opérations.

Nous avons effectué également des audits concernant différentes subventions reçues de la Société d'habitation du Québec, en vertu des programmes *AccèsLogis Québec*, *Logement Abordable – Volet Privé*, *Logement Abordable – Volet Social et Communautaire*, et *Rénovation Québec*. J'ai produit, à cet égard, 10 rapports d'audit sans réserve sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation.

CHAPITRE 11 : CONTRÔLES APPLICATIFS DES SYSTÈMES FINANCIERS

Les observations effectuées lors de précédents audits financiers annuels ont démontré des faiblesses persistantes année après année des assises de sécurité, de même que des lacunes dans la gestion des accès logiques. Certaines de ces faiblesses furent signalées aux autorités concernées.

Bien que des améliorations furent apportées, nous avons relevé des lacunes affectant certains processus, dont les transferts entre les divers systèmes et la gestion des accès du système de taxation-facturation-perception de la Ville méritant ainsi une attention particulière.

L'application de ces assises de sécurité a été commentée dans les rapports annuels de 2004, 2006, 2010 et 2012 et a fait l'objet de recommandations dont plusieurs sont encore d'actualité et font l'objet d'une mise en œuvre orchestrée par un plan triennal de sécurité (2012-2015) qui est revu annuellement.



CHAPITRE 12 : 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), nous avons pris connaissance des états financiers de 55 personnes morales qui ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ et plus, et aucune vérification additionnelle n'a été jugée nécessaire.

Sur les 55 organismes concernés, 51 ont remis des états financiers vérifiés. Un seul nous a remis des états financiers n'ayant pas fait l'objet ni d'un audit, ni d'une mission d'examen ou d'un avis au lecteur, ce qui ne respecte pas les exigences de la loi. De plus, 3 organismes n'ont donné aucun suivi à nos demandes.

CHAPITRE 13 : SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Afin de nous assurer que nos recommandations sont prises en compte par l'Administration, nous en exerçons un suivi trois ans après qu'elles aient été émises. Ce délai permet aux gestionnaires concernés de prendre les mesures nécessaires pour les mettre en application. Il faut préciser que nos suivis ne constituent pas en soi une nouvelle vérification, mais s'appuient sur les déclarations des gestionnaires et le caractère raisonnable de celles-ci, et sur l'information probante disponible.

Cette année, nos suivis ont porté sur les recommandations formulées au rapport annuel 2010. Des 80 recommandations émises à la suite de ces vérifications, 53 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants, alors que 27 d'entre elles n'ont pas été suivies ou ont fait l'objet de progrès insatisfaisants.

CHAPITRE 14 : 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 l'auditeur indépendant désigné par le conseil municipal.

ANNEXE I 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 II Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification

PARTIE I



MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013

REDDITION DE COMPTES

En tant que vérificateur général, ma mission consiste à donner au conseil municipal un outil de contrôle sur l'utilisation des fonds et autres biens de la Ville et de ses organismes. Je dois informer objectivement le conseil municipal et les contribuables sur le degré de maîtrise des activités municipales par les gestionnaires de même que sur la rigueur de la gestion des biens qui leur sont confiés et sur la pertinence de leur reddition de comptes.

Cette année, je reviens à la charge sur l'existence et la pertinence de la reddition de comptes de l'Administration au conseil municipal.

*Nous avons
souvent noté
l'absence d'une
reddition de
comptes organisée et
complète*

Dans les derniers rapports annuels, mon prédécesseur et moi-même avons souvent noté l'absence d'une reddition de comptes organisée et complète au conseil.

Bien sûr, il existe certaines situations où l'Administration rend compte de ses actions. Ainsi, elle répond aux questions des élus au cours des séances du conseil. De même, les élus ou l'Administration répondent à celles des citoyens lors de la période prévue à cet effet aux séances publiques du conseil. Bien que ce soit là des rouages essentiels de l'exercice de la démocratie et qu'il faille accorder ce temps aux contribuables et à leurs représentants, ces occasions ne peuvent contribuer que d'une façon fragmentaire à la reddition de comptes.

La Ville produit beaucoup de documents d'information. Même si certains d'entre eux peuvent appuyer la reddition de comptes, ils ne peuvent à eux seuls, en tenir lieu. L'absence d'une politique formelle conduit souvent à des pratiques de reddition de comptes discontinues ou, dans le pire des cas, incomplètes.

Conformément aux principes de transparence, la reddition de comptes est l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité qui a été déléguée. Elle suppose un partage des pouvoirs et des responsabilités, et de l'imputabilité qui en découle. De plus, elle consiste à assumer la responsabilité d'un rendement en relation avec les objectifs ciblés et d'en faire la démonstration. Plus spécifiquement, la reddition de comptes doit faire le lien entre la mission, la planification stratégique, les règlements et les politiques du conseil municipal, les obligations législatives, les capacités organisationnelles, l'utilisation des ressources allouées et les résultats atteints.



Le conseil municipal a adopté de nombreuses politiques touchant plusieurs secteurs d'activité municipale. Que ce soit la politique d'approvisionnement, celle sur la gestion intégrée de la présence au travail, celle sur l'utilisation du matériel municipal par le personnel de la Ville, celles portant sur la gestion financière ou les normes sur l'attribution des espaces.

Les travaux de vérification effectués au cours de la dernière année démontrent une pauvreté de la reddition de comptes à l'endroit du respect des politiques adoptées par le conseil municipal.

Dans un mandat sur l'utilisation des véhicules légers de la Ville, nous avons constaté que les gestionnaires des sections et des divisions des services et des arrondissements disposent de peu de données sur le moment, la durée et les raisons d'utilisation des véhicules légers par leurs employés. Ils ne peuvent pas contrôler l'utilisation qui est faite des véhicules légers de la Ville, autant pendant qu'en dehors des heures de travail. Ils ne sont donc pas en mesure de rendre compte du respect du code d'éthique et de la politique sur l'utilisation du matériel municipal de la Ville par les employés.

Nous avons conclu, dans un mandat sur la gestion intégrée de la présence au travail, que celle-ci est de façon générale bien gérée à la Ville de Québec. Plusieurs des conditions nécessaires pour optimiser la présence au travail sont réunies et les gestionnaires prennent des mesures pour minimiser la fréquence et la durée des absences de leur personnel. Toutefois, malgré cette performance, des gains seraient possibles par une mesure plus précise des absences, par l'établissement de cibles pour susciter la contribution de l'ensemble des unités administratives et enfin, par une meilleure utilisation de l'information disponible pour orienter les interventions en matière de présence au travail. Parmi toutes les informations mises à notre disposition, nous n'avons pas trouvé de reddition de comptes sur le respect de la politique adoptée à cet égard par le conseil municipal.

Dans un mandat sur la gestion des espaces immobiliers par le Service de la gestion des immeubles, nous avons constaté que ce service n'est pas en mesure de justifier le bien-fondé des décisions prises en matière d'attribution, d'acquisition, de location, de construction, de rénovation et de disposition des espaces à la Ville et ainsi de rendre compte sur le respect des normes d'attribution des espaces.



Mis à part nos rapports de vérification sur le respect et l'application des politiques et des normes précitées, dont les résultats apparaissent dans le rapport annuel du vérificateur général, il n'y a pas à cet égard de reddition de comptes formelle à l'endroit du conseil municipal.

Une bonne reddition de comptes doit satisfaire à certaines conditions. D'abord, il va de soi qu'elle doit se faire à tous les niveaux de la chaîne de délégation pour être complète et adéquate et ensuite, elle doit être obligatoire. Peu nombreux sont les gestionnaires qui rendent des comptes spontanément. Le cadre et le contenu de la reddition de comptes doivent être rigoureusement circonscrits. C'est la raison pour laquelle le conseil municipal devrait adopter une politique sur la reddition de comptes qui déterminerait sur quoi elle doit porter, à qui elle s'adresse, qui doit s'en acquitter et les moyens qu'elle exige.

L'existence de politiques contribue à la reddition de comptes. Dans le passé, nous avons recommandé à maintes reprises que la Ville se dote de politiques sur la gestion financière et budgétaire, afin de consolider sa performance financière et d'établir un cadre de référence à l'intérieur duquel elle puisse rendre compte efficacement.

J'ai le plaisir de mentionner que le message fut entendu et que la dernière reddition de comptes financière 2013 publiée par la Ville fait état de l'application de plusieurs politiques sur la gestion financière. Les politiques de gestion sur les excédents de fonctionnement affectés, sur l'investissement et sur la gestion de la dette font l'objet d'une reddition de comptes appropriée qui informe les élus sur la situation financière de la Ville.

Comme mentionné précédemment, il existe certaines situations où l'Administration rend compte de ses actions. Les services de Police et celui de la Protection contre l'incendie produisent, comme l'exige la loi, des rapports annuels faisant état de leurs activités. Le contenu de ces rapports est surtout statistique et fait état de leurs différentes interventions, mais ne répond pas, entre autres, aux préoccupations d'économie et d'efficience de leurs opérations.

La Ville de Québec a développé, depuis 2009, un tableau de bord composé de 49 indicateurs dont l'objectif est la mesure de sa performance sur différents aspects de sa gestion. Dans cette même perspective, se sont ajoutés 26 indicateurs propres aux arrondissements, dont 9 se juxtaposent à ceux composant le tableau de bord de la Ville. Le Service de la vision stratégique et de la performance organisationnelle s'est impliqué dans le développement de ces indicateurs.



Une première reddition de comptes sur l'application des 49 indicateurs de gestion fut produite en décembre 2010 et constituait un outil de gestion appréciable. Ce rapport proposait une réflexion constructive sur la gestion de la Ville tout en formulant des explications sur les résultats obtenus.

En 2012 et 2013, cette reddition de comptes fut suspendue pour diverses raisons. En 2014, un projet de reddition non encore validé serait en préparation selon les informations obtenues. La discontinuité de la reddition de comptes sur les indicateurs de gestion peut démontrer le peu d'intérêt qu'on leur accorde.

Le dernier plan stratégique de la Ville était pour la période de 2004 à 2008. Le fait qu'il n'ait pas été encore renouvelé officiellement ne facilite pas l'exercice d'une reddition de comptes sur l'atteinte des objectifs généraux pouvant être fixés par un tel plan.

Comme il est fait mention précédemment, le conseil municipal devrait adopter une politique sur la reddition de comptes qui déterminerait sur quoi elle doit porter, à qui elle s'adresse, qui doit s'en acquitter et les moyens qu'elle exige. L'adoption d'une telle politique aurait l'avantage de bien circonscrire l'ensemble des paramètres nécessaires à une reddition de comptes valable auprès du conseil municipal.

Les principes de base d'une telle politique devraient être les suivants :

- La Ville est obligée de rendre publiques ses actions, ses décisions et ses politiques et doit pouvoir en répondre.
- La Ville rend des comptes aux contribuables en mesurant ses progrès en matière de rendement, de degré de réalisation de ses objectifs et de respect des normes de service par différents outils axés sur le résultat.
- La Ville fait preuve de transparence et rend des comptes aux contribuables en indiquant la source de ses revenus et la manière dont elle les utilise pour assurer la prestation de ses services.



MESURE DE LA PERFORMANCE

Comme souligné précédemment, la Ville a développé plusieurs indicateurs en sus de ceux établis par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, pour mesurer la performance de sa gestion. Ces indicateurs lui sont propres et lui permettent de mesurer l'évolution de la performance de ses services. Par contre, ils ne permettent pas de mesurer sa performance avec celle d'autres grandes villes canadiennes.

Au début des années 2000, plusieurs villes ontariennes se sont regroupées pour mettre en place une série d'indicateurs leur permettant de comparer entre elles la performance de leurs services. Cette association, appelée Ontario Municipal Benchmarking Initiative (OMBI), regroupe actuellement plusieurs villes canadiennes d'importance, dont la ville de Montréal qui y a adhéré récemment. L'OMBI permet actuellement l'évaluation de 37 services municipaux à l'aide de près de 850 indicateurs. Les données nécessaires à cette évaluation lui sont fournies par les villes participantes et sont rendues publiques dans un souci de transparence.

Je recommande à la Ville d'étudier l'opportunité de se joindre à ce regroupement pour comparer la performance de son administration avec celle d'autres villes et susciter ainsi, le cas échéant, des pistes d'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités de ses services municipaux.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION (COMMISSION CHARBONNEAU)

L'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec a répondu favorablement à la demande de la commission de lui communiquer, par le biais d'un mémoire, ses préoccupations à l'égard de la gestion des fonds publics dans les municipalités. Ces préoccupations sont souvent en lien avec les révélations que les audiences de la commission ont soulevées.

Ce mémoire fait état des nombreuses constatations des vérificateurs sur la gestion des contrats

Ce mémoire fait état des nombreuses constatations et des recommandations des vérificateurs généraux municipaux sur la gestion des contrats municipaux pour améliorer la conduite des affaires publiques dans nos municipalités. Nous croyons que ces derniers peuvent, par leurs travaux et leurs recommandations, favoriser l'émergence et la consolidation d'une culture de l'éthique et de bonne gouvernance attendue des citoyens.



De plus, le mémoire fait état de nombreuses demandes adressées au gouvernement pour rendre encore plus efficace l'accomplissement de leur mission. N'oublions pas que la vérification législative demeure un rempart efficace contre la mauvaise utilisation des fonds publics et qu'on doit lui accorder toute l'attention qu'elle mérite. Sa seule présence suscite la crainte des gestionnaires publics et les oblige à plus de rigueur.

Avant de penser à mettre en place d'autres institutions de contrôle, le gouvernement du Québec devrait d'abord s'employer à consolider davantage la vérification législative dans nos villes et lui donner les moyens et les outils suffisants pour contribuer à améliorer la gestion des fonds publics, et ce, en donnant suite aux nombreuses demandes qui lui ont été adressées par l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec.

PARTIE II



VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



CHAPITRE



Gestion de la présence au travail



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	33
Politiques de gestion	37
Orientations et indicateurs	37
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	40
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	40
Action du Service des ressources humaines	42
Action des gestionnaires	58
ANNEXE I Nature des congés prévus aux conventions collectives et aux ententes de travail	64
ANNEXE II A Heures en absences en 2013 par famille d'emplois	69
ANNEXE II B Heures en absences en 2013 par unité administrative	70
ANNEXE III Extrait de la <i>Politique de gestion intégrée de la présence au travail</i>	76
ANNEXE IV Objectifs et critères de vérification	78

Sigles

CSST Commission de la santé et de la sécurité du travail
SRH Service des ressources humaines

VUE D'ENSEMBLE

1.1 Toute organisation qui veut offrir un service de qualité doit compter sur la présence et l'implication de ses ressources humaines, ressources qui, par ailleurs, doivent composer avec différentes situations qui les amènent à s'absenter. En effet, outre les vacances annuelles et les jours fériés, celles-ci sont susceptibles d'être malades, de soutenir leurs proches dans le besoin ou de gérer des moments importants de leur vie, tels leur mariage, la naissance ou l'adoption d'un enfant et le décès d'un proche. Certains employés participent aussi à des activités syndicales ou bénéficient de congés sans solde.

1.2 L'annexe I présente les principales dispositions des conventions collectives et des ententes de travail qui encadrent les différents congés possibles.

Envergure des absences

1.3 Selon les données du Service des ressources humaines (SRH) redressées en fonction des commentaires du présent rapport, les absences des employés de la Ville ont représenté, outre les vacances annuelles et les jours fériés, plus de 916 000 heures en 2013 et leur coût direct¹ s'est élevé à 16,5 millions de dollars. Les tableaux 1 et 2 illustrent respectivement l'évolution du nombre d'heures d'absence et de leur coût selon leur nature de 2009 à 2013.

1. Le coût direct comprend tout montant versé par la Ville (indemnité ou salaire) aux employés pendant leurs absences.



TABLEAU 1

Nombre d'heures d'absence

Nature des absences	Année				
	2009	2010	2011	2012	2013
Maladies	443 181	386 875	421 039	432 519	440 493
Accidents et maladies professionnelles	58 195	56 050	64 861	58 234	50 529
Congés sans solde	85 169	81 505	93 222	89 713	84 120
Congés spéciaux	142 782	155 889	152 937	153 469	146 201
Congés sociaux	6 458	5 497	4 993	5 365	5 238
Congés parentaux	118 007	148 220	124 286	132 843	142 078
Congés syndicaux	49 673	48 781	48 736	47 114	44 656
Autres congés	3 298	4 319	3 263	4 340	3 448
Total	906 763	887 136	913 337	923 597	916 763

Source : Service des ressources humaines



TABLEAU 2

Coût direct des heures d'absence

Nature des absences	Année				
	2009 \$	2010 \$	2011 \$	2012 \$	2013 \$
Maladies	9 979 132	8 703 068	9 676 687	9 162 508	9 670 193
Accidents et maladies professionnelles	209 634	191 242	170 126	176 068	212 952
Congés sans solde	0	0	0	0	0
Congés spéciaux	4 559 835	5 017 346	4 980 196	5 101 870	4 458 778
Congés sociaux	182 387	161 739	151 354	174 102	168 403
Congés parentaux	347 407	469 807	418 516	471 257	379 387
Congés syndicaux	1 511 042	1 585 893	1 568 854	1 533 645	1 489 386
Autres congés	98 795	102 344	85 592	121 512	112 649
Total	16 888 232	16 231 439	17 051 325	16 740 962	16 491 748

Source : Service des ressources humaines



1.4 À ce coût, il faut ajouter les montants des bonis versés pour récompenser les employés qui prennent peu de jours de maladie de même que le coût du régime d'assurance-salaire de longue durée et la prime payée pour financer le régime de santé et de sécurité du travail. Le tableau 3 présente l'ensemble des coûts imputables aux absences et l'incitatif pour en réduire le nombre.

Système de bonis de présence au travail	
Bonification accordée (jours de salaire)	Pour les employés absents en maladie
2 jours	2 jours ou moins
1 jour	Plus de 2 jours et jusqu'à 5 jours

TABLEAU 3

Nature des coûts liés aux absences ainsi qu'à l'incitatif pour les réduire

Nature des coûts	Année				
	2009 \$	2010 \$	2011 \$	2012 \$	2013 \$
Coût direct ¹	16 888 232	16 231 439	17 051 325	16 740 962	16 491 748
Assurance-salaire	3 670 162	2 677 461	2 686 069	2 810 484	3 949 964
Prime CSST	3 548 217	4 521 256	4 504 967	4 391 320	3 333 349
Bonis de présence ²	773 388	1 008 059	976 159	1 262 009	1 222 561
Coût total	24 879 999	24 438 215	25 218 520	25 204 775	24 997 622

1. Ces données ne tiennent pas compte des remboursements des syndicats pour les heures d'absence en activités syndicales. Plus de 300 000 dollars sont ainsi remboursés annuellement.

2. Les policiers ont eu droit à ces bonis à partir de 2012.

1.5 Les annexes II A et II B présentent la distribution de ces absences par famille d'emplois et par unité administrative pour l'année 2013. De façon à pouvoir mettre en relation les absences avec la force de travail, le nombre d'heures totales correspondant à chaque famille et unité administrative apparaît à ces tableaux.



Politiques de gestion

1.6 La *Politique de gestion intégrée de la présence au travail* adoptée en juin 2007 a pour objet d'offrir à l'ensemble de l'organisation un cadre général de référence qui permet à tous les intervenants concernés d'agir de manière engagée et concertée afin de favoriser la présence au travail. On y trouve les principes généraux, les valeurs sur lesquelles elle s'appuie de même que les rôles et responsabilités. Elle s'applique à toute personne liée à la Ville par un contrat de travail. Les objectifs spécifiques de la politique de même que les responsabilités des gestionnaires et du SRH, deux acteurs plus directement impliqués, sont joints en annexe III.

1.7 L'application de la politique est soutenue par un guide adopté en décembre 2007 qui a été élaboré, afin d'établir des règles de pratique uniformes. Ce guide encadre la gestion des absences occasionnelles, des lésions professionnelles, des maladies de courte et de longue durée, ainsi que de celles découlant d'un accident de la route en dehors du travail ou d'un acte criminel.

1.8 Le volet santé et sécurité au travail est encadré pour sa part par la *Politique générale de santé et sécurité au travail* de juin 2009 et trois directives y sont liées.

Orientations et indicateurs

Orientations

1.9 Le *Plan d'affaires 2012-2015* du SRH comporte une orientation en regard de la présence au travail, soit l'intégration d'une culture en santé et sécurité. Les actions prévues sont présentées au tableau 4.



TABLEAU 4

**Actions prioritaires en regard de la présence au travail prévues au
Plan d'affaires 2012-2015 du Service des ressources humaines**

Actions prioritaires	Résultats attendus
Développer un cadre de gestion en santé et sécurité au travail	<ul style="list-style-type: none"> • Diminution annuelle du nombre d'accidents de travail, avec perte de temps • Diminution annuelle du taux des heures perdues en accidents de travail • Amélioration annuelle du taux de gravité • Amélioration annuelle du taux de fréquence • Diminution annuelle de la cotisation à la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)
Poursuivre le déploiement de la démarche « Entreprise en santé ² »	<ul style="list-style-type: none"> • Diminution annuelle du taux des heures perdues en maladie • 14 nouvelles unités administratives qui adhèrent à la démarche « Entreprise en santé » • Réalisation de 10 interventions prévues au plan de mise en œuvre Ville • 50 % des unités impliquées certifiées par le Bureau de normalisation du Québec
Mettre en valeur la santé et la sécurité au sein de l'organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation de son plan d'action en santé et sécurité au travail par chaque service et arrondissement • Tenue d'au moins une activité de promotion de la prévention destinée à l'ensemble du personnel • Tenue d'au moins un événement majeur de promotion de la prévention destiné aux gestionnaires

1.10 Par ailleurs, plusieurs services ont intégré à leur plan d'affaires des mesures concernant la santé et la sécurité au travail et leur participation à la démarche « Entreprise en santé » privilégiée par la Ville.

2. Cette démarche vise le maintien et l'amélioration durable de l'état de santé des personnes en milieu de travail.



Indicateurs

1.11 Des indicateurs sont utilisés par la Ville pour faciliter la gestion de la présence au travail. Le tableau 5 en présente la description.

TABLEAU 5

Indicateurs de la Ville en regard de la présence au travail

Indicateurs	Description
Taux d'absence en maladie (cible de 3,5 %)	Nombre d'heures d'absence en maladie rémunérées et non rémunérées sur le nombre total des heures correspondant à un horaire régulier
Taux d'absence en accident de travail (cible de 0,5 %)	Nombre d'heures d'absence en accident de travail sur le nombre total des heures correspondant à un horaire régulier
Pourcentage du coût des absences en maladie et en accident de travail rémunérées par l'employeur par rapport à la rémunération globale	Rapport entre le coût des absences rémunérées en maladie et en accident de travail et la rémunération globale
Taux de fréquence (<i>accidents de travail</i>)	Nombre d'accidents avec absence du travail par 200 000 heures travaillées
Indice de gravité (<i>accidents de travail</i>)	Nombre moyen de jours perdus par accident pour une période de temps donnée
Taux de gravité (<i>accidents de travail</i>)	Nombre moyen de jours perdus au cours d'une période de temps donnée exprimé par 200 000 heures travaillées



OBJECTIFS ET PORTÉE DE DE LA VÉRIFICATION

1.12 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat de vérification de l'optimisation des ressources portant sur la gestion de la présence au travail. Nous avons effectué ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.

1.13 Notre vérification visait à déterminer si la Ville a pris les mesures nécessaires pour optimiser la présence au travail de ses employés. À cet effet, nous nous sommes d'abord assurés que le SRH a créé les conditions nécessaires pour optimiser la présence au travail des employés de la Ville. Nous avons évalué par la suite si les gestionnaires prenaient les mesures suffisantes pour minimiser la fréquence et la durée des absences de leur personnel. À cette fin, nous avons analysé 35 dossiers d'assiduité et transmis un questionnaire aux 24 gestionnaires concernés. Bien que la présente vérification traite de certains éléments de santé et sécurité au travail, elle ne constitue pas une vérification exhaustive de ce domaine de gestion.

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

1.15 Notre vérification couvre principalement les activités réalisées au cours des années 2011, 2012 et 2013. Cependant, certaines de nos constatations peuvent se rapporter à des situations antérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en avril 2014.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Plusieurs des conditions favorisant la présence au travail sont réunies, mais le nombre d'absences en maladie continue de progresser

1.16 Le degré de présence au travail du personnel de la Ville est influencé par les conditions de travail négociées ou accordées au personnel. Même si le dispositif pour optimiser la présence au travail peut être amélioré à divers égards, le SRH a réuni plusieurs des conditions nécessaires pour y arriver. Pour leur part, les gestionnaires des unités administratives prennent des mesures de base pour minimiser la fréquence et la durée des absences de leur personnel. L'action combinée de ces deux principaux acteurs a notamment permis d'obtenir de bons résultats en santé et sécurité, mais les absences en maladie continuent de progresser.



1.17 Pour l'absentéisme attribuable à des raisons personnelles de santé, la performance de la Ville est comparable à celle d'autres organisations ayant des caractéristiques similaires³. C'est la conclusion qui découle d'un exercice de balisage à partir des données de 2012 auquel a participé la Ville à la demande d'une autre organisation. Le tableau 6 présente les données obtenues dans le cadre de cet exercice.

TABLEAU 6

**Résultats de l'exercice de balisage auquel la Ville a participé
(données de 2012)**

Données d'absentéisme pour des raisons personnelles de santé	Organisations comparables	Ville de Québec
Nombre de jours d'absence moyen par année par employé admissible à un régime d'assurance-salaire	De 9 à 13 jours moyenne : 10,8 jours	10,7 jours
Exprimé en pourcentage, nombre de jours d'absence moyen par employé par rapport au nombre de jours de travail prévus par employé admissible à un régime d'assurance-salaire	De 3,6 % à 5,3 % Moyenne : 4,3 %	4,3 %

*Trois pas à franchir
pour être
plus performants*

1.18 Compte tenu de la performance obtenue, des éléments devraient être davantage surveillés pour permettre à la Ville de rejoindre les meilleures organisations : une mesure plus précise des absences, l'établissement de cibles pour susciter la contribution de l'ensemble des unités administratives et une meilleure utilisation de l'information disponible pour orienter les interventions en matière de présence au travail.

3. La comparaison de données d'absence avec d'autres organisations demande une harmonisation des données qui implique de poser un certain nombre d'hypothèses pour ramener les données sur une base commune.



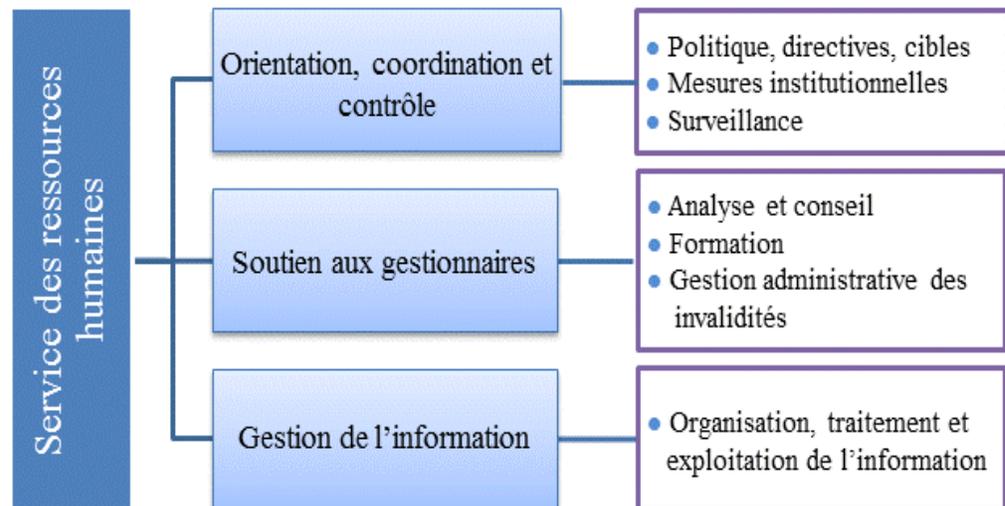
Action du Service des ressources humaines

1.19 En matière de gestion de la présence au travail, le SRH est appelé à jouer un rôle déterminant. Il participe à la définition et à la communication des attentes de la direction à l'égard de la présence au travail du personnel, coordonne la mise en place du dispositif visant à optimiser la présence au travail et surveille le respect et la cohérence d'application des règles établies. S'appuyant sur son expertise particulière, ce service est en mesure aussi de soutenir les gestionnaires sur la façon de gérer la présence au travail. Enfin, en vue d'assurer le traitement et la gestion efficaces des données relatives à la présence au travail, il participe activement à la gestion de l'information afférente.

1.20 Le graphique 1 illustre les trois grandes fonctions assumées habituellement par un service des ressources humaines.

GRAPHIQUE 1

Grandes fonctions assumées par un service des ressources humaines





Orientation, coordination et contrôle

Attentes de la direction

***Le cadre
de gestion est bien
étouffé***

1.21 Trois documents précisent les attentes générales de la direction à l'égard de la présence au travail : le *Règlement sur l'éthique et les règles de conduite*, la *Politique de gestion intégrée de la présence au travail* et le *Guide de gestion de la présence au travail*. La Ville y mentionne clairement qu'elle s'attend à ce que ses employés consacrent leur temps au travail selon les conditions de travail convenues ou accordées. La politique élaborée en 2007 traite des valeurs et des principes sous-jacents à cette attente de même que des responsabilités pour assurer sa mise en œuvre. Le guide vient préciser les différentes modalités d'application de la politique. L'ensemble de ce cadre de gestion est relativement bien étoffé si on le compare à celui des autres villes québécoises de même envergure.

Un employé est assidu lorsqu'il :

- est présent au travail;
- y accomplit sa tâche;
- respecte les heures de travail;
- ne s'absente pas sans justification, ni autorisation préalable, à moins de circonstances exceptionnelles.

Source : Guide de références : Pour une culture de l'éthique

1.22 Bien qu'on y trouve les principaux éléments, ce cadre comporte certaines lacunes. D'abord, celui-ci ne traite pas de façon explicite des congés sans solde et des congés syndicaux, alors que 13 % des absences y étaient attribuables en 2012 et 2013, soit plus de 128 000 heures annuellement. Les conventions collectives et les ententes de travail indiquent bien ce qui est permis, mais il n'y a pas d'indications plus précises au cadre de gestion sur la façon d'administrer ces absences, notamment en regard de l'exercice du droit de gestion pour minimiser les perturbations dans les opérations.



La ligne de conduite en regard des absences relatives à des problèmes d'ordre psychologique reste à préciser

1.23 Le cadre en place n'aborde pas non plus les absences liées aux problèmes psychologiques. Pourtant, selon les données de la Ville, 17 % du nombre d'absences de plus de 3 jours sont de cette nature et, à la lumière des 35 dossiers examinés lors de la vérification, la durée de ces absences est relativement longue malgré les actions posées par les gestionnaires et le bureau médical de la Division de la santé et de la sécurité au travail du SRH. Selon la Commission de la santé mentale du Canada, il y aurait jusqu'à 30 % des demandes d'indemnisation, pour incapacité de courte ou de longue durée au Canada, qui seraient attribuables à des troubles mentaux ou à des maladies mentales. Aucun seuil en termes de nombre, de fréquence, de durée ou de nature d'absences n'a été défini non plus pour enclencher une analyse du dossier d'assiduité de la part des gestionnaires. En l'absence d'une telle ligne de conduite, les pratiques des gestionnaires diffèrent beaucoup de l'un à l'autre. Des précisions à ce niveau favoriseraient, de façon cohérente, une réaction rapide et systématique à tout profil d'assiduité à risque.

1.24 Par ailleurs, certaines responsabilités sont imprécises. Alors que le guide fait référence à un responsable de registre qui a pour mission d'enregistrer les données d'absence, il ne précise pas l'étendue de ses responsabilités. Même si la responsabilité ultime de la gestion des absences du personnel est assumée par les gestionnaires concernés, le responsable de registre est appelé à réaliser différentes activités pour assurer l'intégralité des données, leur cohérence avec les autorisations accordées ainsi que la production de divers rapports. Tout en maintenant l'imputabilité des gestionnaires, une meilleure définition du rôle de ces responsables de registre pourrait contribuer à harmoniser les pratiques et à alléger le travail des gestionnaires.

1.25 L'imprécision prévaut aussi en ce qui a trait à l'évaluation de l'application de la politique. Celle-ci mentionne que tous les intervenants du SRH évaluent de façon régulière l'application de la politique et de ses procédures connexes. Des responsabilités quant au contrôle de l'application de la politique sont également dévolues au directeur de service ou d'arrondissement ainsi qu'à la Direction générale. Cela fait beaucoup de monde et il y a alors risque que personne ne le fasse. De fait, il n'y a pas eu d'évaluation globale de l'application de la politique depuis son adoption en 2007.

Aucune évaluation de l'application de la Politique de gestion intégrée de la présence au travail depuis son adoption en 2007



1.26 Enfin, bien que certaines informations soient transmises aux nouveaux employés et que la politique soit disponible sur l'intranet de la Ville, ces derniers ne sont pas tenus d'en prendre connaissance. Il s'agit là d'un moyen et d'une occasion privilégiés pour amener le nouvel employé à bien comprendre les attentes en matière de présence au travail de même que les principes de gestion appliqués à la Ville de Québec.

Priorités et cibles

1.27 Comme mentionné dans la section « Vue d'ensemble », la Ville a retenu certaines orientations, actions prioritaires et cibles en regard de la présence au travail. Des éléments sont inscrits au *Plan d'affaires 2012-2015* du SRH, et au tableau de bord de gestion fourni aux directeurs des services et des arrondissements. D'autres, plus pointues suggérées par le SRH, prennent la forme d'attentes signifiées dans le cadre du programme de gestion de la performance. Ainsi, au cours des dernières années, les gestionnaires ont été appelés à diminuer les accidents de travail chez les employés manuels, les policiers et les pompiers.

Les priorités et les cibles ne prennent pas appui sur une analyse structurée

1.28 Or, l'établissement des priorités et des cibles ne prend pas appui sur une analyse structurée de la situation et n'ouvre pas sur l'ensemble des facteurs qui peuvent affecter la présence au travail. Les risques d'absence varient selon la nature des activités menées dans chaque unité administrative et peuvent être circonstanciels. Les opportunités d'amélioration peuvent différer aussi d'une unité à l'autre. Pour bien orienter l'action, une analyse prenant en compte ces divers facteurs devrait donc être menée périodiquement pour s'assurer de diriger les efforts là où les retombées peuvent être les plus importantes. L'exercice pourrait amener aussi certains gestionnaires, pour lesquels les données de présence au travail sont globalement acceptables, à participer à l'effort d'optimisation de la présence au travail en pointant certains volets où leur performance est moins satisfaisante.

Mesures institutionnelles

La diversité des mesures favorise la présence au travail

1.29 Différentes mesures peuvent être mises en place par les organisations pour favoriser la présence au travail. Certaines utiliseront le levier financier pour décourager les absences ou encourager l'assiduité. D'autres préféreront agir de manière préventive en essayant d'intervenir directement sur les éléments du milieu de travail qui amènent des absences ou plus globalement sur la santé physique et psychologique de leurs employés. D'autres encore resserreront les contrôles administratifs sur les absences. Pour sa part, la Ville a adopté toute une série de mesures, dont les principales adoptées sont listées au tableau 7.



TABLEAU 7

Principales mesures de la Ville pour favoriser la présence au travail

Mesures	Description
Réduction de l'indemnité à 80 % du taux horaire brut régulier pour les 20 premiers jours de maladie (sauf les pompiers)	Mesures introduites en même temps en janvier 2009 (sauf pour les bonis aux policiers versés uniquement depuis 2 ans) à la fois pour décourager la prise de congés de maladie injustifiés et encourager plus d'assiduité en regard de ce type d'absences.
Versement d'un boni de présence au travail (sauf les pompiers)	
Démarche « Entreprise en santé »	<p>Démarche soutenue par le groupe « Entreprise en santé » qui vise le maintien et l'amélioration durable de l'état de santé des personnes en milieu de travail par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'intégration de la valeur de la santé des personnes dans le processus de gestion des entreprises; • la création de conditions favorables à la responsabilisation du personnel en regard de sa santé; • l'acquisition de saines habitudes de vie et le maintien d'un milieu de travail favorable à la santé.
Programme d'encouragement à une meilleure condition physique	Programme visant à favoriser, par une contribution financière, la participation des employés à une pratique régulière d'activités physiques.
Programme d'aide aux employés	Programme qui permet aux employés d'avoir accès à un éventail d'intervenants, principalement des psychologues, travailleurs sociaux et sexologues lorsqu'ils font face à des difficultés d'ordre psychologique, conjugal, familial, personnel, professionnel ou émotionnel.
Système de gestion de la santé et de la sécurité au travail	Ensemble des éléments et processus, liés ou interdépendants, visant à fournir une méthode d'évaluation et d'amélioration des résultats en matière de prévention des accidents et incidents survenus sur le lieu de travail, par une gestion effective des dangers et des risques au travail.
Gestion administrative des dossiers d'absence en maladie et en accident du travail par le bureau médical de la Division de la santé et de la sécurité au travail	Cette unité de la Division de la santé et de la sécurité au travail a pour rôle de contrôler l'aspect médical des absences en maladie ou en accident de travail et, en soutien aux gestionnaires concernés, de favoriser un prompt retour au travail.



1.30 Bien que ces mesures soient tout à fait en ligne avec les bonnes pratiques en matière de gestion de la présence au travail, la Ville n'a pas l'assurance que les choix effectués sont optimaux.

Le coût devrait être en perspective avec les retombées attendues

1.31 D'une part, pour le choix d'une mesure, le coût devrait être mis en perspective avec les retombées attendues. Lors de la vérification, nous avons observé qu'en général, les choix effectués n'étaient pas suffisamment étayés. Par exemple, l'analyse menée lors de l'introduction du système de bonis de présence au travail négocié avec les employés en même temps que la réduction de l'indemnité versée pour les 20 premiers jours de maladie ne considérait pas l'effet de ces changements sur le taux d'absentéisme ni les frais d'administration. De plus, une seule option d'attribution des bonis a été considérée dans le scénario avec l'indemnité réduite pour les 20 premiers jours de maladie.

1.32 Le manque d'analyse prévaut aussi pour la mise en place de la démarche « Entreprise en santé ». Sans remettre en question une initiative de cette nature qui fait l'objet d'un large consensus parmi les acteurs qui se préoccupent de la santé et du bien-être en milieu de travail, certains éléments pourraient être améliorés. Par exemple, les différentes unités administratives s'y engagent sur une base volontaire. Ainsi, ce ne sont pas nécessairement celles qui ont le taux d'absentéisme le plus élevé qui utilisent cet outil de prévention. Le tableau 8 fait ressortir le fait que certaines unités aux prises avec un taux d'absentéisme relativement élevé tardent à s'impliquer pour favoriser la santé et le bien-être de leur personnel alors que d'autres plus en contrôle se sont engagées dans cette voie.



TABLEAU 8

Taux d'absence en maladie des cinq dernières années de différentes unités administratives avec indication de leur engagement ou non dans la démarche « Entreprise en santé »

Unités administratives	Taux d'absence en maladie*				
	2009 %	2010 %	2011 %	2012 %	2013 %
<i>Unités non engagées encore dans la démarche « Entreprise en santé »</i>					
Protection contre l'incendie	5,0	4,1	4,2	4,6	5,3
Police	4,9	4,4	4,8	4,4	5,3
Gestion des équipements motorisés	5,0	3,7	4,8	6,4	4,9
Gestion des immeubles	6,0	4,4	4,3	4,0	3,7
<i>Unités engagées dans la démarche « Entreprise en santé »</i>					
Ingénierie	1,5	1,3	2,5	2,3	2,0
Office du tourisme de Québec	1,6	1,5	2,4	2,1	1,2
Approvisionnements	1,4	1,7	2,6	2,3	2,3
Communications	1,6	1,8	0,9	2,8	1,7

*Taux brut incluant les absences des employés pour lesquels la Ville ne prévoit pas de retour au travail.



1.33 Pour les unités administratives ayant adhéré à la démarche, les mesures retenues à la suite du diagnostic initial sont généralement en lien avec ce dernier. Toutefois, lors de l'examen du plan d'action de trois unités administratives, nous avons constaté que deux de celles-ci comportaient des mesures qui, même si elles n'occasionnent que peu de frais, s'inscrivent mal dans la démarche et sont susceptibles d'apporter peu.

Une excellente pratique

La démarche « Entreprise en santé » comporte une collecte initiale de données qui sert d'assise pour établir le programme de promotion de la santé défini par un comité sur la santé et le mieux-être composé de représentants du personnel et de la direction. À la Ville de Québec, cet exercice est mené de façon rigoureuse dans chaque unité administrative adhérent et mène à un diagnostic et à des actions pour quatre sphères d'activité qui ont un impact sur la santé du personnel, soit :

- les habitudes de vie du personnel;
- l'équilibre travail/vie personnelle;
- l'environnement de travail;
- les pratiques de gestion.

De plus, la démarche prévoit une évaluation des retombées sur la santé en milieu de travail. La Ville de Québec a procédé à une telle évaluation en 2012 pour les premières unités administratives qui ont adhéré à la démarche. Elle a pu ainsi constater que des progrès ont été réalisés sur toutes les dimensions des sphères d'activité précitées.

1.34 Actuellement, 7 services ou arrondissements ont implanté la démarche et ont obtenu la certification du Bureau de normalisation du Québec⁴; 17 autres unités administratives ont amorcé l'exercice. Depuis 2009, plus de 550 000 \$ ont été affectés à la démarche « Entreprise en santé ».

4. Un programme de certification administré par le Bureau de normalisation du Québec vient sanctionner par une partie indépendante l'application de la démarche « Entreprise en santé ».



1.35 D'autre part, sauf en ce qui a trait au programme « Entreprise en santé », il n'y a pas d'évaluation de l'efficacité des différentes mesures listées au tableau 7 après un certain temps d'application. Dans l'ensemble, des données sur le taux de participation aux mesures et activités sont colligées, mais nous n'avons pas retracé d'initiatives visant à mesurer les retombées obtenues sur la présence au travail à la suite de la mise en place de ces mesures. Sans chercher à obtenir une précision qui nécessiterait des coûts injustifiés, une telle évaluation permettrait de s'assurer que les mesures instaurées sont toujours efficaces compte tenu des coûts qu'elles engendrent.

Suivi exercé par le Service des ressources humaines

1.36 Pour s'acquitter de ses responsabilités, le SRH doit exercer une surveillance de différents paramètres en matière de présence au travail. Selon le contexte, une foule d'éléments devraient faire l'objet d'un suivi dont :

- les résultats de présence au travail incluant les coûts distribués de différentes façons (unité administrative, court terme/long terme, nature, etc.);
- l'application de la politique;
- le nombre de cas d'invalidité et l'intensité d'intervention sur ces dossiers;
- le degré de recours aux assignations temporaires;
- le nombre de plans d'action déployés par les gestionnaires pour accentuer la présence au travail;
- l'avancement de chaque chantier « Entreprise en sentier »;
- les mesures administratives prises en regard d'employés qui s'absentent;
- la performance d'organisations similaires;
- la charge de travail de l'équipe du bureau médical de la Division de la santé et de la sécurité au travail.

1.37 Le suivi effectivement réalisé par le SRH aborde certains de ces volets et il est possible d'exploiter les données pour analyser ponctuellement la plupart des éléments précités. Toutefois, le système de suivi n'est pas structuré pour fournir de façon intégrée, systématique et régulière l'ensemble de l'information pertinente sur la performance du dispositif mis en place pour optimiser la présence au travail.



1.38 Privé de cette information, il y a risque que le SRH intervienne sur la base de perceptions, ou en retard sur les phénomènes émergents. Il lui est plus difficile aussi d’informer la direction de la Ville sur les efforts déployés pour optimiser la présence au travail et les résultats obtenus.

Soutien aux gestionnaires

1.39 Une des fonctions du SRH est d’aider les gestionnaires dans leur gestion de la présence au travail. Ces derniers peuvent parfois être démunis devant des cas d’absentéisme particuliers ou certains phénomènes affectant la présence au travail. L’aide apportée peut prendre différentes formes.

Formation des gestionnaires

1.40 Compte tenu de l’importance de leur rôle, il est important que les gestionnaires aient toutes les connaissances et les habiletés pour s’impliquer de façon appropriée dans la gestion de la présence au travail. Le principal outil utilisé par la Ville pour renforcer ces éléments est le programme de formation d’une journée portant sur la gestion intégrée de la présence au travail qui a fait l’objet d’une large diffusion en 2007 et en 2012 auprès des gestionnaires. Cette formation est maintenant offerte de façon plus régulière et pour les sessions de mai et novembre 2013, 21 gestionnaires ont ainsi été rejoints.

1.41 Toutefois, parmi les 24 gestionnaires vérifiés, 5 n’ont jamais suivi cette formation alors qu’ils sont en poste depuis 13 à 51 mois, alors que 4 autres n’ont pu en bénéficier que 18 à 22 mois après leur entrée en fonction. De plus, nous n’avons pas retracé de mécanismes visant à maintenir les notions et habiletés acquises lors de cette formation. Il est loin d’être certain dans ces circonstances que les gestionnaires qui ont suivi la formation en 2007 sont toujours aussi bien outillés pour réagir correctement aux différentes situations qu’ils peuvent avoir à gérer.

Approche proactive

1.42 La fonction-conseil exercée actuellement par le personnel du SRH est dirigée principalement sur les cas d’invalidité complexes et de longue durée. Dans certains des 35 dossiers vérifiés pour apprécier le traitement de tels cas, l’implication des conseillers en ressources humaines a fait une différence et a permis de dénouer des situations difficiles tant pour la Ville que pour les employés concernés.



Une plus grande implication du SRH pourrait améliorer le bilan de la présence au travail

1.43 Cette implication auprès des gestionnaires pourrait cependant être plus grande et contribuer à améliorer le bilan de la présence au travail. En effet, le SRH pourrait procéder à l'analyse de l'environnement propre à chaque unité administrative et proposer des actions adaptées à la situation de chacune. Pour obtenir cette compréhension de l'environnement spécifique à chacune, différentes informations sont disponibles :

- le taux d'absentéisme du personnel et le nombre de dossiers d'incapacité ouverts;
- les données relatives aux sondages sur la satisfaction des employés;
- les statistiques de consultation du programme d'aide aux employés;
- les diagnostics posés au début de l'adhésion à la démarche « Entreprise en santé » et périodiquement par la suite;
- les statistiques globales de réclamations du personnel dans le cadre du programme d'assurance collective en regard des soins médicaux.

1.44 Analysées, toutes ces données peuvent révéler beaucoup sur les éléments qui exercent une pression négative sur la présence au travail des employés et aider à orienter les interventions, et ce, davantage en amont de l'absence qui n'est peut-être qu'une manifestation des problèmes.

Processus de gestion de la présence au travail

Des processus à documenter pour conserver l'expertise

1.45 En complément à l'action de premier niveau des gestionnaires, le SRH traite l'aspect médical des dossiers d'invalidité et les aide à faire des interventions appropriées. La qualité du travail de ce service, qui exerce un suivi du personnel absent de façon à éviter les abus, repose en grande partie sur l'expertise du personnel en place, expertise susceptible de disparaître lors du départ de ces employés. Il y aurait donc lieu de documenter sous forme de processus ce savoir-faire, notamment en ce qui a trait au recours à l'expertise médicale, à l'utilisation de l'assignation temporaire, aux mesures à prévoir lors du retour au travail et aux stratégies à déployer pour intervenir de façon efficace auprès des employés et des gestionnaires.



1.46 Par ailleurs, le SRH effectue la gestion des banques de congés de différentes natures (maladie, congés mobiles, horaire variable, congés spéciaux) que des employés peuvent se constituer pour obtenir des droits d'absence ou pour pouvoir les utiliser à un moment qui leur convient davantage. Cette gestion qui doit tenir compte des conditions de travail spécifiques à chaque famille d'emplois exige de multiples opérations pour assurer un traitement adéquat de ces banques. Or, les processus liés à leur gestion sont peu documentés, ce qui peut donner lieu plus facilement à des erreurs.

Gestion de l'information

1.47 Le SRH assure le pilotage des systèmes d'information entourant la gestion de cette importante fonction. Il est en quelque sorte porteur des besoins et à ce chapitre, a un rôle à jouer pour organiser l'information en vue de traiter adéquatement les absences au travail et de produire une information de gestion utile tant aux gestionnaires qu'aux dirigeants de la Ville.

Imputation des données d'absence

Les données d'absence ne présentent pas un portrait fidèle du nombre et du coût des absences

1.48 Une des conditions nécessaires à une gestion optimale de la présence au travail est le rapprochement des données d'assiduité des employés aux gestionnaires responsables. Celui-ci peut ainsi plus facilement détecter les débordements et connaître l'incidence des mesures qu'il met en place. Notre analyse des données d'assiduité a fait ressortir les points suivants :

- des heures d'absence sont imputées centralement, ce qui complique l'analyse des données d'absence :
 - les heures d'absence imputées au SRH intègrent des heures pour du personnel n'en faisant pas partie. Pour 2012, on y a imputé 48 478 heures d'absence, dont 20 491 heures pour du personnel manuel et 2 066 heures pour du personnel policier;
 - pour 2012, 5 408 heures d'absence ont été imputées à la banque de personnel, laquelle regroupe le temps des employés qui travaillent en réalité dans diverses unités administratives sans être affectés de façon exclusive à un de ceux-ci;
 - pour 2012, on a imputé 109 254 heures d'absence au service « Autres », dont 101 940 heures pour des employés invalides pour lesquels la Ville n'escompte pas de retour au travail;
- des heures consacrées à la participation aux congrès, colloques, missions ou échanges sont compilées comme des absences. En 2012, 5 531 heures ont été affectées à cette activité;



- certaines banques d'absence des employés peuvent être monnayables. Par exemple, pour les employés manuels, la Ville verse à l'employé en début d'année un montant qui correspond au solde du crédit horaire non utilisé au cours de l'année précédente. Or, le temps ainsi remboursé est compilé dans les absences alors que ce n'est pas le cas;
- un coût est indûment imputé en absence dans le cadre de l'application d'une mesure d'économie visant à réduire la masse salariale des employés manuels. Pour 2012, ce coût représentait 126 857 \$.

Fiabilité des données d'absence

1.49 Lors de l'analyse des 35 dossiers d'assiduité d'employés, nous avons décelé deux erreurs qui sont susceptibles de fausser le traitement des données d'absence ainsi que l'information de gestion :

- pour un dossier, les heures d'absence enregistrées au système en 2012 ont été de 7 392 heures au lieu de 1 540 heures, une différence de 5 852 heures. (À la suite d'une recherche plus large en dehors des 35 dossiers analysés, nous avons décelé un autre dossier du même type pour lequel 652 heures d'absence ont été enregistrées en trop en 2013);
- pour un dossier concernant un fonctionnaire, 14 heures de congés spéciaux, soit l'équivalent de 2 jours de 7 sept heures, ont été enregistrées pour la même journée.

1.50 Bien que ces erreurs soient isolées et qu'elles impliquent un nombre limité d'heures par rapport aux données totales d'absentéisme, elles constituent des erreurs aberrantes qu'un système minimal de contrôle devrait détecter.

Ajustement des coûts de l'absentéisme à la suite des remboursements reçus

1.51 La Ville cumule dans ses données des coûts qui lui sont remboursés par la suite. Il en est ainsi des sommes qui sont remboursées par les syndicats lorsque le temps pour activité syndicale dépasse celui négocié dans les conventions collectives. Pour 2011, 2012 et 2013, c'est l'équivalent de 24 500 heures qui ont ainsi été remboursées.



1.52 Aussi, le régime rétrospectif de la CSST implique un ajustement de la cotisation de l'employeur pour une année donnée, selon l'évolution pendant quatre ans, du coût des lésions professionnelles liées à cette année. Pour 2011, 2012 et 2013, les ajustements ont donné lieu à une réduction totale des cotisations de l'ordre de 2,4 millions de dollars, soit un peu plus de 15 % du montant initial de cotisation sans que l'information de gestion reflète cette situation.

Données de gestion fournies aux gestionnaires

1.53 Le SRH fournit des données aux gestionnaires sur les absences. Pour ce faire, il dispose d'un environnement d'exploitation dans lequel il a constitué plusieurs bases de données dont plusieurs concernent spécifiquement les absences. Ces bases de données sont utilisées pour la production des indicateurs de gestion de même que pour répondre aux différentes demandes ad hoc d'information.

1.54 À ce jour, l'information transmise systématiquement aux gestionnaires alimente le palier des directeurs de service et d'arrondissement, mais pas celui des directeurs de division. Par ailleurs, l'information qui leur est fournie pour les accidents de travail est calculée selon deux bases différentes, ce qui peut amener à l'occasion un message contradictoire. Pour un arrondissement, par exemple, les données transmises au directeur présentaient une situation qui s'améliorait quant au nombre de jours perdus lorsqu'on rattachait ces derniers à la période où s'est produit l'accident. Le message était tout autre cependant lorsque les données d'absence étaient compilées dans l'année où elles sont survenues. Bien que ces deux modes de compilation des données puissent cohabiter, il est nécessaire de fournir aux gestionnaires toute l'information nécessaire pour qu'ils interprètent correctement l'information qui leur est fournie.

Recommandations

1.55 Nous avons recommandé au Service des ressources humaines :

Orientation, coordination et contrôle

- de préciser les modalités de gestion en regard de tous les types d'absence;
- de consolider son système de gestion de la santé et de la sécurité psychologique au travail en priorisant les risques les plus importants à cet égard;



- de définir ce que la Ville considère comme profil d'assiduité à risque et de demander aux gestionnaires de faire une analyse, le cas échéant;
- de préciser les responsabilités des responsables de registre;
- de préciser les responsabilités en regard de l'évaluation de l'application de la *Politique de gestion intégrée de la présence au travail*, notamment la portée et la fréquence de celle-ci;
- de voir à ce qu'une évaluation de l'application de la *Politique de gestion intégrée de la présence au travail* soit effectuée;
- de remettre systématiquement une copie de la politique aux nouveaux employés;
- de proposer des priorités et des cibles à partir d'une analyse rigoureuse des données d'absentéisme et des possibilités d'amélioration;
- de soutenir le choix des mesures institutionnelles mises en place pour favoriser la présence au travail par des analyses rigoureuses permettant de bien estimer les avantages ainsi que les coûts;
- d'inciter les unités administratives aux prises avec un taux d'absentéisme plus élevé à adhérer à la démarche institutionnelle « Entreprise en santé »;
- de sensibiliser les responsables des comités sur la santé et le mieux-être de l'importance de centrer leur action sur ce qui peut générer le plus de retombées concrètes et directes et de leur proposer des critères pour leur permettre de faire des choix judicieux d'activités;
- de procéder à une évaluation de l'efficacité des différentes mesures déployées pour favoriser la présence au travail;
- de structurer l'information de gestion nécessaire pour exercer un suivi diligent de la présence au travail et pour rendre compte de la performance du dispositif mis en place en vue d'optimiser la présence au travail.

Soutien aux gestionnaires

- d'inciter les nouveaux gestionnaires à suivre la formation en matière de gestion de la présence au travail dès leur entrée en fonction et de développer des mécanismes pour maintenir les notions et habiletés acquises;
- d'adopter une approche plus proactive en regard du soutien aux gestionnaires en leur proposant des interventions basées sur une lecture de leur contexte particulier;



- de documenter les processus de gestion des cas d'invalidité de même que ceux relatifs aux banques de congés.

Gestion de l'information

- de prendre les mesures pour associer le plus possible les données d'assiduité des employés aux gestionnaires responsables;
- d'inclure dans les données d'absence seulement celles qui sont pertinentes;
- d'instaurer les contrôles nécessaires pour obtenir des données d'assiduité fiables;
- de fournir aux gestionnaires l'information nécessaire à la gestion de la présence au travail en leur fournissant les indications pour bien l'interpréter.

Résumé des commentaires du Service des ressources humaines, en date du 3 juillet 2014

Le Service des ressources humaines se dit d'accord avec les recommandations formulées au rapport. Des actions sont déjà entreprises pour y donner suite, notamment :

- la sensibilisation des responsables des comités sur la santé et le mieux-être à l'importance de centrer leur action sur ce qui peut générer davantage de retombées concrètes et directes;
- une association plus fidèle des données d'absentéisme aux unités administratives dans lesquelles les employés travaillent;
- une disponibilité accrue d'information de gestion ainsi qu'une migration du type d'intervention du Service des ressources humaines auprès des gestionnaires plus axée sur la prévention de l'absence et la gestion des retours au travail.

En ce qui a trait à la possibilité de perte d'expertise liée au manque de documentation des processus du Service des ressources humaines, des alternatives sont prévues au plan de main-d'œuvre du service.

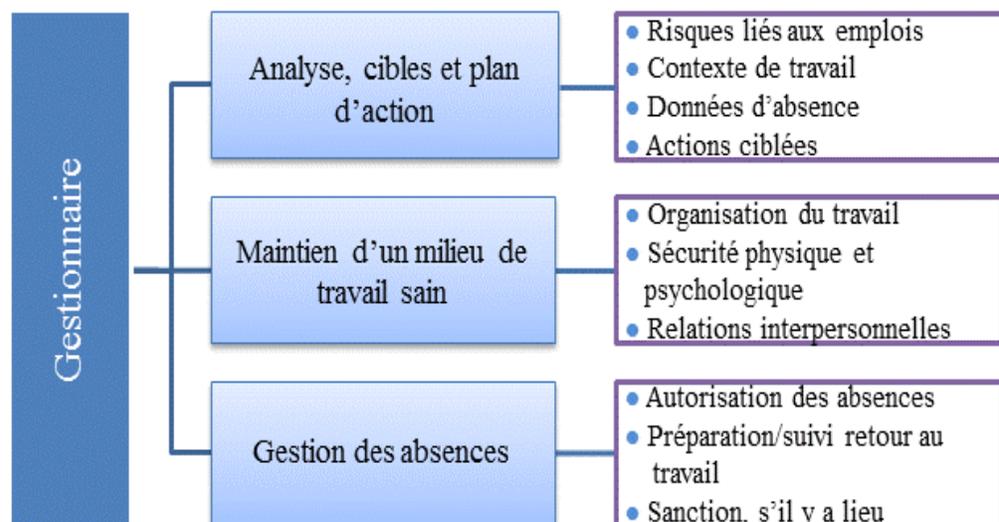


Action des gestionnaires

1.56 Les gestionnaires sont les premiers responsables de favoriser la présence au travail de leurs employés. Au-delà de la gestion quotidienne des absences, ils ont à analyser la situation de leur unité administrative, à se fixer des cibles réalistes et à élaborer un plan d'action pour les atteindre. Ils peuvent agir, tant en amont des absences pour soustraire le plus possible les employés aux éléments qui les amènent à s'absenter qu'en aval, en intervenant précocement et de façon appropriée et soutenue lors des absences en vue de favoriser le retour au travail. Ce sont eux qui sont en contact direct avec leurs employés et qui peuvent influencer le cours des choses tant au bénéfice des employés concernés que de l'organisation. Le graphique 2 illustre les grandes fonctions qu'ils ont à assumer avec le soutien du personnel spécialisé du SRH.

GRAPHIQUE 2

Actions attendues des gestionnaires





1.57 De façon à apprécier le travail effectué au niveau des unités administratives, nous avons vérifié le dossier d’assiduité de 35 employés répartis dans 5 services et les 6 arrondissements de la Ville. Nous voulions savoir ainsi comment ont été gérés des dossiers qui comportaient un nombre important de jours d’absence. Le tableau 9 présente la répartition selon la famille d’emplois.

TABLEAU 9

Échantillonnage de dossiers d’assiduité

Familles d’emplois	Nombre de dossiers
Cadres	1
Contremaîtres et surintendants	1
Personnel manuel	12
Professionnels	1
Fonctionnaires	6
Personnel policier	7
Personnel pompier	6
Personnel occasionnel du secteur loisir	1
Total	35

1.58 De plus, un questionnaire a été transmis aux 24 gestionnaires responsables des employés concernés pour s’enquérir de leurs pratiques de gestion en regard de la présence au travail. Ils étaient alors invités à nous fournir toute l’information faisant état de la gestion exercée.



Analyse, cibles et plans d'action

1.59 Pour agir de façon appropriée sur la présence au travail, les gestionnaires doivent en tout premier lieu connaître et analyser les absences dans leur unité. Qui est absent? S'agit-il d'absences de courte ou de longue durée? Quelles sont les causes de ces absences? Y a-t-il des éléments liés au travail qui entraînent ces absences? Quelles actions pourraient favoriser une meilleure présence au travail? Voilà les principales questions que les gestionnaires doivent se poser. Étant donné notamment que le taux global d'absence en maladie est plus élevé que la cible de 3,5 % des heures totales, nous nous attendions aussi à trouver une série de plans d'action dans les unités administratives de la Ville pour tenter de redresser la situation.

1.60 Dans leurs réponses au questionnaire qu'ils ont été invités à remplir, la plupart des gestionnaires interrogés n'ont pu démontrer qu'ils procédaient à une analyse structurée et périodique de la présence au travail dans leur unité. Certaines unités administratives ont toutefois inscrit à leur plan d'affaires 2012-2015 des actions dites prioritaires pour assumer leurs responsabilités en matière de santé et sécurité au travail, ainsi que pour implanter la démarche « Entreprise en santé », mais le choix de ces actions très générales est davantage basé sur une perception des éléments à améliorer que sur une analyse rigoureuse et documentée des faits et des opportunités. Un seul arrondissement aux prises avec une progression rapide des absences en maladie et en lien avec les attentes signifiées au directeur de l'arrondissement a, pour sa part, élaboré un plan d'action spécifique en regard de la présence au travail.

Les gestionnaires ne documentent pas leur analyse de la présence au travail et n'établissent pas de plan d'action

1.61 Nous avons observé aussi toute une panoplie de systèmes de suivi de l'évolution des absences traduisant avec plus ou moins de détails certaines préoccupations des gestionnaires, telles les absences en maladie de courte durée, mais ni les analyses menées ni les décisions prises à la lumière de ces analyses ne sont documentées.

Maintien d'un milieu de travail sain

1.62 Un des principaux moyens d'optimiser la présence au travail est la prévention. Ce principe est bien connu en matière de santé et sécurité au travail et tout un dispositif pour identifier les risques et assurer leur prise en charge est normalement déployé dans chaque organisation. La vérification ne portait pas explicitement sur la santé et la sécurité au travail et nous n'avons par conséquent pas évalué la qualité du dispositif mis en place par la Ville. Toutefois, aux fins de la présente vérification où sont considérés tous les éléments susceptibles d'affecter la présence au travail, nous avons pu observer :



*Une baisse marquée
du taux de cotisation
à la CSST
depuis 2008*

- une intégration de cette préoccupation de prévention dans certains plans d'affaires des services et arrondissements de même que dans les attentes signifiées aux directeurs de ces unités;
- l'élaboration de plans de prévention et de plans d'action dans plusieurs services et arrondissements;
- une baisse marquée de 2008 à 2014 du taux de cotisation à la CSST qui est passé de 1,74 % à 1,37 % de la masse salariale.

1.63 En ce qui a trait aux différents moyens déployés pour prévenir les absences, la démarche « Entreprise en santé » est le moyen privilégié par la Ville pour agir sur la santé des employés. La rigueur de cette démarche mais aussi son caractère discrétionnaire ont été commentés dans la section portant sur l'action du SRH.

Gestion des absences

1.64 Lors d'une absence, l'employé doit se référer à son gestionnaire pour signaler cette dernière, lui donner une indication du motif et de la durée et, lors d'imprévus, faire état des activités qui demandent une intervention ou un suivi pendant la période d'absence. Pour sa part, le gestionnaire doit autoriser l'absence en s'assurant qu'elle respecte les conditions de travail de l'employé concerné et prendre les mesures pour minimiser son incidence sur les activités de l'unité. Lors d'une absence prolongée, le gestionnaire doit en plus maintenir un contact avec l'employé et prendre toutes les mesures possibles pour faciliter son retour au travail. Tant à la lumière des réponses obtenues des gestionnaires que de l'analyse des 35 dossiers sélectionnés, nous constatons que dans l'ensemble, les gestionnaires assument leurs responsabilités quant à la gestion des absences. Toutefois, trois éléments sont plus faibles.

*Des opportunités
d'assignation
temporaire sont
parfois manquées*

1.65 D'abord, certains gestionnaires considèrent que lors de l'invalidité de longue durée d'un employé, la gestion complète du dossier est transférée au SRH et ils n'entretiennent plus de relation avec l'employé. Cette rupture a prévalu pour 4 des 35 dossiers analysés. De plus, lors du retour au travail, même si celui-ci s'effectue souvent de façon progressive selon les indications du médecin traitant, un plan formel n'est pas systématiquement établi. Un tel plan constitue une bonne pratique qui permet de préciser les modalités particulières au contexte de travail, de faire participer l'employé à sa réintégration et d'en permettre un suivi. Enfin, des opportunités d'assignation temporaire à des tâches que l'employé est en mesure de réaliser, compte tenu de ses limitations, sont parfois manquées. La Ville pourrait ainsi réduire le coût des pertes de temps occasionnées par les accidents de travail de même que la cotisation qu'elle verse à la CSST.



Recommandations

1.66 Nous avons recommandé aux gestionnaires concernés des unités administratives :

- de procéder périodiquement à l'analyse de la présence au travail dans leur unité en vue de déceler les endroits où l'assiduité est moins satisfaisante et d'en identifier les principales causes;
- de se fixer des objectifs et des cibles en matière de présence au travail en fonction des analyses menées et des indications de la direction, et d'élaborer un plan d'action pour les atteindre;
- d'intervenir, en amont de l'absentéisme, avec une approche structurée (une démarche est privilégiée par la Ville, soit « Entreprise en santé ») pour apprécier les risques liés à la santé des employés, pour déterminer et prioriser les mesures à mettre en place, et pour assurer un suivi du rayonnement des mesures adoptées de même que de leurs retombées;
- de garder contact avec leurs employés en absence prolongée et d'élaborer un plan formel pour faciliter leur retour au travail;
- d'avoir recours, autant que possible, à l'assignation temporaire pour assurer un retour plus rapide au travail des employés qui ont des limitations temporaires.

Résumé des commentaires des arrondissements, en date du 13 juin 2014

Les arrondissements font ressortir les éléments suivants :

« Plusieurs arrondissements se sont dotés d'un tableau de bord et d'indicateurs de gestion en matière de présence au travail. Ces tableaux permettent de distinguer les pourcentages d'absentéisme de courte durée (2 jours et moins) et de longue durée (plus de 2 jours). Des cibles sont également déterminées et suivies périodiquement. Des actions sont alors prises selon les écarts constatés. Nous convenons toutefois que le suivi systématique de ce dossier n'est pas implanté dans tous les arrondissements. Cet élément fait maintenant partie intégrante des attentes signifiées du personnel-cadre à tous les niveaux de l'organisation.

Plusieurs arrondissements sont parties prenantes de la démarche « Entreprise en santé » et sont même certifiés par le Bureau de normalisation du Québec. Ceci contribue à intervenir en amont et favorise ainsi la présence au travail.



Un projet d'identification en amont d'assignations temporaires est en développement dans les divisions des Travaux publics afin que l'employé qui a à rencontrer un médecin ait en sa possession, dès sa première visite chez le professionnel de la santé, les projets d'assignation possibles. Ceci permettra de réintégrer plus rapidement l'employé dans des tâches adaptées à sa situation.

Les arrondissements seront attentifs au suivi des absences prolongées et favoriseront l'établissement d'un suivi plus personnel des gestionnaires auprès des ressources absentes. Ils travailleront avec le Service des ressources humaines à la mise à jour, ou au besoin, à la mise en place d'un plan de retour au travail. »

Commentaires du Service de la gestion des équipements motorisés, en date du 11 juin 2014

Le responsable du Service de la gestion des équipements motorisés souligne pour sa part qu'il est très au fait des coûts engendrés par l'absentéisme et indique sa ligne de conduite pour améliorer sa gestion.

« Ayant comme objectif d'éliminer l'absentéisme et d'accroître la mobilisation, le SGEM a entrepris différentes démarches telles la mise en place d'un comité zéro accident, la modification des ateliers mécaniques en atelier 5S, une formation annuelle des employés portant sur différents thèmes reliés à la santé et à la sécurité au travail et la reconnaissance des bons coups. »

Les quatre autres services visés par la vérification indiquent qu'ils n'ont aucun commentaire à formuler.



ANNEXE I

Nature des congés prévus aux conventions collectives et aux ententes de travail

Congés liés aux accidents de travail et aux maladies
Principales conditions de travail
<p><i>Maladies imputables au travail (accidents de travail)</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Indemnité de 90 % du salaire net pour les 26 premières semaines (100 % pour les pompiers);• Après, le plus élevé entre assurance invalidité ou indemnité payable en vertu de la <i>Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles</i>;• Indemnité de 100 % du salaire net pendant deux ans s'il s'agit d'une blessure subie à l'action (pompiers et policiers). <p><i>Maladies non imputables au travail</i></p> <p><i>La plupart des employés (employés permanents, majorité du personnel régulier et certains policiers temporaires)</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Indemnité de 80 % du taux horaire brut pour les 20 premiers jours;• Indemnité de 100 % du taux horaire brut jusqu'à 26 semaines;• Invalidité de longue durée par la suite avec indemnité de 70 % du salaire brut régulier. <p><i>Pompiers (sauf temporaires)</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Indemnité de 100 % du salaire régulier pour 6 mois;• Indemnité de 70 % du salaire régulier par la suite. <p>D'autres conditions particulières s'appliquent à certains employés réguliers, aux employés auxiliaires et aux employés suppléants.</p> <p>Un système de bonification pour les employés permanents, les employés réguliers et d'autres employés travaillant sur une base régulière est appliqué lorsque ces derniers prennent peu ou pas de jours de maladie.</p>



ANNEXE I (SUITE)

Nature des congés prévus aux conventions collectives et aux ententes de travail

Congés spéciaux et congés sociaux (naissance, mariage, mortalité dans la famille ou autres raisons)
Principales conditions de travail
<p><i>Réguliers et temporaires depuis une période continue de deux ans (sauf policiers et pompiers)</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Crédits de temps (non monnayables, mais pouvant être accumulés jusqu'à concurrence de 5* semaines, sauf pour les employés manuels), octroyés à date fixe une fois par an;• Aucune perte de salaire pour les absences compensées dans la banque accumulée. <p><i>Employés travaillant depuis peu ou sur une base irrégulière ainsi que certaines familles d'emplois</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Nombre de jours octroyés avec et sans salaire selon la nature de l'absence demandée. <p><i>Policiers et pompiers</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Nombre de jours octroyés avec et sans salaire selon la nature de l'absence demandée;• Pour certains, banque de congés mobiles octroyée à date fixe une fois par an.

*Ramené à 2 semaines pour les professionnels non syndiqués et les cadres depuis le 1^{er} décembre 2013 (application reportée à un moment indéterminé).



ANNEXE I (SUITE)

Nature des congés prévus aux conventions collectives et aux ententes de travail

Congés parentaux (maternité, paternité, adoption, parental, sans solde subséquent à maternité, autres)
Principales conditions de travail
<ul style="list-style-type: none"> • Maternité (maximum de 20 semaines selon le statut de l'employé) <ul style="list-style-type: none"> - Indemnité pour que l'employé touche 95 % de son traitement de base pendant un nombre donné de semaines, incluant la prestation du Régime québécois d'assurance parentale (pour bénéficier de cette indemnité, l'employé doit avoir cumulé un an de service); - Plein salaire lors d'un arrêt de travail pour une période dont la durée est prescrite par un certificat médical; - Plein salaire lors des suivis médicaux liés à la grossesse. • Paternité (normes du travail) <ul style="list-style-type: none"> - Maximum de 5 semaines sans traitement ni indemnité. • Adoption (maximum de 12 semaines et selon le statut de l'employé) <ul style="list-style-type: none"> - Indemnité pour que l'employé touche 95 % de son traitement de base pendant un nombre de semaines, incluant la prestation du Régime québécois d'assurance parentale; - Maximum de 52 semaines sans traitement. • Congé parental subséquent à une naissance ou une adoption <ul style="list-style-type: none"> - Maximum de 52 semaines sans traitement ni indemnité. • Sans solde subséquent à maternité, paternité, adoption ou parental (selon le statut de l'employé) <ul style="list-style-type: none"> - 3 options. • Autres (normes du travail) <ul style="list-style-type: none"> - 10 jours pour obligations reliées à la garde, à la santé ou à l'éducation de proches déterminés.



ANNEXE I (SUITE)

Nature des congés prévus aux conventions collectives et aux ententes de travail

Congés syndicaux
Principales conditions de travail
<ul style="list-style-type: none">• Temps global maximum par syndicat payé annuellement par l'employeur pour :<ul style="list-style-type: none">- Absences pour participation à des congrès et stages d'étude ou autres activités syndicales;- Autres éléments précis.• Événements admissibles à des congés payés (précision, par événement, des limites quant au nombre de représentants et parfois du temps accordé).

Autres congés
Principales conditions de travail
<ul style="list-style-type: none">• Congés avec ou sans solde pour l'une ou l'autre des activités suivantes :<ul style="list-style-type: none">- Congrès/mission/échanges de personnel;- Témoin ou juré;- Suspension avec solde;- Temps brigadiers lors de fermetures d'écoles;- Club social.



ANNEXE I (SUITE)

Nature des congés prévus aux conventions collectives et aux ententes de travail

Congés sans solde
Principales conditions de travail
<p><i>Pour l'ensemble des employés</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Sur demande et d'une durée maximale d'un an;• Pouvoir discrétionnaire des gestionnaires, sauf pour l'employé ayant un statut lui octroyant le droit de prendre un congé sans solde après un certain nombre d'années;• Restriction quant à la fréquence pour certains types d'employés. <p><i>Employés occasionnels d'ExpoCité et du domaine de la culture, des loisirs, des sports et de la vie communautaire, personnel de stationnement d'ExpoCité, employés de bars d'ExpoCité</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Nombre de jours de congés mobiles sans traitement par période de 12 mois.



ANNEXE II A

Heures en absences en 2013 par famille d'emplois

Familles d'emplois	Heures totales	Absences									
		Accidents/ Maladies prof.	Maladies	Congés spéciaux	Congés sociaux	Congés parentaux	Congés syndi- caux	Autres congés	Congés sans solde	Absences totales	Taux %
Personnel-cadre	432 868	-	9 119	7 529	-	448	114	503	4 026	21 739	5,0
Professionnels	1 000 829	448	19 461	16 584	63	27 027	2 295	612	11 751	78 241	7,8
Contremaîtres et surintendants	317 577	-	8 989	6 371	-	1 627	68	119	3 736	20 910	6,6
Fonctionnaires	3 047 933	1 198	124 460	59 858	75	36 411	11 401	776	24 082	258 261	8,5
Personnel manuel	2 299 857	32 861	129 492	39 837	90	11 287	16 182	790	14 922	245 461	10,7
Personnel policier	1 630 450	9 064	88 276	363	2 819	48 462	8 490	558	1 773	159 805	9,8
Cadres policiers	58 937	-	2 911	998	-	-	-	-	15	3 924	6,7
Personnel pompier	926 153	4 615	50 610	583	1 966	5 732	3 331	19	5 284	72 140	7,8
Cadres pompiers	44 959	5	2 267	822	22	-	40	15	84	3 255	7,2
Autre personnel	918 518	2 338	4 908	13 256	203	11 084	2 735	56	18 447	53 027	5,8
Total	10 678 081	50 529	440 493	146 201	5 238	142 078	44 656	3 448	84 120	916 763	8,6
Taux (%)	-	0,5	4,1	1,4	0,1	1,3	0,4	0,0	0,8	8,6	-



ANNEXE II B

Heures en absences en 2013 par unité administrative

Unités administratives	Heures totales	Absences									
		Accidents/ Maladies prof.	Maladies	Congés spéciaux	Congés sociaux	Congés parentaux	Congés syndicaux	Autres congés	Congés sans solde	Absences totales	Taux %
Cabinet, mairie et conseillers	62 229	-	-	134	-	-	-	-	-	134	0,2
Direction générale	37 963	8	277	579	-	-	-	-	-	864	2,3
Vision stratégique et performance organisationnelle	23 241	7	693	332	-	-	2	-	96	1 130	4,9
Vérificateur général	10 015	-	17	330	-	-	-	-	27	374	3,7
Bureau de l'ombudsman	3 724	-	18	41	-	-	-	-	-	59	1,6
Bureau des relations internationales	16 330	-	1 789	251	-	-	-	-	2 420	4 460	27,3
Bureau de l'Expérience-client	21 360	-	1 031	587	-	-	-	-	83	1 701	8,0



ANNEXE II B (SUITE)

Heures en absences en 2013 par unité administrative

Unités administratives	Heures totales	Absences									Absences totales	Taux %
		Accidents/ Maladies prof.	Maladies	Congés spéciaux	Congés sociaux	Congés parentaux	Congés syndicaux	Autres congés	Congés sans solde			
Ressources humaines	240 577	4 096	8 306	4 172	-	9 442	14 003	12	2 415	42 446	17,6	
Finances	161 517	6	8 089	3 240	-	1 575	179	4	1 266	14 359	8,9	
Affaires juridiques	127 069	150	3 025	1 868	-	3 359	1 043	92	3 116	12 653	10,0	
Communications	77 010	-	1 303	1 019	-	3 071	-	-	532	5 925	7,7	
Technologies de l'information et des télécommunications	515 403	448	10 760	8 450	35	3 717	902	1	7 807	32 120	6,2	
Évaluation	176 776	-	6 456	2 508	7	3 081	181	50	1 204	13 487	7,6	
Greffe et archives	70 151	-	2 519	1 743	-	-	-	-	145	4 407	6,3	



ANNEXE II B (SUITE)

Heures en absences en 2013 par unité administrative

Unités administratives	Heures totales	Absences									Taux %
		Accidents/ Maladies prof.	Maladies	Congés spéciaux	Congés sociaux	Congés parentaux	Congés syndicaux	Autres congés	Congés sans solde	Absences totales	
Approvisionnement	130 868	-	3 044	2 411	-	1 323	8	41	419	7 246	5,5
Greffé de la cour municipale	100 108	-	3 958	1 819	-	1 081	163	432	394	7 847	7,8
Culture	102 352	79	3 197	1 321	-	1 240	-	-	726	6 563	6,4
Loisirs, sports et vie communautaire	26 834	-	214	520	-	-	44	3	126	907	3,4
Protection contre l'incendie	979 966	4 614	51 528	1 833	1 918	5 732	3 367	20	5 246	74 258	7,6
Police	2 057 672	9 056	109 533	8 463	2 836	57 509	7 516	813	4 830	200 556	9,7
Bureau de la sécurité civile	13 167	-	-	167		-	-	-	30	197	1,5



ANNEXE II B (SUITE)

Heures en absences en 2013 par unité administrative

Unités administratives	Heures totales	Absences									
		Accidents/ Maladies prof.	Maladies	Congés spéciaux	Congés sociaux	Congés parentaux	Congés syndicaux	Autres congés	Congés sans solde	Absences totales	Taux %
Commissariat aux incendies	10 654	-	18	28	-	-	-	-	1 519	1 565	14,7
Bureau du développement touristique et des grands événements	27 500	-	1 086	661	-	875	-	-	88	2 710	9,9
Aménagement du territoire	156 903	-	3 106	2 342	-	2 444	185	3	530	8 610	5,5
Développement économique	83 970	-	3 021	1 579	-	1 151	14	4	85	5 854	7,0
Environnement	167 027	-	3 573	2 249	49	2 721	3	3	960	9 558	5,7
Office du tourisme de Québec	121 307	-	1 420	2 370	-	-	2	11	796	4 599	3,8



ANNEXE II B (SUITE)

Heures en absences en 2013 par unité administrative

Unités administratives	Heures totales	Absences									
		Accidents/ Maladies prof.	Maladies	Congés spéciaux	Congés sociaux	Congés parentaux	Congés syndicaux	Autres congés	Congés sans solde	Absences totales	Taux %
Travaux publics	462 036	877	16 900	8 111	-	2 765	708	28	3 664	33 053	7,2
Ingénierie	283 323	28	5 557	5 308	-	3 333	13	22	1 199	15 460	5,5
Gestion des immeubles	629 873	1 481	24 138	11 922	-	2 358	1 173	46	6 064	47 182	7,5
Gestion des équipements motorisés	308 916	3 994	15 128	6 446	10	1 336	1 367	-	1 671	29 952	9,7
ExpoCité	163 394	2 174	3 041	1 624	29	169	1 525	707	246	9 515	5,8
Arrondissement de La Cité – Limoilou	646 258	6 933	28 480	12 676	104	5 238	3 803	45	6 290	63 569	9,8
Arrondissement des Rivières	390 020	2 347	24 206	7 890	49	9 517	523	6	4 956	49 494	12,7
Arrondissement de Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge	788 973	4 858	32 739	15 251	49	8 279	4 113	20	8 777	74 086	9,4



ANNEXE II B (SUITE)

Heures en absences en 2013 par unité administrative

Unités administratives	Heures totales	Absences									
		Accidents/ Maladies prof.	Maladies	Congés spéciaux	Congés sociaux	Congés parentaux	Congés syndicaux	Autres congés	Congés sans solde	Absences totales	Taux %
Arrondissement de Charlesbourg	389 615	1 403	14 917	7 724	13	3 487	1 927	437	6 898	36 806	9,4
Arrondissement de Beauport	412 006	3 305	24 372	7 814	18	2 389	1 251	388	2 686	42 223	10,2
Arrondissement de La Haute-Saint-Charles	496 594	4 655	17 945	9 497	116	4 886	641	260	4 647	42 647	8,6
Office municipal d'habitation	5 821	8	70	313	-	-	-	-	5	396	6,8
Banque de personnel	13 050	-	79	82	-	-	-	-	-	161	1,2
Autres	166 509	2	4 940	526	5	-	-	-	2 157	7 630	4,6
Total	10 678 081	50 529	440 493	146 201	5 238	142 078	44 656	3 448	84 120	916 763	8,6



ANNEXE III

Extrait de la *Politique de gestion intégrée de la présence au travail*

Les objectifs spécifiques de cette politique sont les suivants :

- offrir un environnement de travail qui se caractérise par l'équilibre qu'il assure entre les besoins de l'organisation et le mieux-être de ses employés;
- offrir à la population de la Ville de Québec la disponibilité d'un personnel compétent, polyvalent et motivé;
- définir le rôle et les responsabilités de tous les intervenants concernés par la présence au travail;
- permettre une gestion saine et équitable des régimes de remplacement du revenu;
- utiliser de façon rigoureuse les fonds publics;
- structurer les activités reliées à la présence et aux absences de manière à en assurer la cohérence, l'efficacité et l'uniformité des pratiques;
- susciter l'implication des unités administratives afin qu'elles agissent de concert avec le SRH pour favoriser une gestion efficace de la présence au travail;
- communiquer et promouvoir les valeurs de la Ville en matière de présence au travail et de soutien aux employés.

Les responsabilités attribuées aux employés, aux gestionnaires, aux directeurs de service ou directeurs d'arrondissement, au SRH, à la Direction générale ainsi qu'aux syndicats et associations y sont précisées. Celles relatives aux deux acteurs plus directement impliqués sont présentées ci-dessous.

Le gestionnaire :

- vérifie la correspondance entre les exigences des postes de son service, et les compétences et intérêts des employés de son équipe;
- s'assure de l'établissement et du maintien d'un milieu de travail sain, sécuritaire et harmonieux, afin notamment de favoriser la présence au travail, un bon climat de travail et le maintien en emploi de ses employés ou leur prompt retour au travail;
- s'assure, dans le respect des lois et des conventions collectives applicables, de la présence au travail des employés et des gestionnaires sous sa responsabilité afin que les objectifs de la Ville soient atteints;
- veille à ce que tout le personnel soit informé des politiques et procédures relatives à la présence au travail;



- analyse les données de son unité administrative en matière de présence au travail et identifie les causes des écarts entre le résultat et les attentes;
- communique aux gestionnaires sous sa responsabilité les objectifs relatifs à la présence au travail, commente et approuve leurs plans d'action, prépare et fait approuver son propre plan d'action;
- intervient directement auprès d'un employé qui a de la difficulté à satisfaire les attentes organisationnelles en matière de présence au travail tout en respectant les dispositions des conventions collectives et autres dispositions législatives applicables;
- s'assure que l'organisation du travail, ses conditions d'exécution et l'environnement dans lequel il s'effectue favorisent la santé tant physique que psychologique des personnes;
- assure le bon fonctionnement des comités santé et sécurité existants au sein de son unité administrative;
- s'assure que les nouveaux employés reçoivent des directives détaillées sur la sécurité et la présence au travail au moment de leur accueil.

Le Service des ressources humaines :

- soutient les gestionnaires dans l'application de la Politique de gestion intégrée de la présence au travail, de ses procédures connexes et dans l'interprétation des dispositions pertinentes des lois, des règlements et des conventions collectives et ententes de travail;
- contribue à la prise en charge de la gestion intégrée de la présence au travail par les gestionnaires, notamment en réalisant des activités de formation ou d'assistance professionnelle et en rendant disponibles des outils de gestion efficaces et conviviaux;
- conseille les gestionnaires en vue d'une application cohérente des pratiques de gestion et des autres moyens choisis pour atteindre les objectifs organisationnels en matière de présence au travail;
- offre aux gestionnaires et aux employés une expertise, des guides, des programmes et des outils afin de les soutenir dans les actions entreprises en vue de prévenir, d'identifier ou de résoudre les problèmes affectant la présence au travail;
- évalue de façon régulière l'application de la politique et de ses procédures connexes, recommande à la Direction générale les correctifs requis en lien avec les objectifs organisationnels à atteindre en matière de présence au travail;
- propose et collabore aux procédures d'assignation temporaire ou de mesures d'accommodement permanentes ou temporaires lors de la réintégration d'un employé.



ANNEXE IV

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des lois et règlements applicables de même que des saines pratiques de gestion dans le domaine.

Objectif de vérification

S'assurer que le Service des ressources humaines crée les conditions nécessaires pour optimiser la présence au travail.

Critères de vérification :

- Le Service des ressources humaines :
 - définit et communique clairement la ligne de conduite à suivre et les responsabilités en regard de la présence au travail de même que les modalités de gestion à respecter;
 - connaît la nature et le coût de l'absentéisme;
 - détermine, sur une période définie, les priorités et les cibles pour améliorer la présence au travail;
 - soutient la mise en place d'un ensemble de mesures cohérentes pour favoriser la présence au travail;
 - développe les habiletés de gestion nécessaires pour optimiser la présence au travail;
 - effectue un suivi rigoureux de la présence au travail et prend action avec diligence lorsque les résultats sont en deçà des cibles.

Objectif de vérification

S'assurer que les gestionnaires, soutenus par le Service des ressources humaines, prennent les mesures suffisantes pour minimiser la fréquence et la durée des absences de leur personnel.

Critères de vérification :

- Les gestionnaires :
 - administrent les absences en conformité avec les orientations et indications de la Ville;
 - analysent les absences de leur personnel et cherchent à en connaître les causes;



- établissent des objectifs en matière de présence au travail et élaborent un plan d'action pour agir sur les causes des absences observées;
- détectent les employés qui s'absentent fréquemment ou pour une longue durée et prennent action avec promptitude pour amener une meilleure présence au travail.



CHAPITRE

3

Affectation et utilisation des véhicules légers

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	85
Rôles et responsabilités	88
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	88
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	89
Choix pour combler les besoins	90
Processus d'acquisition et d'affectation des véhicules légers	100
Utilisation des véhicules	109
ANNEXE I Extrait des conventions collectives et des conditions de travail en vigueur à la Ville de Québec	118
ANNEXE II Objectifs et critères de vérification	120

Sigles

PTI	Programme triennal d'immobilisations
SGEM	Service de la gestion des équipements motorisés
SGI	Service de la gestion des immeubles
SP	Service de police
STIT	Service des technologies de l'information et des télécommunications

VUE D'ENSEMBLE

2.1 En 2013, la Ville de Québec possède et fait l'entretien d'un parc de véhicules estimé à plus de 1 800 véhicules et 1 200 accessoires de toutes sortes. De ce nombre, 748 concernent des véhicules légers, lesquels se définissent comme des automobiles (à essence, électriques ou hybrides), des minifourgonnettes, des véhicules utilitaires sport (incluant les véhicules d'urgence), des minicamionnettes et des camionnettes de différentes puissances. Ces véhicules sont utilisés par les employés de la Ville dans le cadre de leurs fonctions habituelles ou encore pour des besoins ponctuels.

2.2 Ces véhicules sont notamment disponibles en semaine de 7 h 30 à 17 h 30, sauf pour certains employés sur appel et les policiers, entre autres, qui y ont accès en tout temps. Certains véhicules sont attribués à un employé alors que d'autres sont partagés par quelques employés d'un même service ou d'un arrondissement.

2.3 Le Service de la gestion des équipements motorisés (SGEM) gère le parc de véhicules légers pour l'ensemble des services et des arrondissements de la Ville. Cette gestion comprend la formation des utilisateurs sur l'opération des équipements, l'acquisition, l'entretien préventif, la réparation des bris, le remplacement et finalement la mise au rancart des véhicules.

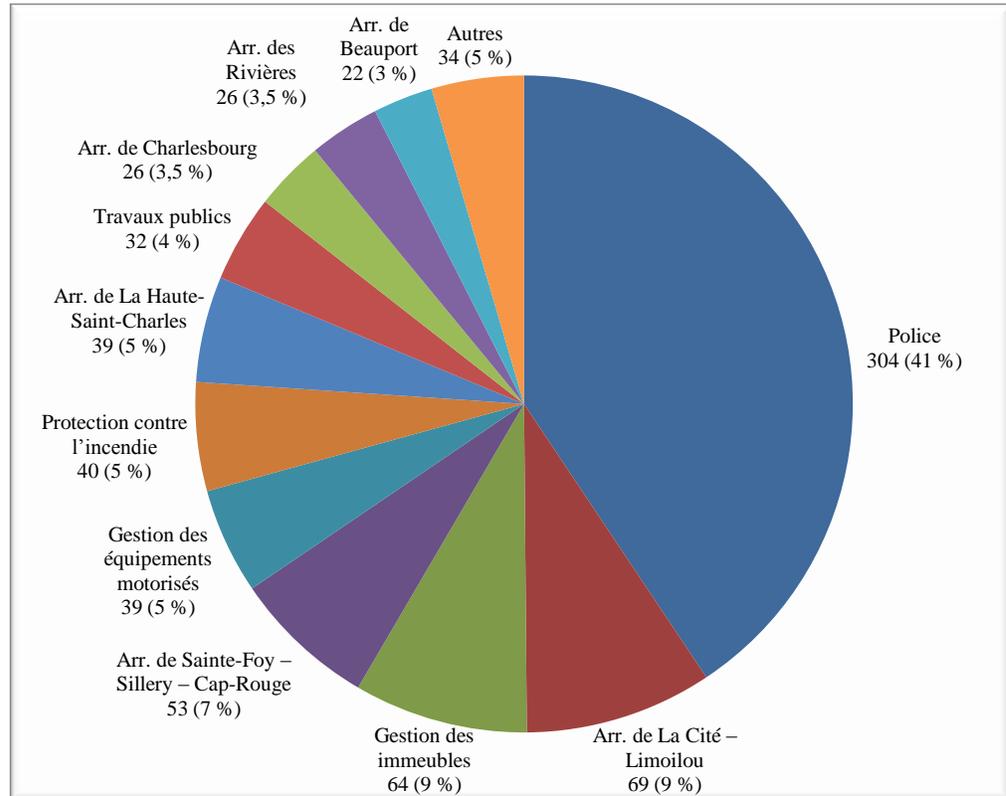
2.4 Le SGEM dispose d'un système d'information pour l'entretien du parc de véhicules légers de la Ville. On y inscrit la spécialité de chaque véhicule, le type d'équipement, le service ou l'arrondissement qui l'utilise ainsi que le nom de la personne responsable. De plus, lorsqu'un employé effectue le plein d'essence, il doit entrer le kilométrage du véhicule à la pompe. Le SGEM est ainsi en mesure de connaître le nombre de kilomètres parcourus ainsi que la fréquence et les dates des pleins d'essence effectués pour chacun des véhicules. Les coûts d'achat et d'entretien des véhicules légers sont également compilés dans ce système.

2.5 Selon l'information reçue du SGEM en date du 20 novembre 2013, 11 services et arrondissements de la Ville se répartissent 95 % des 748 véhicules légers. Le Service de police (SP), l'Arrondissement de La Cité – Limoilou et le Service de la gestion des immeubles (SGI) représentent les principaux utilisateurs avec 59 % des véhicules légers de la Ville. Le graphique 1 reflète cette répartition.



GRAPHIQUE 1

Répartition des 748 véhicules légers par service et par arrondissement



Source : Service de la gestion des équipements motorisés



2.6 Une politique générale du Service des ressources humaines, émise en mai 2002, concerne l'utilisation du matériel municipal par le personnel de la Ville qui comprend notamment l'utilisation des véhicules légers par les employés. Cette politique stipule que le matériel de la Ville ne peut être utilisé que par les membres du personnel de la Ville dans l'exercice et les limites de leurs fonctions.

2.7 Les conventions collectives et les conditions de travail en vigueur à la Ville encadrent l'attribution des véhicules de la Ville. Certaines conventions collectives et conditions de travail mentionnent, entre autres, que la Ville n'a pas l'obligation de fournir un véhicule à un employé. Par contre, l'employé n'est pas non plus tenu d'utiliser son véhicule personnel. La décision d'affecter un véhicule de la Ville aux opérations revient donc au responsable de chaque service ou arrondissement. Dans le cas des officiers-cadres et des policiers, la nature de leur travail nécessite l'utilisation d'un véhicule de patrouille fourni par la Ville. Des extraits des conventions collectives et des conditions de travail des employés de la Ville, en vigueur, sont présentés à l'annexe I.

2.8 Le coût d'achat avant taxes du parc de véhicules légers au 20 novembre 2013 est de 29 M\$. Les frais d'entretien cumulatifs pour ces mêmes véhicules représentent 9 M\$.

2.9 Les gestionnaires des services et arrondissements pouvaient, avant le 11 décembre 2013, louer des véhicules pour de courtes ou moyennes périodes sans passer par le SGEM. Depuis cette date, une politique relative aux besoins des services et des arrondissements pour l'acquisition et la location d'équipements motorisés a été approuvée par le comité exécutif et les oblige maintenant à obtenir l'autorisation du SGEM. Les frais inhérents à la location sont imputés aux services et arrondissements et ne sont pas compilés par le SGEM.

2.10 Les allocations fixes consenties aux employés pour l'utilisation de leur véhicule personnel, ainsi que les remboursements des frais de déplacement selon le kilométrage parcouru, des frais de taxis ou du transport en commun, sont également à la charge des services ou arrondissements. Pour recevoir des allocations fixes et en établir le montant, les employés doivent compiler, dans un registre, les kilomètres parcourus dans le cadre de leur travail sur une période de deux mois. Pour recevoir un remboursement en fonction du kilométrage, les employés doivent produire un rapport de dépenses détaillant les points de départ et d'arrivée, le nombre de kilomètres parcourus et joindre les reçus requis.



Rôles et responsabilités

2.11 Le SGEM est responsable de la gestion du parc de véhicules avec comme objectif principal son optimisation. Cela englobe, entre autres, l'acquisition des véhicules et leur affectation aux unités administratives basées sur les prémisses de la satisfaction de la clientèle, de l'excellence opérationnelle et de la recherche d'une valeur ajoutée pour la Ville et ses citoyens.

2.12 Les gestionnaires des services et des arrondissements sont responsables du choix des moyens de déplacement utilisés par leurs employés afin d'accomplir leurs fonctions. Pour ce faire, ils doivent choisir l'option la plus économique pour la Ville tout en tenant compte des besoins à combler. Ceux-ci sont également responsables de s'assurer que les véhicules sont utilisés à bon escient par leurs employés, c'est-à-dire de façon appropriée dans le cadre de leurs fonctions.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.13 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat de vérification d'optimisation des ressources portant sur l'affectation et l'utilisation des véhicules légers fournis à des employés de la Ville. Nous avons effectué ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.

2.14 Notre vérification visait à s'assurer que le SGEM et les gestionnaires des services et arrondissements font l'acquisition, la location ou le remplacement de véhicules légers en considérant qu'il s'agit de la meilleure option pour la Ville et, le cas échéant, qu'ils les affectent de façon efficiente. À cet effet, nous avons notamment analysé les véhicules qui ont effectué moins de 5 000 kilomètres en 2011, 2012 ou 2013.

2.15 Également, notre vérification visait à évaluer si les gestionnaires des services et arrondissements s'assurent d'une utilisation adéquate des véhicules légers de la Ville par leurs employés. À cet effet, nous avons notamment effectué des tests sur l'utilisation des véhicules pendant les heures de travail et en fin de journée.

2.16 Cependant, nos travaux de vérification ne visaient pas à analyser le processus mis en œuvre pour obtenir le meilleur coût ni le processus d'entretien des véhicules.



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

2.18 Nos travaux ont été effectués de janvier à avril 2014. Ils visaient principalement les véhicules légers appartenant à la Ville en date du 20 novembre 2013 de même que ceux loués entre janvier 2011 et août 2013. Nos travaux ont été réalisés dans les six arrondissements ainsi qu'aux services des Travaux publics, de la Gestion des immeubles et de la Gestion des équipements motorisés. Également, des travaux de vérification sur l'affectation des véhicules légers de la Ville attribués au SP ont été effectués. Les véhicules appartenant à la Ville visés par la vérification sont au nombre de 674.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

2.19 Les gestionnaires des services et des arrondissements ainsi que le SGEM n'évaluent pas, en termes d'avantages et de coûts, l'ensemble des options possibles pour combler les besoins de déplacement du personnel. Ainsi, les choix effectués ne sont pas nécessairement les plus économiques. De plus, peu d'analyses sont effectuées par les gestionnaires des services et des arrondissements afin de déterminer le nombre nécessaire de véhicules pour répondre à leurs besoins. Enfin, le SGEM analyse peu les utilisations passées, présentes et futures lors des acquisitions et des remplacements.

2.20 La gestion du parc de véhicules légers de la Ville fait également défaut. En effet, il n'existe pas de processus formel permettant d'affecter, de façon optimale, les véhicules légers pendant leur durée de vie. De plus, les gestionnaires disposent de peu de données concernant le moment et la durée d'utilisation des véhicules pour en justifier l'affectation.

2.21 Par ailleurs, les gestionnaires des services et des arrondissements exercent peu de contrôle sur l'utilisation qui est faite des véhicules légers de la Ville, autant pendant les heures de travail qu'en dehors de celles-ci. Ainsi, même avec une quantité limitée de tests, nous avons décelé des utilisations inadéquates de véhicules.



Choix pour combler les besoins

2.22 La Ville de Québec possède des ressources financières limitées, elle doit donc apporter un soin particulier à la façon de les utiliser. Ce principe s'applique aussi aux ressources nécessaires pour assurer les déplacements des employés dans le cadre de leur travail.

Les options les plus économiques ne sont pas retenues

2.23 La présente vérification a clairement fait ressortir que la Ville ne retient pas les options les plus économiques pour assurer le déplacement de son personnel dans le cadre de ses fonctions. Les paragraphes suivants mettent en relief des situations où :

- des allocations auraient été préférables à l'achat d'un véhicule;
- l'achat d'un véhicule aurait été préférable à la location;
- le manque de partage des véhicules a nécessité l'achat injustifié de véhicules supplémentaires;
- les besoins sont peu analysés.

Achat, allocation fixe, allocation variable

2.24 Nous avons analysé le coût de différentes options, soit : fournir un véhicule à un employé, lui accorder une allocation fixe ou lui défrayer les kilomètres parcourus avec son véhicule personnel. Pour ce faire, nous avons établi la durée de vie d'un véhicule à 10 ans et réparti son prix d'achat sur cette période. Nous avons également fait une moyenne des coûts d'entretien des véhicules du même modèle pour les dernières années selon les informations disponibles. Le coût pour un véhicule comprend également le carburant et les frais d'immatriculation. Nos analyses ont été effectuées pour des modèles de véhicules qui peuvent facilement être remplacés par des véhicules personnels. Le tableau 1 présente l'analyse pour des déplacements annuels de 5 000 ou 10 000 kilomètres respectivement.



TABLEAU 1

Coût d'utilisation de différents modèles de véhicules, de l'allocation fixe ou variable pour 5 000 ou 10 000 kilomètres effectués annuellement

Modèles de véhicules	5 000 kilomètres annuellement			10 000 kilomètres annuellement		
	Coût annuel (\$)			Coût annuel (\$)		
	Coût d'utilisation du véhicule*	Allocation fixe	Allocation variable (0,50 \$/km)	Coût d'utilisation du véhicule	Allocation fixe	Allocation variable (0,50 \$/km)
Ford Focus	3 700	3 503	2 500 maximun	4 500	6 210	5 000 maximun
Toyota Prius	4 700	3 503	2 500 maximun	5 200	6 210	5 000 maximun
Dodge Caravan	4 900	3 503	2 500 maximun	6 000	6 210	5 000 maximun
Ford Ranger	5 700	3 503	2 500 maximun	7 100	6 210	5 000 maximun
Ford F-150	6 200	3 503	2 500 maximun	7 800	6 210	5 000 maximun

Source : Service des finances; conventions collectives et conditions de travail en vigueur

* Ce coût correspond au prix d'achat du véhicule réparti sur 10 ans, montant auquel ont été ajoutés des coûts d'entretien, de carburant et d'immatriculation.

2.25 À l'analyse présentée ci-dessus, les résultats indiqués en vert correspondent aux choix les plus économiques selon les modèles de véhicules et le nombre de kilomètres effectués annuellement. Les éléments indiqués en rouge représentent les choix les plus coûteux. Le choix de l'allocation variable, c'est-à-dire un remboursement de 0,50 \$ du kilomètre parcouru, représente le choix le plus économique pour la Ville, sauf dans une situation.



*Les gestionnaires
n'avaient pas
d'analyses
économiques des
options*

2.26 Le tableau 1 démontre donc qu'il est important pour les gestionnaires d'effectuer des analyses économiques, afin d'appuyer leur choix de gestion quant au mode de déplacement de leurs employés, et que les options les plus économiques diffèrent selon les modèles de véhicules et le nombre de kilomètres effectués annuellement. Par contre, nous avons constaté que les gestionnaires des services et des arrondissements n'avaient pas d'analyse justifiant leur choix de fournir un véhicule ou une allocation automobile fixe ou variable à leurs employés.

2.27 Nous avons relevé certaines situations où le versement d'une allocation fixe ou variable à un employé pour l'utilisation de son véhicule personnel serait plus économique pour la Ville que le coût annuel d'un véhicule. Par exemple, au SGEM, deux directeurs de section utilisent chacun un véhicule de la Ville pour leur déplacement entre leurs différents bureaux et ateliers. Dans un cas, la distance parcourue est d'environ 3 500 kilomètres annuellement. En octroyant une allocation automobile fixe, la Ville pourrait réaliser une économie annuelle d'environ 800 \$, et de 1 600 \$ si l'employé recevait une allocation variable.

2.28 La possibilité d'une allocation n'a pas été abordée avec l'employé par le gestionnaire et n'a pas non plus été analysée en termes d'avantages-coûts-bénéfices dans une perspective globale pour la Ville.

2.29 Les coûts des véhicules acquis sont dans le budget du SGEM, alors que les coûts des allocations automobiles sont dans chacun des budgets des services et des arrondissements. Ainsi, les gestionnaires ont avantage à utiliser des véhicules de la Ville afin de minimiser l'utilisation de leur budget, alors que le tableau 1 démontre des avantages économiques pour la Ville lorsque les gestionnaires privilégient l'allocation automobile pour certains modèles de véhicules et certains kilométrages.

Location

2.30 Des services et des arrondissements ont effectué, en 2011, 2012 et 2013, la location de véhicules pour de longues périodes, à même leur budget.



2.31 Par exemple, à l'Arrondissement de Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge, au cours des deux dernières années, on a procédé à la location de plusieurs véhicules de façon morcelée. En combinant les dates de location et les types de véhicules, on a constaté que cela représentait l'équivalent de trois véhicules loués en continu, pour l'année 2013. Pour ces locations, l'arrondissement n'a pas eu recours au SGEM pour répondre aux besoins. Le coût de location de ces 3 véhicules pour un montant de 40 000 \$ en 2013, plutôt que d'en faire l'acquisition, représente des frais supplémentaires estimés à 27 000 \$. Cette économie pourrait être plus grande si des véhicules disponibles avaient pu lui être assignés.

2.32 Également, le Service des travaux publics a effectué la location de plusieurs véhicules de façon morcelée. En combinant les dates de location et les types de véhicules, on a constaté que cela représentait l'équivalent de trois véhicules loués en continu de 2011 à 2013 pour un montant total de 103 000 \$. Selon les informations recueillies auprès des gestionnaires concernés, ces véhicules s'avéraient nécessaires aux opérations du personnel de supervision et des employés manuels. Si la Ville avait acquis des véhicules au lieu de les louer, les coûts totaux auraient pu être diminués de moitié, cela représenterait donc une économie de plus de 50 000 \$ pour ces 3 années. De plus, selon nos constats, des véhicules mal assignés auraient pu être récupérés pour pallier ses besoins.

2.33 Les locations de véhicules par les services et les arrondissements ne sont pas analysées par le SGEM. De nombreuses locations sont effectuées dans l'attente de l'acquisition de véhicules prévue dans le cadre du Programme triennal d'immobilisations (PTI). Par exemple, l'Arrondissement de Charlesbourg a assumé, en 2013, 14 000 \$ de location pour 3 véhicules loués en attendant de recevoir ses véhicules neufs. Il y aurait donc lieu pour la Ville de vérifier si l'économie d'échelle réalisée par le regroupement des achats compense ces frais de location ou si les délais d'acquisition peuvent être réduits.

Partage des véhicules

2.34 Le partage de véhicules, entre employés d'un même service ou arrondissement, entre plusieurs services ou arrondissements ou encore dans un endroit commun, constitue de bonnes pratiques qui permettent des économies.



2.35 Nous avons constaté qu’il y a des endroits à la Ville de Québec où il y a une concentration de véhicules légers. Citons en exemple les deux étages du garage intérieur au 715 De Lestres qui regroupent plusieurs véhicules légers de diverses sections et divisions de services et d’arrondissements, tels des ateliers du SGI, un atelier du SGEM, une partie du Service des travaux publics et une partie de l’Arrondissement Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge.

2.36 Il y a également sur la rue Marie-de-l’Incarnation, trois garages intérieurs à proximité les uns des autres. Nous retrouvons à cet endroit deux sections et un atelier du SGEM et une partie de l’Arrondissement de La Cité – Limoilou. Voici quelques photos de véhicules à ces emplacements pendant les heures normales de travail.



Les possibilités de partage de véhicules n’ont pas été examinées par le SGEM

2.37 Nous constatons, à la suite des visites effectuées, qu’il y aurait un potentiel pour le partage entre les divisions, les services et les arrondissements, entre autres, pour ces emplacements qui pourraient donner lieu à des rationalisations de véhicules et à des économies pour la Ville. Cela permettrait également une utilisation efficace des véhicules légers. Ces possibilités de partage n’ont pas été examinées par le SGEM.



2.38 À la Ville de Trois-Rivières, un système de partage a été mis en place depuis le début de 2012 pour une trentaine de véhicules répartis à quatre endroits dans la ville. Ces véhicules sont des véhicules légers utilisés par des employés cols blancs et des employés cadres. Les véhicules répertoriés pour le partage sont ceux qui roulaient moins de 5 000 kilomètres annuellement. Après avoir consulté les services utilisateurs, ce système de partage a été installé graduellement. Il est supporté par une application développée par un fournisseur externe.

Les gestionnaires envisagent peu l'option du partage de véhicules

2.39 Nous avons constaté que les gestionnaires envisagent peu l'option du partage de véhicules qui peut demander dans certains cas un effort de gestion. Dans d'autres situations, le partage peut se faire avec un minimum d'effort.

2.40 À la suite de la réorganisation du Service de protection contre l'incendie, les préventionnistes ont été rattachés aux divisions Gestion du territoire des arrondissements. Il a été décidé de leur laisser l'utilisation d'un véhicule de la Ville. Par contre, rien n'indique qu'un véhicule ne puisse pas être partagé. Nous avons constaté que les préventionnistes consacrent une partie de leur temps à des tâches administratives. Par conséquent, ceux-ci pourraient partager leur véhicule, d'autant plus que leurs tâches sont planifiables.

2.41 À l'Arrondissement des Rivières, une limitation fonctionnelle d'un des deux préventionnistes a forcé le gestionnaire à trouver d'autres façons de travailler. Les tâches ont été partagées entre du travail administratif pour l'un et des tournées d'inspection pour l'autre. Par conséquent, un véhicule ne roule pas du tout depuis avril 2013. Ce véhicule n'a pas été retourné au SGEM pour le rendre disponible en attendant la réintégration à 100 % des tâches du préventionniste. Il apparaît donc réalisable de partager un véhicule pour deux préventionnistes. Ce partage à l'échelle des 6 arrondissements pourrait permettre à la Ville de passer de 15 à 8 véhicules environ, et cela pourrait représenter une économie annuelle d'environ 30 000 \$.

2.42 Dans les divisions des Travaux publics des arrondissements, un outil de gestion est utilisé par les gestionnaires quotidiennement, soit le tableau d'affectation électronique. Celui-ci a été mis en place en 2012 dans le but de permettre la visualisation des affectations de personnel, de véhicules lourds et de véhicules légers pour chaque arrondissement. Ainsi, certains contremaîtres et directeurs de division ont pris l'habitude de s'assurer que des véhicules n'étaient pas disponibles chez leurs confrères avant d'en louer.

2.43 Ces exemples démontrent qu'il y a des histoires de partage à succès et que chaque gestionnaire devrait se questionner, afin d'optimiser l'utilisation des véhicules légers de son parc aux meilleurs intérêts de la Ville.



Besoins en termes de véhicules de la Ville

2.44 À la suite des décisions prises par les gestionnaires, en collaboration avec le SGEM, de fournir des véhicules de la Ville aux employés dans le cadre de leurs fonctions, les gestionnaires devraient être en mesure d'évaluer et de communiquer au SGEM leurs besoins en termes de quantité et de qualité, globalement et individuellement, concernant les véhicules nécessaires pour accomplir leur mission. Ces besoins devraient être documentés et mis à jour régulièrement.

Peu d'analyses effectuées par les gestionnaires pour connaître la quantité de véhicules nécessaire à leurs opérations

2.45 En ce qui a trait à la quantité, nous avons constaté que les gestionnaires des services et des arrondissements font peu d'analyses de leur parc de véhicules, afin de savoir combien de véhicules sont nécessaires à leurs opérations. La gestion se fait plutôt au cas par cas.

2.46 Nous avons analysé trois activités requérant l'usage de véhicules légers dans l'Arrondissement de La Cité – Limoilou, soit :

- les travaux publics (14 véhicules) tels les travaux d'entretien des voies publiques, du réseau de distribution de l'eau potable et du réseau d'évacuation des eaux usées;
- le ramassage manuel des déchets (7 véhicules);
- l'installation de pancartes de signalisation temporaire et de clôtures (7 véhicules).

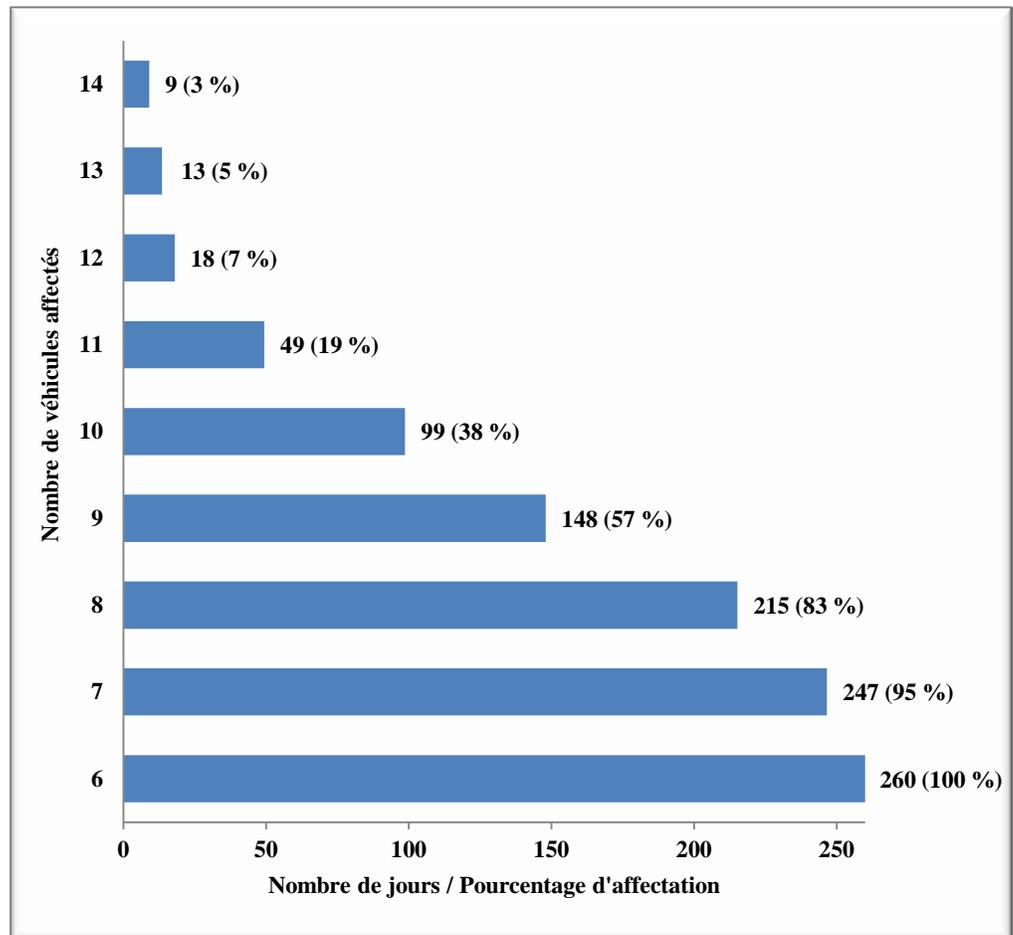
2.47 Notre analyse a été basée sur le tableau d'affectation électronique. Ce tableau fait état des affectations de véhicules et peut également indiquer ceux qui ne sont pas disponibles, soit parce qu'ils sont au garage ou prêtés à d'autres arrondissements.

2.48 Cette analyse nous a permis d'évaluer les besoins en véhicules légers pour une tâche particulière dans une perspective globale pour la division. Ainsi, nous avons compilé les véhicules qui ont été affectés à une personne ou qui étaient non disponibles pour une semaine par mois, du lundi au vendredi, pour chacune des trois activités en 2013. Ces résultats ont été extrapolés pour 260 jours. Le graphique 2 présente les résultats de cette analyse pour les travaux publics en termes de jours et de pourcentage d'affectation des véhicules sur 260 jours.



GRAPHIQUE 2

Nombre de jours et pourcentage d'affectation des véhicules aux travaux publics pour l'année 2013 (sur 260 jours ouvrables, du lundi au vendredi)



Source : L'Arrondissement de La Cité – Limoilou

2.49 Le graphique 2 démontre que 14 véhicules sur 14 ont été affectés 9 jours dans l'année, ce qui représente 3 % du temps. Nous constatons également que 13 véhicules ont été affectés 13 jours soit 5 % du temps, et que 12 véhicules ont été affectés 18 jours soit 7 % du temps. Cela représente des degrés d'affectation nettement insuffisants.



2.50 Pour les véhicules servant au ramassage manuel des déchets, la même analyse extrapolée pour 260 jours ouvrables démontre qu'il y a un véhicule sur 7 qui n'est affecté que 17 jours et un autre n'est affecté que 39 jours. En ce qui concerne les véhicules utilisés pour l'installation de pancartes de signalisation temporaire et de clôtures, l'analyse extrapolée sur 260 jours ouvrables démontre qu'il y a 1 véhicule sur 7 qui n'est affecté que pour 13 jours.

2.51 Dans tous ces cas, comme nous ne disposons que des données sur l'affectation des véhicules, nous nous questionnons sur la pertinence de ces véhicules et de leur utilisation réelle en l'absence de données à cet effet.

2.52 De plus, pour ce dernier usage, l'arrondissement a fait l'acquisition en 2013 de 3 nouveaux véhicules, malgré le fait qu'un des 7 véhicules déjà en fonction était peu affecté. Deux de ces véhicules font également office de véhicules de protection en amont des chantiers sur la voie publique. Or, le SGEM a décidé de fournir d'anciens véhicules de police aux arrondissements pour cette fonction afin d'éviter l'achat de nouveaux véhicules totalisant la somme d'environ 200 000 \$. En conséquence, ces dernières acquisitions sont questionnables.

2.53 Les trois exemples ci-dessus démontrent l'importance qu'une analyse globale des besoins et de l'utilisation du parc soit effectuée dans un objectif d'efficacité et d'économie pour la Ville. De plus, en documentant ces analyses, les gestionnaires justifieraient au SGEM leurs besoins actuels et futurs en véhicules.

2.54 Par exemple, au SP, une analyse globale des besoins du parc a été effectuée en date du 1^{er} mai 2012. Cette analyse documentée a permis d'établir des ratios et des critères pour définir le nombre adéquat de véhicules nécessaires pour ses opérations. Le service a comparé le nombre de véhicules de son parc en date de mai 2012 et les résultats de son étude pour les véhicules banalisés de la Section des enquêtes et selon cette comparaison, il manquait trois véhicules à son parc.

2.55 En termes de qualité, nous avons constaté que dans certaines situations, les besoins pour des véhicules sont mal définis, mal communiqués ou mal compris principalement concernant la taille des véhicules et les équipements requis. Ainsi, des gestionnaires ont dans leur parc des véhicules, mais ceux-ci sont soit trop petits, trop gros ou mal équipés et ne conviennent pas ou plus à leurs besoins. Par conséquent, ceux-ci ne sont pas utilisés au maximum de leurs capacités.

Dans certaines situations, les besoins sont mal définis, mal communiqués ou mal compris



2.56 Par exemple, au SP, 11 véhicules 2006 sont utilisés pour faire de la prévention dans les écoles sur les heures de classe. Ainsi, ils sont peu utilisés, car ce modèle ne répond pas au besoin d'un patrouilleur.

2.57 Au SGI, deux véhicules 2005 ne répondent pas aux besoins de la Division de l'éclairage public et des signaux lumineux étant donné que ces véhicules ne sont équipés ni de panneau directionnel ni de gyrophare. Pour ces employés qui sont constamment au milieu de la circulation, ces véhicules sont inaptes à assurer leur protection et sont donc laissés de côté.

Recommandations

2.58 Nous avons recommandé aux gestionnaires des services et des arrondissements et au Service de la gestion des équipements motorisés d'effectuer des analyses économiques concernant les options de déplacement à privilégier pour les employés en termes d'avantages et de coût global pour la Ville.

2.59 Nous avons recommandé au Service de la gestion des équipements motorisés, en collaboration avec les services et les arrondissements, de choisir le mode de déplacement des employés le plus économique pour la Ville indépendamment des enveloppes budgétaires propres à chaque unité administrative.

2.60 Nous avons recommandé au Service de la gestion des équipements motorisés d'organiser le partage de véhicules entre les divisions, les services et les arrondissements.

2.61 Nous avons recommandé aux gestionnaires des services et des arrondissements :

- d'organiser le partage de véhicules entre leurs employés;
- d'effectuer une analyse globale des véhicules de leur parc afin de déterminer leurs besoins en termes de quantité et de qualité de véhicules légers, de documenter cette analyse et de la communiquer avec diligence au Service de la gestion des équipements motorisés.



Processus d'acquisition et d'affectation des véhicules légers

Information de gestion

2.62 Afin d'être en mesure de prendre des décisions judicieuses pour l'acquisition et le remplacement de véhicules et également pour effectuer une gestion de l'affectation du parc de véhicules légers, le SGEM doit disposer d'une information de gestion fiable et pertinente. Cela suppose également une connaissance par le SGEM de l'utilisation qui est faite des véhicules et sa mise à jour régulière.

Le SGEM ne dispose pas d'un système d'information de gestion pertinent

2.63 Nous avons constaté que le SGEM ne dispose pas d'un système d'information pertinent pour l'acquisition, le remplacement, l'affectation et le suivi du parc de véhicules. Il s'agit pourtant d'une assise essentielle qui permettrait la remise en question de l'historique des utilisations antérieures et les justifications des utilisations futures.

2.64 Une application est en place au SGEM, mais elle a été instaurée principalement pour gérer l'entretien du parc de véhicules de la Ville et se nomme GUIDE TI. Afin d'obtenir des données pour notre vérification, nous avons dû requérir du SGEM des extractions du GUIDE TI. Nous avons constaté de nombreuses erreurs concernant le bon appariement des véhicules avec leur unité administrative ou leur contact d'appartenance. Les renseignements extraits sur le kilométrage effectué en 2012 ou 2013 se sont également avérés dans certains cas inexacts. Enfin, dans l'extraction obtenue en date du 20 novembre 2013, il manquait plusieurs véhicules utilisés par le SP.

Processus d'acquisition

2.65 Le SGEM est réparti en 4 sections : acquisitions et expertise technique, formation et sécurité, secteur centre (4 ateliers) et secteur périphérie (6 ateliers). L'atelier pour l'entretien des véhicules légers est situé au 350, rue des Entrepreneurs depuis le début de l'année 2010. Tous les véhicules qui font l'objet du présent mandat de vérification vont à cet endroit pour les entretiens préventifs et correctifs.



2.66 Lors de l'établissement du PTI, un budget d'environ 15 M\$ est consacré annuellement à l'achat d'équipements motorisés. Chaque véhicule léger est catégorisé selon un type de véhicule particulier auquel est rattachée une durée de vie utile. Chaque année, les responsables du PTI du SGEM établissent la liste des véhicules qui, selon l'année du modèle et la durée de vie utile présumée, sont à remplacer. Cette liste est modifiée avec l'aide des responsables de l'atelier des véhicules légers afin de prendre en compte les informations sur l'état réel des véhicules avant leur remplacement. Aussi, les coûts des réparations passées, prévisibles et les impératifs budgétaires sont pris en compte dans la réévaluation des véhicules à remplacer inscrits au PTI. Seules les divisions et les sections des services et des arrondissements qui ont un véhicule sur cette liste seront contactées afin de s'assurer qu'ils ont les mêmes besoins pour ce véhicule que pour le véhicule remplacé.

Le SGEM ne documente pas ses décisions d'acquisition pour justifier ses choix

2.67 Nous avons constaté que les responsables du PTI du SGEM ne questionnent pas et ne valident pas l'utilisation passée, présente ou future des véhicules, ni même les changements survenus ou à survenir dans le service ou l'arrondissement qui pourraient avoir un impact plus global sur un véhicule à remplacer. Le seul paramètre de validation pour le remplacement d'un véhicule par le SGEM est l'état d'usure de celui-ci. Nous avons aussi constaté que le SGEM ne documente pas ses décisions d'acquisition que ce soit des ajouts ou des remplacements pour justifier ses choix.

Délais de livraison des véhicules de police

2.68 Il y a plusieurs étapes avant qu'un véhicule de patrouille, acquis par le SGEM, puisse être utilisé par le SP. Le véhicule est d'abord lettré, puis fait l'objet d'un montage électrique et électronique afin de recevoir l'équipement de signalisation et informatique propre aux véhicules de patrouille. Ensuite, le véhicule reçoit un montage radio et il subit une inspection finale. Le Service des technologies de l'information et des télécommunications (STIT) est impliqué dans le processus. Le montage d'un véhicule neuf nécessite au préalable un démontage d'un véhicule à remplacer afin de récupérer les équipements. Il faut ensuite vérifier leur état et acheter ou fabriquer les pièces manquantes ou défectueuses. Ni le SGEM ni le STIT ne gèrent d'inventaire-tampon⁵ d'équipements de véhicules de patrouille. L'ensemble du processus implique donc plusieurs intervenants. Selon les informations obtenues, ces étapes pourraient être réalisées sur une période d'environ un mois.

5. Indique un dispositif de stockage qui permet de satisfaire en aval des besoins momentanément plus importants que les possibilités d'alimentation continue en amont.



2.69 Dans le but de vérifier les délais de livraison des véhicules de police, nous avons sélectionné les véhicules où pour l'année du modèle, il y avait peu ou pas de kilométrage effectué, car ce sont les véhicules qui sont susceptibles d'avoir des délais de livraison importants. Le tableau 2 présente, selon l'année du modèle, les véhicules du SP acquis, le nombre de véhicules sélectionnés et les délais de mise en service constatés pour les véhicules sélectionnés.

TABLEAU 2

Délais de mise en service des véhicules de police sélectionnés

Année du modèle	Nombre de véhicules affectés au service en date du 20-11-2013	Nombre de véhicules sélectionnés	Pourcentage sélectionné %	Délais de mise en service moyens (mois)	Délais de mise en service minimum et maximum (mois)
2010	102	22	22	18	Entre 9 et 28
2011	25	12	48	13	Entre 10 et 16
2012	25	10	40	12	Entre 7 et 14
2013	17	9	53	9	Entre 3 et 14
Total	169	53	31	14	Entre 3 et 28

Source : Service de la gestion des équipements motorisés

Délais importants pour la mise en service des véhicules de police entre 2010 et 2013

2.70 Nous avons constaté qu'au moins 31 % des véhicules acquis de 2010 à 2013 et affectés au SP présentent des délais importants entre le moment où les véhicules ont été acquis par le SGEM et le moment où ceux-ci sont utilisés par le SP. En effet, pour les 53 véhicules sélectionnés, le délai moyen de mise en service est de 14 mois et il varie de 3 à 28 mois, celui-ci s'étant amélioré graduellement de 2010 à 2013.

2.71 Parmi ces 53 véhicules, 46 concernent des véhicules de patrouille. La Section des acquisitions et de l'expertise technique du SGEM a fait livrer, à l'atelier des véhicules légers nouvellement installé au 350, rue des Entrepreneurs, 30 véhicules neufs de patrouille en juillet 2010 et 15 en mai 2011, alors même que l'atelier n'effectuait plus de montage. Ainsi, les équipements n'ont commencé à être installés sur ces véhicules qu'en août 2011, après qu'un appel d'offres de montage ait été publié et attribué par la Section des acquisitions et de l'expertise technique du SGEM. Conséquemment, des ressources ont été immobilisées pendant plusieurs mois, ce qui n'est pas souhaitable économiquement.



2.72 Nous avons constaté que jusqu'en 2013, il n'y avait aucun responsable désigné pour le suivi et la coordination entre les différents services et sous-traitants des étapes de transformation nécessaires aux véhicules d'urgence. Cela a eu comme conséquence que pour rendre certains véhicules opérationnels, il y a eu un délai de 28 mois.

2.73 Pour les véhicules des années 2012 et 2013, les délais moyens de mise en service, bien que meilleurs que ceux des modèles 2010 et 2011, restent longs avec une moyenne de 10 mois. Ils s'expliquent par la conjonction de deux facteurs : la nécessité de moderniser l'équipement informatique et celle de changer de modèle de véhicule de patrouille à la suite de l'arrêt de la production du modèle Ford Crown Victoria. Les tests nécessaires, les problèmes de compatibilité, les annulations et les reprises de processus d'appels d'offres ont retardé l'aménagement des nouveaux véhicules malgré une meilleure coordination des intervenants. En effet, un comité de pilotage et de coordination, rassemblant le STIT et le SGEM, était à l'œuvre dans le cadre du projet de modernisation du matériel informatique. De plus, le nombre de véhicules concernés est resté limité à 15.

2.74 Au moment de notre vérification, la responsabilité du montage des véhicules avait été transférée à la Section des acquisitions et de l'expertise technique du SGEM. Un comité a été mis en place pour coordonner les étapes de transformation des véhicules entre le STIT et le SGEM. Ce comité s'est réuni une fois en juin 2013 et depuis, il n'y a eu aucune autre réunion, décision ou plan d'action établi pour s'assurer de réduire les délais de mise en service à des niveaux raisonnables.

Processus d'affectation

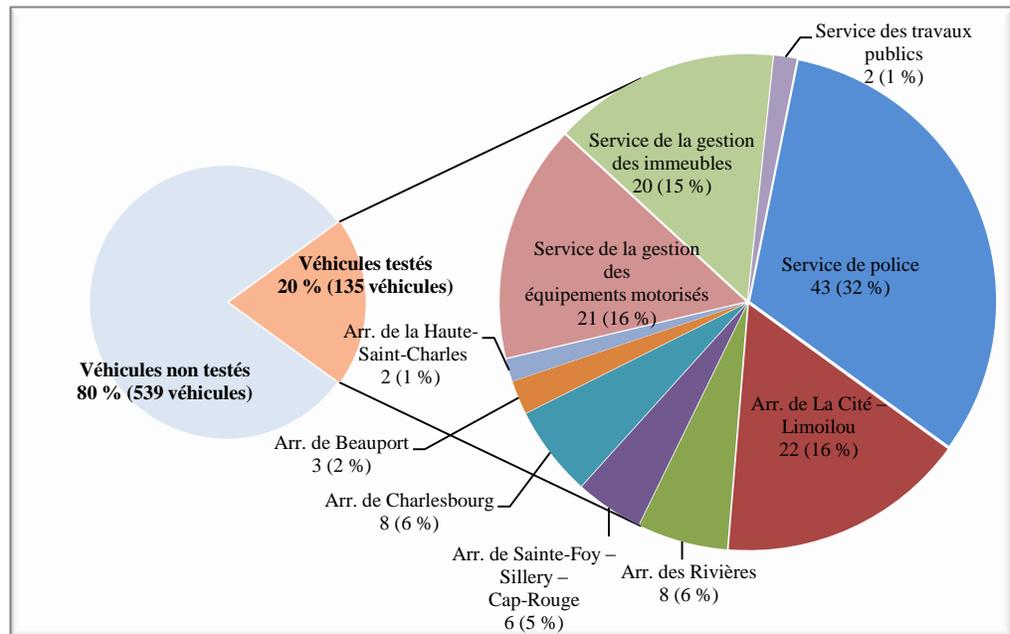
2.75 À la suite de l'acquisition des véhicules, le SGEM et les gestionnaires des services et des arrondissements ont la responsabilité de s'assurer que ceux-ci sont utilisés de manière efficace. Ils doivent également effectuer un suivi régulier de l'utilisation des véhicules principalement lors de changements tels des embauches, des départs ou des promotions de personnel ou encore lors de réorganisation d'unités administratives.

2.76 Dans le but de vérifier l'affectation du parc de véhicules légers par le SGEM et par les gestionnaires, nous avons sélectionné les véhicules ayant effectué moins de 5 000 kilomètres annuellement pour 2011, 2012 ou 2013. Ainsi, 135 véhicules représentant 20 % des véhicules des services et arrondissements ont été sélectionnés. Le graphique 3 présente la répartition de ces véhicules par service et arrondissement.



GRAPHIQUE 3

Répartition des véhicules sélectionnés par service et arrondissement



Source : Service de la gestion des équipements motorisés

2.77 Comme il s'agissait de véhicules qui avaient effectué peu de kilomètres, nous voulions vérifier la justification du besoin pour ces véhicules, soit l'utilisation faite en 2011, 2012 et 2013 des véhicules de la Ville dans le cadre des fonctions quotidiennes des employés de chaque section et division des services et des arrondissements. Dans ce but, nous avons réalisé plus de 50 rencontres avec des gestionnaires et des utilisateurs de véhicules légers dans les services et arrondissements ci-dessus mentionnés.

Peu d'information est disponible pour justifier l'utilisation des véhicules

2.78 À la suite de nos travaux de vérification, nous avons constaté que les gestionnaires des services et des arrondissements ainsi que ceux du SGEM disposent de peu d'information pour justifier l'utilisation des véhicules légers. En effet, les gestionnaires possèdent peu de données concernant le moment, la durée d'utilisation des véhicules et les statistiques d'utilisation (par exemple en nombre de jours par utilisateur ou en kilométrage moyen sur un standard établi).



*Certains véhicules
sont peu ou mal
utilisés et ne sont
pas retournés en
temps opportun au
SGEM*

2.79 Lors de nos tests, nous avons aussi relevé des situations où les véhicules étaient peu ou mal utilisés en 2011, 2012 ou 2013. En effet, après le départ d'employés, les véhicules n'étaient pas utilisés et cela prenait un certain temps avant que ceux-ci ne soient réaffectés, à d'autres personnes ou à d'autres tâches, par un gestionnaire du service ou de l'arrondissement. Certains de ces véhicules n'étaient toujours pas réaffectés en date d'avril 2014. La période de mauvaise affectation peut s'étendre de quelques mois à quelques années.

2.80 Nous avons également constaté que des véhicules qui ne sont pas utilisés et qui ne sont pas utiles au service ou à l'arrondissement ne sont pas retournés en temps opportun au SGEM. Certains services ou arrondissements conservent des véhicules au cas où un de ceux qu'ils utilisent briserait. Ces véhicules en surplus consomment des ressources financières pour la Ville et ne permettent pas au SGEM d'effectuer une affectation efficiente du parc de véhicules de la Ville.

2.81 Voici des exemples :

- Au Service de la gestion des immeubles :
 - Un véhicule 2005 a été utilisé jusqu'à l'été 2011. Lors de l'embauche d'un nouveau contremaître, étant donné que celui-ci recevait dans son poste antérieur une allocation pour l'utilisation de son véhicule personnel, il a convenu avec son gestionnaire de continuer ainsi. Le véhicule a été conservé malgré le fait que celui-ci n'était plus requis. Pendant ce temps, un employé du service se déplaçait en taxi. Ce n'est qu'en septembre 2012 qu'un gestionnaire a fait le lien entre le véhicule disponible et le besoin de cet employé. Entre-temps, soit pendant près d'un an, le service a engagé des frais de taxi pour environ 12 000 \$ alors que dans les faits, il y avait un véhicule disponible.
 - Un véhicule 2004 a été utilisé par un employé jusqu'en 2011, soit jusqu'au moment où celui-ci obtienne un véhicule plus récent en remplacement de son véhicule. Par contre, l'ancien véhicule n'a pas été retourné au SGEM, il a été conservé et a été mis à la disposition des autres employés jusqu'en septembre 2013 où un gestionnaire, constatant que ce véhicule était peu utilisé depuis 2 ans, l'a retourné au SGEM.



- Un véhicule 2011 est présentement peu utilisé et est en attente depuis 2011, afin d'être affecté à un poste de contremaître actuellement vacant. Ce véhicule aurait pu être retourné au SGEM pour une meilleure affectation en attendant que la décision de pourvoir le poste soit prise.
- Un véhicule 2006 est présentement peu utilisé et est en attente depuis 2012, afin d'être affecté à un poste d'électricien. Le véhicule disponible depuis 2012 aurait pu être retourné au SGEM pour combler des besoins ailleurs en attendant de pourvoir le poste.
- À l'Arrondissement de La Cité – Limoilou :
 - Un véhicule 2005 a été utilisé par un superviseur jusqu'à son départ à la retraite en juin 2012. Par la suite, et toujours en 2012, le véhicule a été peu utilisé, soit moins de 2 000 kilomètres, par un gestionnaire contractuel et par un contremaître en attente de livraison d'un nouveau véhicule.
- À l'Arrondissement des Rivières :
 - Un véhicule 2007 est devenu disponible à la suite d'un départ. La nouvelle personne temporairement affectée au poste, qui recevait une allocation automobile dans ses fonctions antérieures, a demandé à son gestionnaire d'utiliser le véhicule. Ce dernier a acquiescé à sa demande sans analyser les avantages, les coûts et les bénéfices de l'une ou l'autre des options. Le gestionnaire n'a pas avisé le SGEM du changement et du fait qu'il aurait potentiellement eu un véhicule de la Ville disponible si un autre choix avait été fait. Lors de notre vérification, nous avons constaté que le véhicule roule peu, soit moins de 3 000 kilomètres par an en 2012 et 2013 et il est trop gros pour les besoins. En faisant ce choix, l'arrondissement a économisé dans son budget le coût de l'allocation automobile. Selon nos estimations, cette décision entraînerait des coûts supplémentaires à la Ville d'environ 2 000 \$.
 - Un véhicule 2004 est peu utilisé, car il sert de véhicule de remplacement et en particulier à un chef d'équipe qui travaille la nuit seulement en période hivernale. En effet, le véhicule a effectué respectivement 3 328 kilomètres et 4 170 kilomètres en 2012 et 2013. Or, de nombreux véhicules ne sont pas affectés la nuit et ce véhicule 2004 pourrait être retourné au SGEM pour une affectation plus efficiente.



- À l'arrondissement de Beauport :
 - Un véhicule a été remplacé, mais continue à être utilisé, sans qu'aucune analyse ne soit effectuée par le SGEM pour valider où ce véhicule serait le plus utile.
- À l'Arrondissement de Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge
 - Un contremaître a pris les fonctions de directeur de section à la fin de 2012, mais il a conservé le véhicule qu'il utilisait dans ses fonctions antérieures alors que ses besoins ont changé. Le véhicule a fait moins de 3 000 kilomètres en 2013.

Il n'y a pas de processus pour affecter les véhicules légers

2.82 Ces situations ne sont pas étrangères à l'absence d'un processus bien établi pour affecter les véhicules légers pendant leur durée de vie. D'une part, le SGEM ne fait pas de validation périodique du parc de véhicules légers auprès des unités administratives. D'autre part, les gestionnaires des services et des arrondissements n'identifient pas, en temps opportun, les véhicules qui ne sont pas utilisés de manière efficiente, afin de transmettre l'information au SGEM dans le but de réaffecter ces véhicules aux meilleurs intérêts de la Ville.

2.83 De plus, dans les cas où le SGEM est informé d'un changement, il n'analyse pas si celui-ci est adéquat et bénéfique pour la Ville en termes d'optimisation du parc. Le SGEM n'est donc ni proactif ni réactif par rapport aux choix des gestionnaires.

2.84 Par ailleurs, nous avons constaté que jusqu'à tout récemment, il n'y avait personne au sein du SGEM responsable de l'affectation des véhicules légers disponibles qui en priorisait le service ou l'arrondissement qui en avait le plus besoin. En effet, la gestion du parc était effectuée de manière très informelle au jour le jour par un responsable de l'atelier des véhicules légers qui recevait des demandes ad hoc. Dans le cas où il avait un véhicule disponible à l'atelier à ce moment, la réponse était favorable; dans le cas contraire, la réponse était négative.

2.85 Par exemple, le SGI a retourné un véhicule 2011 à l'atelier des véhicules légers en septembre 2013. Ce véhicule est, en date d'avril 2014, toujours dans la cour extérieure de l'atelier et n'a pas été réaffecté bien qu'il soit de modèle récent et en très bon état de fonctionnement.



2.86 À l'automne 2013, un poste a été créé et une personne a été embauchée afin d'effectuer la gestion du parc de véhicules légers à la Ville. Compte tenu de cette gestion récente, nos travaux d'audit réalisés jusqu'en avril 2014 ne nous ont pas permis de constater de réels changements dans l'affectation du parc de véhicules légers.

2.87 Lors du remplacement d'un véhicule, l'atelier des véhicules légers du SGEM récupère les véhicules qui sont rendus en fin de vie utile. S'il les juge en état de fonctionnement, il leur donne le statut de « *véhicule de courtoisie* ». Ainsi, ces véhicules peuvent encore servir à combler des besoins. Ils seront mis au rancart au prochain bris trop onéreux à réparer.

2.88 Nous avons constaté qu'il n'y a aucune gestion organisée de ce parc de véhicules légers et que c'est le principe du premier arrivé, premier servi qui est appliqué. Le suivi de ces véhicules n'est également pas effectué par le SGEM. Certains véhicules sont conservés par les demandeurs, et ce, même s'ils sont peu utilisés.

Disparités dans le nombre de kilomètres effectués par les véhicules de police

Pas de rotation régulière des véhicules de police

2.89 Les véhicules de police sont répartis dans les quatre postes de police de la Ville. La superficie à couvrir diffère d'un poste à l'autre. Ainsi, le poste de police situé sur la rue de la Maréchaussée couvre un territoire plus petit que le poste de police situé sur la rue de la Faune. Ces différences de superficie de territoire se reflètent dans le kilométrage effectué par chaque véhicule. La moyenne annuelle est de 25 000 kilomètres pour les véhicules de patrouille et de 12 000 kilomètres pour les véhicules d'enquêtes. Le SGEM remplace les véhicules sur la base du kilométrage cumulé. Ainsi certains véhicules n'atteignent pas le seuil de remplacement dans un délai raisonnable et roulent de moins en moins. Par contre, des véhicules récents atteignent ce seuil prématurément. Par conséquent, le SGEM n'est pas en mesure d'établir de rotation régulière du remplacement des véhicules de police, ce qui influence différemment son budget d'une année à l'autre.

Recommandations

2.90 Nous avons recommandé au Service de la gestion des équipements motorisés :

- de collecter les données nécessaires à la gestion de l'acquisition et de l'utilisation des véhicules, que celles-ci soient fiables et qu'il soit possible de les exploiter facilement;
- de documenter et de justifier ses décisions d'acquisition;



- de mettre en place un processus d'affectation des véhicules légers, incluant les « *véhicules de courtoisie* ».

2.91 Nous avons recommandé aux gestionnaires des services et des arrondissements de s'assurer que les véhicules mis à la disposition de leurs employés sont utilisés de manière efficiente ou de les retourner au Service des équipements motorisés pour une meilleure affectation.

2.92 Nous avons recommandé au Service de la gestion des équipements motorisés, en collaboration avec le Service des technologies de l'information et des télécommunications, d'établir un processus fonctionnel afin de livrer les véhicules de police dans des délais raisonnables.

2.93 Nous avons recommandé au Service de police d'uniformiser l'utilisation des véhicules afin que tous les véhicules aient un kilométrage annuel qui se rapproche de la moyenne.

Utilisation des véhicules

Contrôle

2.94 Les gestionnaires des services et des arrondissements ont la responsabilité de contrôler l'utilisation qui est effectuée des véhicules de la Ville dans un souci de bonne gestion. Ils disposent de directives, soit l'article 28 de la section VII du code d'éthique qui mentionne qu'un employé qui bénéficie d'un bien de la Ville doit en faire usage pour l'exécution de son travail en se conformant aux politiques, règles et directives relatives à l'utilisation du matériel et des biens de l'employeur. De plus, l'article 30 mentionne que l'employé ne doit pas utiliser un bien de la Ville à des fins personnelles, à moins d'être en disponibilité et autorisé à effectuer ses déplacements personnels avec un véhicule de la Ville, de manière à pouvoir se rendre directement sur les lieux où il est appelé aux fins de son travail, dans un délai requis par l'employeur.

2.95 Aux fins de notre vérification de l'usage adéquat des véhicules de la Ville, nous sommes allés sur la route, accompagnés ou non des personnes responsables, pour nous assurer que les véhicules utilisés par les employés se trouvaient bien à l'endroit où les responsables croyaient qu'ils étaient pendant les heures de travail.

2.96 Ainsi, pour chacun des services et des arrondissements mentionnés précédemment, à l'exception du SP comptant 304 véhicules, nous avons fait des tournées à une heure précise de la journée pour rechercher des véhicules



en particulier. Nous avons également fait des prises d'inventaire en fin de journée pour s'assurer que les véhicules se trouvaient bien à leur port d'attache et qu'ils n'avaient pas été utilisés inadéquatement par un employé.

2.97 Le tableau 3 présente le nombre de véhicules légers des services et des arrondissements vérifiés, le nombre de véhicules recherchés et le nombre de véhicules non trouvés pour les tests pendant les heures normales de travail ainsi que pour les tests d'inventaire effectués en fin de journée. Au total, 17 tournées ont été effectuées pour les tests pendant les heures normales de travail, alors que 18 emplacements différents ont été visités pour les inventaires de fin de journée. Chaque véhicule n'a été recherché qu'une seule fois tant pour les tests de jour que pour les tests en fin de journée.

TABLEAU 3

Tests effectués sur l'utilisation des véhicules légers pendant les heures normales de travail et en fin de journée

Description	Tests effectués pendant les heures normales de travail	Tests effectués en fin de journée
Véhicules visés par la vérification	370	370
Véhicules sélectionnés	153	209
Véhicules non trouvés	3	2

2.98 Pour les 3 véhicules non trouvés lors des tests effectués pendant les heures normales de travail, il s'agit, pour deux d'entre eux, de véhicules qui avaient été prêtés par un arrondissement pour une occasion spéciale. Ceux-ci ont été retournés par erreur à un autre arrondissement qui les a utilisés comme s'ils s'agissaient des siens. Au moment de notre vérification, le responsable ne savait pas que ces véhicules n'avaient pas été retournés à leur port d'attache. Pour le dernier véhicule absent à son point de travail, nous avons constaté que l'employé était parti se chercher un café, ce qui en plus de constituer une utilisation personnelle du véhicule, est incompatible avec le temps de pause imparti de 10 minutes.



2.99 Pour les 2 véhicules non trouvés lors des inventaires de fin de journée, il s'agit pour un cas, d'un véhicule qui avait été utilisé dans le cadre d'une formation de motoneige à l'extérieur de la ville et qui n'avait pas été ramené à son port d'attache depuis plus d'une semaine. Au moment de notre vérification, le responsable ignorait où se trouvait le véhicule. Dans le dernier cas, le véhicule était au domicile de l'employé alors qu'il aurait dû être à son port d'attache.

*Les gestionnaires
n'exercent pas
suffisamment de
contrôle sur l'utilisation
des véhicules*

2.100 Ces cas démontrent que les gestionnaires n'exercent pas suffisamment de contrôle sur l'utilisation des véhicules qui sont sous leur responsabilité pendant les heures de travail, ainsi que sur la présence des véhicules à leur port d'attache à la fin de chaque journée.

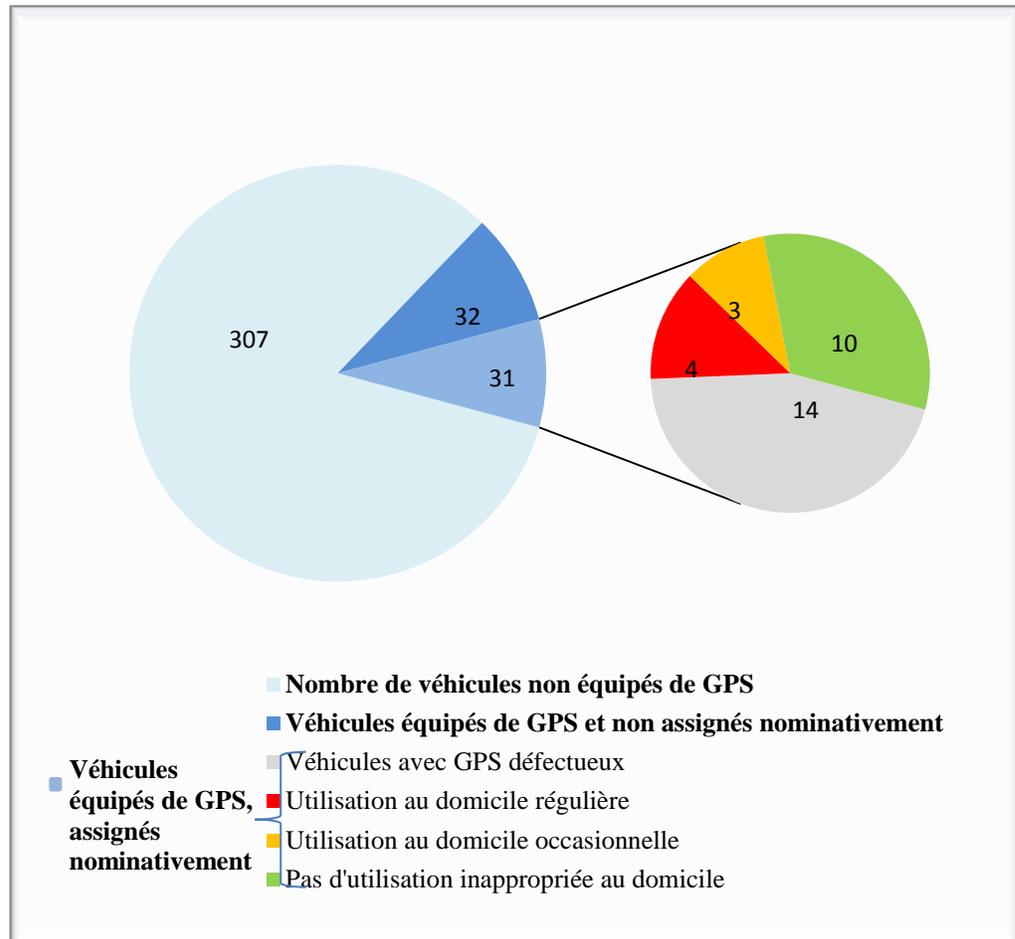
2.101 Par ailleurs, ces vérifications sur la route et en fin de journée représentent une infime partie de l'utilisation quotidienne des véhicules de la Ville, par tous ses employés, durant toute l'année et plusieurs heures par jour.

2.102 Ainsi, afin d'élargir nos tests, en excluant les véhicules de police, nous avons utilisé le système GPS pour vérifier l'utilisation des véhicules. Sur les 370 véhicules légers de la Ville visés par notre vérification, 63 sont munis de GPS. Cependant, 32 de ces véhicules ne sont pas assignés nominativement à une personne ce qui en laisse 31 qui le sont. Par contre, seulement 17 systèmes GPS sur les 31 étaient fonctionnels et exploitables. De ces 17 véhicules, nous avons constaté que 4 employés avaient des pratiques abusives systématiques, soit des utilisations sur l'heure du dîner ou le soir ou les 2, 3 employés avaient des utilisations occasionnelles au domicile et 10 employés n'ont révélé aucune mauvaise pratique. Ces résultats sont schématisés dans le graphique 4.



GRAPHIQUE 4

Étude des utilisations des véhicules équipés de GPS



Source : Système « Interfleet »

2.103 Malgré la quantité limitée de tests effectués, dû à un manque d'information du système GPS, nous avons trouvé des utilisations inadéquates, ce qui laisse présager l'existence d'un potentiel d'abus. Ces mauvais usages impliquent des frais à la Ville en termes de coût d'essence et de kilométrage inutile. Cela a aussi un impact sur l'image de la Ville auprès des citoyens.



2.104 Également, dans certaines situations, nous avons constaté l'impossibilité pour les responsables de savoir où les véhicules se trouvent à une certaine heure de la journée, par exemple, dans le cas d'employés qui font des tournées préventives aux différentes stations des eaux au Service des travaux publics. Il existe cependant des mesures de contrôle a posteriori concernant les tâches réalisées, par exemple, des analyses des bons de travail et des comptes rendus. Par contre, ces contrôles sont plutôt reliés à l'employé qu'à l'utilisation des véhicules pendant les heures de travail, bien que les deux soient liés. Il en va de même dans les divisions de la Gestion du territoire où les inspecteurs et les préventionnistes établissent de façon autonome leurs tournées. Ainsi, les responsables se fient à l'honnêteté des employés, leur sens de l'éthique et sur le fait qu'ils utilisent un véhicule identifié avec le logo de la Ville les rendant ainsi sujets au regard de tous les citoyens qu'ils croisent sur la route.

Allocation automobile et utilisation de véhicule de la Ville simultanément

2.105 Par ailleurs, nous avons relevé cinq cas où des employés bénéficiant d'une allocation automobile utilisaient simultanément des véhicules de la Ville pour leur déplacement. Pour certains cas, il s'agissait de laxisme dans la gestion et pour d'autres cas, d'une méconnaissance des modes de déplacement des employés.

Véhicules utilisés par les employés en disponibilité

2.106 Dans les divisions des Travaux publics des arrondissements, les contremaîtres qui sont en disponibilité, et donc de garde, pour une certaine période peuvent utiliser un véhicule de la Ville pour retourner à leur domicile. Il en est de même pour les cols bleus et les contremaîtres du SGI. Nous avons donc effectué une analyse afin de valider la fréquence d'utilisation des véhicules pendant les périodes de disponibilité de ces employés. Pour ce faire, nous avons comparé sur les feuilles de temps, les jours où ceux-ci avaient reçu une prime de disponibilité et les jours où ceux-ci avaient été payés pour des heures supplémentaires effectuées.

72 % du temps, les employés en disponibilité ne sont pas sortis sur la route en 2013

2.107 À la suite de cette analyse de l'année 2013, 159 employés ont reçu des primes de disponibilité pour 10 125 jours de garde. De ce nombre, il y a eu 2 880 jours/personnes où ces employés ont été payés pour des heures travaillées pendant qu'ils étaient en disponibilité, soit 28 % du temps. Il y a donc 72 % du temps où les personnes en disponibilité ne sont pas appelées à intervenir et ne sortent donc pas sur la route.



2.108 De plus, sur les 159 employés, 10 ont reçu des primes de disponibilité en 2013, mais n'ont jamais eu à effectuer d'heures supplémentaires par rapport à ces heures de garde, soit 6 % des employés. Sur ces 10 employés, 4 ont utilisé un véhicule de la Ville pour retourner à leur domicile pendant leur période de disponibilité qui varie entre 8 jours et 24 jours dans l'année 2013. Les six autres employés ont utilisé leur véhicule personnel et reçoivent une allocation automobile en compensation.

2.109 Contrairement aux divisions des Travaux publics des arrondissements et au SGI qui permettent à leurs employés de retourner à leur domicile avec un véhicule de la Ville pendant leur période de disponibilité, d'autres services, par exemple le Service des travaux publics, ne le permettent pas. Cela crée des disparités dans les décisions de gestion qui sont prises par les gestionnaires et indique que des analyses pourraient être faites, afin d'appuyer l'une ou l'autre des décisions prises.

Recommandations

2.110 Nous avons recommandé aux gestionnaires des services et des arrondissements :

- de mettre en place des contrôles afin de faire respecter les directives de la Ville en ce qui concerne les usages abusifs ou pour des fins personnelles, et d'éviter le dédoublement de mode de transport;
- de justifier le besoin pour les employés en disponibilité de retourner à leur domicile avec un véhicule de la Ville.

Commentaires du Service de la gestion des équipements motorisés, en date du 18 juin 2014

« Le Service de la gestion des équipements motorisés de la Ville de Québec (SGEM) a pris connaissance du rapport concernant l'affectation et l'utilisation des véhicules légers, réalisé par le vérificateur général de la Ville de Québec.

Les recommandations émises dans le rapport surviennent à un moment propice puisqu'elles viennent appuyer notre démarche et la pertinence de poursuivre la mise en place de la stratégie de gestion du parc de véhicules élaborée par le SGEM et établie en mai 2013.



Notre stratégie de gestion comporte cinq volets, soit : l'optimisation du parc, la gestion du parc, l'imputabilité des clients, la performance accrue et un volet environnemental. Une étape importante de la stratégie a été atteinte le 11 décembre 2013, lors de l'adoption par le comité exécutif de la Politique relative aux besoins des services et des arrondissements pour l'acquisition et la location d'équipements motorisés. Cette politique vient encadrer la location et les acquisitions d'équipements motorisés par les différentes unités administratives et arrondissements de la Ville de Québec. Le rapport contribuera également à modifier une culture organisationnelle solidement ancrée depuis plusieurs années.

Au SGEM, nous sommes persuadés que la mise en place de la stratégie de gestion à l'échelle de l'administration municipale, amorcée à la fin de 2013, se traduira par d'importantes économies pour la Ville en plus de répondre aux recommandations du vérificateur général de la Ville de Québec.

En terminant, le SGEM vise à devenir une organisation reconnue en matière de gestion de parc de véhicules par l'ensemble des villes et organismes publics du Québec, et nous croyons que les recommandations du rapport du vérificateur général nous aideront à atteindre cet ambitieux objectif. »

Commentaires du Service des travaux publics, en date du 11 juin 2014

« Les éléments de ce rapport qui touchent le Service des travaux publics sont vraisemblables. Les recommandations du rapport pourront être utiles pour faire une meilleure gestion des véhicules légers. »

Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 17 juin 2014

« Nous sommes en accord avec les recommandations proposées. »

Commentaires du Service de police, en date du 19 juin 2014

« Nous n'avons aucun commentaire à formuler concernant le rapport sur l'affectation et l'utilisation des véhicules légers. »



Commentaires des arrondissements, en date du 27 juin 2014

« Choix pour combler les besoins – Recommandations

Le Service de la gestion des équipements motorisés (SGEM) devra, en collaboration avec les arrondissements, mettre en place un cadre d'analyse afin d'évaluer les options de déplacement les plus économiques pour la Ville, et ce, lors d'ajouts d'un nouveau poste. Cela devra également être réalisé de façon systématique lors de la dotation de postes qui nécessitent des déplacements fréquents dans le cadre de leurs fonctions.

Les gestionnaires devront aussi être sensibilisés à optimiser l'utilisation des véhicules légers afin d'organiser et de faire la promotion du partage des véhicules.

Par ailleurs, il serait opportun que les services et arrondissements nécessitant un véhicule de remplacement (courte ou moyenne durée) puissent bénéficier d'un véhicule de courtoisie du SGEM.

Annuellement, les divisions des Travaux publics et celles de la Culture, du loisir et de la vie communautaire analysent de façon globale leur flotte afin d'identifier de nouveaux besoins, de retirer les équipements qui ne sont plus requis et de soumettre le tout au SGEM. Cette pratique devra être harmonisée et systématisée dans les six arrondissements.

Processus d'affectation des véhicules légers – Recommandations

Bien qu'annuellement les gestionnaires des arrondissements s'assurent que les véhicules à leur disposition fassent l'objet d'une analyse dans le cadre de l'opération du PTI, et ce, afin d'identifier les nouveaux besoins, un rappel sera adressé aux gestionnaires sur l'importance de retourner au SGEM tout véhicule inutilisé, et ce, afin d'optimiser l'utilisation de la flotte au niveau de la Ville.

Les gestionnaires devront faire des rappels systématiques sur les règles liées à l'usage des véhicules sur les heures de repas et rappeler les interdictions associées à l'utilisation des équipements motorisés à des fins personnelles. De plus, il serait pertinent que les coûts totaux d'utilisation (en moyenne) d'un véhicule léger soient connus des utilisateurs à des fins informatives et de prise de conscience. Le renseignement est disponible au SGEM.



Annuellement, une liste des employés bénéficiant d'un véhicule ou d'une allocation devra être déposée à la direction de l'arrondissement pour validation et contrôle. »

Commentaires du Service des technologies de l'information et des télécommunications, en date du 11 juillet 2014

« En 2013, un comité interservices (SGEM, TIT, Police) a été mis sur pied afin de coordonner la préparation et la livraison des nouveaux véhicules de police. Une rencontre entre les trois services a permis d'établir que le pilotage de ce comité est sous la responsabilité du SGEM. Le mandat du comité porte notamment sur le choix des véhicules, l'aménagement, l'ergonomie et la sécurité (RH-SST) des accessoires et équipements déployés dans ces véhicules.

De plus, une attention particulière sera portée concernant la planification et la coordination des futures livraisons.

Le STIT apportera sa pleine collaboration au SGEM pour la mise en place du processus de livraison des véhicules. Cependant, le STIT n'a aucun contrôle sur la priorisation qui sera déterminée par le SGEM.

Le STIT conclut un contrat d'impartition d'une durée de 5 ans pour assurer une disponibilité continue des équipements et composantes informatiques et le service d'installation sous sa responsabilité. »



ANNEXE 1

Extrait des conventions collectives et des conditions de travail en vigueur à la Ville de Québec

La convention collective des fonctionnaires :

« L'Employeur détermine les moyens de transport qui doivent être utilisés par un employé dans l'exécution de ses fonctions. Il n'est toutefois pas tenu d'utiliser son automobile personnelle, sauf lorsqu'il s'agit d'une exigence de l'emploi.

L'employé qui dans l'exercice de ses fonctions utilise habituellement une automobile a droit à une indemnité établie eu égard à l'utilisation annuelle qui en est faite, et conformément à l'échelle apparaissant à l'annexe « B » de la convention. »

La convention collective des professionnels :

« L'Employeur détermine les moyens de transport qui doivent être utilisés par une professionnelle ou un professionnel dans l'exécution de ses fonctions. La professionnelle ou le professionnel n'est toutefois pas tenu d'utiliser son automobile personnelle.

La professionnelle ou le professionnel qui, dans l'exercice de ses fonctions, utilise habituellement une automobile et qui accepte d'utiliser son automobile personnelle, a droit à une indemnité établie eu égard à l'utilisation annuelle qui en est faite, et conformément à l'échelle apparaissant à l'annexe B. »

Les conditions de travail des membres du personnel professionnel non syndiqué :

« L'Employeur détermine les moyens de transport qui doivent être utilisés par un employé dans l'exercice de ses fonctions. L'employé n'est toutefois pas tenu d'utiliser son automobile personnelle.

L'employé qui, dans l'exercice de ses fonctions, utilise habituellement une automobile et qui accepte d'utiliser son automobile personnelle a droit à une indemnité établie eu égard à l'utilisation annuelle qui en est faite, et conformément à l'échelle apparaissant à l'Annexe B. »

Les conditions de travail du personnel de direction :

« L'Employeur détermine les moyens de transport qui doivent être utilisés par un employé dans l'exercice de ses fonctions. L'employé n'est toutefois pas tenu d'utiliser son automobile personnelle.



L'employé qui, dans l'exercice de ses fonctions, utilise habituellement une automobile et qui accepte d'utiliser son automobile personnelle a droit à une indemnité établie eu égard à l'utilisation annuelle qui en est faite et conformément à l'échelle apparaissant à l'Annexe E. »

Les conditions de travail des cadres de la Direction générale et des directeurs de service et d'arrondissement :

« L'Employeur détermine les moyens de transport qui doivent être utilisés par un employé-cadre dans l'exercice de ses fonctions. L'employé-cadre n'est toutefois pas tenu d'utiliser son automobile personnelle. S'il accepte d'utiliser son automobile personnelle dans l'exercice de ses fonctions, il reçoit une allocation annuelle de 1 450,00 \$ pour les déplacements dans la région de Québec. Les frais de stationnement lors des déplacements sont remboursés.

L'employé-cadre qui, dans l'exercice de ses fonctions, parcourt avec son automobile personnelle plus de trois mille (3 000) kilomètres par année peut demander une allocation d'automobile supérieure. L'octroi de cette allocation ainsi que les déplacements effectués à l'extérieur de la région de Québec sont régis par les mêmes critères que ceux appliqués aux autres employés-cadres civils. »

La convention collective des pompiers et pompières :

« Le salarié n'est pas tenu de se rendre sur les lieux d'un incendie avec son véhicule personnel. Le salarié qui accepte, à la demande de la Ville, d'utiliser occasionnellement son automobile pour se déplacer dans l'exercice de ses fonctions reçoit en remboursement de toutes dépenses encourues une allocation de kilométrage. Lorsque le salarié décide de ne pas utiliser son véhicule personnel pour se déplacer dans l'exercice de ses fonctions, la Ville assume à ses frais le transport aller-retour du salarié. »

La convention collective des policiers et policières :

« Le transport ou les frais de transport du constable, lorsqu'il doit utiliser un moyen de transport quelconque pour voyager d'un endroit à un autre durant les heures de travail, sont assurés ou assumés par l'employeur. »

Les conditions de travail des chefs policiers :

« La spécificité du mandat du Service de police, le besoin de supervision et de disponibilité des inspecteurs et des capitaines de la Division des enquêtes et des services spécialisés pour les activités opérationnelles du Service de police ainsi que la nécessité d'intervention rapide et d'une présence fonctionnelle vigilante, même en dehors des heures régulières de travail, favorisent l'utilisation par ces officiers d'un véhicule automobile banalisé du Service de police de la Ville de Québec. »



ANNEXE II

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des saines pratiques de gestion dans le domaine et de la *Politique d'utilisation du matériel municipal pour le personnel de la Ville*.

Objectif de vérification

S'assurer que le Service de la gestion des équipements motorisés et les gestionnaires des services et arrondissements font l'acquisition, la location ou le remplacement de véhicules légers lorsqu'il s'agit de la meilleure option pour la Ville et qu'ils les affectent de façon efficiente.

Critères de vérification :

- La décision de faire l'acquisition, la location ou le remplacement de véhicules légers par un service ou un arrondissement repose sur une analyse :
 - des besoins;
 - des différentes options;
 - des avantages et des coûts.
- Le Service de la gestion des équipements motorisés acquiert, loue, remplace ou attribue les véhicules légers dans les services et arrondissements selon l'analyse des besoins, des différentes options et des avantages et des coûts, de manière à ce que les véhicules soient utilisés afin de maximiser leur affectation.
- Les gestionnaires des services et arrondissements affectent les véhicules qui leur sont attribués de manière efficiente.
- Des mécanismes de suivi sont mis en place par le Service de la gestion des équipements motorisés pour maximiser l'affectation des véhicules légers.

Objectif de vérification

S'assurer que les gestionnaires des services et arrondissements contrôlent l'utilisation des véhicules légers fournis à leurs employés.

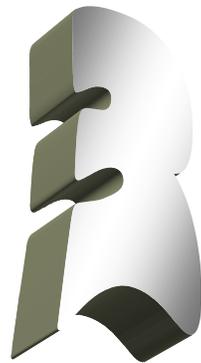


Critères de vérification :

- Les gestionnaires disposent de données sur le moment, la durée et les raisons d'utilisation des véhicules légers ainsi que le kilométrage effectué.
- Les gestionnaires s'assurent que les véhicules légers sont utilisés pendant les heures de travail seulement.
- Les gestionnaires s'assurent que les véhicules légers sont utilisés adéquatement.



CHAPITRE



Outils de gestion du Service de police

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	127
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	128
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	129
Accès aux locaux	130
Accès à l'information numérique	133
Biens et pièces à conviction	136
Dépenses de fonctionnement	139
Reddition de comptes	142
ANNEXE I Organigramme du Service de police	147
ANNEXE II Objectifs et critères de vérification	148
 Sigles	
CRPQ	Centre de renseignements policiers du Québec
GIP	Gestion de l'information policière
PAC	Pièces à conviction
SIVIQ	Système de comptabilité de la Ville de Québec
SPVQ	Service de police de la Ville de Québec
STIT	Service des technologies de l'information et des télécommunications
VIP	Système de la paie de la Ville de Québec

VUE D'ENSEMBLE

3.1 La *Loi sur la police* requiert que chaque service de police protège la vie et les biens des citoyens, maintienne la paix et le bon ordre, prévienne et combatte le crime et fasse respecter les lois et règlements. Outre ses obligations légales, le Service de police de la Ville de Québec (SPVQ) s'est donné pour mission d'assurer aux citoyens des services policiers de qualité, en partenariat avec les communautés, afin de conserver le caractère sécuritaire de l'agglomération de Québec.

Territoire couvert

3.2 Le SPVQ couvre un territoire étendu et diversifié tant sur le plan géographique que sur le plan de la configuration. Son territoire est composé des villes formant l'agglomération de Québec, soit les villes de Québec, de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures. La population ainsi desservie totalisait plus de 568 000 citoyens au 1^{er} juillet 2013.

3.3 Outre l'étendue du territoire qui exige une présence policière importante, la Ville de Québec est le siège du gouvernement du Québec. En plus d'être une destination touristique de choix, elle est l'hôte de nombreux événements d'envergure provinciale, nationale et internationale.

Structure organisationnelle

3.4 Les principales activités liées directement aux opérations policières sont regroupées sous trois segments administratifs (annexe I). La Direction adjointe à la surveillance du territoire exerce les activités relatives à la patrouille qui sont réparties dans quatre postes de police, ainsi que les activités de soutien aux opérations policières qui sont regroupées dans des locaux situés à Beauport. La Direction adjointe aux enquêtes et aux services spécialisés rassemble les enquêtes sur les crimes majeurs, les crimes en réseau et les crimes généraux. On y retrouve également les services techniques et ceux dits de soutien. Sous la Direction adjointe aux affaires institutionnelles, on réunit les archives, la formation et les services touchant les affaires policières tels le 911, la gestion des pièces à conviction, la prévention et les statistiques policières.



3.5 D'autres unités administratives viennent compléter cette structure organisationnelle. La Division des affaires administratives et financières assiste la direction dans ses activités relatives au budget de même que dans la gestion des ressources humaines et des équipements utilisés par le personnel policier. Enfin, également rattachées directement à la direction, on retrouve la Section des affaires publiques et des communications organisationnelles ainsi que la Section des affaires internes et des normes professionnelles.

Ressources

3.6 Pour réaliser ses différentes activités, le SPVQ compte sur 902 postes réguliers, dont 182 occupés par du personnel civil.

3.7 En 2013, le SPVQ disposait d'un budget totalisant un peu plus de 86 M\$, dont 48,2 millions étaient affectés à la Direction adjointe à la surveillance du territoire et 18,6 M\$ à la Direction adjointe aux enquêtes et aux services spécialisés.

3.8 Au chapitre des ressources informationnelles, outre les applications administratives de la Ville de Québec pour la paie (VIP) et la comptabilité (SIVIQ), le SPVQ s'appuie principalement sur le système de gestion des informations policières (GIP). Ce système recueille notamment les rapports des patrouilleurs et des enquêteurs à la suite d'événements. On y retrouve également les informations concernant le personnel policier.

3.9 Le SPVQ accède aussi au Centre de renseignements policiers du Québec (CRPQ), service central de renseignements destiné à lutter contre le crime. Comme les autres corps de police, il y verse également les informations exigées.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

3.10 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat de vérification de l'optimisation des ressources portant sur les outils de gestion au Service de police de la Ville de Québec à l'égard de certaines activités. Nous avons effectué ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.



3.11 Notre vérification visait dans un premier temps à déterminer si les renseignements sensibles conservés par le SPVQ, autant sur support papier qu'en format numérique, étaient bien protégés. Dans un deuxième temps, nous nous sommes attardés aux processus et aux contrôles entourant la conservation des biens saisis, trouvés, remis volontairement de même que les pièces à conviction.

3.12 Nous avons aussi examiné les outils mis en place par le SPVQ pour contrôler ses dépenses de fonctionnement et, enfin, nous avons apprécié la qualité de sa reddition de comptes.

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

3.14 Notre vérification visait principalement les activités réalisées durant l'année 2013 et celles à l'égard de la préparation du budget 2014. Lorsque pertinent aux fins de comparaison, un retour sur les années 2011 et 2012 a été fait. Nos travaux se sont terminés en mai 2014.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

3.15 Considérant les risques étroitement liés à ses activités, le SPVQ doit porter un intérêt particulier à la qualité et à l'intensité de la protection à accorder aux renseignements sensibles qu'il obtient de différentes sources, de même qu'aux objets qu'il détient à la suite d'une enquête.

3.16 D'abord, tant pour les accès aux documents papier conservés dans ses locaux que pour les accès aux informations numériques, la logique qui prévaut (qui doit accéder à quoi?) n'est pas formalisée. Il devient dès lors ardu d'apprécier la justesse des accès octroyés de même que l'aspect raisonnable de leur diversité et de leur nombre. De plus, l'attribution de ces accès repose essentiellement sur la connaissance de quelques initiés et la vérification a posteriori est absente.



3.17 Sur le plan de la sécurité informatique, un programme de cybersurveillance de son réseau devrait être implanté et le cryptage des données jugées hautement sensibles devrait être instauré, afin d'assurer un niveau de protection auquel on est en droit de s'attendre dans un service de police.

3.18 À l'égard des objets détenus à la suite d'une enquête, trouvés ou remis volontairement par des citoyens, leur accès est limité au personnel autorisé, mais certains mécanismes devraient être installés pour renforcer la sécurité. Par ailleurs, un grand ménage doit être effectué dans plus de 60 000 objets recueillis, incluant les pièces à conviction. Un certain nombre de ces objets ont été recueillis avant la fusion de 2002 par les corps de police des anciennes villes. Une validation régulière de la liste des objets détenus avec leur existence effective s'impose.

3.19 À propos des dépenses de fonctionnement, les procédés en place permettent la surveillance adéquate des dépenses encourues, sauf pour les heures supplémentaires. Dans ce dernier cas, des outils sont à développer pour bien établir les prévisions et les suivre par la suite.

3.20 Enfin, concernant la reddition de comptes, il n'est pas facile de faire un rapprochement entre la nature et l'intensité des activités policières d'une année, les dépenses encourues et l'évolution de la performance dans le temps.

Accès aux locaux

3.21 Les employés du SPVQ, civils et policiers, accèdent aux différents locaux à l'aide de cartes d'accès qui sont propres à chacun et qui identifient les portes d'entrée permises. Ces cartes sont attribuées par une personne responsable au SPVQ à la suite de l'autorisation d'un supérieur hiérarchique de l'employé concerné.

3.22 Le Service de la gestion des immeubles, pour sa part, est responsable du système informatique SPHINX qui soutient la gestion des cartes d'accès de même que des mécanismes en place pour la lecture de ces cartes. Le système enregistre tous les accès. Cette information est conservée pendant plusieurs années et peut être exploitée ultérieurement au besoin.

3.23 De façon générale, les mesures mises en place assurent un niveau adéquat de sécurité. Cependant, pour les secteurs plus à risques, des ajustements autant techniques que de comportements devront être apportés pour renforcer la sécurité.



Bâtisses

3.24 Dans le tome 2 de notre Rapport 2011 au conseil municipal, nous avons constaté que les contrôles d'accès physiques des personnes, autres que les employés de la Ville, étaient suffisamment étanches à l'égard de certains bâtiments présentant des risques particuliers alors identifiés. Ces bâtisses incluaient certains postes de police.

3.25 Nous avons éprouvé à nouveau ces contrôles, autant lors des heures normales de travail qu'en dehors des heures régulières, dans quatre postes de police, dont ceux qui abritent une quantité importante de renseignements confidentiels en format papier de même que ceux où sont rangés des biens ou des pièces à conviction.

Les accès aux bâtiments sont généralement bien contrôlés

3.26 Les accès physiques à l'entrée des bâtiments sont bien contrôlés.

Secteurs à risques

3.27 Une fois à l'intérieur des bâtiments, les secteurs plus à risques (renseignements criminels, pièces à conviction, détention, etc.) sont tous équipés de lecteurs de cartes magnétiques qui restreignent l'accès aux employés autorisés. Certains de ces secteurs peuvent également être accessibles à l'aide d'une clé codée.

3.28 L'examen des accès accordés a fait ressortir la pluralité des cartes d'accès détenues. Ainsi, on retrouve des cartes d'accès en double ou en triple pour un même individu de même que plus de 36 cartes de réserve (dépannage au cas où) accordées à certaines unités administratives du SPVQ. Par ailleurs, l'appréciation de la logique des accès (arborescence des accès en fonction des rôles et des responsabilités des détenteurs de cartes) exige une recherche laborieuse considérant la multiplicité des codes d'accès et des particularités propres à chaque type d'accès. Seul un initié peut bien circonscrire la cohérence de l'ensemble et la pertinence des exceptions. Il y a très peu d'initiés.

Les accès aux locaux à risques commandent une plus grande attention a posteriori

3.29 Pour les accès concrets à des locaux qui requièrent une sécurité plus aiguisée considérant les objets ou les dossiers qu'ils contiennent, il n'y a pas de vérification a posteriori des situations potentiellement à risques bien que les informations soient disponibles et exploitables. Il est d'usage de recourir à de telles interrogations seulement lorsque des problèmes sont signalés. Il n'y a pas eu de telles recherches depuis plusieurs années.



3.30 Considérant cette lacune, nous avons examiné les accès réels à certains locaux à risques de même que les accès de quelques employés à différents locaux, et ce, sur une période d'un mois. Les rapports d'événements font ressortir des situations qui méritaient un questionnement ou encore des avertissements aux employés concernés. Par exemple, des portes non fermées pendant une longue période, des accès dits forcés au moyen de la clé codée ou autrement, des tentatives d'accès invalides et des accès à des heures tardives ont été remarqués. Le simple fait que des questions soient posées permet de sensibiliser les employés à cet aspect de la sécurité et à l'existence d'une surveillance.

3.31 Outre les accès par les employés du SPVQ, nous avons examiné ceux du personnel d'entretien ménager employé par les firmes externes à qui les contrats ont été octroyés. Ces contrats prévoient que les personnes affectées à l'entretien doivent faire l'objet d'une enquête d'empêchement (antécédents judiciaires, etc.) et précisent les heures où le travail doit être effectué. Ainsi, il est prévu que le personnel d'entretien accède aux locaux identifiés à risques seulement le jour et qu'il soit accompagné d'un représentant du SPVQ. Le soir, le personnel d'entretien n'accède qu'aux aires communes (couloirs et autres) qui ne contiennent pas de renseignements importants ou d'objets qui méritent une protection particulière. Sauf en de rares exceptions, il n'y a pas d'interpellation des employés sur place. De nouveaux employés, qui n'ont pas fait l'objet d'une enquête d'empêchement, pourraient remplacer ceux qui ont fait l'objet d'une enquête à l'origine du contrat. Il en est de même pour les employés de la Ville qui ont à effectuer des travaux d'entretien des locaux (électricité, plomberie, menuiserie, etc.).

3.32 Relativement aux visiteurs, la pratique veut que la personne rencontrée au SPVQ les accompagne à l'intérieur du bâtiment. Selon les postes de police, des badges identifiant qu'il s'agit d'un visiteur sont parfois attribués et un registre peut être complété pour identifier le visiteur et son unité administrative. Ce dernier mécanisme fonctionne de façon plutôt inégale et repose sur l'officier à l'accueil. Ainsi, un visiteur, qui n'est pas visuellement identifiable à l'aide d'un badge, pourrait circuler à l'intérieur de l'édifice lorsqu'il n'est pas accompagné. Il pourrait accéder à de l'information confidentielle ou à des officiers que le visiteur ne devrait pas rencontrer.



Accès à l'information numérique

3.33 Pour protéger ses renseignements sensibles, conservés sous un format numérique, contre des menaces potentielles provenant autant de l'intérieur que de l'extérieur de l'organisation, le SPVQ doit tabler sur de solides assises en sécurité. Il doit également miser sur des procédés, ajustables promptement, considérant la transformation rapide des menaces à contrer. Ces procédés doivent faire en sorte de limiter les accès aux personnes autorisées et de détecter les accès inappropriés.

3.34 C'est le Service des technologies de l'information et des télécommunications (STIT) de la Ville de Québec qui fournit les services informatiques. À ce titre, le STIT gère les différentes composantes du réseau de la Ville et celui du SPVQ, réseaux qui sont interreliés. Il doit veiller à sécuriser ces réseaux (courriel, pare-feu, antivirus, etc.). Il apporte également son soutien pour l'entretien des applications requises dans le cadre des opérations du SPVQ.

3.35 La protection accordée aux renseignements sensibles conservés sous un format numérique est défailante et mérite un sérieux coup de barre pour arriver à un niveau élevé de protection.

Réseau

3.36 Aucune organisation n'est à l'abri de pirates informatiques et de cyberterroristes qui utilisent un large éventail de techniques en constante évolution pour accéder aux données conservées sous un format numérique. La chaîne de sécurité doit être suffisamment forte pour prévenir les accès non autorisés de même que pour contrer les différents dangers ou attaques. Plusieurs remparts de sécurité doivent être érigés pour protéger le réseau externe et le réseau interne, incluant les données propres au SPVQ.

Les techniques de protection et de détection ne sont pas à la hauteur des manœuvres utilisées par les pirates informatiques

3.37 Nous avons constaté que le réseau informatique de la Ville de même que celui de la police étaient effectivement exposés à un accès non approprié à partir d'Internet (application web), et ce, sans que cet accès soit remarqué. Une vulnérabilité au niveau de la sécurité des réseaux fragilisait le tissu de sécurité. Dès qu'elle a été portée à l'attention du STIT, des correctifs ont été apportés pour contrer cette faiblesse. Il demeure que les techniques de protection, de détection et de surveillance en place ne sont pas à la hauteur des manœuvres utilisées par les pirates informatiques. Dans un contexte où le SPVQ détient des données sensibles, son réseau devrait garantir un haut niveau de sécurité.



Gestion de l'information policière

3.38 Pour ses opérations courantes, le SPVQ dispose de plusieurs applications, dont la GIP. Cette application traite plusieurs informations sensibles provenant des rapports des patrouilleurs et collige notamment les informations relatives aux enquêtes, aux arrestations et aux personnes liées à des événements criminels. La GIP intègre aussi une passerelle conduisant au système qui gère l'inventaire des pièces à conviction (PAC).

3.39 Pour que les utilisateurs n'accèdent qu'aux seules informations dont ils ont besoin dans le cadre de leur travail, il est fondamental de segmenter les accès aux informations contenues sur la base de données. Pour ce faire, et pour en faciliter la gestion efficace ultérieurement, il est important de formaliser :

- la structure des accès (groupes, individus) et leur segmentation;
- les exigences formelles de base pour l'inscription de nouveaux profils ou règles à cette architecture;
- les modalités de surveillance de leur application;
- les modalités de gestion des mises à jour;
- les modalités de gestion par les gestionnaires.

La segmentation des accès aux données n'est pas documentée

3.40 Il n'y a pas de structure documentée des profils d'accès guidant leur attribution en fonction des rôles et les responsabilités des utilisateurs et de la sécurité qu'on veut y accoler. L'attribution des accès repose sur la connaissance du personnel en place avec les risques que cela comporte.

Répertoire G

3.41 Les informations conservées sur la partition que la Ville assigne au SPVQ, le répertoire G, contient des données sensibles. Chaque personne autorisée peut y porter des informations de toute nature tels des rapports, des statistiques, des évaluations de rendement et divers documents que les applications comme Excel et Word peuvent soutenir.



3.42 Les accès à ces informations ne sont pas suffisamment restrictifs. Nous avons relevé que plusieurs utilisateurs détiennent jusqu'à plus de cent profils d'accès qui se recoupent. Ces profils d'accès se sont cumulés avec les années à l'occasion de changements de poste ou de mutations dans l'organisation. Tout comme pour l'application GIP, il n'y a pas de structure documentée des profils d'accès en fonction des rôles et des responsabilités des utilisateurs.

Cryptage des données

3.43 Le SPVQ détient des données sensibles qui doivent bénéficier d'une protection plus robuste que la seule restriction des accès. Même si la sécurité des accès semble assurée à un moment donné dans le temps en fonction des menaces alors identifiées, force est de constater que les outils pour contourner les contrôles évoluent rapidement et qu'il faut admettre qu'il n'est pas toujours possible de contrer toutes les attaques. De ce fait, il faut mettre en place les meilleurs mécanismes de protection disponibles.

Les données sensibles devraient être cryptées une fois bien distinguées

3.44 À ce chapitre, le cryptage des données, dans le répertoire G de même que dans les applications et leurs bases de données, constitue un solide rempart contre des accès inappropriés. Au SPVQ, quel que soit le mode de conservation des données, il n'y a pas de cryptage des données. Cette protection complémentaire devrait s'appliquer seulement aux données jugées sensibles, données qui ne sont pas explicitement identifiées.

Sortie de l'information

3.45 Plus de quarante-cinq ordinateurs portables sont utilisés par les membres du personnel du SPVQ. Environ le tiers d'entre eux servent de poste de travail à l'aide d'une station d'accueil. Les autres sont utilisés par le personnel de différentes unités administratives du SPVQ. Il n'y a pas de mot de passe obligatoire à l'ouverture de l'ordinateur portable et les données confidentielles qui peuvent s'y retrouver ne sont pas cryptées. Dans le cas de perte ou de vol, des données confidentielles pourraient être accessibles.

De plus grandes précautions à prendre à l'égard de l'information contenue sur les ordinateurs portables et les clés USB

3.46 Outre les ordinateurs portables, de l'information sensible peut également se retrouver sur les clés USB utilisées. Aucune de ces clés n'exige de mot de passe et l'information qui pourrait s'y retrouver n'est pas cryptée, de telle sorte que celle-ci pourrait facilement être lue par quiconque se l'approprie.



Connexion au Centre de renseignements policiers du Québec

3.47 Le SPVQ peut accéder aux renseignements détenus par le CRPQ dans le cadre de son travail. Le processus de connexion au CRPQ par les policiers exige qu'un jeton (clé) soit reconnu par le système en plus des contrôles de base d'identification pour donner un accès à la base de données.

3.48 Depuis l'avènement de Windows 7, le retrait de ce jeton ne verrouille pas la session de l'utilisateur de telle sorte qu'un autre utilisateur peut utiliser le même ordinateur déjà connecté au réseau et accéder à de l'information confidentielle du CRPQ.

Terminal des voitures de police

3.49 Le disque dur du terminal installé dans les voitures de police contient des informations confidentielles qui ne sont pas cryptées. Les données en transition qui s'y retrouvent peuvent être lues par quiconque a un accès physique à la voiture de patrouille.

3.50 Outre la possibilité que la voiture de police puisse être volée et les données potentiellement accessibles, l'entretien du véhicule confié à l'extérieur du SPVQ expose également les données à un risque de consultation non appropriée par le personnel d'entretien. Il faut retenir aussi que le disque dur n'est pas retiré lors de l'entretien du véhicule.

3.51 Incidemment, nous avons constaté que la procédure de récupération du véhicule pour son entretien manque de rigueur. Un individu qui n'est pas autorisé à récupérer le véhicule pourrait le faire avec des conséquences malheureuses comme la consultation des données et l'utilisation non appropriée du véhicule lui-même.

Biens et pièces à conviction

3.52 Le SPVQ conserve les biens saisis, trouvés ou remis volontairement. Il retient également de nombreux objets pour des fins d'enquêtes ou pour production devant un tribunal. Ces objets sont conservés dans différents locaux selon les risques qui y sont associés jusqu'au dénouement de l'événement qui est à l'origine de sa détention.



3.53 Plusieurs directives administratives et procédures opérationnelles encadrent les façons de faire et prévoient les contrôles relatifs à la protection de ces objets. Plus de 60 000 objets étaient listés au moment de notre vérification dont un certain nombre ont été recueillis avant la fusion de 2002 par les corps de police des anciennes villes. L'application PAC soutient la gestion de l'inventaire.

3.54 L'accès aux objets détenus est limité au personnel autorisé, mais certains mécanismes devraient être installés pour renforcer la sécurité. Par ailleurs, un grand ménage doit être effectué et une validation régulière de la liste des objets détenus avec leur existence effective s'impose.

Sécurité physique

*Les locaux à risques
ne sont pas tous
sécurisés
adéquatement*

3.55 Outre les cartes magnétiques autorisant l'accès du personnel permanent, un registre des entrées et des sorties est signé par les autres personnes qui désirent accéder aux locaux à risques. Cependant, la salle principale de conservation des pièces à conviction de même que les espaces accessoires ne sont pas tous sécurisés adéquatement par un système de caméras. Nous avons également remarqué l'absence de système d'alarme pour certains. L'ouverture des portes est assujettie aux cartes d'accès dont il a été question précédemment, par clé codée ou les deux à la fois. Nous avons néanmoins noté une vulnérabilité importante relativement à une porte qui donne accès à l'ensemble des objets détenus incluant les pièces à conviction.

3.56 Par ailleurs, les pièces à conviction détenues par les villes avant la fusion sont entreposées dans un entrepôt mal adapté et qui n'est pas suffisamment sécurisé. Au moment de notre visite des lieux, il y avait bien un système d'alarme, mais il n'y avait aucune caméra ni de section spéciale pour isoler les pièces à conviction des autres objets conservés dans ce local. Par ailleurs, la majorité des objets conservés à cet endroit n'est pas classée convenablement nécessitant des recherches plus laborieuses.

Inventaire

3.57 La gestion de l'inventaire des pièces à conviction et autres objets détenus par le SPVQ est encadrée par des directives administratives. Pour une directive, il est prévu que, trois fois par année, le responsable de chaque unité concernée effectue une mise à jour des dossiers relatifs à la disposition des biens. Cette mise à jour n'a pas été faite.



La liste des objets détenus doit être confrontée avec leur existence effective

3.58 Une autre directive prévoit que l'unité administrative responsable des pièces à conviction inventorie les biens saisis, trouvés ou remis volontairement au moins une fois aux deux ans ou selon les besoins. Même s'il y a plus de 60 000 objets qui sont listés à l'inventaire, il n'y a pas eu de prise d'inventaire physique effectuée pour confirmer l'exactitude de l'inventaire aux livres.

3.59 Considérant ce manquement, nous avons sélectionné 43 objets à partir de la liste d'inventaire à repérer physiquement et, à l'inverse, nous avons identifié 24 objets conservés en stock à confronter avec la liste d'inventaire. Nous avons retracé à la liste d'inventaire tous les objets sélectionnés au hasard à partir des lieux de conservation, mais un des 43 objets était manquant lors de la comparaison de la liste avec les objets détenus. L'absence d'une pièce importante est inquiétante considérant que les directives ne sont pas appliquées.

3.60 Par ailleurs, le fichier des biens comporte des erreurs de transcription et des inscriptions invalides. Une meilleure formation des personnes inscrivant les informations combinée avec la révision des inscriptions permettraient de minimiser ces erreurs.

Chaîne de possession

3.61 Un nouveau formulaire permettant de consigner les entrées et les sorties des biens et des pièces à conviction a été implanté en 2013. Ce formulaire aurait avantage à indiquer la raison justifiant la sortie de l'objet et à identifier en lettres lisibles le nom des personnes qui sont intervenues à chacune des étapes.

3.62 Toujours à partir de notre échantillon de 43 objets listés à l'inventaire et du document qui illustre la chaîne de possession, nous avons noté que certains objets étaient conservés depuis plusieurs années sans qu'il y ait eu de mouvements. Aucune date de rappel, tant sur le formulaire qu'au système, ne permet de remettre en question la pertinence de conserver ou non l'objet en question. Il faut se rappeler qu'il y a plus de 60 000 objets en stock.

3.63 Nous avons également remarqué la qualité inégale de la description des objets. Par exemple, lorsqu'on décrit un sac à main, nous n'avons aucune indication quant à son contenu (vide ou pas), sa couleur, son identifiant ou marque du fabricant. La description sommaire correspond à n'importe quel sac à main et il est permis de se demander s'il s'agit bien du sac à main saisi ou retenu originalement.



Dépenses de fonctionnement

3.64 Les procédés en place permettent la surveillance continue, la mesure et l'évaluation des dépenses de fonctionnement, notamment en fonction du déroulement du budget (état de la situation et projections) et des postes de dépenses identifiés comme critiques sauf pour les heures supplémentaires.

3.65 Par ailleurs, des mesures de surveillance des dépenses encourues par le truchement de la caisse secrète devront être systématiquement implantées, et l'information de gestion relativement aux enquêtes spécialisées devra être peaufinée.

Budget

3.66 Le dernier budget annuel, soit celui de 2014, a pris en compte toutes les activités du SVPQ. La vision pluriannuelle pour le remplacement de l'effectif permet de bien circonscrire la masse salariale, la composante la plus importante des dépenses de fonctionnement.

*Le processus
budgétaire est
adéquat*

3.67 Par ailleurs, le processus budgétaire nous paraît adéquat. Ce processus épouse celui de la Ville.

Heures supplémentaires

3.68 Des dépassements systématiques des budgets à l'égard des heures supplémentaires ont été observés au cours des dernières années. Le budget 2014 prévoit à ce chapitre un montant de 6,6 millions de dollars. Cette prévision ne repose pas sur des bases qui permettent d'apprécier la justesse de cette prévision. Il y a un risque que le même dénouement se reproduise au terme de l'année 2014. En effet, les heures supplémentaires ne sont pas seulement tributaires de décisions de gestion, mais dépendent aussi de la nécessité de déployer des effectifs pour les événements spéciaux et les situations fortuites.



3.69 Outre un examen en 2013 de la situation prévalant au service 911 concernant à la fois les heures supplémentaires et les congés de maladie, aucune analyse particulière n'a été effectuée pour identifier les causes occasionnant des heures supplémentaires dans les autres secteurs d'activités du SPVQ. Il faut cependant considérer que l'information disponible sur la source et sur les composantes des heures supplémentaires est fort réduite et n'aide pas à identifier les causes sur lesquelles la direction pourrait agir éventuellement. Par exemple, on ne connaît pas l'incidence financière des exigences de la convention collective à cet égard, notamment celle d'avoir recours aux constables temporaires seulement pour combler toute absence de deux mois ou plus.

Information sur la performance des enquêtes spécialisées

3.70 Considérant que le temps investi dans une enquête peut varier considérablement selon les difficultés rencontrées et que, partant, il devient difficile d'apprécier l'aspect raisonnable des heures consacrées à une enquête ou à un domaine d'enquêtes, il est important de repérer et de colliger toute l'information nécessaire. Cette information devrait permettre d'apprécier l'efficacité et l'efficacé autant des différentes unités administratives menant des enquêtes que des enquêteurs eux-mêmes.

3.71 Ainsi, il serait indispensable de colliger, par domaine d'enquêtes et par enquêteur, le nombre de dossiers classés, en cours de traitement, et ceux terminés dans une année. Il faut également être en mesure de pointer les enquêtes qui s'étalent dans le temps et de s'interroger sur les causes.

3.72 Pour les dossiers terminés, il faudrait connaître les raisons qui ont fait en sorte que le dossier a été classé (absence de preuve, plainte non fondée, etc.) de même que le résultat des poursuites qui en ont découlé (condamnation, abandon, acquittement).

3.73 Les informations sur le nombre de dossiers traités sont disponibles à partir de la base de données de l'application GIP. Cependant, la codification actuelle ne permet pas d'obtenir toutes les informations de gestion requises pour bien suivre et surveiller l'évolution des dossiers jusqu'à leur classement définitif ni le résultat obtenu à la suite des poursuites qui en ont découlé. Des informations complémentaires sont également cumulées par la direction adjointe à l'aide de l'application Excel.



Les informations de gestion concernant les enquêtes sont à peaufiner

3.74 Malgré ces efforts notables, plusieurs informations de gestion demeurent absentes. En effet, on ne connaît pas le temps consacré à chaque enquête ni le temps moyen investi dans chacun des domaines (crimes majeurs, délits familiaux, etc.). Il en est de même pour les coûts par type d'enquêtes et le suivi des dossiers classés par mise en accusation pour chaque enquêteur.

Caisse secrète

Entente avec le Service des finances

3.75 La politique générale sur la gestion des petites caisses prévoit que le paiement de sommes d'argent à des informateurs soit encadré par une entente spécifique entre le SPVQ et le Service des finances. Cette entente n'a pu être retracée.

3.76 Selon les informations obtenues, il s'agirait d'une entente tacite entre les dirigeants du Service des finances et le chef de police conclue il y a quelques années. Une entente formelle devrait préciser les responsabilités de chacun et la nature des dépenses devant être payées à même cette caisse particulière.

Vérification de la caisse

3.77 Les dépenses exigeant un décaissement à l'égard duquel la discrétion absolue doit être exigée pour des questions de sécurité ou d'efficacité se regroupent essentiellement sous trois volets : la location de locaux discrets et ce qu'il faut pour les opérer, l'achat de stupéfiants dans le cadre d'enquêtes et la rétribution financière d'informateurs.

3.78 Le contrôle de ces dépenses dites secrètes repose essentiellement sur deux officiers aux enquêtes spécialisées. Bien qu'il soit crucial de limiter le plus possible l'accès à des informations hautement sensibles, dont le nom des informateurs, la gestion des activités réalisées sous ce couvert présente des risques pour lesquels une séparation conventionnelle des tâches ne pourrait convenir. Le nécessaire hermétisme à préserver en regard de la nature même des activités ne peut justifier l'absence de contrôles. À plus forte raison, des contrôles particuliers doivent être instaurés pour protéger l'organisation et les personnes elles-mêmes.



3.79 Une première intervention de vérification a été menée, à la fin de 2013, par des membres de la direction autres que ceux de la Direction adjointe aux enquêtes et aux services spécialisés qui sont responsables de la caisse secrète. Cette vérification, qui portait sur plusieurs éléments de gestion de ce domaine d'activité dont l'aspect financier, a donné lieu à plusieurs recommandations à la direction notamment quant à la nature et au contrôle des dépenses à imputer à cette caisse, sur certaines façons de faire auprès des informateurs et sur les mécanismes de reddition de comptes aux autorités policières.

Une vérification systématique et indépendante des administrateurs de la caisse secrète est incontournable

3.80 Cette première incursion, dans un domaine où le secret absolu justifiait auparavant l'exclusion de toute vérification, même celle provenant d'une autre direction à l'intérieur du SPVQ, mériterait d'être répétée systématiquement. Axée sur la reddition de comptes à la direction et sur le bien-fondé du renflouement mensuel de la caisse, une approche de vérification plus complète devrait couvrir le respect de l'ensemble de la procédure opérationnelle qui précise les pratiques d'intervention des enquêteurs face aux informateurs. Incidemment, la procédure opérationnelle actuelle instaurée en 2008 devrait être revue et mise à jour considérant qu'elle présente plusieurs imprécisions et des références à un système qui n'existe pas. Cette mise à jour devrait également tenir compte des recommandations de la vérification effectuée en 2013 par le SPVQ.

Reddition de comptes

3.81 L'information transmise par le SPVQ porte sur ses objectifs et ses engagements clés. Outre les éléments contenus au bilan de situation produit à la suite de son plan d'affaires, le SPVQ a fourni des données détaillées sur ses activités en 2012 et aussi lors de la restructuration du service en 2013.

3.82 Ces informations, présentées aux autorités de la Ville, portaient notamment sur le taux d'évolution de criminalité, le nombre de policiers et les statistiques relatives aux activités réalisées par les différentes unités administratives. Malgré leur intérêt et leur utilité indéniable, les informations permettent difficilement d'apprécier la performance du SPVQ, surtout que les données concernant l'évolution des taux de criminalité et des infractions souffrent d'un décalage dans le temps (année 2009).



3.83 Dès lors, il n'est pas commode de faire un rapprochement entre la nature et l'intensité des activités policières d'une année, les dépenses encourues et l'évolution de la performance dans le temps. Il faut toutefois convenir qu'il n'est pas facile de faire un lien direct entre l'intensité de la présence policière sur le territoire (surveillance et enquêtes) avec les résultats obtenus comme la diminution du taux de criminalité et le nombre d'accidents.

Le défi est de mesurer les effets des efforts consentis aux différentes activités policières

3.84 Le seul fait que les voitures de police circulent dans les différents quartiers de la ville contribue à consolider le sentiment de sécurité des citoyens et à dissuader certaines personnes qui auraient de mauvaises intentions. Mais comment mesurer les effets de l'ampleur des efforts consentis à cette activité sous l'angle de la performance? C'est là que repose une grande partie du défi.

Recommandations

3.85 Nous avons recommandé au Service de police de la Ville de Québec :

Accès aux locaux

- de revoir le nombre de cartes d'accès distribuées au personnel, notamment les cartes de réserve;
- de réviser et de documenter la structure des accès à la lumière des besoins et de la protection nécessaire du contenu des locaux;
- d'effectuer régulièrement une vérification des accès accordés et des accès réels aux locaux qui exigent une plus grande sécurité;
- d'identifier formellement et systématiquement les personnes autres que les employés qui ont à circuler dans leurs locaux.

Accès à l'information numérique

- de voir à la mise en place d'un programme de cybersurveillance;
- de voir à l'instauration des contrôles permettant de prévenir tout accès non autorisé tant au niveau du réseau informatique de la Ville que celui de la police;
- autant pour l'application de la gestion de l'information policière que le répertoire G, de documenter l'attribution des profils d'accès aux données en fonction des rôles et des responsabilités des utilisateurs et de la sécurité qu'on veut y accoler;



- d'identifier les informations hautement confidentielles et de procéder à leur cryptage autant sur les bases de données, les terminaux des voitures de police, les ordinateurs portables et les clés USB;
- de configurer le système de telle sorte que le retrait de la clé d'accès (jeton) mette fin à la connexion au Centre de renseignements policiers du Québec;
- de resserrer la procédure de récupération d'une voiture de police pour son entretien.

Biens et pièces à conviction

- de parfaire les mécanismes de sécurité de certains locaux où sont conservées les pièces à conviction en installant systématiquement des caméras et des systèmes d'alarme;
- de sécuriser davantage le local où sont entreposés les objets provenant des municipalités avant la fusion, et de procéder à un classement approprié;
- de réaliser une opération d'épuration de l'ensemble des objets détenus;
- de procéder à une prise d'inventaire régulièrement;
- de dispenser une formation aux personnes inscrivant les informations au système et d'instaurer une révision des inscriptions pour minimiser les erreurs;
- d'instaurer une date de rappel, tant sur le formulaire qu'au système, pour soulever un questionnement sur l'à-propos de conserver ou non l'objet détenu.

Dépenses de fonctionnement

- de poursuivre les efforts entrepris, afin de réduire la dépense résultant des heures supplémentaires du personnel policier, en identifiant les principales causes parallèlement avec les congés de maladie;
- d'effectuer régulièrement une vérification des dépenses défrayées à même la caisse secrète, et ce, par une instance indépendante du processus en vigueur;
- de conclure une entente formelle avec le Service des finances pour définir la nature des dépenses qui devraient être assumées par ce compte spécial et le rôle joué par chacune des unités administratives notamment quant à leur mode d'autorisation.



Reddition de comptes

- de développer des outils pour mieux mesurer sa performance et en rendre compte aux autorités municipales.

Commentaires du Service de police, en date du 26 juin 2014

« Nous sommes en accord avec les recommandations portant sur l'accès aux locaux et l'information numérique, et nous comptons mettre en œuvre un plan d'action afin d'y donner suite, sous réserve du support qui pourra nous être fourni par le Service des technologies de l'information et des télécommunications.

Les recommandations concernant les pièces à conviction feront également l'objet d'un suivi de notre part. Nous croyons qu'il est important de préciser qu'un certain nombre d'objets parmi les 60 000 détenus ont été recueillis avant la fusion de 2002 par les corps de police des anciennes villes.

Pour ce qui est des recommandations portant sur les dépenses de fonctionnement et la reddition de comptes, nous poursuivrons les efforts entrepris en vue de réduire les dépenses reliées aux heures supplémentaires, et continuerons d'améliorer nos outils de mesure de performance. Nous verrons par ailleurs à suivre les recommandations qui nous sont faites concernant la caisse secrète.

En ce qui concerne spécifiquement les dépenses reliées aux heures supplémentaires, nous nous permettons de rappeler que le risque exprimé se doit d'être nuancé. En effet, le SPVQ s'est doté, depuis 2013, d'outils de contrôle serrés qui permettent un suivi mensuel des dépenses reliées aux heures supplémentaires. Sur le plan de la gestion quotidienne, le risque nous apparaît minime.

Comme mentionné, il faut toutefois reconnaître que l'obligation de faire effectuer du travail en heures supplémentaires n'est pas seulement tributaire de décisions de gestion, mais qu'elle dépend aussi de la nécessité de déployer des effectifs pour les événements spéciaux et les situations fortuites. Nous devons alors tenir compte des exigences liées aux effectifs minimums pour nos opérations et de certaines dispositions de la convention collective. C'est là que se situe la zone de risque.

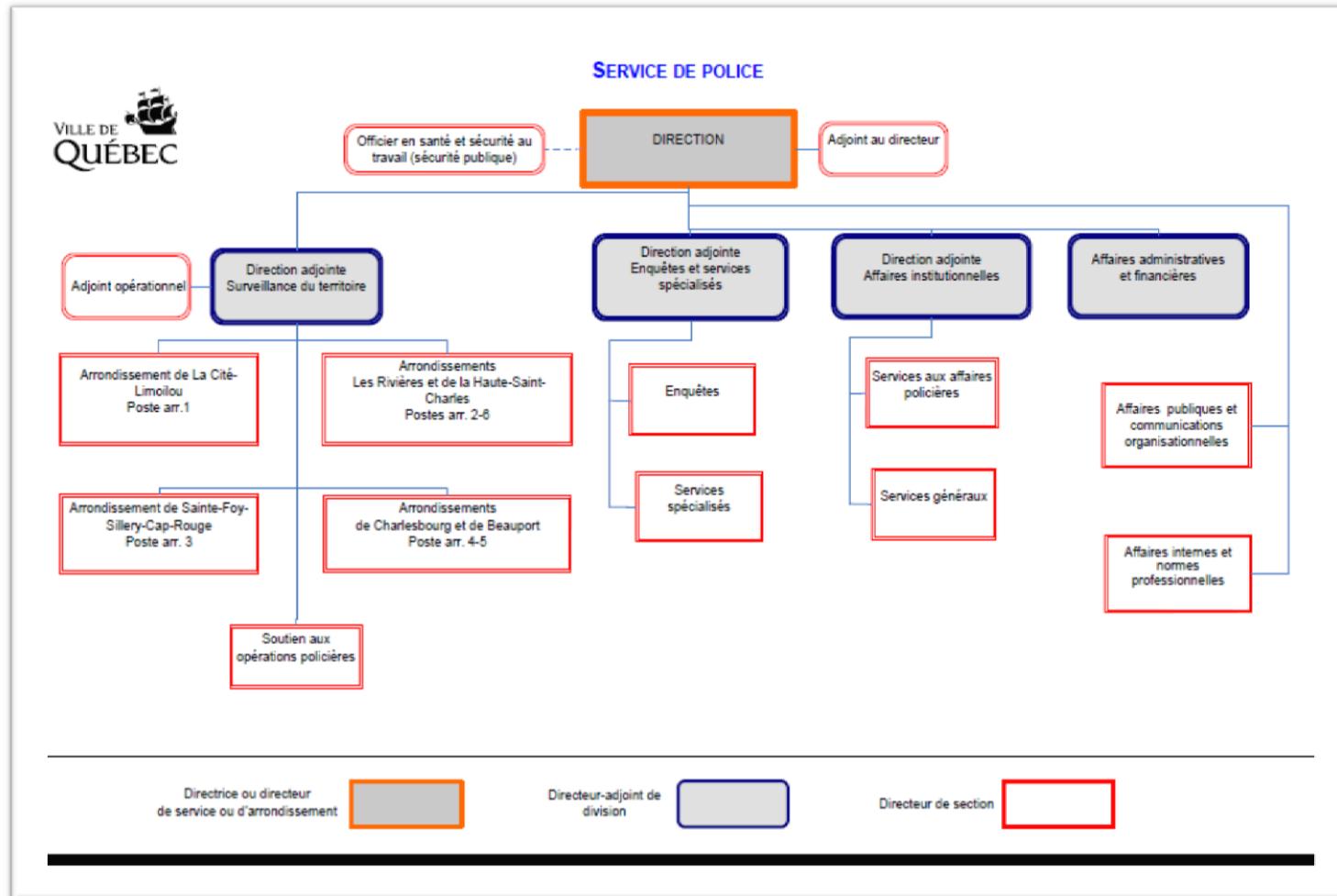


La recommandation relative à l'identification des causes des dépenses reliées aux heures supplémentaires en lien avec les congés de maladie risque de s'avérer difficile à suivre pour le personnel policier. L'exercice a été mené de façon éloquente avec le personnel du 911, mais les conditions de travail et les modalités d'exercice de la fonction y sont moins complexes. Il est loin d'être assuré que des conclusions aussi claires pourraient être tirées pour le personnel policier et que, même si c'était le cas, une recommandation d'ajout de ressources régulières serait accueillie positivement. De plus, nous avons déjà tenté de mettre en place un projet similaire il y a quelques années, et les résultats n'ont pas été concluants. »



ANNEXE I

Organigramme





ANNEXE II

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des lois et règlements applicables de même que des saines pratiques de gestion dans le domaine. Également, les cadres de référence dans le domaine de la sécurité informatique CoBit et ISO 27002 ont inspiré certains critères.

Objectif de vérification

S'assurer qu'un niveau élevé de protection est accordé aux renseignements sensibles.

Critères de vérification :

- Les accès aux bâtiments abritant des renseignements sensibles de même que les accès aux secteurs à risques à l'intérieur des bâtiments sont limités aux personnes autorisées.
- Les renseignements confidentiels ou de nature délicate conservés en format papier sont adéquatement identifiés.
- Un calendrier de conservation prévoit les modalités et les délais de rétention des documents.
- Les accès aux renseignements confidentiels ou de nature délicate sous format papier sont limités aux personnes autorisées et ces accès sont contrôlés.
- Les accès aux renseignements policiers conservés sous format numérique sont limités aux personnes autorisées et ces accès sont contrôlés.
- Des contrôles particuliers permettent de détecter les accès inappropriés par les personnes qui sont autorisées à accéder aux renseignements conservés sous format numérique.
- La destruction des renseignements tant sous format papier que numérique est rigoureusement contrôlée.

Objectif de vérification

S'assurer que les biens trouvés ou saisis incluant les pièces à conviction jouissent d'une protection en relation avec leur importance et leur valeur.

Critères de vérification :

- Les accès aux bâtiments abritant les biens détenus de même que les accès aux secteurs où ils sont entreposés à l'intérieur des bâtiments sont limités aux personnes autorisées.
- Le processus relatif au traitement des objets détenus est décrit et les responsabilités sont attribuées.



- Les objets détenus sont adéquatement identifiés.
- Les modalités de rétention et de conservation des biens détenus tiennent compte de leur nature et des risques qui y sont associés.
- Les accès aux objets détenus sont limités aux personnes autorisées et ces accès sont contrôlés.
- Des contrôles particuliers permettent de détecter les accès inappropriés par les personnes qui sont autorisées à accéder aux biens détenus.
- La disposition des biens détenus, incluant la destruction des pièces à conviction, est rigoureusement contrôlée.

Objectif de vérification

S'assurer que le Service de police dispose des outils nécessaires pour être en contrôle de ses dépenses de fonctionnement.

Critères de vérification :

- Le budget annuel prend en compte toutes les informations touchant ses activités de même que les différentes alternatives qui peuvent se présenter :
 - analyse des dépenses de fonctionnement et de leur évolution historique;
 - établissement de scénarios pour la livraison des produits et services;
 - justification des nouvelles demandes et des compressions de dépenses;
 - identification des marges de manœuvre;
 - le budget annuel repose sur des informations complètes et exactes.
- Une vision financière pluriannuelle, à caractère stratégique, doit être matérialisée dans un plan budgétaire et comprendre :
 - un exposé des hypothèses qui ont servi à l'établissement du plan;
 - une projection des dépenses de fonctionnement;
 - une évaluation des risques liés aux prévisions et hypothèses sous-jacentes;
 - une description des effets voulus du plan sur l'organisation policière;
 - une comparaison avec d'autres services de police municipaux.
- Les procédés en place doivent permettre la surveillance continue, la mesure et l'évaluation du budget notamment en fonction :
 - de la qualité des services;



- du déroulement du budget (état de la situation et projections);
 - des activités et postes de dépenses identifiés comme critiques.
- L'analyse annuelle des dépenses doit permettre :
 - de faire le point sur la situation qui prévaut en relation avec les orientations et les résultats attendus;
 - d'indiquer les priorités de la prochaine année et l'effort budgétaire requis pour réaliser les actions prévues.

Objectif de vérification

S'assurer que le Service de police rend compte adéquatement de sa performance aux autorités municipales.

Critères de vérification :

- L'information transmise par le Service de police :
 - porte sur ses objectifs et ses engagements clés;
 - permet de faire un rapprochement entre la nature et l'intensité des activités policières et les dépenses encourues;
 - permet de suivre l'évolution de sa performance dans le temps.



CHAPITRE

A

Protection des renseignements personnels et demandes d'accès aux documents

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	155
Aperçu du sujet	155
Technologie et vie privée	156
Rôles et responsabilités	158
 OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	 158
 RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	 160
Gouvernance	160
Pratiques de gestion	165
Droit et demandes d'accès	177
Reddition de comptes	182
 ANNEXE I	 188
Les dix grands principes de l'Association canadienne de normalisation	
 ANNEXE II	 189
Objectifs et critères de vérification	
 ANNEXE III	 193
Extrait du bilan du <i>Plan d'affaires 2009-2010-2011</i> du Service du greffe et des archives	



PAGE

**ANNEXE IV Extrait du *Plan d'affaires 2012-2015* du Service du greffe
et des archives**

195

Sigles

CAI	Commission d'accès à l'information
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
SGA	Service du greffe et des archives
SIGI	Service de la gestion des immeubles
SRH	Service des ressources humaines

VUE D'ENSEMBLE

Aperçu du sujet

4.1 La Ville de Québec collecte et traite des renseignements personnels à l'égard de ses citoyens, de ses employés, de ses élus et de ses fournisseurs. Ces renseignements doivent être recueillis pour qu'elle puisse être en mesure de fournir à la population les biens et les services qu'elle est tenue d'offrir en vertu de la *Loi sur les cités et villes*.

4.2 Pour les besoins de son administration, la Ville détient également des fichiers ou des dossiers contenant des informations qui, en plus de contenir des renseignements personnels, font état d'actes administratifs posés par la Ville au cours de ses opérations courantes.

4.3 L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a formulé des lignes directrices sur la protection de la vie privée et les flux transfrontières des données de caractère personnel. Ces directives portent, entre autres, sur les limitations en matière de collecte et d'utilisation des renseignements personnels, les garanties sur leur utilisation, les responsabilités des entités administratives, le consentement des personnes, leur protection, la transparence, l'exactitude des données et la possibilité de porter plainte.

4.4 Adoptée en 1975, la *Charte des droits et libertés de la personne* fait du droit à la vie privée un droit fondamental. Cette charte stipule, entre autres, que les libertés et les droits fondamentaux du citoyen sont :

- le droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation;
- le droit au respect de la vie privée;
- le droit au respect du secret professionnel.

4.5 Au Québec, la protection des renseignements personnels et l'accès à l'information sont régis par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (la loi)*. Cette loi reprend les lignes directrices de l'OCDE et vise à assurer à toute personne un accès aux documents des organismes publics tout en protégeant la confidentialité des renseignements personnels qu'ils contiennent. En tant qu'organisme public, la Ville de Québec est assujettie à cette loi.



4.6 La loi définit, de façon générale, un renseignement personnel comme étant tout élément permettant d'identifier une personne. Elle fixe également les conditions pouvant permettre à un organisme public de donner accès à tous les documents qu'il détient.

4.7 En matière de protection des renseignements personnels, la Ville doit notamment prendre les mesures nécessaires pour que les principes et les dispositions de protection des renseignements personnels prévus dans la loi soient respectés et mis en œuvre.

Technologie et vie privée

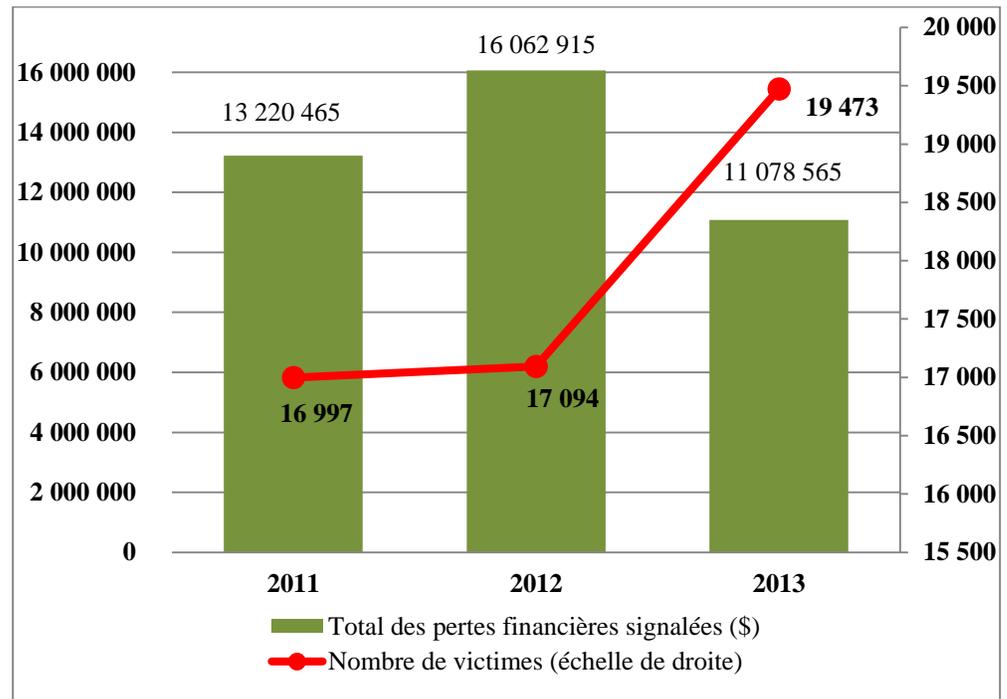
4.8 L'ouverture sur Internet, les réseaux sociaux et la mobilité ouvrent l'accès à des bases de données contenant des renseignements personnels, tout comme la prolifération de la vidéosurveillance, et soumettent les organismes à de nouveaux défis.

4.9 Selon le rapport statistique annuel publié en 2013 du Groupe de l'analyse du renseignement criminel du Centre antifraude du Canada, présenté au graphique 1, le nombre de Canadiens victimes de vol d'identité augmente chaque année depuis 2011, bien que le montant total des pertes financières accuse un recul en 2013.



GRAPHIQUE 1

Total des pertes financières signalées par les victimes canadiennes de la fraude d'identité



Source : Gouvernement du Canada, Centre antifraude

4.10 Les médias ont rapporté plusieurs événements de piratage de base de données partout dans le monde (Groupe KT en Corée du Sud, Groupe Orange en France, Ministère des affaires sociales israélien, Santé Canada, etc.). Il existe un véritable marché noir de la vente de données personnelles.

4.11 Plus récemment, la faille de sécurité plus connue sous le nom de « Heartbleed », impliquant un utilitaire d'accès sécuritaire qui protège de nombreux sites Web, a forcé l'Agence du revenu du Canada à suspendre des services en ligne. Lors de cet incident, les numéros d'assurance sociale d'environ 900 contribuables ont été subtilisés par un individu qui a exploité la faille.



4.12 En regard de ces événements médiatisés, il convient de prendre au sérieux les risques encourus par la Ville sur la protection des renseignements personnels, sur la protection de la vie privée et sur l'accès aux documents. Ils peuvent porter atteinte à la sécurité des personnes, à amener l'usurpation d'identité, au vol ou à la divulgation de renseignements personnels des citoyens et des employés. Ils peuvent également donner lieu à des poursuites judiciaires. Plus probablement, de tels événements de vol de données auraient un impact négatif sur l'image de la Ville et pourraient provoquer une perte de confiance des citoyens envers les services de la Ville.

Rôles et responsabilités

4.13 Conformément à la loi, le maire représentant la plus haute autorité de la Ville de Québec a délégué sa responsabilité à l'assistante-greffière et directrice de la Division de l'accès à l'information et soutien aux arrondissements du Service du greffe et des archives (SGA), comme responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels pour la Ville de Québec (la responsable). En cas d'incapacité de cette dernière, deux substituts à l'intérieur de ce service y ont été également désignés.

4.14 Pour être conforme à la loi, la responsable doit maintenir un registre à jour de l'inventaire des renseignements personnels et de leur localisation sans égard à leur support.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

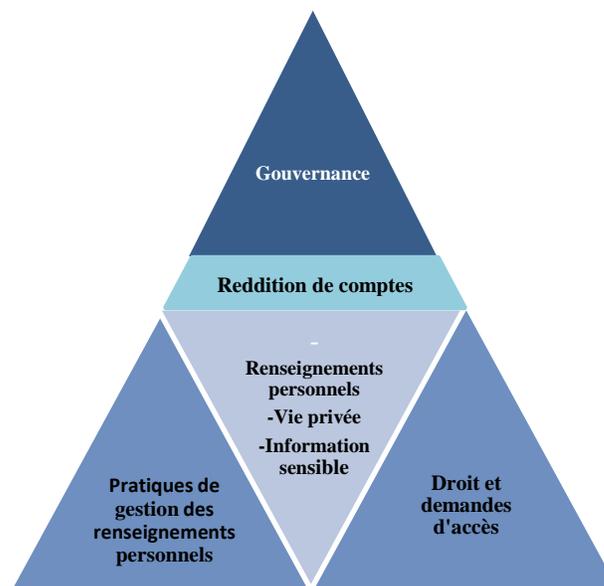
4.15 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat de vérification d'optimisation des ressources portant sur la protection des renseignements personnels et les demandes d'accès aux documents. Nous avons effectué ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.



4.16 Les objectifs de vérification poursuivis dans le cadre de ce mandat ont porté sur la gouvernance et la reddition de comptes, les pratiques de gestion des renseignements personnels, les mesures de protection et le droit d'accès aux documents et ceux-ci sont schématisés au graphique 2. À l'intérieur de ces volets, nous retrouvons les dix grands principes de protection des renseignements personnels de l'Association canadienne de normalisation (annexe I).

GRAPHIQUE 2

Schéma des enjeux concernant la protection des renseignements personnels et la protection de la vie privée



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

4.18 Nos travaux visaient principalement les activités effectuées de 2010 à 2013. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en avril 2014.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

4.19 La protection des renseignements personnels et le droit d'accès aux documents ne sont pas supportés par une politique qui définit les rôles et les responsabilités des différents acteurs. Il n'y a pas de directives claires, ni d'organisation rigoureuse de bonnes pratiques à la Ville de Québec, qui permettent d'assurer l'exactitude des renseignements personnels, d'en limiter la collecte et l'utilisation aux fins appropriées, d'obtenir le consentement des personnes, lorsque requis, de ne les conserver que le temps nécessaire. Des failles tant logiques que pratiques dans la protection et la divulgation des données ont été détectées.

4.20 Pour ce qui est du droit d'accès aux documents, bien qu'il existe un processus de traitement, il n'en demeure pas moins que les délais légaux de réponse ne sont pas toujours respectés. Cela n'est pas étranger au fait que le service ne compile pas d'information concernant les raisons du retard qui pourrait l'aider à améliorer son processus.

4.21 À l'heure où la Ville s'engage dans une démarche d'amélioration continue, la reddition de comptes sur le respect de la protection des renseignements personnels n'a pas intégré des objectifs et des indicateurs concrets qui viendraient mettre en lumière les correctifs devant être apportés pour améliorer ses dispositions.

4.22 Si les risques liés à de mauvaises pratiques semblent limités en regard du faible nombre de plaintes enregistrées, la Ville ne doit pas sous-estimer l'augmentation exponentielle de ces risques en lien avec l'évolution des technologies et de la mobilité. Il en va de l'image de la Ville et du lien de confiance avec le citoyen.

Gouvernance

4.23 La gouvernance a pour but de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés comme il faut et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable.



Cadre normatif

4.24 Dans le cas des renseignements personnels, une bonne gouvernance débute par la définition claire des rôles et responsabilités des parties prenantes et des principales pratiques requises par la loi. Elles doivent faire partie d'une politique d'accès aux documents et de protection des renseignements personnels qui est approuvée par le conseil municipal et qui est communiquée à l'ensemble du personnel.

4.25 La Ville, qui collecte des renseignements permettant d'identifier directement ou indirectement une personne physique, doit informer préalablement la personne concernée sur certains points. Ainsi, devront notamment être précisés quel usage sera fait des renseignements collectés, qui y aura accès, comment la personne concernée pourra exercer son droit d'accès ou de rectification et, le cas échéant, porter plainte en cas de manquement. Cette information doit être claire, compréhensible et facilement accessible pour favoriser l'établissement d'un sentiment de confiance.

4.26 Dans les environnements électroniques où les parties ne sont pas en présence l'une de l'autre, elle sera contenue dans les politiques de confidentialité formalisant les engagements de la Ville quant aux renseignements personnels collectés sur un site Web.

Politique de protection des renseignements personnels et du droit d'accès aux documents

4.27 Nous avons observé qu'il n'existe pas à la Ville de Québec de politique ou plan de gouvernance qui vient encadrer le droit d'accès aux documents et la gestion des renseignements personnels et confidentiels collectés à diverses fins et sous diverses formes (papier, informatique, enregistrements vidéo, etc.). Lors de nos visites dans les services rencontrés, il nous est apparu que la loi et ses objectifs envers les citoyens ou membres du personnel ne sont pas communiqués.



Il n’y a pas de fusion complète entre la responsabilité légale et la responsabilité administrative

4.28 En l’absence de politique ou de plan de gouvernance, les rôles et les responsabilités ne sont pas clairement définis au plan administratif pour chacun des intervenants, notamment le conseil municipal, le directeur général, la responsable de la protection des renseignements personnels, les gestionnaires, les détenteurs d’actifs informationnels et les utilisateurs. Cette absence n’est pas sans conséquence. Ainsi, la directrice de la Division de l’accès à l’information et soutien aux arrondissements du SGA est la responsable de l’accès aux documents et de la protection des renseignements personnels et porte, du fait de la délégation par le maire, la responsabilité finale en regard de la loi. Cependant, le greffier, en tant que directeur du SGA, porte dans les faits la responsabilité administrative et décide des objectifs à inclure dans le plan d’affaires de son service. Il n’y a donc pas de fusion complète entre la responsabilité légale et la responsabilité administrative. Sur les dix plus grandes villes du Québec, seules trois, dont Québec, ont choisi de ne pas faire porter la délégation par la plus haute autorité du SGA.

Politique de confidentialité

La Ville se démarque par l’absence de politique de confidentialité

4.29 Le citoyen n’est pas ou peu informé des pratiques de gestion de la Ville en matière de renseignements personnels. La Ville de Québec se démarque des autres grandes villes québécoises par l’absence de politique de confidentialité en préalable à des transactions avec le citoyen. Ces politiques de confidentialité viennent normalement informer le citoyen sur les engagements que la Ville prend dans la collecte et l’utilisation des données personnelles et le traitement concret qui leur est réservé. Elles détaillent, entre autres, les processus de sécurité utilisés.

4.30 Nous avons constaté que la responsable ne fait pas partie de la table des responsables désignés du plan de développement des services en ligne gérée par le Bureau de l’Expérience-client. Ceci a comme impact que les autorisations d’accès aux renseignements personnels divulgués lors de la dispensation de services en ligne et leur protection ne sont pas encadrées, et que l’accès et la protection de ces renseignements sont laissés à la discrétion des employés.

4.31 À titre d’exemple, lors de l’inscription en ligne aux loisirs, aucune mention n’est donnée à l’internaute sur les besoins de la collecte d’informations personnelles aux fins d’identification, tout comme sur les mesures de sécurité prises sur le site Web ni sur la divulgation de ces renseignements personnels aux organismes de loisirs partenaires. À l’inverse, le candidat à la Ville de Québec est informé, lors de l’inscription en ligne aux concours, sur la déclaration de service et sa clause concernant le respect de la loi.



4.32 D'autre part, la Ville réalise annuellement une analyse sur le thème de la confidentialité qui démontre une dégradation de ses résultats depuis 2005.

Comité d'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels

4.33 Le comité d'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels (le comité) a pour rôle de soutenir la responsable dans l'exercice de ses responsabilités et de ses obligations en application de la loi, notamment en regard des objectifs d'encadrement de la protection des renseignements personnels et ceux de sensibilisation et de formation des membres du personnel.

4.34 Il doit commenter et soutenir le plan d'action en matière d'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels, collaborer pour la mise en œuvre d'une culture d'accès au sein du personnel et réaliser tout autre mandat qui peut lui être confié par le conseil municipal.

4.35 Il doit également être consulté sur les mesures particulières à respecter lors de projets ou de sondages recueillant ou utilisant des renseignements personnels de citoyen ou du personnel, de même que sur les mesures particulières à respecter en matière de protection des renseignements personnels relatifs à une technologie de vidéosurveillance.

4.36 Lors de notre vérification, nous avons observé que la création d'un comité était inscrite dans les actions prioritaires du *Plan d'affaires 2012-2015* du SGA, dont un extrait est présenté à l'annexe IV, mais à ce jour, aucun comité n'a été constitué.

Inventaire

Le service n'a pas dressé l'inventaire complet des sources de renseignements personnels de la Ville ni réalisé sa classification

4.37 Le SGA n'a pas dressé l'inventaire complet des sources de renseignements personnels de la Ville ni réalisé sa classification. Lors de notre vérification, la responsable n'avait pas demandé formellement l'inventaire aux unités administratives, sauf au Service des technologies de l'information et des télécommunications. Cependant, la liste fournie par ce dernier reste incomplète, se limitant aux systèmes d'information en production et n'incluant pas les systèmes en développement.



4.38 La Ville dispose d'un système de classement des documents et le SGA a établi un calendrier de conservation de ceux-ci. Cependant, nous avons constaté que dans les faits, il n'est pas respecté uniformément. Nous avons par exemple constaté qu'à la Division de la dotation, de la formation et du développement organisationnel du Service des ressources humaines (SRH), des documents sont conservés au-delà de la période de conservation prévue.

4.39 On peut ajouter à cela l'inexistence d'une cartographie des caméras déployées par la Ville dans le cadre de sa vidéosurveillance d'édifices et de lieux. Il existe une liste d'enregistreurs vidéo pouvant intégrer les images de plusieurs caméras. Elle a été fournie au Service de police, mais pas à la responsable.

On ne peut protéger adéquatement ce que l'on ne connaît pas

4.40 Outre l'écart à la loi qui exige l'établissement des inventaires, l'existence de documents contenant des renseignements personnels ou confidentiels qui échappent à la gestion collective constitue un risque de ne pas en assurer adéquatement la protection, la gestion et l'accès. En effet, on ne peut protéger adéquatement ce que l'on ne connaît pas.

Recommandations

4.41 Nous avons recommandé au Service du greffe et des archives :

- de rédiger et de faire approuver par le conseil municipal une politique de protection des renseignements personnels et d'accès aux documents qui permet de définir les rôles et les responsabilités des différents intervenants et les pratiques essentielles du domaine;
- de finaliser et de faire approuver une politique de confidentialité qui viendra soutenir les orientations de la Ville en regard de la collecte et de l'utilisation des données personnelles des citoyens et des employés, et la rendre accessible;
- de mettre en place un comité de protection des renseignements personnels ou l'associer au comité de sécurité de l'information et de rédiger son plan de gouvernance en la matière, tel qu'inscrits dans le plan d'affaires du Service du greffe et des archives;
- de définir et de mettre en place un processus d'inventaire des renseignements personnels sans égard à leur format, y compris une cartographie des caméras de surveillance, en collaboration avec l'ensemble des unités administratives de la Ville.

Pratiques de gestion



4.42 Toute organisation devant se rendre conforme aux lois et règlements se doit de mettre en place des processus répondant à des principes et à de bonnes pratiques de gestion. En matière de protection des renseignements personnels, le gouvernement a retenu dix grands principes dans la loi que les gestionnaires des services se doivent de connaître et d'appliquer lorsqu'il y a lieu. De plus, ils doivent s'assurer que leur personnel est formé adéquatement et qu'il respecte les pratiques.

4.43 Nous sommes allés vérifier dans certains services comment les grands principes sont appliqués.

Détermination des fins de la collecte

4.44 Partant du principe que seuls les renseignements personnels pertinents et nécessaires à l'obtention d'un service ou d'un bien doivent être collectés, le gestionnaire ou porteur d'un projet doit déterminer quels sont les besoins en termes de collecte.

*Pas de processus
formalisé de
détermination des fins
de la collecte*

4.45 Nous avons constaté qu'il n'y a pas de processus formalisé de détermination des fins de la collecte au sein des services.

4.46 À titre d'exemple, nous pouvons citer le Service de la gestion des immeubles (SGI) qui s'occupe de la mise en place de caméras de surveillance dans les bâtiments de la Ville. Dans son bilan sur l'utilisation de caméras de surveillance par des organismes publics dans les lieux publics, la Commission d'accès à l'information (CAI) rappelle que les images enregistrées dans le cadre d'activités de surveillance sont considérées comme des renseignements nominatifs lorsque les sujets sont reconnaissables et que les images sont enregistrées et conservées. De ce fait, elle a édité des règles qui devraient prévaloir avant toute mise en place de caméras de surveillance et d'enregistrements vidéo qui incluent les éléments à considérer avant d'opter pour la vidéosurveillance et les règles à suivre en matière de collecte pour la limiter à son minimum.



4.47 Nous avons noté qu'il n'y a pas, à la Ville, de responsable de la sécurité physique des lieux de qui devraient relever ces évaluations et autorisations. De plus, la responsable n'est aucunement interpellée ou impliquée de quelque façon que ce soit.

Aucune grille d'évaluation, règle ou processus interne ne vient documenter les besoins de vidéosurveillance

4.48 Lors de notre audit, nous avons constaté que le mandat du SGI se limite à répondre aux gestionnaires requérant leurs services pour mettre en place et supporter les équipements requis. Lorsqu'une demande d'acquisition de caméras est soumise au service, l'équipe responsable présume que l'exercice d'évaluation du besoin et du respect de la vie privée a été réalisé en amont, ce qui n'est pas le cas selon nos constats. Aucune grille d'évaluation, règle ou processus interne ne vient documenter les besoins de vidéosurveillance, que ce soit auprès des divisions demanderesse (loisirs en particulier) ou du SGI ou d'autres requérants. Or, la vidéosurveillance ne devrait intervenir qu'en dernier ressort. Par contre, nous avons constaté sur un échantillonnage de lieux que la présence de vidéosurveillance est bien signalée aux entrées des bâtiments.

Consentement

4.49 En plus de collecter les renseignements personnels nécessaires et pertinents à la réalisation de l'objet, le gestionnaire doit s'assurer du consentement du citoyen qu'il soit explicite ou implicite.

4.50 Le consentement implicite implique que la personne comprend, connaît ou accepte la situation de par le contexte ou grâce à de l'information portée à sa connaissance. Le consentement explicite exige une action du citoyen ou employé (signature, case à cocher) par laquelle il signifie sa compréhension et son consentement. La politique de confidentialité exprime, entre autres, les raisons de la collecte d'un point de vue général.

4.51 Le SRH a un consentement explicite appuyé par un message à sa clientèle et un formulaire à signer lors de la prise de référence. Nous n'avons pas observé de consentements explicites pour certains services qui l'exigeraient.

4.52 En particulier, nous avons observé que lors de l'inscription aux loisirs, aucune mention n'est donnée au citoyen sur la divulgation de ses renseignements personnels aux organismes de loisirs partenaires afin d'obtenir son consentement.



4.53 Cela n'est pas étranger au fait qu'il n'y a pas de politique de confidentialité pour tous les médias (papier, électronique, autre) qui supporterait une harmonisation de la communication du consentement à la collecte, et que la responsable n'est pas impliquée.

Limitation de la collecte

4.54 Selon le code type sur la protection des renseignements personnels de l'Association canadienne de normalisation, l'organisation ne peut recueillir que les renseignements personnels nécessaires aux fins déterminées et doit procéder de façon honnête et licite.

Nous avons ainsi des pratiques hétérogènes au sein d'un même service

4.55 Les fins de la collecte ne faisant pas partie d'un processus de validation, sa limitation n'est pas plus encadrée. Nous avons ainsi constaté des pratiques hétérogènes au sein d'un même service.

4.56 Ainsi, lors de l'inscription aux loisirs, la fiche de collecte de renseignements n'a pas fait l'objet d'une validation aux fins d'en limiter la collecte au plus strict nécessaire. Les fiches à remplir sont bâties pour couvrir le maximum de cas de figure. Par exemple, la date complète de naissance ne devrait pas être demandée dans la plupart des inscriptions pour des activités de loisirs aux adultes (photographie, échecs, etc.) alors que l'année de naissance peut être obligatoire dans un souci de sécurité pour l'inscription à des cours de sport. Par contre, lors de l'utilisation des services d'inscription de loisirs en ligne, l'apparition de la fiche de santé à compléter ne se fait que pour le programme le requérant (vacances-été). Elle traite correctement la collecte du numéro d'assurance sociale, après avoir fait l'objet d'une intervention de la responsable.

4.57 Dans une division des relations avec les citoyens et soutien administratif, nous avons constaté que des documents de demande de permis (neige ou autres) dévoilent trop de renseignements personnels sur le demandeur.

Limitation de l'utilisation

4.58 Selon le code type sur la protection des renseignements personnels de l'Association canadienne de normalisation, les renseignements personnels ne doivent pas être utilisés ou communiqués à des fins autres que celles auxquelles ils ont été recueillis.



Les services n'ont pas entamé de réflexion, avec la responsable, sur un processus

4.59 Tout comme mentionné précédemment, nous avons constaté que les services n'ont pas entamé de réflexion, en collaboration avec la responsable, sur un processus régissant les limites de l'utilisation qu'ils ont des renseignements personnels qu'ils gèrent.

4.60 Aussi, nous avons relevé quelques exemples de déviation aux bonnes pratiques de limitation de l'utilisation.

4.61 Une liste de projets de systèmes en ligne de service client existe. Après revue de chacun des systèmes, certains de ces projets ne répondent pas aux exigences de la loi en termes de limitation d'usage. À titre d'exemple, le Service des finances rend accessibles sur Internet les factures de comptes de taxes sur lesquelles apparaissent des adresses pouvant être des adresses postales différentes de celles versées au rôle d'évaluation. Ce faisant, il divulgue, dans certains cas, des renseignements personnels protégés par la loi.

4.62 Dans le cadre de la vidéosurveillance, l'équipe du SGI, responsable de la mise en place des systèmes de vidéosurveillance et de l'enregistrement, s'occupe des demandes d'accès et d'extraction des images enregistrées. Ce mandat qui est hors du rôle du service lui a été imputé par défaut vu qu'il n'y a pas de responsable de la sécurité physique de qui relèverait normalement cette fonction.

4.63 L'équipe du service est consciente des enjeux de la collecte et de la conservation de tant d'images et elle s'est développée une procédure interne pour répondre aux demandes d'accès aux enregistrements vidéo. Cette procédure n'a pas fait l'objet d'une consultation et d'une acceptation formelle avec la responsable qui a la charge du respect de la loi dans les pratiques de la Ville en termes de vidéosurveillance.

Communication à des tiers

4.64 Afin d'éviter le mauvais usage par des tiers des renseignements personnels qu'elle collecte, la Ville doit communiquer à ses partenaires ses attentes en termes d'utilisation et de protection des renseignements personnels qu'ils pourront être amenés à consulter dans le cadre de leurs services.

4.65 Les clauses de confidentialité dans les contrats qui lient la Ville avec ses fournisseurs font partie des bonnes pratiques et exigences en termes d'obligation de confidentialité. Nous avons cependant constaté que la responsable n'est pas consultée pour la vérification ou l'écriture des clauses de confidentialité, lorsque des renseignements personnels ou confidentiels sont en jeu.



4.66 Aussi, certaines prestations de services imparties restent mal encadrées et nous avons relevé, là encore, des pratiques hétérogènes.

4.67 Par exemple, certains contrats de ménage sous-traités ne prévoient pas de vérification des antécédents du personnel autorisé à rentrer dans les bâtiments de la Ville en dehors des heures de travail, et donc sans surveillance. Il y a là un risque accru que des personnes mal intentionnées puissent accéder à des dossiers confidentiels et/ou personnels.

4.68 Les cas de coopération avec des tiers, relevés à la Division de la dotation, de la formation et du développement organisationnel du SRH, font l'objet d'entente de confidentialité.

4.69 Au niveau des loisirs, les organismes désirant bénéficier du service d'inscription en ligne offert par la Ville auprès des citoyens se voient imposer la signature d'une entente incluant une clause sur les renseignements personnels. Cette entente a fait l'objet d'une révision par le Service des affaires juridiques et constitue un standard pour tous les arrondissements. Cependant, les modalités de reconnaissance des organismes n'incluent pas de clause sur la protection des renseignements personnels pour les organismes pour lesquels la Ville va en collecter.

Exactitude des renseignements recueillis

4.70 Un organisme qui collecte des renseignements personnels doit également s'assurer qu'ils sont aussi exacts, complets et à jour que l'exigent les fins auxquelles ils sont destinés et permettre, le cas échéant, leur rectification.

4.71 De façon générale, nous avons noté l'absence de procédure établie en collaboration avec la responsable en vue d'assurer l'exactitude des données. D'autre part, nous avons testé certains systèmes afin de valider si le citoyen est informé des modalités de rectification des données qu'il transmet. Nous avons constaté l'absence de communication sur le sujet.

Mesures de sécurité

4.72 Un organisme qui collecte des renseignements personnels, quel qu'en soit le motif, doit en assurer la protection physique ou logique.



4.73 L'anonymat est aujourd'hui un luxe difficile à atteindre et pourtant, la loi est une partie de la solution pourvu qu'elle soit respectée. La protection de la vie privée se fait moyennant des coûts de plus en plus importants.

4.74 L'avènement d'Internet, la démocratisation de l'information, le droit de savoir, le phénomène des réseaux sociaux et depuis quelques années, la migration des plateformes d'utilisateurs vers la mobilité entraînent un accroissement des risques et une frénésie vers l'accès à l'information sous toutes ses formes. Les renseignements personnels n'y échappent pas et les contrôles doivent s'adapter, autant à l'environnement logique que social.

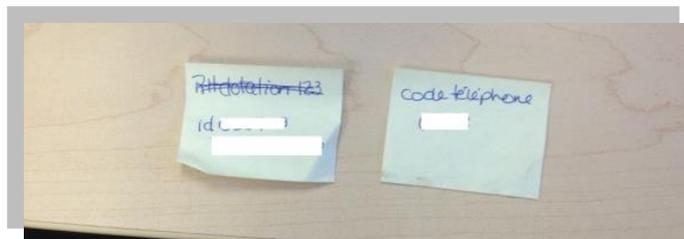
Protection physique

La pratique du « bureau propre » n'est pas connue et appliquée par l'ensemble du personnel

4.75 La bonne pratique dite du « bureau propre » qui veut qu'aucun renseignement personnel ou confidentiel ne soit accessible à des personnes non autorisées sur les bureaux ou dans les environnements de travail n'est pas connue et appliquée par l'ensemble du personnel.

4.76 Certains bâtiments ne disposent pas d'accès restrictifs une fois la porte principale passée. Tous les étages sont accessibles et sans surveillance aux halls d'entrée. Des documents d'évaluation situés dans un classeur non barré à l'entrée de la Division des conseils aux gestionnaires et des relations de travail sont facilement accessibles, car sans surveillance.

4.77 Des tests réalisés dans les bureaux du SRH, des divisions de Culture, loisir et vie communautaire et dans la Division des relations avec les citoyens et soutien administratif des arrondissements de Charlesbourg et de Sainte-Foy — Sillery — Cap-Rouge, en dehors des heures de travail, ont permis de mettre en lumière de nombreuses lacunes. Parmi les constats, des mots de passe avec identifiant ont été trouvés facilement.



Photographie volontairement tronquée



4.78 De nombreux dossiers non verrouillés contenaient des données personnelles et confidentielles (dossiers d'employés, données de retraite, fiches d'inscription aux loisirs avec fiches de santé, etc.).



4.79 Sur les bureaux mêmes, nous avons trouvé, en attente de traitement, des dossiers de personnel, des chèques annulés et autres renseignements à caractère confidentiel. L'accès à ces données par une personne mal intentionnée pourrait donner lieu à un vol d'identité.

4.80 Le bureau de poste et de la messagerie de la Ville collecte le courrier lors de deux tournées dont les parcours sont accessibles sur le site intranet de la Ville. Deux employés effectuent les parcours en avant-midi et en après-midi. Lors de notre vérification, nous avons accompagné l'un des messagers en matinée. Nous avons pu constater que la majorité des points de collecte est équipée de boîtes à dépôt et retrait placées en lieux sûrs ou sécurisées par cadenas. Cependant, dans un petit nombre d'édifices (4 sur 30), le courrier à ramasser est déposé sur des comptoirs accessibles au grand public et sans surveillance.

Protection logique

4.81 Notre audit a permis d'identifier les principales sources de renseignements personnels et confidentiels et d'isoler un groupe de systèmes d'information qui soutiennent les opérations des différents services à la clientèle, tout comme certains processus essentiels à la mise en place et au suivi de mesures de protection. Nous y retrouvons les applications soutenant la gestion des requêtes de citoyens, les loisirs, la cour municipale, l'évaluation municipale, la police, les finances de la Ville. Nous avons également considéré les processus de gestion de l'identité et des accès, de développement ou d'intégration d'applications et la gestion des incidents de sécurité associée aux renseignements personnels.



4.82 Notre vérification a pu mettre en lumière des lacunes au niveau des contrôles que l'on devrait retrouver, de la gestion des accès logiques pour le personnel qui en a besoin dans le cadre de ses fonctions, de la sécurité lors du développement et de la gestion des incidents de sécurité associés à la protection des renseignements personnels.

La Ville procède à un déploiement d'un nouveau processus de gestion de l'identité et des accès

4.83 La Ville procède actuellement à un déploiement d'un nouveau processus de gestion de l'identité et des accès en réponse à des recommandations antérieures. Nos observations nous ont permis de constater que le processus en cours de déploiement est supporté par une directive sur la gestion des accès (juin 2012). Nos observations nous ont permis de constater qu'au niveau du réseau informatique et financier, plusieurs contrôles ont été améliorés, mais il y a encore place à amélioration.

4.84 Cependant, dans plusieurs systèmes opérationnels, tels les loisirs, les accès aux applications doivent être révisés en profondeur pour régulariser la situation. Notre échantillonnage a démontré que la plupart des applications opérationnelles ont les mêmes problèmes, soit des accès trop larges pour les fonctions des utilisateurs, des comptes actifs alors que les gens ont quitté la Ville (retraite, départ, maladie, etc.), des groupes d'accès non acceptables, des faiblesses des mots de passe et autres.

4.85 Nos observations nous ont permis de constater plusieurs défaillances en ce qui concerne une méthodologie commune et des normes transversales de protection qui sont absentes. Des analyses de risques sont réalisées tout au long du projet. Cependant, les analyses de risques des processus et de l'information impliquant des renseignements personnels ne sont pas réalisées et appuyées par une méthodologie en avant-projet. D'autre part, dans tous les cas de développement ou d'intégration d'applications, excluant le système de soutien au citoyen, il n'y a pas d'anonymisation des données et les développeurs peuvent ainsi visualiser des données sensibles ou personnelles.

Le service a mis en place et maintient un processus structuré de gestion des incidents de sécurité

4.86 Le Service des technologies de l'information et des télécommunications a mis en place et maintient un processus structuré de gestion des incidents de sécurité qui est surveillé par le responsable de la sécurité de l'information numérique. Le processus inclut un processus de déclaration, de confirmation, une classification des incidents et l'ensemble des activités requises pour les gérer et les rapporter aux niveaux supérieurs en fonction de leur sévérité. Il inclut un registre consignait l'ensemble des incidents et des actions faites. Cependant, la responsable n'a aucun registre des incidents de protection des renseignements personnels, ni de processus établi pour la résolution d'incidents autres que numériques.



Conservation et destruction

4.87 La Ville ne doit conserver les renseignements personnels qu'aussi longtemps que nécessaire pour la réalisation des fins déterminées, et prendre les mesures nécessaires à leur destruction.

4.88 Nous avons constaté que la Ville conserve ses documents selon le calendrier de conservation établi par le SGA. Cependant, tout renseignement personnel non inventorié échappe à cette gestion. Dans les services, nous avons pu relever de bonnes et de mauvaises pratiques en matière de conservation et de destruction des renseignements.

4.89 Ainsi, nous avons constaté que les fiches d'inscription pour les loisirs sont prévues être conservées sept ans, selon le calendrier de conservation de la Ville. Pourtant, plusieurs activités n'ont qu'une durée saisonnière.

4.90 Par contre, le service en ligne d'inscription aux loisirs a bien pris en compte la nécessité de la destruction des numéros d'assurance sociale une fois, les reçus fiscaux émis.

Les services visités sont équipés pour la collecte et la destruction des documents sensibles

4.91 Parmi d'autres bonnes pratiques observées, nous avons noté que tous les services visités sont équipés de bacs de recyclage et de déchiqueteuses ou de bacs cadenassés pour la collecte et la destruction des documents sensibles. À la Division de la gestion des documents et des archives, la destruction des documents sensibles se fait sur place par le prestataire de services. Le contenu des bacs est vidé dans un camion équipé d'une déchiqueteuse sous la surveillance et la collaboration des employés de la Ville. Ainsi, seuls les documents détruits sortent des locaux.

Possibilité de porter plainte

4.92 Un organisme qui collecte des renseignements personnels doit permettre aux personnes de porter plainte sur le non-respect des principes qui doivent régir le traitement des renseignements personnels détenus à leur égard.



4.93 Tout citoyen de la Ville peut porter plainte à la Division des relations avec les citoyens et soutien administratif de son arrondissement, quel que soit le thème de sa plainte. Ainsi, toute plainte relative à un défaut d'utilisation, de collecte, de protection ou de divulgation de renseignements personnels peut être enregistrée dans le système Sés@me ou RMS de la Ville. Tout citoyen peut aussi utiliser le canal de la CAI pour porter plainte. Cependant, il n'en est pas informé en amont des utilisations de service. De plus, aucune des interfaces à la disposition du citoyen n'indique le nom et les coordonnées de la responsable et son rôle en dehors du droit d'accès.

4.94 De même, l'employé ne se voit donner aucune indication sur ses droits, en regard de la gestion qui est faite par la Ville des renseignements personnels le concernant et les moyens de porter plainte.

Formation et sensibilisation

4.95 Le facteur humain est un des éléments qui explique l'hétérogénéité des pratiques observées et décrites précédemment, d'où l'importance de former et sensibiliser les gens en continu.

4.96 Or, nous avons constaté l'absence d'un plan de sensibilisation et de formation global.

4.97 Lors de nos tests, nous n'avons pas observé la présence de notes, affiches, blogues, ou autres moyens de communication employés pour faire des rappels sur la protection des renseignements personnels.

4.98 Le seul outil disponible à la compréhension et à la communication sur la protection des renseignements personnels est le guide de la responsable. Le guide est disponible à la lecture et au téléchargement sous un lien qui ne correspond pas à celui indiqué dans la version papier.

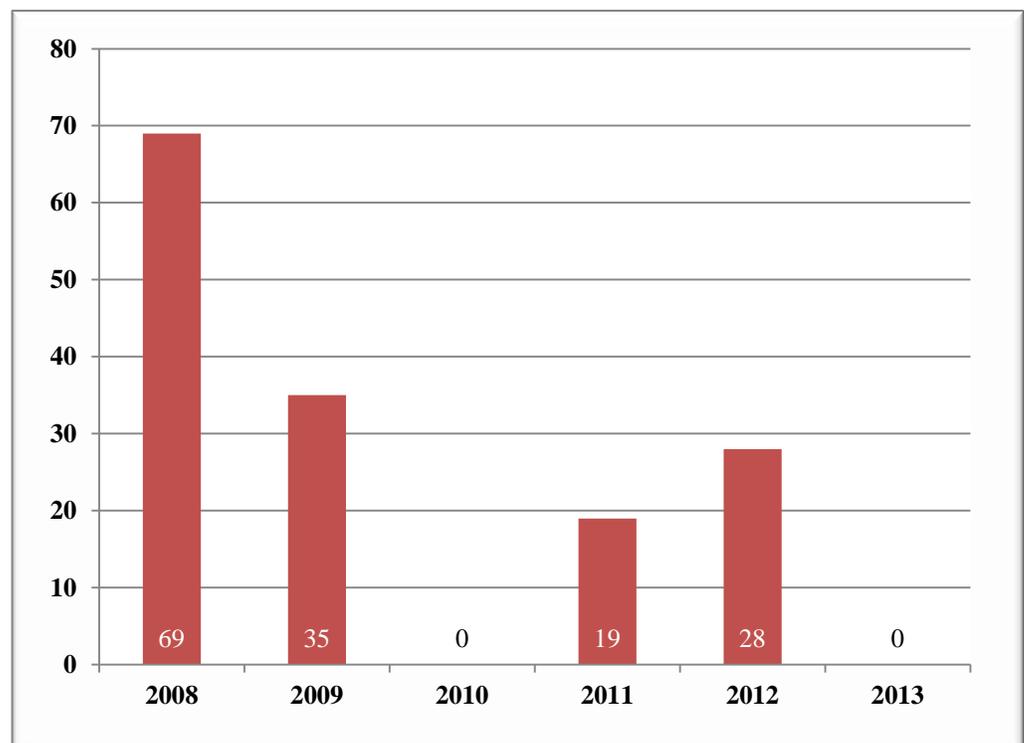
4.99 Une étude des derniers chiffres de formation montre que depuis 2008, peu de personnes ont été formées (graphique 3). Lors de nos entrevues, plus de la moitié des directeurs rencontrés, hors ceux du SGA, ne connaissait ni le guide de la responsable ni la formation qu'elle donne. Un seul gestionnaire sur trois questionnés au SRH s'était autoformé à la protection des renseignements personnels avec le guide. Or la Ville a récemment fait l'objet d'une plainte concernant la divulgation non autorisée de renseignements personnels d'un employé. Cette plainte a été jugée partiellement fondée par la CAI en raison du fait que des informations personnelles avaient été transmises à une personne non autorisée. La Ville se doit de « *s'assurer que ses directives en matière d'accès à des renseignements personnels par ses gestionnaires et ses employés soient conformes aux dispositions de l'article 62 de la Loi sur*



l'accès » et « *que ces directives soient diffusées auprès des gestionnaires et employés* » afin d'éviter de telles divulgations.

GRAPHIQUE 3

Nombre d'employés formés sur la protection des renseignements personnels et le droit d'accès aux documents



Source : Service des ressources humaines



Le Bureau de l'Expérience-client n'avait pas inclus dans les cibles de formation les employés des loisirs et ceux du SRH

4.100 Lors de nos travaux, nous avons pu déterminer que le Bureau de l'Expérience-client, qui gère les inscriptions et les sessions de formation produites par la responsable sur son guide et son application, n'avait pas inclus dans les cibles de formation les employés des loisirs et ceux du SRH.

Recommandations

4.101 Nous avons recommandé au Service du greffe et des archives :

- d'évaluer et de mettre en place un processus de protection des renseignements personnels pour supporter :
 - les fins de la collecte,
 - la limitation de la collecte,
 - le besoin de consentement explicite ou implicite,
 - la limitation de l'utilisation,
 - l'exactitude des renseignements,
 - la conservation et la destruction;
- en collaboration avec les services concernés, d'appliquer le processus aux services existants et impliquant des transactions avec les citoyens et les employés;
- de réévaluer avec les différents services concernés les différents contrats impliquant des clauses de confidentialité et de les faire appliquer;
- d'élaborer et d'implanter, en collaboration avec les services concernés, des bonnes pratiques de protection des documents de travail (dites pratiques du bureau propre) et du courrier avant la collecte et de s'assurer que ces pratiques font l'objet de contrôles;
- de s'assurer que les services ayant des systèmes d'information contenant des renseignements personnels revoient leurs accès pour en assurer la protection;
- de définir les besoins de la responsable de la protection des renseignements personnels en ce qui concerne le processus et le registre d'incidents de sécurité liés aux renseignements personnels et d'évaluer la possibilité de s'arrimer avec le Service des technologies de l'information et des télécommunications;



- de diriger les citoyens et les employés vers un canal officiel d'enregistrement des plaintes en regard des renseignements personnels et d'élaborer un plan de communication permettant de les informer plus ouvertement sur leurs droits et les moyens de porter plainte;
- de définir et de mettre en place un plan pluriannuel de formation et de sensibilisation à l'intention des gestionnaires et employés préalablement ciblés selon les risques.

4.102 Nous avons recommandé au Service des technologies de l'information et des télécommunications :

- de collaborer avec les différents services à la révision des accès des différents systèmes opérationnels contenant des renseignements personnels et de renforcer les mots de passe lorsqu'il y a lieu;
- de poursuivre la mise en place et le déploiement du processus de gestion de l'identité et des accès et de l'étendre aux systèmes opérationnels contenant des renseignements personnels;
- de mettre en place une méthodologie d'analyse de risques qui sera applicable tant pour les avant-projets impliquant des renseignements personnels que pour les processus les soutenant;
- de mettre en place une méthodologie de développement ou d'intégration technologique qui inclut les normes transversales de sécurité applicables et la gestion de la qualité;
- de mettre en place un processus et des outils pour l'anonymisation des données utilisées pour des fins de tests.

Droit et demandes d'accès

4.103 La loi prévoit que toute personne physique ou morale peut faire une demande d'accès à des documents détenus par la Ville. Cependant, elle définit aussi des restrictions à ce droit et c'est la responsable qui détermine l'accessibilité des renseignements et des documents. La Ville doit répondre dans un délai de 20 jours pouvant être prolongé de 10 jours.

4.104 La Division de l'accès à l'information et soutien aux arrondissements dispose de moyens en termes d'employés équivalent temps complet de 2,5 postes, plus la responsable. D'autre part, un outil basé sur un chiffrier est utilisé pour suivre les demandes.



4.105 Le processus de traitement des demandes d'accès est documenté au sein de la Division de l'accès à l'information et soutien aux arrondissements. Les demandes verbales qui peuvent être formulées directement au service, si elles concernent des documents qui ne sont pas notoirement à caractère public, sont redirigées de façon à être déposées par écrit auprès de la responsable. Pour faire suite à la réception d'une demande, les assistantes de la responsable s'occupent de l'ouverture du dossier et de l'envoi d'un accusé de réception. Le dossier est ensuite analysé et les pièces demandées aux services concernés. La responsable a demandé et obtenu une liste de répondants dans les services afin d'obtenir les documents exigés.

4.106 La responsable, une fois les documents identifiés, se charge de l'examen pour rendre sa décision de diffusion. Le demandeur doit être informé des motifs de refus par courrier. Lors de notre vérification, nous avons consulté quelques dossiers et constaté qu'en plus des courriers de motivation des refus, la responsable annexe une copie des articles cités afin de rendre sa décision plus compréhensible des profanes.

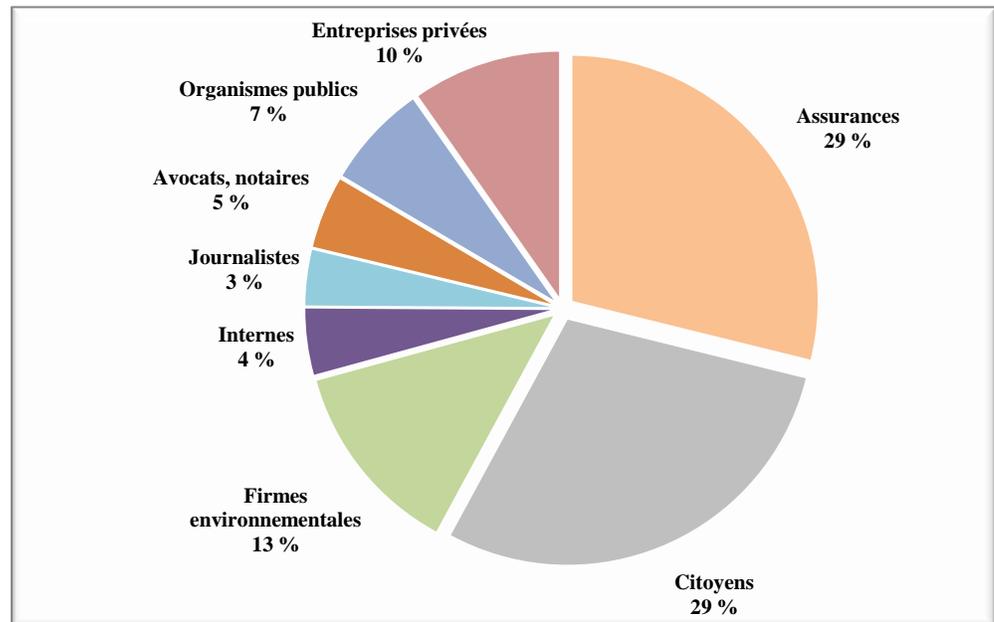
4.107 La division de l'accès à l'information a déjà fait l'objet d'une vérification par la CAI pour ses activités de 2009, 2010 et 2011. Le rapport a été produit en avril 2013. Ce rapport se conclut par deux recommandations. La première concerne la tenue de statistiques en regard de la provenance des demandes d'accès reçues et des motifs de refus par catégorie.

4.108 Cette recommandation a été partiellement suivie puisque les tableaux d'enregistrement des demandes d'accès ont été modifiés afin de faire apparaître la provenance. Cependant, les motifs de refus ne sont pas consignés rendant difficile l'établissement de statistiques. Le graphique 4 montre la répartition de la provenance des demandes d'accès pour les 2 960 demandes de 2013.



GRAPHIQUE 4

Provenance des demandes d'accès pour 2013



Source : Service du greffe et des archives

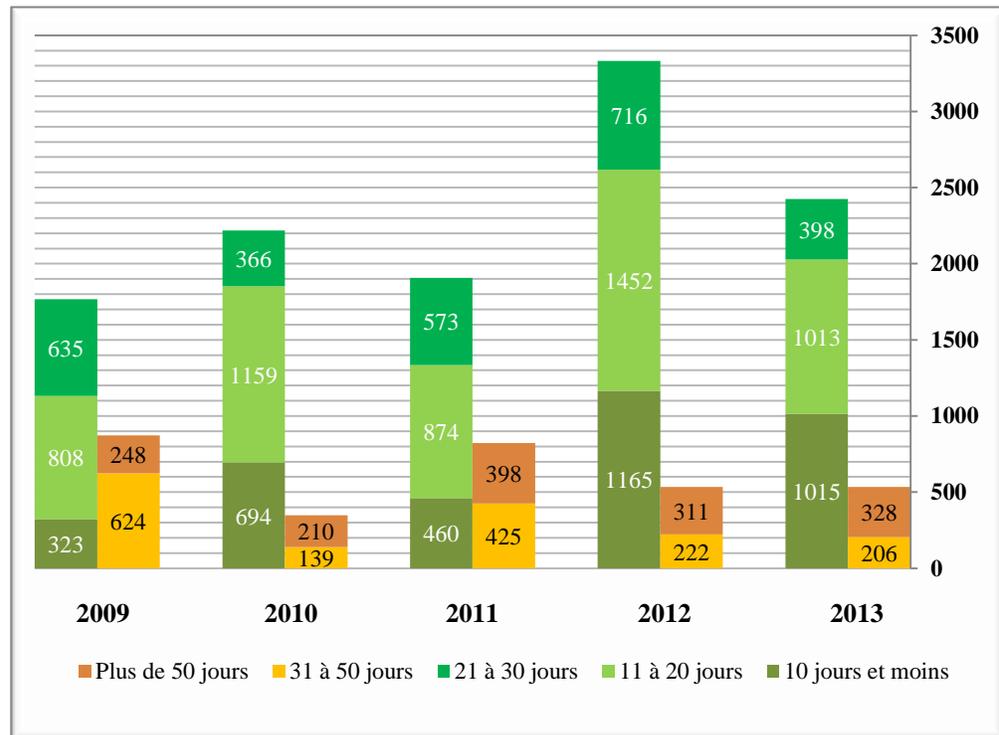
Il n'y a pas de compilation ni de suivi des raisons du retard de réponse

4.109 La deuxième recommandation de la commission demande de prendre des mesures nécessaires pour répondre aux demandes d'accès à l'intérieur du délai prescrit par la loi. Selon les graphiques 5 et 6 ci-dessous, une partie des demandes réclame plus de temps que prévu par la loi. En 2013, sur 534 cas hors délai, dans 53 dossiers, les documents ont mis plus de 30 jours à arriver à la Division de l'accès à l'information et soutien aux arrondissements et dans plus de 150 cas, aucun document n'a été transmis. Malheureusement, nous avons constaté lors de notre vérification qu'il n'y a pas de compilation ni de suivi des raisons du retard de réponse ou de la non-fermeture des dossiers. L'analyse de cette information pourrait permettre de cibler des améliorations à apporter au processus pour diminuer les délais.



GRAPHIQUE 5

Délais de réponse aux demandes d'accès pour les années 2009 à 2013

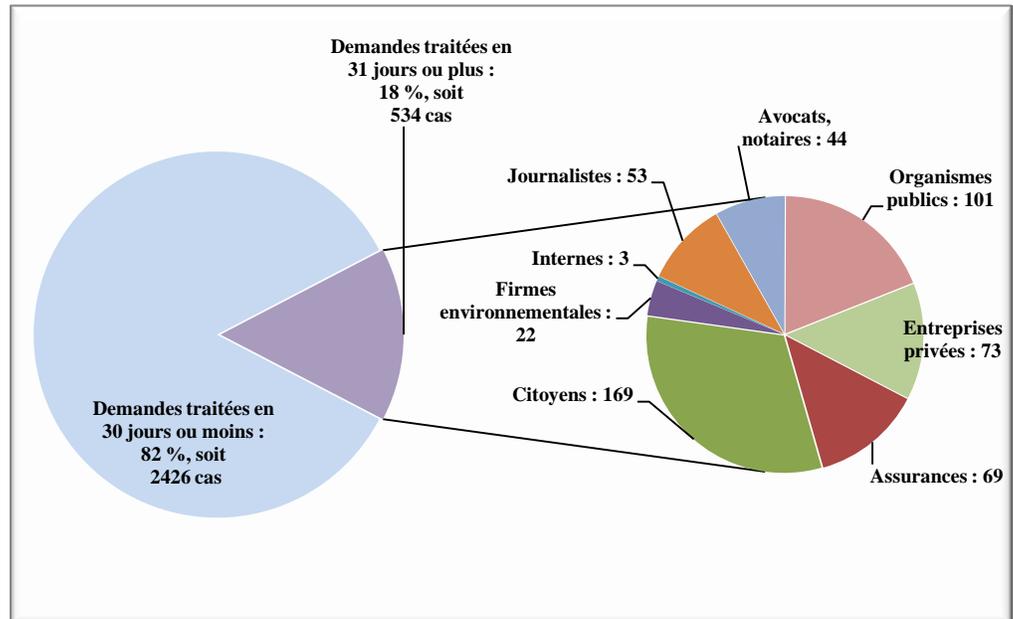


Source : Service du greffe et des archives



GRAPHIQUE 6

Délais de réponse aux demandes d'accès par provenance pour l'année 2013



Source : Service du greffe et des archives

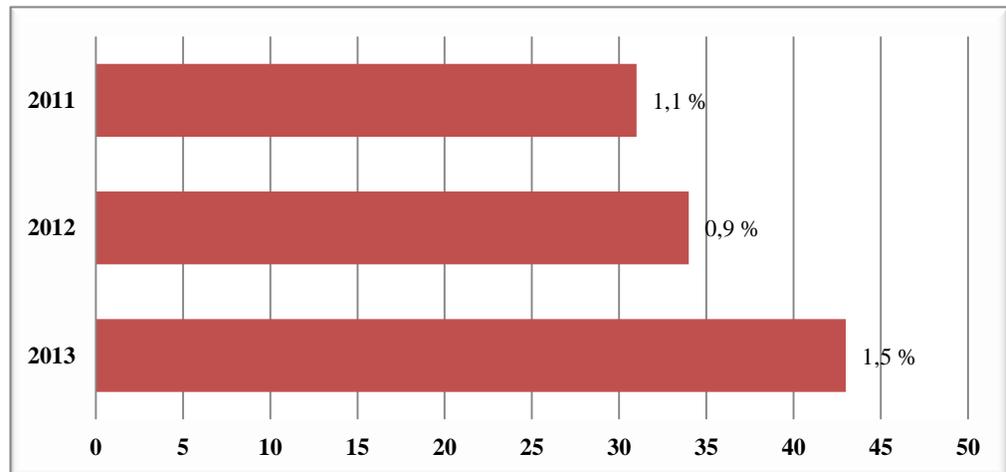
4.110 D'autre part, comme illustré dans le graphique 7, la proportion des cas portés à l'attention de la CAI a été de 1,5 % de l'ensemble des cas enregistrés en 2013.

4.111 Les rectifications sont faites au cas par cas, les décisions de la CAI étant portées le plus souvent sur le choix des documents transmis et ceux retenus par la responsable dans le cadre du droit d'accès à l'information. Un cas cependant nécessite une analyse et un plan d'action de la part de la Ville, car il s'agit d'un cas de mauvaise divulgation de renseignements personnels au sein des services



GRAPHIQUE 7

Nombre de cas portés devant la Commission d'accès à l'information



Source : Service du greffe et des archives

Recommandations

4.112 Nous avons recommandé au Service du greffe et des archives :

- de consigner les motifs de refus dans l'outil informatique aux fins de reddition de comptes;
- de consigner les motifs de retard dans les réponses aux fins d'amélioration continue et d'optimisation du processus de réponse aux demandes d'accès aux documents.

Reddition de comptes

4.113 La reddition de comptes n'est pas une obligation légale, mais l'outil indispensable à l'amélioration continue. Sans reddition de comptes sur des indicateurs bien choisis, il ne peut y avoir une bonne connaissance de l'état des lieux et des besoins d'amélioration.



4.114 En termes de protection des renseignements personnels et du droit d'accès aux documents, les seuls éléments donnant lieu à une reddition de comptes sont ceux prévus par le plan d'affaires du SGA.

4.115 En ce qui a trait au droit d'accès aux documents, nous avons constaté qu'il y a de l'information qui est compilée et des statistiques qui sont établies (délais, provenance, refus, demande de révision, etc.). Le niveau de conformité est chiffré en termes de délais et il est présenté dans le bilan du plan d'affaires du SGA (annexe III).

4.116 Pour ce qui est de la protection des renseignements personnels à la Ville, le bilan vérifié contient des renseignements sur l'avancement des actions prioritaires du plan d'affaires du SGA. Cependant, nous avons constaté que le bilan n'intègre pas d'évaluation en fonction des principes qui sont repris dans la loi tels la limitation de la collecte et le consentement. Cela n'est pas étranger au fait qu'il n'existe pas des objectifs, des cibles et des indicateurs pour apprécier les effets des actions selon les principes.

Recommandation

4.117 Nous avons recommandé au Service du greffe et des archives de déterminer des objectifs, des cibles et des indicateurs, notamment pour apprécier les effets des actions selon les principes de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et d'en rendre compte.

Commentaires du Service du greffe et des archives, en date du 18 juin 2014

« Nous avons pris connaissance du rapport et des recommandations formulées et nous sommes en accord avec son contenu. Ce rapport nous offre l'opportunité d'améliorer nos processus d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. »



Si aucun incident majeur relié à la protection des renseignements personnels n'a été porté à notre connaissance par le passé, nous sommes conscients que l'usage grandissant des technologies de l'information occasionne une augmentation des renseignements personnels échangés et collectés. Un encadrement rigoureux doit donc être mis en œuvre pour éviter tout incident potentiel pouvant miner la confiance des citoyens à l'égard de la sécurité et de la gestion des renseignements personnels qu'ils communiquent à la Ville pour obtenir des services municipaux.

Des actions en ce sens sont d'ailleurs inscrites au Plan d'affaires 2012-2015 du Service du greffe et des archives dont la création d'un comité de gouvernance en protection des renseignements personnels et l'adoption d'une politique de confidentialité.

La qualité de nos services repose en bonne partie sur des relations efficaces avec les unités administratives. L'amélioration de cette collaboration repose notamment sur une meilleure connaissance par les employés municipaux du rôle de la responsable de l'accès et des règles applicables en matière de protection des renseignements personnels et d'accès à l'information. Pour atteindre cet objectif, la formation des employés est l'un des moyens à privilégier. D'ailleurs, entre 2005 et 2008, environ 2 500 employés ont assisté à une séance de formation dispensée par la responsable de l'accès à l'information de la Ville. Cette vaste activité de formation avait donné des résultats probants. Depuis lors, suite à l'embauche de plusieurs nouveaux employés, nous estimons que le contexte est propice à dispenser une nouvelle formation d'envergure aux employés municipaux sur les principales règles d'accès et de protection des renseignements personnels.

En ce qui concerne le processus de traitement des demandes d'accès à l'information, malgré le grand nombre de demandes annuellement, nous souhaitons améliorer nos méthodes pour favoriser encore davantage la collaboration des différentes unités administratives afin de réduire les délais et la qualité du traitement des demandes. À cet égard, nous voulons mieux documenter les raisons des délais rencontrés lors du traitement des demandes dans le but de les réduire.

Un plan d'action sera proposé pour tenter de répondre aux recommandations contenues dans ce rapport en fonction des ressources disponibles. »



Commentaires du Bureau de l'Expérience-client, en date du 2 juillet 2014

« La protection de la vie privée et des renseignements personnels est un sujet hautement important et sensible pour le citoyen. Le Bureau de l'Expérience-client reçoit positivement les recommandations du vérificateur général et offre son entière collaboration à la responsable de l'accès aux documents et à la protection des renseignements personnels notamment en ce qui concerne la participation à un comité de protection des renseignements personnels, la sensibilisation et la formation du personnel, l'élaboration et la promotion de la politique de confidentialité auprès des citoyens.

Plus particulièrement, nous prenons note de votre conclusion concernant la participation de la responsable de l'accès aux documents et à la protection des renseignements personnels à la table des responsables désignés du plan de développement des services en ligne. Nous sommes d'accord avec votre recommandation. »

Résumé des commentaires de l'Arrondissement de Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge, en date du 4 juillet 2014

« L'équipe Web, en collaboration avec la pilote du projet, va revoir la façon d'informer le citoyen du traitement des données personnelles sur Mes loisirs en ligne. Le tout devrait être corrigé pour la prochaine session d'inscription (automne 2014) afin de se conformer à la loi.

Il est peut-être possible de faire bloquer des champs dans Ludik pour certains profils d'utilisateurs. Par exemple, seules les personnes qui travaillent à la saisie pourraient voir certains champs (date de naissance, numéro d'assurance sociale).

En ce qui concerne la division des Relations avec les citoyens et soutien administratif (RCSA), nous avons apporté les correctifs requis.

Pour la protection physique des données personnelles, nous sommes conscients que nous avons un peu de travail à faire. Les mesures correctives sont en cours de réalisation.

Nous croyons qu'un rappel de l'existence du guide des employés concernant l'accès aux documents et la protection des renseignements personnels devrait être fait à tous les employés. »



Commentaires du Service des approvisionnements, en date du 18 juin 2014

« Nous n'avons aucun commentaire à vous transmettre. »

Commentaires du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire, en date du 18 juin 2014

« Nous n'avons aucun commentaire à vous transmettre. »

Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 26 juin 2014

« Le seul commentaire de notre part est que nous sommes présentement dans la démarche de recruter un coordonnateur en sécurité physique pour notre service.

Ses fonctions incluront les demandes de renseignements sur les accès et les images prises par nos caméras. »

Commentaires du Service des finances, en date du 27 juin 2014

« À la suite de vérifications auprès des personnes compétentes, il s'avère que les adresses figurant sur les factures de taxes n'auraient pas dû y être. Conséquemment, les adresses apparaissant sur les factures de taxes, disponibles sur le site Internet de la Ville, ont été retirées il y a un peu plus d'un mois. »

Commentaires du Service des ressources humaines, en date du 3 juillet 2014

« Je suis conforté que les pratiques de gestion du SRH rencontrent en grande partie les règles de l'art, je n'ai pas d'autres commentaires à propos du rapport. »



Résumé des commentaires du Service des technologies de l'information et des télécommunications, en date du 11 juillet 2014

« Le Service des TIT, pour améliorer ses pratiques de gestion de la sécurité et des risques informationnels, aligne ses façons de faire sur des référentiels reconnus en TI dont, notamment : les standards ISO27000, ITIL (Bibliothèque de l'infrastructure des technologies de l'information), CobiT (Cadre de référence de contrôle de la gouvernance des SI) etc.

Dans ce contexte, les audits du vérificateur général constituent, pour le Service des TIT, une opportunité importante d'amélioration de nos façons de faire. Une attention particulière a été portée sur les constats et les recommandations de ces rapports. Certaines recommandations ont déjà été mises en œuvre, d'autres sont en cours de réalisation et les autres feront l'objet d'un plan d'action pour être prises en charge en collaboration avec les autres services concernés.

Le rapport du vérificateur général constitue, pour le Service des TIT, un levier vers l'atteinte des standards de qualité d'une organisation de l'envergure de la Ville de Québec. La direction du Service des TIT a transmis son plan d'action pour la prise en charge des recommandations sous sa responsabilité.

En conclusion, nous allons poursuivre nos efforts, avec l'appui de la Direction générale et en collaboration avec les autres services concernés, pour mettre en œuvre les recommandations du vérificateur général. »



ANNEXE I

Les dix grands principes de l'Association canadienne de normalisation

Responsabilité : Une organisation est responsable des renseignements personnels dont elle a la gestion et doit désigner une ou des personnes qui devront s'assurer du respect des principes énoncés ci-dessous.

Détermination des fins de la collecte des renseignements : Les fins auxquelles des renseignements personnels sont recueillis doivent être déterminées par l'organisation avant la collecte ou au moment de celle-ci.

Consentement : Toute personne doit être informée de toute collecte, utilisation ou communication de renseignements personnels qui la concernent et y consentir, à moins qu'il ne soit pas approprié de le faire.

Limitation de la collecte : L'organisation ne peut recueillir que les renseignements personnels nécessaires aux fins déterminées et doit procéder de façon honnête et licite.

Limitation de l'utilisation, de la communication et de la conservation : Les renseignements personnels ne doivent pas être utilisés ou communiqués à des fins autres que celles auxquelles ils ont été recueillis à moins que la personne concernée n'y consente ou que la loi ne l'exige. On ne doit conserver les renseignements personnels qu'aussi longtemps que nécessaire pour la réalisation des fins déterminées.

Exactitude : Les renseignements personnels doivent être aussi exacts, complets et à jour que l'exigent les fins auxquelles ils sont destinés.

Mesures de sécurité : Les renseignements personnels doivent être protégés au moyen de mesures de sécurité correspondant à leur degré de sensibilité.

Transparence : Une organisation doit faire en sorte que des renseignements précis sur ses politiques et ses pratiques concernant la gestion des renseignements personnels soient facilement accessibles à toute personne.

Accès aux renseignements personnels : Une organisation doit informer toute personne qui en fait la demande de l'existence de renseignements personnels qui la concernent, de l'usage qui en est fait et du fait qu'ils ont été communiqués à des tiers, et lui permettre de les consulter. Il sera aussi possible de contester l'exactitude et l'intégralité des renseignements et d'y faire apporter les corrections appropriées.

Possibilité de porter plainte à l'égard du non-respect des principes : Toute personne doit être en mesure de se plaindre du non-respect des principes énoncés ci-dessus en communiquant avec la ou les personnes responsables de les faire respecter au sein de l'organisation concernée.



ANNEXE II

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et sur l'application des dix grands principes de pratiques qui découlent des lignes directrices de l'OCDE et qui ont été élaborées par l'Association canadienne de normalisation dans son code type sur la protection des renseignements personnels qui a été reconnu en tant que norme nationale en 1996.

Objectif de vérification

S'assurer qu'à l'égard de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels, l'Administration s'est dotée d'une politique répondant aux exigences législatives en ce domaine, que son contenu soit connu des principaux intervenants et qu'elle ait attribué la responsabilité de son évaluation et de sa reddition de comptes à un gestionnaire dont les pouvoirs lui permettent d'apporter des correctifs, s'il y a lieu.

Critères de vérification :

- L'Administration a mis en place une politique répondant aux exigences de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, de la *Charte des droits et libertés de la personne* et des lignes de l'OCDE en cette matière.
- La politique prévoit les rôles et les responsabilités des différents intervenants.
- L'Administration informe les citoyens du contenu de sa politique et de ses pratiques de gestion à l'égard de l'accès aux documents publics et à la protection des renseignements personnels et de la vie privée.
- La politique et les conséquences de son non-respect sont communiquées annuellement aux employés des services responsables de la collecte, de l'utilisation, de la conservation, de la divulgation et de la destruction des renseignements personnels.
- Des mesures de sensibilisation portant sur la protection des renseignements personnels, le respect de la vie privée et l'accès aux documents sont mises en place et diffusées auprès des employés de la Ville.
- La politique est communiquée aux tiers, dont les citoyens et les fournisseurs de la Ville.
- L'Administration a réalisé l'inventaire et la classification des renseignements personnels pour l'ensemble des processus manuels et informatisés afférents au traitement des renseignements personnels. Cet inventaire inclut l'information sous toutes ses formes de support disponible (papier, numérique, vidéo et photo).



- Le classement des documents en permet le repérage rapidement et des listes sont produites pour en faciliter l'exécution.

Objectif de vérification

S'assurer que l'Administration prend les mesures afin de permettre l'exactitude des renseignements personnels, d'en limiter la collecte et l'utilisation aux fins appropriées, d'obtenir le consentement des personnes, lorsque requis, de ne les conserver que le temps nécessaire et de les détruire par des moyens adéquats.

Critères de vérification :

- L'Administration définit clairement les buts de la collecte, en informe les citoyens et les employés et obtient leur consentement.
- L'Administration limite la collecte des renseignements personnels uniquement aux exigences de ses besoins.
- Les renseignements personnels ne sont communiqués à des tiers que pour les fins décrites dans l'avis de confidentialité et pour lesquelles le citoyen et l'employé ont donné leur consentement.
- Les renseignements personnels ne sont communiqués qu'aux tiers qui ont conclu des accords avec la Ville, lesquels stipulent qu'ils doivent protéger les renseignements personnels d'une manière compatible avec les aspects pertinents de la politique de la Ville.
- Les renseignements personnels sont conservés uniquement le temps nécessaire pour remplir les objectifs définis et ils sont détruits de façon sécuritaire à la fin de leur vie utile.
- La Ville doit permettre aux citoyens et aux employés l'accès aux renseignements personnels qu'elle détient à leur égard afin que ces derniers puissent s'assurer de leur exactitude et corriger, s'il y a lieu, leur contenu.
- La Ville permet aux citoyens et aux employés de porter plainte par des procédures appropriées.

Objectif de vérification

S'assurer que l'Administration protège les renseignements personnels, quel que soit leur support, contre la perte, le vol, l'usage inapproprié, les accès non autorisés, la divulgation, la modification et la destruction.



Critères de vérification :

- L'Administration met en place des mécanismes de sécurité et de contrôle de nature administrative, technique et physique pour protéger les renseignements personnels contre la perte, le vol, l'usage inapproprié, les accès non autorisés, la divulgation, la modification et la destruction.
- Des contrôles adéquats sont appliqués pour protéger les renseignements personnels lorsqu'ils sont transmis par courrier ou par d'autres moyens physiques.
- L'Administration met en place un programme qui comprend des mécanismes de sécurité et de contrôles administratifs et logiques pour protéger les renseignements personnels contre la perte, le vol, l'usage inapproprié, les accès non autorisés, la divulgation, la modification et la destruction.
- Un processus de gestion des incidents est en place et il permet de gérer les bris de sécurité afférents aux renseignements personnels de façon à en assurer la protection. Toutes les activités relatives à la gestion des incidents sont documentées à un niveau approprié et elles sont conservées pour des fins de vérification.
- Des contrôles permettent la protection des renseignements personnels dès la conception des systèmes d'information et tout au long du développement.
- Des procédures sont mises en place afin d'interdire l'utilisation de renseignements personnels dans les environnements informatiques de test et de développement.
- Des contrôles restreignent les accès aux renseignements personnels uniquement aux personnes autorisées.
- Les renseignements personnels recueillis et transmis par Internet sur des réseaux publics non sécurisés et sur des réseaux sans fil sont protégés par des technologies de chiffrement pour le transfert et la réception des renseignements personnels.
- Des règles d'utilisation assurent la protection de la vie privée lors de l'utilisation de vidéosurveillance.

Objectif de vérification

S'assurer que la responsable de l'accès aux documents répond efficacement à toute demande qui lui est faite en vertu de la loi et de ses différentes dispositions.

Critères de vérification :

- Les employés et les gestionnaires sont en mesure de juger, s'il y a lieu, de faire intervenir dans les demandes qui leur sont présentées l'intervention de la responsable de l'accès aux documents.



- Les délais de réponse imposés par la loi sont respectés.
- Un processus doit être mis en place pour enregistrer les demandes d'accès aux documents et les différentes étapes de leur traitement.
- Tout refus d'accès aux documents est consigné en indiquant les motifs à l'appui justifiant le refus.
- Les décisions de la Commission d'accès à l'information à l'encontre de celles de la responsable de la Ville permettent de modifier, le cas échéant, les conditions d'accès fixées par cette dernière.

Objectif de vérification

S'assurer que la reddition de comptes permet à l'Administration de respecter la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et d'apporter des correctifs pour améliorer la conformité avec ses dispositions.

Critères de vérification :

- Les informations de gestion font état de l'ensemble des activités et des opérations nécessitées par l'application de la loi.
- Les informations de gestion doivent permettre de qualifier le niveau de conformité avec les dispositions de la loi.
- Les informations de gestion doivent permettre d'identifier les correctifs devant être apportés pour améliorer la gestion des renseignements personnels et l'accès aux documents.
- Les informations de gestion sont communiquées aux bonnes instances et elles sont produites en temps opportun.
- Les décisions de la Commission d'accès à l'information à l'encontre de celles de la responsable de la Ville permettent de modifier, le cas échéant, les conditions d'accès fixées par cette dernière.



ANNEXE III

Extrait du bilan du *Plan d'affaires 2009-2010-2011* du Service du greffe et des archives

Actions prioritaires		Échéance initiale	Échéance révisée	Résultats attendus	Résultats obtenus	% d'avancement	Commentaires et perspectives
12	Réviser le guide sur l'application des procédures en matière d'accès à l'information	Chaque année, en décembre		Révision annuelle effectuée	Entièrement réalisé	100	Révisé le 14 septembre 2009. Aucun besoin de révision depuis.
21	Dresser l'inventaire des fichiers de renseignements personnels de la Ville, conformément à la <i>Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels</i>	Décembre 2010	Décembre 2015	Inventaire dressé	Inventaire reporté	5	Motifs : <ul style="list-style-type: none"> • Le règlement provincial n'est pas en vigueur pour les municipalités. • Le projet de développement des services en ligne a retardé la réalisation de l'action. • Changement de responsable à la sécurité de l'information.
22	Implanter un système de réception des demandes d'accès par Internet	Décembre 2010		Processus implanté	Entièrement réalisé	100	Demandes acceptées par Internet, le formulaire pourra être rempli en ligne dans le cadre du projet d'implantation des services en ligne par l'organisation.
23	Réaliser une étude de faisabilité afin que les unités administratives nous transmettent leurs documents sous forme numérisée par courriel	Décembre 2010		Étude de faisabilité réalisée	Étude abandonnée, car non requise		La transmission des documents numérisés s'effectue par voie électronique par les unités administratives disposant des équipements sans avoir nécessité d'étude de faisabilité.



ANNEXE III (SUITE)

Extrait du bilan du *Plan d'affaires 2009-2010-2011* du Service du greffe et des archives

Actions prioritaires	Échéance initiale	Échéance révisée	Résultats attendus	Résultats obtenus	% d'avancement	Commentaires et perspectives	
24	Réaliser une étude de faisabilité afin d'informatiser l'élagage des données des rapports d'événements du Service de police et du Service de protection contre l'incendie	Décembre 2011		Étude de faisabilité réalisée	Projet abandonné		Après concertation avec les services concernés, cette activité a été abandonnée compte tenu des autres priorités administratives de ces services.
26	Répondre dans les délais légaux aux demandes d'accès à l'information	En continu		Respect des délais	Nombre de réponses aux demandes, <u>en 2009</u> : 20 jours et moins : 43 % 21 à 30 jours : 24 % Plus de 30 jours : 33 % Moyenne : 32 jours <u>En 2010</u> : 20 jours et moins : 72 % 21 à 30 jours : 14 % Plus de 30 jours : 14 % Moyenne : 25 jours <u>En 2011</u> : 20 jours et moins : 49 % 21 à 30 jours : 21 % Plus de 30 jours : 30 % Moyenne : 32 jours		

Source : *Plan d'affaires 2012-2015* du Service du greffe et des archives



ANNEXE IV

Extrait du *Plan d'affaires 2012-2015* du Service du greffe et des archives

Orientations	Actions prioritaires	Échéance	Résultats attendus	Indicateurs	Collaborateurs
Processus d'affaires	Inventorier les fichiers de renseignements personnels de la Ville	Décembre 2014	Registre établi	Taux de réponse des unités administratives	TIT Unités administratives
		Décembre 2015	Mise à jour effectuée	Mise à jour effectuée	
Processus d'affaires	Améliorer les délais de réponse aux demandes d'accès à l'information	Décembre 2014	Réduire les délais de réponse aux demandes d'accès à l'information	Délai de réponse aux demandes d'accès à l'information	Unités administratives
Développer une culture de protection des renseignements personnels (PRP) à la Ville	Créer un comité de protection des renseignements personnels (PRP)	Juin 2013	Culture de protection des renseignements personnels (PRP) implantée	Nombre de projets qui sont présentés au comité	Direction générale TIT
	Rédiger un plan de gouvernance en protection de renseignements personnels (PRP)	Décembre 2014	Cadre de référence en protection des renseignements personnels (PRP) en place	Plan de gouvernance adopté	Direction générale TIT
	Rédiger et diffuser une politique de confidentialité à la Ville	Mars 2014	Meilleure protection des renseignements confidentiels	Politique adoptée par résolution	TIT Direction générale Propriétaires de projet de services en ligne



CHAPITRE



Gestion des espaces immobiliers par le Service de la gestion des immeubles

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	201
Gestion des espaces	201
Parc d'espaces	204
Rôles et responsabilités	208
Importance et enjeux de la gestion des espaces	209
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	209
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	211
Cadre de gestion des espaces	212
Opérations de gestion des espaces	222
ANNEXE I Objectifs et critères de vérification	238
ANNEXE II Organigramme du Service de la gestion des immeubles	240

Sigles

CRB	Centre de responsabilité budgétaire
PTI	Programme triennal d'immobilisations
SF	Service des finances
SGI	Service de la gestion des immeubles

VUE D'ENSEMBLE

Gestion des espaces

5.1 La gestion des espaces, soit les superficies utilisables des immeubles détenus en propriété par la Ville ou loués auprès de tiers, est une composante de la gestion du parc immobilier de la Ville, qui comprend les processus suivants :

- la collecte d'informations nécessaires à la gestion des espaces;
- la planification, l'attribution et l'optimisation des espaces;
- l'analyse des besoins;
- la réalisation d'études d'opportunités concernant l'occupation des espaces;
- la sélection des projets d'aménagement, de réaménagement, de relocalisation, d'agrandissement et de construction;
- la gestion des espaces excédentaires;
- la reddition de comptes inhérente aux activités susmentionnées.

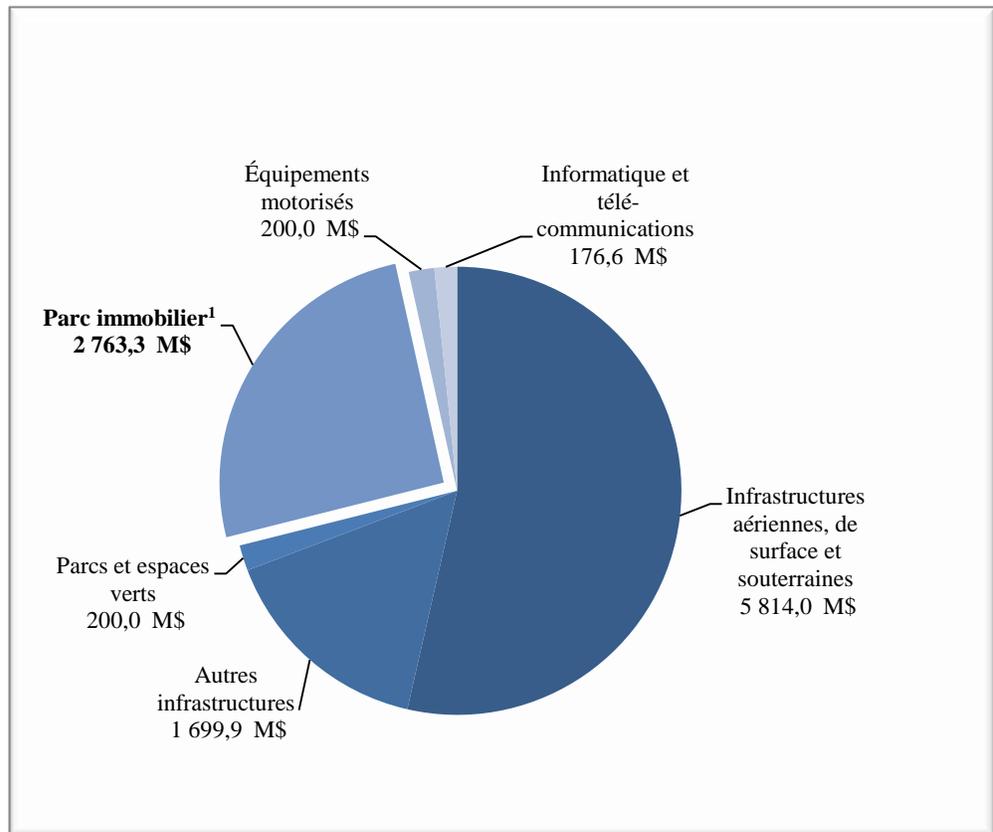
5.2 Ces processus impliquent des dépenses importantes pour la Ville puisqu'ils influencent directement les coûts d'acquisition, de construction et de location des bâtiments constituant le parc d'espaces de la Ville, les coûts d'acquisition d'ameublement et les dépenses liées aux ressources internes et externes affectées aux processus.

5.3 Selon le Programme triennal d'immobilisations (PTI) de décembre 2013, la valeur du parc immobilier était alors évaluée à 2 763,3 M\$, soit plus de 25 % de la valeur de toutes les infrastructures de la Ville (10 853,8 M\$). C'est le deuxième groupe d'actifs en importance après les infrastructures aériennes, de surface et souterraines.



GRAPHIQUE 1

Valeur des infrastructures



1. Parc immobilier : incluant ExpoCité pour 373,3 M\$

Source : *Programme triennal d'immobilisations 2014-2016*



5.4 Le tableau 1 présente les investissements par service prévus au PTI 2014-2016.

TABLEAU 1

Investissements au *Programme triennal d'immobilisations 2014-2016*
(en million de dollars)

Sommaire des investissements par service	2014	2015	2016	Total PTI
Technologies de l'information et des télécommunications	30,0	25,0	25,0	80,0
Culture	4,7	8,7	13,8	27,2
Loisirs, sports et vie communautaire	162,0	133,6	31,2	326,8
Aménagement du territoire	42,1	23,2	28,3	93,6
Développement économique	27,8	30,3	30,0	88,1
Environnement	10,9	9,2	9,8	29,9
Travaux publics	15,5	22,6	41,1	79,2
Ingénierie	88,6	75,4	80,5	244,5
Gestion des immeubles¹	42,6	66,6	54,7	163,9
Gestion des équipements motorisés	5,6	7,5	12,0	25,1
Total	429,8	402,1	326,4	1 158,3

1. Incluant ExpoCité

Source : *Programme triennal d'immobilisations 2014-2016*



5.5 Pour le Service de la gestion des immeubles (SGI), les projets d'investissement sont répartis entre des projets de développement (acquisitions, constructions, réaménagements majeurs) totalisant 40 M\$ et des projets liés au maintien de la pérennité des infrastructures totalisant 124 M\$.

5.6 Une part du budget octroyé aux autres services est également attribuable à des projets d'aménagement d'espaces, qui seront réalisés par le SGI. Par exemple, dans le budget du Service de la culture, on peut y retrouver la réfection d'une bibliothèque et dans celui des Loisirs, sports et vie communautaire l'agrandissement d'un centre sportif.

5.7 Les coûts complets d'entretien et d'exploitation des immeubles au 31 décembre 2013 étaient évalués à 63 M\$ (incluant salaires et avantages sociaux), dont près de la moitié, soit 29 M\$, étaient liés à l'entretien et à l'exploitation des immeubles dédiés aux loisirs, aux sports et à la vie communautaire. Les coûts de location d'espaces auprès de tiers s'élevaient quant à eux à 6 M\$, dont 4,3 M\$ pour des espaces administratifs.

Parc d'espaces

5.8 Le tableau 2 présente les bâtiments utilisés par la Ville de Québec recensés par le SGI en juillet 2013, par type d'occupation principale.



TABLEAU 2

Nombre de bâtiments par type d'occupation

Type de bâtiment	Nombre	%	Notes
<i>Loisirs</i>	562	52,6	-
- Loisirs/accessoires	299	-	Entrepôts, abris, cabanons, remises, etc.
- Loisirs/entente occupation	21	-	Ententes avec commissions scolaires ou autres
- Loisirs/propriété	242	-	Sportifs et communautaires
Infrastructures	260	24,3	Unité de traitement des eaux, stationnements intérieurs, station de pompage, etc.
Services/accessoires	74	6,9	Entrepôts, abribus, guérites, entrées électriques, blocs sanitaires, etc.
<i>Administratif</i>	25	2,3	-
- Administratif/location	14	-	Excluant les bâtiments avec une occupation administrative secondaire (moins de 50 % de la superficie est utilisée à des fins d'administration)
- Administratif/propriété	11	-	
Services	24	2,2	Ateliers, garages, etc.
Culture/bibliothèque	22	2,1	-
Pompiers	18	1,7	-
Loués à des tiers	18	1,7	-
Location/autres	17	1,6	Bureaux d'information touristique, entrepôts, etc.
Autres	17	1,7	Abribus, serres
Libres/propriété	14	1,3	-
ExpoCité	10	0,9	-
Police	7	0,7	-
Total parc immobilier	1 068	100,0	

Source : Service de la gestion des immeubles



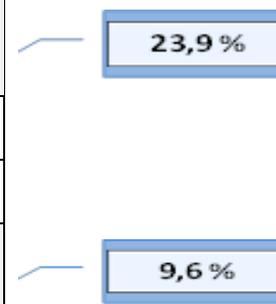
5.9 Le tableau 3 présente les superficies locatives du parc d'espaces, par type d'occupation. La superficie locative est établie selon la norme de mesurage BOMA et représente la quote-part du locataire sur l'ensemble d'un étage, à l'exception des éléments de l'immeuble qui sont communs à certains étages. Notamment, cette superficie exclut les vides techniques, les vides architecturaux et les vides sanitaires.



TABLEAU 3

Superficies locatives selon les catégories

Type de bâtiment	Superficie locative (m ²)
Infrastructures	355 303
<i>Loisirs, sports et vie communautaire</i>	246 027
- Loisirs/propriété	234 064
- Loisirs/accessoires	11 963
<i>Administratif</i>	98 604
- Administratif/propriété	82 852
- Administratif/location	15 752
ExpoCité	98 065
Services	86 369
Culture/bibliothèque	39 524
Loués à des tiers	33 011
Pompiers	23 699
Police	16 950
Services/accessoires	15 061
Libres/propriété	9 270
Location/autres	4 525
Autres	1 239
Sécurité civile	657
Total parc immobilier	1 028 304



Source : Service de la gestion des immeubles



5.10 Le tiers de la superficie locative des bâtiments détenus ou loués par la Ville provient des espaces administratifs et de loisirs, sports et vie communautaire. Ce sont ces types d'occupation qui requièrent le plus d'efforts de gestion des espaces.

5.11 Les infrastructures sont des actifs fonctionnels qui demandent peu d'efforts de gestion des espaces (unité de traitement des eaux, station de pompage, stationnements intérieurs).

5.12 Le parc d'espaces est occupé par l'organisation municipale (arrondissements, services centraux, direction générale, mairie et élus) ou des organismes qui rendent des services à la population.

Rôles et responsabilités

5.13 Le SGI est responsable de l'acquisition, la disposition, la location, la construction, la rénovation, l'exploitation et l'entretien des biens immobiliers de la Ville.

5.14 Les activités de gestion des espaces, telles que définies en introduction, sont plus spécifiquement prises en charge par les sections de la Planification des espaces et des Projets spéciaux de construction, de développement et de soutien organisationnel du SGI. Ces deux sections furent mises en place en 2013 à la suite de l'adoption d'une nouvelle structure administrative du SGI visant notamment à mieux répartir les responsabilités au sein du service et à optimiser les activités de planification et d'optimisation du parc immobilier (propriétés et locations), de manière à assurer une saine gestion des investissements, une amélioration de la performance et une satisfaction accrue de la clientèle.



Importance et enjeux de la gestion des espaces

5.15 Dans un contexte de compressions budgétaires, les opportunités d'économies et d'optimisation sont plus difficiles à identifier et à réaliser une fois le superflu déjà rationalisé. Les espaces sont coûteux, notamment en raison des coûts récurrents pour leur entretien et leur exploitation. L'utilisation optimale de l'espace est primordiale, car les espaces engendrent des coûts récurrents qu'ils soient utilisés ou non. Une stratégie efficace de gestion des espaces peut définitivement permettre de réaliser des économies. En effet, la gestion des espaces vise l'occupation optimale de la superficie utilisable des bâtiments, soit la superficie locative soustraite des vides techniques et des vides architecturaux.

5.16 Les enjeux liés à la gestion et à l'utilisation des espaces vont bien au-delà des exigences budgétaires. Ils ont également trait à :

- la qualité et la disponibilité des espaces sportifs, culturels, de vie communautaire et de loisirs utilisés par les citoyens et qui favorisent l'attraction de la Ville;
- l'offre d'un environnement de travail sain, agréable et fonctionnel pour l'attraction, la rétention et la productivité des employés municipaux;
- la protection du patrimoine et de l'environnement;
- la santé et sécurité.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

5.17 Pour donner suite à notre rapport de 2007 portant notamment sur la gestion des espaces, et selon la préoccupation grandissante de rationalisation des dépenses de la Ville, nous avons réalisé un mandat de vérification d'optimisation des ressources portant sur la gestion des espaces par le Service de la gestion des immeubles. Nous avons effectué ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.



5.18 Notre vérification visait à déterminer dans quelle mesure le SGI effectue la gestion des espaces de la Ville de Québec de façon efficiente et efficace, et ce, dans un souci d'économie. Les objectifs de vérification poursuivis dans le cadre de ce mandat étaient de s'assurer que le SGI a mis en place les assises favorisant une gestion efficace des espaces de la Ville, et que les activités de gestion des espaces par ce service sont menées de manière efficiente et économique.

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

5.20 Nos travaux visaient principalement les activités effectuées pour les exercices 2012 et 2013 et sur l'analyse du caractère adéquat des nouvelles pratiques de gestion retenues, sachant que la gestion des espaces par le SGI est actuellement en changement. Certains de nos commentaires peuvent concerner des décisions antérieures à 2012 qui ont mené à l'occupation actuelle du parc d'espaces. Nos travaux ont pris fin en avril 2014.

5.21 Malgré le fait que l'état du parc immobilier influence la gestion des espaces, notons que la gestion des activités d'exploitation et d'entretien des immeubles a été exclue de la portée du présent mandat, car les décisions d'investissements liés au maintien de la pérennité des bâtiments et la gestion des opérations d'exploitation et d'entretien ont fait l'objet de rapports antérieurs.

5.22 Par ailleurs, en matière de gestion des projets liés aux espaces (projets d'aménagement, de réaménagement, de relocalisation, d'agrandissement et de construction), nous avons concentré nos travaux sur la phase d'avant-projet, soit l'analyse des besoins, l'analyse des opportunités et la sélection des projets.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

5.23 Dans l'ensemble, le SGI n'a pas les assises favorisant une gestion efficace et efficiente des espaces.

5.24 En 2007, quelque temps après la fusion des villes, nous avons réalisé une vérification du processus de gestion des espaces par le SGI. Nous avons alors constaté que ce dernier n'avait aucun moyen ni aucun mandat pour jouer un rôle déterminant dans la gestion des espaces. Nous constatons qu'à ce jour, les progrès pour confier au SGI les responsabilités inhérentes à la gestion des espaces et les outils assurant une gestion efficace et efficiente sont insatisfaisants.

5.25 Des efforts ont été déployés au cours de la dernière année pour réviser la structure administrative du SGI et établir un cadre de gestion visant à optimiser la planification et l'attribution du parc d'espaces de la Ville. Toutefois, ce cadre de gestion n'est pas encore complété et approuvé.

5.26 Le SGI n'est ainsi pas en mesure de justifier le bien-fondé des décisions prises en matière d'attribution, d'acquisition, de location, de construction, de rénovation et de disposition des espaces de la Ville.

5.27 Par ailleurs, du point de vue opérationnel, le SGI n'a pas les moyens nécessaires pour une planification efficace et efficiente de l'utilisation des espaces ni de processus favorisant la gestion adéquate des espaces excédentaires.

5.28 En effet, le SGI ne détient pas une information consolidée sur l'occupation et l'état des espaces de la Ville, ni un plan directeur immobilier pour orienter les actions d'attribution, d'acquisition, de location, de construction, de rénovation et de disposition des espaces dans un horizon de 3 à 5 ans.



5.29 Les demandes d’espaces pour bonifier les services aux citoyens ou combler des besoins administratifs sont nombreuses et les espaces sont coûteux. Pourtant, il n’existe pas d’incitatif à une utilisation optimale des espaces par les occupants. De plus, les critères justifiant la priorisation du traitement des demandes d’espaces soumises au SGI ne sont pas communiqués aux unités d’affaires. Lorsqu’une demande d’espaces est traitée, l’analyse des opportunités d’occupation et des solutions immobilières potentielles suit une démarche généralement structurée, mais ne fait pas l’objet d’une documentation uniforme et suffisamment étayée pour comprendre a posteriori la justification des décisions. Cependant, ce processus est en développement.

5.30 Quant aux projets d’aménagement visant les espaces de loisirs, sports, vie communautaire ou de culture, ils sont définis et priorisés par chacun des arrondissements, sans implication systématique du SGI. Outre le fait que l’expertise des ressources du SGI n’est pas mise à contribution dans l’idéation de ces projets impliquant des coûts importants pour la Ville, la gestion de ces espaces au cas par cas ne constitue définitivement pas le mode de gestion assurant de dégager la solution immobilière la plus optimale à court et long termes globalement pour la Ville, et ce, au meilleur coût.

Cadre de gestion des espaces

Rôles et responsabilités

5.31 La révision récente de la structure administrative du SGI, intégrant des sections dédiées à la planification des espaces et à la gestion des projets spéciaux de construction et de développement, constitue un premier pas vers une gestion des espaces du parc immobilier de la Ville mieux structurée.

5.32 Les responsabilités découlant de cette nouvelle structure sont énoncées dans divers documents de travail, qui sont en évolution depuis septembre 2013 et qui n’avaient toujours pas fait l’objet d’approbation par les autorités de la Ville au moment de la finalisation de nos travaux de vérification.

Le rôle du service diffère en fonction de certaines catégories d’espaces

5.33 La structure administrative révisée vise à dédier des ressources à la planification des projets déjà sous la responsabilité du SGI. Toutefois, le sommaire décisionnel à l’appui de l’approbation de cette nouvelle structure ne fait pas état d’une mission élargie du SGI. Or, comme il est démontré dans les paragraphes suivants, le rôle du SGI dans la planification des projets immobiliers et l’attribution des espaces diffère actuellement en fonction de certaines catégories d’espaces.



Gestion des espaces dédiés aux services des loisirs et de la culture

5.34 La répartition des responsabilités entre le SGI et les arrondissements, en matière de gestion des espaces dédiés aux services de première ligne avec les citoyens, doit notamment être confirmée et diffusée afin d'assurer une cohérence d'action.

5.35 Le SGI n'est actuellement pas impliqué systématiquement aux phases d'idéation, de priorisation et d'analyse des opportunités d'occupation et de solutions immobilières liées aux espaces de loisirs, sports, vie communautaire et de culture. Les arrondissements sont responsables de la planification des projets immobiliers les concernant. Le SGI n'intervient souvent qu'au moment de la réalisation du projet immobilier.

5.36 D'une part, la Ville se prive de l'expertise immobilière des ressources du SGI pour la planification et le développement d'espaces significatifs pour la Ville. Par ailleurs, le SGI agit comme propriétaire du parc immobilier de la Ville et, à ce titre, il est responsable opérationnellement et financièrement de l'entretien des actifs du parc. On s'attendrait alors qu'il soit activement impliqué à toutes les étapes des projets immobiliers, et ce, pour tous les groupes d'actifs immobiliers utilisés par la Ville.

5.37 Quant à l'attribution des espaces aux utilisateurs (citoyens et organismes), ce sont les arrondissements et services centraux liés aux loisirs, sports et vie communautaire et à la culture qui en sont responsables.



Gestion des espaces dédiés aux autres services

5.38 Les projets liés à l’attribution ou à la rationalisation des espaces pour les activités municipales de seconde ligne avec les citoyens (garages, entreposage, casernes de pompiers, police, etc.) et pour les activités administratives sont quant à eux planifiés, priorisés et réalisés par le SGI.

Vision, principes directeurs et objectifs

5.39 La grande Ville de Québec après la fusion a, entre autres, pour mandat de profiter des économies d’échelle et d’exploiter de façon optimale le potentiel des espaces. L’étendue et la complexité du portefeuille d’espaces ainsi fusionnés nécessitent une vision globale du portefeuille et une cohésion dans sa gestion. Il est essentiel que la Ville gère ses investissements immobiliers comme un portefeuille d’actifs plutôt que comme des actifs individuels.

Vision et principes directeurs

5.40 Le cadre de gestion des espaces de la Ville doit inclure un énoncé de vision, des objectifs et des principes directeurs qui orientent la prise de décision en matière de gestion des espaces. Le cadre de gestion des espaces doit être aligné avec les orientations stratégiques de la Ville et les engagements de services aux citoyens.

Aucune vision ni principe directeur ne sont établis relativement à la gestion des espaces

5.41 Actuellement, aucune vision globale ni aucun principe directeur ne sont établis relativement à la gestion des espaces. Nous comprenons que le SGI travaille actuellement à élaborer une politique de gestion des espaces qui préciserait une telle vision, les rôles et responsabilités des différents intervenants, ainsi que des principes directeurs et des critères de priorisation pour orienter les décisions en matière de gestion des espaces.



5.42 Les décisions en matière d’espaces sont actuellement prises cas par cas plutôt que sur la base d’une vision globale. La justification de la priorisation des projets sous la responsabilité du SGI n’est pas clairement documentée ni communiquée aux unités d’affaires. D’ailleurs, un sondage mené en 2012, auprès des unités d’affaires sur leur satisfaction à l’égard du SGI, révélait la perception d’un manque de planification et d’anticipation des besoins et d’une mauvaise gestion des priorités.

5.43 Actuellement, de nombreuses demandes de réaménagement sont en suspens, faute de capacité en ressources humaines pour les réaliser. Sans vision globale ni principes directeurs, les décisions de priorisation sont difficiles à prendre et à justifier.

Objectifs stratégiques du Service de la gestion des immeubles

5.44 Le SGI s’est doté d’un plan d’affaires 2012-2015. Ce plan ayant été établi avant les modifications à la structure administrative du service, les enjeux et les objectifs qui y sont énoncés ne sont pas en lien avec ses responsabilités à l’égard de la planification et l’optimisation globales des espaces de la Ville.

Normes d’attribution et d’aménagement des espaces

5.45 La définition de normes liées à l’attribution et l’aménagement des espaces possédant des caractéristiques similaires favorisent l’efficacité de gestion, la réalisation d’économies d’échelle, l’optimisation de l’occupation des espaces, l’équité dans l’attribution des espaces et le respect des engagements liés à la qualité des espaces.



5.46 L'aménagement ou le réaménagement est l'organisation de l'espace et des ressources. Par exemple, pour un espace administratif, l'aménagement concerne la disposition du poste de travail par rapport aux autres, la disposition de l'ameublement à l'intérieur du poste de travail, les aires communes (vestiaire, aire de repos, reprographie, etc.), le choix d'ameublement (bureau, chaise, paravent, etc.), le choix du recouvrement de sol, la couleur des murs, etc. Des considérations relatives à la luminosité, aux flux opérationnels, au confort des occupants, à la confidentialité sont prises en compte.

Norme visant les espaces administratifs

5.47 La Ville ne s'est dotée que d'une norme visant l'aménagement des postes de travail administratifs.

La norme d'attribution des espaces n'a toujours pas été révisée

5.48 Cette « norme d'attribution des espaces » a été adoptée en 2005 et n'a toujours pas été révisée. Or, nous avons recommandé en 2007 que cette norme soit modifiée dans les plus brefs délais puisqu'elle avait pour effet de multiplier les dimensions des bureaux fermés et des postes de travail en aires ouvertes en fonction des catégories d'emploi (10 postes distincts au total), ce qui allait clairement à l'encontre de l'un des objectifs de la norme qui visait à assurer une flexibilité d'utilisation des espaces. De plus, les aménagements proposés dans la norme ne permettaient pas de tirer le maximum de profit des nouvelles technologies.

5.49 La portée de l'actuelle norme d'attribution des espaces ne vise que l'aménagement des postes de travail. Elle ne précise aucune règle à l'égard des aires d'accueil, des espaces communs et des espaces de soutien (salles de rencontres, aires de reprographie, salles de repas, espaces dédiés à l'archivage, etc.). Elle ne précise également pas de règles d'aménagement en ce qui a trait à la luminosité, la performance acoustique, la qualité du système d'aération, le design de mobilier et le respect de toute autre norme de développement durable.

5.50 Le SGI dit s'inspirer de la norme dans les projets d'aménagement et de réaménagement, mais les multiples contraintes architecturales des espaces aménagés et les particularités des besoins des occupants font en sorte que la norme est très peu souvent respectée.



TABLEAU 4

Immeubles visités

Immeubles	Nombre total d'occupants ¹	Densité d'occupation de l'immeuble (m ² de superficie utilisable/occupant)	Services visités	Nombre d'occupants du service ¹	Densité d'occupation du service (m ² de superficie utilisable/occupant)
Édifice F.-X.-Drolet 245, rue du Pont	88	22	Gestion des immeubles	88	22
Édifice Andrée-P.-Boucher 1130, route de l'Église	418	27	Arr.de Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge	104	30
			Greffe de la cour municipale	34	23
Édifice Price, 65, rue Sainte-Anne	163	17	Finances	39	20
Édifice Joseph-Ernest-Grégoire, 399, rue Saint-Joseph Est	229	20	Arr. de La Cité – Limoilou	81	25
Total	898	22		346	
Total Ville	2 801	31			

1. Selon les statistiques d'occupation établies par le Service de la gestion des immeubles, juillet 2013.



5.51 Voici quelques observations recueillies sur l'aménagement des espaces que nous avons visités dans le cadre de nos travaux :

- les bureaux fermés étant positionnés le long du périmètre des immeubles, les postes à aires ouvertes ont un accès restreint à la lumière naturelle;
- le poste de travail est adapté en fonction de la catégorie d'emploi de l'utilisateur, ce qui alourdit les travaux de réaménagement;
- le mobilier, généralement en bon état, est souvent de type autoportant, c'est-à-dire variable à l'intérieur de l'espace de travail, ce qui complexifie les réaménagements, les rend plus coûteux et augmente les délais d'exécution;
- il y a fréquemment de la perte d'espace dans les bureaux fermés;
- une mixité des panneaux acoustiques crée des incompatibilités entre les différents systèmes, ce qui génère des inventaires plus importants, complexes à gérer en plus de limiter leur récupération. Ceci découle du fait qu'un appel d'offres doit être fait à chaque projet, donc que plusieurs fournisseurs approvisionnent la Ville;
- dans de nombreux cas, la superficie et la configuration des postes de travail ne respectent pas l'un ou l'autre des postes prévus dans la norme d'attribution;
- la quantité de salles de rencontres disponibles est parfois une problématique, notamment à l'Édifice F.-X.-Drolet. Cette condition oblige le personnel à se rencontrer à même leur poste de travail, ce qui accroît le bruit ambiant.

5.52 La superficie utilisable moyenne par occupant pour les bâtiments et services visités est généralement supérieure aux standards du marché, qui se situent entre 11 m² et 18 m². La superficie utilisable moyenne d'occupation est de 31 m² par personne globalement à la Ville, soit près du double des standards du marché. Une section subséquente traite plus particulièrement de l'optimisation de l'utilisation de la superficie utilisable.

5.53 Des études démontrent que la qualité des aménagements a une influence directe sur l'efficacité, la productivité et la rétention des ressources. De plus, la flexibilité des espaces et la rationalisation des espaces sous-utilisés ont un impact direct sur les coûts, par une diminution du nombre d'aménagements et de déménagements, une baisse des acquisitions de mobilier et/ou une réduction des espaces locatifs ou en propriété à exploiter.



5.54 Souhaitant établir une stratégie de réorganisation des espaces administratifs et réviser la norme d'attribution des espaces, le SGI a récemment eu recours à un fournisseur externe spécialisé en architecture et en aménagement, afin de faire un état de situation et des recommandations à l'égard des aménagements des espaces intérieurs. Les travaux étaient en cours au moment de notre vérification.

Normes visant les autres catégories d'espaces

5.55 Sur une base continue, les citoyens font des demandes d'espaces dédiés aux loisirs, aux sports, à la vie communautaire et à la culture. Des choix doivent être faits, ces choix doivent être cohérents au sein de la ville unifiée et ils doivent respecter le cadre financier de la Ville.

Aucune règle n'existe en matière d'attribution des espaces dédiés aux loisirs et à la culture

5.56 Aucune règle n'existe en matière d'attribution des espaces dédiés aux loisirs et à la culture entre les arrondissements, ou en matière d'aménagement d'espaces similaires d'un arrondissement à l'autre. La Ville ne détient pas d'information comparative (forces, faiblesses) des actifs du parc immobilier dédiés à ces services, qui pourrait lui permettre d'établir des normes d'attribution et d'aménagement de ces espaces. Dans le contexte actuel, mentionné précédemment, de décentralisation des décisions d'investissement visant ces espaces, l'absence de normes ou principes pour circonscrire, ou du moins orienter ces décisions, peut engendrer des iniquités envers des groupes de citoyens ou occupants, et mener à des solutions qui ne sont pas optimales d'un point de vue fonctionnel, financier, sécuritaire et de développement durable.

5.57 Pour les autres espaces à vocation particulière, dont la gestion relève directement du SGI (ateliers, garages, casernes de pompiers, police, ExpoCité), il est également nécessaire que les espaces attribués soient en adéquation avec les besoins réels des occupants et utilisateurs. De plus, leur localisation doit assurer une couverture optimale des services au sein de la Ville.



5.58 Outre les schémas de couverture établis pour les services d'incendie, il n'existe aucune règle d'attribution et d'aménagement de ce type d'espaces.

Mesure de la performance et reddition de comptes

5.59 Dans un contexte où les principes directeurs et les objectifs en matière de gestion des espaces ne sont pas définis, il s'avère difficile, voire impossible, d'en mesurer la performance et d'en faire rapport. Les objectifs implicites liés à la gestion des espaces sont d'optimiser l'occupation du parc immobilier, d'optimiser les investissements visant son amélioration, et de répondre aux besoins des occupants et utilisateurs des espaces.

Aucun indicateur n'est défini pour mesurer la performance

5.60 Actuellement, aucun indicateur n'est défini pour permettre de mesurer la performance à l'égard de ces objectifs. Seuls l'établissement et le suivi budgétaire des projets d'investissement et des coûts d'exploitation et d'entretien fournissent une certaine assurance de contrôler les dépenses.

5.61 Nous comprenons qu'en marge de la conception de la politique de gestion des espaces, le SGI est à élaborer des indicateurs et des cibles de performance concernant la gestion des espaces. Le Service des finances (SF) de la Ville déploie également des efforts pour produire des données financières de gestion par activité. Un premier document de travail a été produit en mars 2014, en collaboration avec le SGI, présentant des indicateurs sur les coûts d'occupation par bâtiment (coûts/m², coûts/occupant). De tels indicateurs permettront d'orienter les décisions de densification des espaces et de réduction des coûts.

Recommandations

5.62 Nous avons recommandé au Service de la gestion des immeubles :

Politique de gestion des espaces

- de préparer et de faire approuver une politique de gestion des espaces qui précise notamment :
 - la vision et les principes directeurs devant orienter les décisions liées aux espaces,
 - les rôles et les responsabilités en matière de gestion du portefeuille des espaces de la Ville;
- que les responsabilités octroyées au Service de la gestion des immeubles lui permettent de :



- réaliser ou supporter la conception et la mise en œuvre des plans directeurs immobiliers pour toutes les catégories d'espaces de la Ville, en respect avec la vision globale et les principes directeurs établis;
- mettre son expertise immobilière au profit de tous les projets importants liés à la gestion des espaces de la Ville, dès leur phase d'idéation.

Plan d'affaires du Service de la gestion des immeubles

- de réviser son plan d'affaires et d'y intégrer des objectifs et des actions visant l'optimisation de l'occupation des espaces municipaux et des investissements dans le développement du parc immobilier;
- de voir à ce que la vision et les principes directeurs établis soient pris en considération dans l'ensemble des décisions liées à la gestion des espaces.

Normes d'attribution et d'aménagement des espaces administratifs

- de réviser la norme d'attribution et d'aménagement des espaces administratifs dans les plus brefs délais;
- que les principes retenus dans la norme révisée visent à ce que les aménagements d'espaces administratifs :
 - contribuent à réduire la superficie utilisable moyenne par occupant à un niveau comparable au marché,
 - fassent moins référence à la hiérarchie des occupants,
 - soient plus flexibles,
 - considèrent les technologies et processus opérationnels,
 - optimisent les espaces de rangement et d'archivage,
 - respectent des principes de développement durable (luminosité, matériaux, finis et systèmes certifiés « vert », solutions d'économie d'énergie) et visent le confort physique, psychologique et fonctionnel des occupants;
- que l'attribution des espaces administratifs considère les tâches des occupants et le temps prévu d'utilisation des espaces;
- de voir à ce que la norme d'attribution et d'aménagement des espaces administratifs soit connue de tous les intervenants pertinents et prise en considération dans l'ensemble des décisions liées à la gestion des espaces administratifs.



Normes d'attribution et d'aménagement des espaces de loisirs et de culture, et des espaces à vocation particulière (ateliers, garages, casernes de pompiers, police, ExpoCité)

- d'établir des principes et des normes d'attribution et d'aménagement de ces espaces, fondés sur une analyse des besoins effectifs, des forces et des faiblesses des espaces actuels. Ces principes et ces normes doivent viser une adéquation optimale entre les espaces attribués/aménagés et les besoins des occupants et utilisateurs.

Mesure de la performance et reddition de comptes

- d'établir des indicateurs de performance et des cibles permettant de mesurer l'atteinte des objectifs qui seront établis à l'égard de la gestion des espaces;
- de faire rapport périodiquement au comité de gestion de la Ville sur les résultats en fonction des indicateurs établis, et de documenter la raison de tout écart important entre les résultats et la cible ainsi que les plans d'action pour assurer l'atteinte des objectifs.

Opérations de gestion des espaces

Planification du parc d'espaces

5.63 La planification des espaces vise à synchroniser l'évolution du parc immobilier selon les orientations et les objectifs de la Ville, et les besoins des occupants. La planification est faite dans un souci d'utilisation la plus efficiente des locaux, et ce, afin de maximiser l'utilisation des espaces et de minimiser la quantité d'espaces vacants pour lesquels des coûts sont engendrés et assumés par l'organisation sans créer de valeur.

Données de gestion

5.64 Les données essentielles à une gestion efficace, efficiente et économique des espaces sont les suivantes :

- liste des immeubles en propriété et en location;
- plans, superficies locatives et superficies utilisables;
- usage des espaces (fins pour lesquelles l'espace peut être utilisé);
- besoins d'occupation (quantité, usage) par catégorie d'occupants/utilisateurs;



- occupation effective (quantité, usage) de chaque immeuble;
- état des actifs;
- coûts d'investissement, de location, d'entretien et d'exploitation par actif.

Liste des immeubles en propriété et en location

5.65 Le SGI a un registre complet des immeubles en propriété et en location. Une nomenclature claire est établie pour chaque immeuble et utilisée de façon uniforme dans les divers systèmes de gestion des immeubles (système de gestion de l'entretien, système de gestion des plans, base de données pour la documentation de l'état des bâtiments et structures).

Plans, superficies locatives et superficies utilisables

5.66 Les plans et superficies locatives de l'ensemble des bâtiments sont documentés dans un système de gestion des plans. Aucun processus de mise à jour et de contrôle de la qualité des données de ce système n'est toutefois effectif. Un document de travail proposant un tel processus a été préparé en 2012, mais n'a pas été encore adopté, diffusé et mis en application. L'utilisation de plans qui ne sont pas à jour dans l'élaboration de solutions immobilières pourrait entraîner des complications dans les projets. Pour pallier cette faiblesse, le SGI valide les plans avant de les utiliser dans les analyses d'opportunités. Une déficience des données sur les plans et superficies locatives peut tout de même altérer la vision globale du parc immobilier et la prise de décision.

5.67 Nous avons également noté que les plans des bâtiments à vocation administrative sont plus détaillés que ceux des autres catégories d'occupation, pour lesquels les zones ne sont pas toutes circonscrites et l'aménagement n'est pas documenté.

L'information sur la superficie utilisable n'est disponible que pour les espaces administratifs

5.68 Quant aux données sur la superficie utilisable, soit la superficie locative soustraite des vides techniques et des vides architecturaux, cette information n'est disponible que pour les espaces administratifs.



Usage des espaces

5.69 L'information sur l'usage principal de chaque bâtiment est documentée dans le système de gestion des plans. Toutefois, l'usage n'est pas documenté par zone. Ce niveau de détail peut s'avérer lourd à maintenir, toutefois il pourrait dans certains cas être utile pour consolider des informations sur les espaces à usage spécifique aux fins de leur optimisation (ex. : superficie totale des espaces dédiés à l'archivage).

Besoins d'occupation

5.70 Le SGI n'a aucune banque de données sur les besoins d'occupation (superficie, usage) des unités d'affaires, à l'exception des informations recueillies dans le cadre de demandes de services ou du processus d'élaboration du PTI. Il n'est donc pas en mesure de planifier de manière globale les déménagements, aménagements et réaménagements et ne peut anticiper les besoins des occupants.

Occupation effective

5.71 En ce qui a trait à l'occupation effective des espaces, encore là il n'existe aucun processus établi pour recueillir et maintenir à jour une telle information. Dans le cadre du projet en cours visant à élaborer le plan directeur immobilier pour les espaces administratifs, le SGI a colligé en 2013 les informations concernant l'occupation (superficie utilisable effectivement occupée par service, par bâtiment). Toutefois, il ne s'agit que d'une lecture à une date donnée et la mise à jour de ces données n'est pas clairement planifiée.

5.72 Le SGI ne détient pas d'information sur l'occupation effective des espaces autres qu'administratifs. Certaines informations sur l'occupation sont colligées par les services centraux et les arrondissements aux fins de la planification de l'utilisation des espaces de loisirs et de culture. Toutefois, le SGI n'a pas accès systématiquement à ces informations, n'étant pas impliqué activement dans les décisions de gestion de ces espaces.



5.73 Les bonnes pratiques proposent que les responsables de la gestion immobilière recueillent une information périodique auprès des gestionnaires sur l'occupation effective des espaces qui leur sont attribués et sur la prévision de leurs besoins futurs (1 à 3 ans).

État des actifs

5.74 L'état des actifs du parc immobilier de la Ville influence les décisions en matière d'octroi des espaces. En effet, l'état de vétusté d'un bâtiment peut affecter la disponibilité des espaces de ce bâtiment. Cette information permet également de déterminer la valeur de remplacement de l'actif, nécessaire lors de l'analyse de scénarios de rénovation ou de disposition d'un bâtiment aux fins de la gestion des espaces.

5.75 C'est dans cette optique que nous avons vérifié si les gestionnaires d'espaces de la Ville détiennent une information adéquate sur l'état des actifs. Rappelons qu'en 2002, dans notre rapport portant sur la gestion de la pérennité des infrastructures, nous déplorions que les infrastructures, qui représentent l'un des actifs le plus important de la Ville, soient aussi celles qu'on connaissait le moins. En 2007, dans le cadre de la vérification d'optimisation des ressources immobilières et du SGI, nous avons conclu que les choses n'avaient pas beaucoup changé.

Les banques de données sur l'état des bâtiments sont encore incomplètes

5.76 Force est de constater qu'en 2014, les banques de données sur l'état des bâtiments sont encore incomplètes. Les informations, sur les travaux d'exploitation et d'entretien réalisés par bâtiment et les coûts afférents, sont saisies dans le système de gestion de l'entretien, sans toutefois fournir une conclusion globale sur l'état de l'actif. Une base de données distincte visait à cumuler l'information sur l'état des actifs, mais celle-ci n'est plus mise à jour depuis plus de deux ans, dans le contexte où un nouveau système de gestion des actifs immobiliers est en cours d'implantation.

5.77 Pour le moment, le SGI gère au cas par cas et obtient les informations nécessaires sur l'état des actifs lorsque la situation l'exige, par l'analyse de données internes et la réalisation d'études par des fournisseurs externes.



Données sur les coûts

5.78 L'information sur les coûts afférents à chaque immeuble (coûts d'acquisition, de construction, de location, d'exploitation et d'entretien) est disponible, mais de manière éparse. De plus, les données sur les coûts d'avant-fusion par bâtiment sont incomplètes dû à une disparité de la documentation par les anciennes villes.

5.79 Le SGI s'assure toutefois d'obtenir le soutien du SF pour effectuer les analyses financières des projets immobiliers.

Espaces vacants

5.80 Les espaces vacants sont des groupes d'espaces inoccupés (ex. : un bâtiment, un étage, une section d'un bâtiment). Les espaces vacants des propriétés de la Ville ne sont pas identifiés et documentés selon un processus systématique. Une poignée de ressources connaissent toutefois le parc immobilier de la Ville considérant leur expérience de plusieurs années au sein du SGI. On se réfère à la mémoire et aux notes de ces ressources pour recenser les espaces vacants. Lors de projets d'aménagement, un relevé des espaces existants est réalisé, ce qui permet d'identifier à la pièce les espaces vacants au moment du relevé.

L'information pour la prise de décision à l'égard de la gestion des espaces est incomplète

5.81 En conclusion, la qualité de la gestion des espaces par le SGI dépend largement de la disponibilité d'une information intégrée et à jour sur les espaces disponibles et ceux qui sont nécessaires, leur usage, leur état et leurs coûts. Sans cette information intégrée, le SGI ne peut avoir une compréhension claire du portefeuille d'espaces de la Ville et en faire une attribution et une gestion optimale. Actuellement, l'information disponible pour la prise de décision à l'égard de la gestion des espaces est incomplète.



Plan directeur immobilier

5.82 Un plan directeur immobilier est un outil pour orienter et prioriser les décisions en matière de gestion des espaces. Il présente le portrait actuel du parc immobilier (état et occupation, potentiels et contraintes), les besoins de développement sur un horizon moyen et long terme, et un plan d'action pour répondre à ces besoins. Un tel plan devrait être révisé périodiquement, par exemple aux 3 ans ou plus fréquemment selon l'évolution de l'environnement interne et externe influençant la gestion du parc d'espaces.

Le service n'a pas de plan directeur immobilier effectif appuyant ses décisions

5.83 Le SGI n'a actuellement pas de plan directeur immobilier effectif appuyant ses décisions en matière de gestion des espaces. La Ville n'accuse pas de retard à cet égard sur les autres grandes municipalités québécoises, qui n'ont également pas de plan directeur immobilier clairement établi selon l'information recueillie par le SGI.

5.84 Le plan directeur immobilier visant les espaces administratifs de la Ville est en cours d'élaboration. Des volets additionnels, concernant les espaces de garage/entreposage et les espaces occupés par la sécurité civile, les loisirs et la culture, sont prévus s'ajouter ensuite.

5.85 Les objectifs énoncés de ces plans directeurs présentés sous différents volets sont d'optimiser la gestion des espaces et d'optimiser les investissements tout en maintenant le patrimoine immobilier pertinent. Le but ultime est de générer des économies, de fournir un environnement de travail adapté et comparable à celui du marché et de définir une stratégie de gestion des espaces-ville.

Plan directeur immobilier – volet espaces administratifs

5.86 La conception du plan directeur immobilier pour le volet des espaces administratifs est une priorité actuelle du SGI. Le portefeuille d'espaces administratifs représente près de 10 % de la superficie locative totale du parc immobilier de la Ville.



5.87 Dans le cadre de nos travaux, nous avons analysé le processus d'élaboration du plan directeur immobilier, afin de déterminer si ce processus était conçu de manière à assurer l'atteinte des objectifs cités ci-dessus. Au moment de terminer nos travaux, le plan directeur immobilier, volet des espaces administratifs, n'était pas encore complété.

5.88 La collecte des informations menant à l'établissement d'un portrait global de l'occupation des espaces administratifs a été complétée, certains principes directeurs ont été proposés sans être encore entérinés, et des recommandations découlant d'études d'opportunités spécifiques à des enjeux à court terme sont parfois présentées, parfois exclues du document du plan directeur immobilier, selon l'évolution des versions. En fait, l'interprétation de ce que doit ou non contenir le plan directeur n'est pas la même pour tous les intervenants opérationnels et stratégiques.

Gestion des espaces excédentaires

5.89 La gestion des espaces excédentaires doit permettre l'utilisation, la valorisation ou la cession d'un espace dans les meilleurs délais, afin de minimiser les coûts de maintien des espaces vacants ou excédentaires.

5.90 Il n'existe aucune liste des espaces administratifs excédentaires, soit ceux qui dépassent une norme ou un niveau normal préétabli. En fait, aucun processus ne permet de divulguer les postes de travail en excédent du nombre d'occupants ou des besoins réels.

5.91 Par ailleurs, la collecte d'informations effectuée par le SGI dans le cadre du projet de plan directeur immobilier, volet espaces administratifs, a permis d'identifier le nombre d'occupants par service qui utilisent les espaces administratifs. Toutefois, il n'y a pas d'analyse du nombre de postes inoccupés ou qui sont occupés par des tiers sans bail ou entente formelle.

5.92 Le SGI a recensé 15 bâtiments ayant un potentiel de disposition immédiate totalisant une valeur au rôle d'au moins 9,5 M\$. De ces bâtiments, 2 sont à vendre et 9 sont en cours de libération par les affaires immobilières.

5.93 Quant aux espaces autres qu'administratifs, le SGI n'ayant que très peu d'information sur l'occupation effective de ces espaces, il ne détient évidemment aucune information sur les espaces excédentaires.



Propriété ou location

5.94 Seulement 2 % de la superficie totale du parc immobilier de la Ville est constituée d'espaces loués auprès de tiers, pour des coûts annuels de location s'élevant à 6 M\$. Pour les espaces administratifs, la proportion est toutefois de 16 % et représente 4,3 M\$ de coûts annuels.

5.95 La Ville est donc majoritairement propriétaire de ses espaces. Ceci est notamment justifié par la permanence des services de la municipalité et par le fait qu'il s'avère généralement plus coûteux de louer des espaces pendant une très longue période plutôt que de détenir les espaces en propriété.

5.96 Par ailleurs, la Ville a comme objectif de favoriser la protection et la mise en valeur des bâtiments patrimoniaux, ce qui l'engage parfois dans l'acquisition de propriétés qui autrement n'auraient pas été les solutions choisies pour combler ses besoins d'espaces.

5.97 La décision de détenir les espaces en propriété ou en location ne sera toutefois considérée adéquate que si elle est prise en considérant les besoins à moyen et long termes, basée sur une vision et des principes directeurs. Or, comme décrit précédemment, le SGI n'a actuellement pas de vue globale du potentiel d'occupation de ses propriétés ni de ses besoins d'occupation.

Attribution des espaces

5.98 L'attribution des espaces est l'identification des espaces disponibles, détenus en propriété par la Ville ou loués auprès d'un tiers, répondant le mieux aux besoins formulés par les occupants, en respect des objectifs de la Ville.

Réception et priorisation des demandes en espaces

5.99 Les demandes en espaces peuvent être distinguées selon deux catégories :

- les demandes d'aménagement et de réaménagement mineurs, c'est-à-dire qui impliquent un faible nombre d'occupants et qui ne sont pas considérées comme des investissements, mais pour lesquelles des enveloppes budgétaires générales sont consacrées;
- les projets de construction, d'agrandissement ou de réaménagement importants qui impliquent des investissements à inscrire au PTI.



Projets d'aménagement mineur

5.100 Un processus de gestion des demandes d'aménagement ou de réaménagement mineurs est défini. Selon ce processus, le demandeur doit documenter son besoin sur un formulaire prescrit qu'il achemine au SGI par le guichet des demandes de service pour projet. Cette porte d'entrée unique a été mise en place récemment, donc toutes les demandes ne transitent pas encore par ce guichet.

5.101 Il nous a été impossible d'obtenir une liste complète et détaillée des demandes indiquant le statut de la demande et sa priorisation.

5.102 Le processus prévoit ensuite que les projets soient priorisés par le SGI selon la nature du besoin, dans l'ordre des critères suivants :

- la sécurité du public et des usagers;
- l'intégrité et la pérennité des infrastructures;
- l'aménagement pour un nouvel employé;
- la mise aux normes, l'accessibilité universelle ou l'ergonomie;
- les réaménagements fonctionnels.

Les besoins insatisfaits créent un mécontentement qui nuit à la crédibilité du service

5.103 Les critères de priorisation appliqués par le SGI ne sont pas largement communiqués aux unités d'affaires. Toutefois, les critères généraux de priorisation appliqués par le SGI ont été communiqués aux unités administratives lors des rencontres préparatoires au cycle du PTI. Certaines demandes sont en attente depuis quelques années; les besoins insatisfaits créent un mécontentement des demandeurs et occupants qui nuit à la crédibilité du SGI.

5.104 Ce phénomène s'est accentué par l'émergence récente des démarches d'optimisation (Lean, 5S, Kaizen), qui résultent souvent en une révision de l'aménagement physique par les unités administratives.

Projets d'investissement immobilier

5.105 Les demandes d'espaces constituant des projets d'investissement suivent le processus d'établissement du PTI du SGI, des loisirs ou de la culture, selon le cas.



5.106 Pour les projets de développement à porter au PTI du SGI, le SGI priorise les projets de façon à s'assurer du respect des orientations de l'organisation. Pour le PTI 2014-2016, les projets devaient être priorisés selon les facteurs suivants :

- l'impact des projets sur le maintien de la pérennité des infrastructures de la Ville;
- l'achèvement des projets déjà amorcés;
- les répercussions des projets sur la population et sa sécurité;
- les nouveaux projets s'inscrivant dans un plan directeur ou un plan d'action adopté par le conseil municipal;
- le niveau de préparation, d'analyse et d'étude du projet.

Analyse des opportunités d'occupation et recommandation des solutions immobilières

5.107 Une fois une demande priorisée, la phase d'avant-projet débute. Celle-ci consiste à valider le besoin auprès du service demandeur, à déterminer les opportunités d'occupation, à retenir des scénarios aux fins d'étude plus approfondie et à recommander la solution immobilière jugée la plus optimale.

5.108 Bien que cette étape soit peu documentée, les chargés de projet prennent soin de bien comprendre le besoin à l'origine de la demande.

5.109 Dans le cas des demandes de nouveaux espaces, nous avons constaté qu'une documentation des scénarios analysés par le SGI est constituée, quoique non standardisée.



5.110 Pour les projets de réaménagement ou de construction, nous avons demandé la documentation à l'appui d'analyses de scénarios réalisées en 2012 et 2013, mais une telle documentation n'était pas disponible. Nous avons été informés que le besoin d'agir rapidement pour enfin répondre aux besoins des services demandeurs mène souvent le SGI à analyser et à ne proposer qu'un seul scénario d'occupation.

*La documentation
n'était pas
uniforme et
souvent incomplète*

5.111 Jusqu'à tout récemment, la documentation des études d'opportunité pour les projets de réaménagement n'était pas uniforme et donc souvent incomplète; seuls les plans d'aménagement retenus et des études menées par des fournisseurs externes, le cas échéant, sont consignés au dossier de projet. Il est donc difficile de comprendre la justification des décisions a posteriori.

5.112 Nous avons noté une volonté du SGI à modifier ses façons de faire. Des gabarits d'analyse des demandes de services ont récemment été mis en place pour documenter les analyses d'avant-projet, notamment les éléments suivants : description de la problématique ou du besoin, but et objectifs recherchés, description de la solution proposée, hypothèses, estimation des coûts du projet, risques, contraintes, solution privilégiée par le SGI, décision du client sur la solution retenue.

5.113 Quant aux projets de construction, un système de gestion documentaire et des gabarits sont utilisés pour documenter les différentes étapes d'avant-projet réalisées selon une méthodologie de gestion de projet.

5.114 Nous avons pris connaissance de récentes analyses d'avant-projet spécifiques à des enjeux à court terme (Édifice Pierre-Olivier-Chauveau et Centrale de police/cour municipale). Nous avons pu apprécier une documentation des études liées à ces enjeux dans le système de gestion documentaire des projets. Nous avons constaté que les scénarios analysés ont évolué au cours des derniers mois.

5.115 Un sommaire des analyses a été présenté à différents moments au comité de gestion. Nous constatons que, même si les informations présentées ont été constantes et donnaient suite à des demandes émises par les membres du comité, les formats de présentation soumis n'étaient pas uniformes d'une présentation à l'autre, et il s'avère parfois difficile de comprendre aisément les analyses et les recommandations présentées sans qu'elles soient accompagnées d'explications verbales.



Optimisation de l'utilisation de la superficie utilisable

5.116 En développant une norme d'attribution des espaces, le SGI visait notamment à rationaliser la surface occupée.

La superficie utilisable par employé est près du double des comparables

5.117 Dans le cadre de l'élaboration du plan directeur immobilier pour les espaces administratifs, une analyse de balisage a été réalisée auprès d'organisations similaires à la Ville. Elle révèle que la superficie utilisable par employé, incluant tant les postes de travail que les aires communes dont les salles de réunion, se situe entre 11 et 18 m² par employé. Le ratio pour la Ville est de 31 m² par employé, soit près du double des comparables. Ce ratio est influencé par les facteurs suivants :

- il est calculé sur la base des mètres carrés par employé occupant effectivement les espaces, et non selon les espaces totaux disponibles;
- plusieurs espaces administratifs de la Ville sont situés dans des bâtiments patrimoniaux (ex. : Hôtel de ville de Québec) ou qui étaient voués à une vocation autre (ex. : Édifice Andrée-P.-Boucher, l'ancien hôtel de ville de Sainte-Foy), posant des limites d'aménagement de l'espace.

5.118 Il n'en demeure pas moins que les constats relativement aux aménagements en place décrits précédemment dans ce rapport démontrent qu'il existe un potentiel d'optimisation inexploité.

5.119 Selon une analyse réalisée conjointement par le SF et le SGI, les coûts d'exploitation et d'entretien et les investissements en pérennité et en réaménagement prévus pour les quatre prochaines années représentent 290 \$ par mètre carré⁶ annuellement pour les bâtiments en propriété de la Ville à vocation principalement administrative. Sur la base de la superficie moyenne occupée par employé (31 m²), les coûts totalisent 8 990 \$ par employé administratif. Pour l'ensemble des 2 800 employés administratifs de la Ville, c'est plus de 25 M\$. Par extrapolation, une réduction de la superficie du tiers, ramenant la superficie moyenne par occupant à 20 m²/employé par une densification des espaces, pourrait représenter des économies potentielles récurrentes de 8,9 M\$⁷ par année. Cependant, des investissements seront nécessaires pour obtenir des économies.

5.120 Le SGI a indiqué qu'il souhaite que le déploiement de nouvelles normes d'aménagement permette de tendre vers 17 m² de superficie utilisable par occupant. Si un tel ratio était atteint à ce jour, la superficie totale requise

6. Exclut la valeur d'acquisition et l'amortissement.

7. $(31 \text{ m}^2 - 20 \text{ m}^2) \times 290 \text{ \$/m}^2 \times 2\,800$ employés administratifs.



serait alors de 47 600 m² pour les 2 800 employés administratifs de la Ville. Les bâtiments détenus en propriétés seraient alors largement suffisants pour répondre aux besoins d'espaces administratifs et les 4,3 M\$ de coûts annuels de location n'auraient pas à être engagés.

5.121 Le potentiel de rationalisation des espaces administratifs est donc fort important. Les données recueillies sur l'occupation effective des espaces administratifs dans le cadre du projet de plan directeur immobilier ont d'ailleurs permis au SGI d'identifier 17 espaces pour lesquels le ratio m²/occupant est particulièrement élevé et justifierait une étude d'opportunité de densification des espaces.

5.122 En l'absence de données sur l'occupation des autres catégories d'espaces de la Ville, il est impossible de conclure sur leur utilisation optimale. Puisque plus de la moitié des frais d'entretien et d'exploitation en bâtiment est reliée aux espaces de loisirs, sports, vie communautaire et culture et que ceux-ci représentent 37 %⁸ de la superficie locative totale, il serait intéressant de pouvoir apprécier l'adéquation de son utilisation.

Sensibilisation à l'occupation optimale des espaces

5.123 Les investissements en espaces font partie du PTI du SGI, de celui des loisirs ou de la culture, selon le cas. Toutefois, le budget des coûts d'exploitation et d'entretien de l'ensemble du parc d'espaces est sous la responsabilité du SGI. Cette situation crée une pression sur les budgets de fonctionnement du SGI, alors qu'il a peu de contrôle sur la croissance du parc immobilier.

5.124 Les gestionnaires des arrondissements et des services centraux autres que ceux du SGI n'ont donc pas de reddition de comptes budgétaire en lien avec l'utilisation des espaces qu'ils occupent. Et il n'existe aucune mesure incitative aux gestionnaires pour favoriser l'occupation optimale des espaces qui leur sont attribués ou pour informer le SGI lorsqu'ils disposent d'espaces inoccupés.

L'information n'est pas suffisante pour sensibiliser les gestionnaires à une occupation optimale

5.125 Bien que le SF présente aux gestionnaires le coût complet de leur centre de responsabilité budgétaire (CRB) au moyen du rapport de la gestion par activité, ce qui inclut les coûts d'exploitation et d'entretien liés à leurs espaces, nous avons constaté que cette information n'est pas suffisante pour les sensibiliser à une occupation optimale des espaces.



5.126 En effet, outre pour le CRB Culture, Loisirs et vie communautaire, pour lequel la proportion des coûts d'entretien et d'exploitation (excluant les coûts de location et d'investissement) représente près de 20 % du coût complet du CRB, cette proportion est non significative pour les autres CRB. Conséquemment, l'affectation de crédits liés à l'utilisation des espaces occupés, par ces unités budgétaires pour les sensibiliser à une occupation optimale, pourrait ne pas s'avérer le meilleur incitatif, en plus de créer une lourdeur de gestion.

Satisfaction des occupants

5.127 La gestion des espaces doit permettre de répondre aux besoins des occupants en leur procurant des espaces fonctionnels, sains, confortables et sécuritaires, tout en respectant les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité. La mesure périodique de la satisfaction des occupants permet de donner suite à leurs attentes et de favoriser l'amélioration continue dans la gestion.

5.128 Le SGI a eu recours à un fournisseur externe en 2012 pour obtenir une évaluation de la qualité de son service à la clientèle. L'expertise technique des ressources du SGI, la capacité de réaction en situation d'urgence, la qualité de la relation entre les occupants et le personnel de soutien du service, et la disponibilité des contremaîtres et des professionnels ont fait l'objet de mentions favorables. Les participants sondés ont toutefois noté plusieurs points à améliorer, notamment au niveau de la planification générale des services, l'anticipation des besoins, la coordination à l'interne du service, la gestion des priorités et les communications (retours d'appels et de courriels, suivis). Ces mêmes préoccupations nous ont été communiquées par les gestionnaires des unités d'affaires et arrondissements avec lesquels nous sommes entretenus dans le cadre de nos travaux.

Une information sur la satisfaction des occupants n'est pas obtenue de façon récurrente

5.129 Une information structurée sur la satisfaction des occupants à l'égard des espaces qui leur sont attribués n'est pas obtenue de façon récurrente par le SGI. Ce dernier ne détient pas non plus d'information sur la satisfaction des citoyens et des organismes qui utilisent les espaces dédiés aux loisirs et à la culture.



Recommandations

5.130 Nous avons recommandé au Service de la gestion des immeubles :

Données de gestion

- d'obtenir et de maintenir une information centralisée sur les espaces pour faciliter les analyses globales et interunités;
- qu'un processus de mise à jour et de contrôle de la qualité des données du système de gestion des plans soit adopté et mis en application, et que ce système intègre les données sur la superficie utilisable pour toutes les catégories d'espaces;
- de développer des mécanismes de collecte d'information périodique sur les besoins d'occupation d'espaces par catégorie d'occupants/utilisateurs sur un horizon court et moyen termes, ainsi que sur l'occupation effective des espaces par les unités d'affaires, afin d'avoir un portrait global de l'occupation des espaces de la Ville et des espaces excédentaires devant faire l'objet d'un plan d'action pour leur utilisation, valorisation ou cession;
- de compléter dans les plus brefs délais l'implantation du système de gestion des actifs immobiliers, afin d'établir une banque de données complète sur l'état des bâtiments;
- que le plan directeur immobilier pour les espaces administratifs soit complété et approuvé, incluant les prévisions quant aux besoins d'espaces, les pistes de rationalisation et un plan d'action conséquent, cohérent avec la vision globale et les principes directeurs établis préalablement.

Réception et priorisation des demandes en espaces

- que les principaux critères de priorisation des demandes en espaces soient intégrés aux formulaires de demandes de service, afin que les unités d'affaires en soient informées avant de formuler leur besoin.

Analyse des opportunités d'occupation et recommandation des solutions immobilières

- de mettre en place une documentation uniforme des analyses d'opportunités d'occupation et des recommandations de solutions immobilières, de manière à faciliter et appuyer la prise de décision.



Optimisation de l'utilisation de la superficie utilisable

- de réaliser dans les plus brefs délais les études d'opportunité de densification des espaces des bâtiments affichant un ratio m²/occupant anormalement élevé, afin que la Ville bénéficie rapidement des économies potentielles liées à la rationalisation du parc d'espaces;
- que les données sur l'occupation des espaces autres qu'administratifs soient colligées en collaboration avec les autres services, de manière à identifier les opportunités d'optimisation de ce parc d'espaces.

Sensibilisation à l'occupation optimale des espaces

- de mettre en place un processus de vigie de l'occupation des espaces (ex. : observations visuelles périodiques) et de sensibiliser les gestionnaires des unités d'affaires à une occupation optimale des espaces qui leur sont attribués et au fait que les espaces sont un actif institutionnel et non un droit acquis.

Satisfaction des occupants

- de définir des engagements de services envers les clients du Service de la gestion des immeubles et d'évaluer périodiquement le respect de ces engagements ainsi que la satisfaction des occupants quant aux espaces qu'ils occupent.

Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 10 juillet 2014

« Nous sommes en accord avec l'ensemble des recommandations formulées au rapport. Un plan d'action ainsi que des mesures appropriées seront déposés à l'automne 2014. »



ANNEXE I

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des saines pratiques de gestion qui doivent prévaloir pour favoriser une gestion efficace des espaces, assurant une utilisation efficiente et flexible des espaces, la satisfaction des occupants et la pérennité des actifs, au meilleur rapport qualité-prix et en respect des valeurs de développement durable.

Objectif de vérification

S'assurer que le Service de la gestion des immeubles a mis en place les assises favorisant une gestion efficace des espaces.

Critères de vérification :

- La gestion des espaces est effectuée selon des principes directeurs et des normes clairement établis, alignés sur les objectifs stratégiques du Service de la gestion des immeubles, les orientations de la Ville et les meilleures pratiques applicables dans le contexte de la municipalité.
- L'atteinte des objectifs et des cibles est mesurée en fonction d'indicateurs de gestion retenus.
- La structure organisationnelle, les rôles et les responsabilités, et les mécanismes de coordination de la gestion des espaces favorisent l'efficacité et la cohérence d'action.
- Une information de gestion de qualité est transmise au moment opportun aux instances de la Ville. Cette information assure une prise de décision éclairée quant aux priorités d'investissement au Programme triennal d'immobilisations et d'utilisation, d'acquisition et de vente des actifs du parc immobilier aux fins d'une gestion optimale des espaces.

Objectif de vérification

S'assurer que les activités de gestion des espaces du Service de la gestion des immeubles sont menées de manière efficiente et économique.

Critères de vérification :

- La gestion des espaces suit un processus rigoureux d'analyse sur :
 - des besoins;
 - des objectifs d'occupation des espaces;
 - des opportunités d'occupation et des solutions potentielles;
 - des coûts selon les différents scénarios potentiels, afin de dégager la solution la plus optimale globalement à court et à long termes, au meilleur coût, selon les délais impartis.



- La démarche d'élaboration du plan directeur immobilier (étapes planifiées et réalisées, ressources impliquées, échéanciers, etc.) et les principes directeurs qui y sont énoncés sont inspirés des meilleures pratiques, dans le but d'atteindre les objectifs énoncés dans le plan directeur :
 - gérer de façon optimale les espaces (densification/rationalisation si possible, utilisation efficiente et flexible de l'espace, utilisation maximale du parc immobilier avant d'envisager son augmentation);
 - optimiser les investissements tout en maintenant le patrimoine immobilier pertinent;
 - générer des économies (réduction des coûts d'aménagement, des coûts de réaménagement et des coûts d'exploitation);
 - fournir un environnement de travail adapté et comparable à celui du marché;
 - définir une stratégie de gestion des espaces de la Ville.
- Les employés et les organisations occupant les espaces de la Ville sont sensibilisés et imputables à l'utilisation appropriée et l'occupation optimale des espaces, au meilleur coût.
- Les projets d'aménagement, de réaménagement, de location ou de construction d'espaces découlent d'analyses d'opportunités dûment effectuées et sont priorisés rigoureusement en respect des principes directeurs, des politiques de gestion et des normes en vigueur. Les fondements et justifications de cette priorisation sont documentés.
- La gestion des espaces est articulée autour d'un niveau défini de service aux occupants et avec un souci de satisfaction de la clientèle. La satisfaction de la clientèle est mesurée périodiquement et les ajustements nécessaires sont apportés aux processus.
- Des données fiables et complètes essentielles à la gestion des espaces sont disponibles.
- Des processus sont en place afin d'identifier, de documenter et de mettre à jour l'information quant à l'état du parc immobilier et l'occupation des espaces, en fonction de leur potentiel d'utilisation et de leur utilisation réelle, et sur la base des constatations relevées dans le cadre des activités d'entretien. Ces processus sont effectués par des personnes compétentes en la matière.

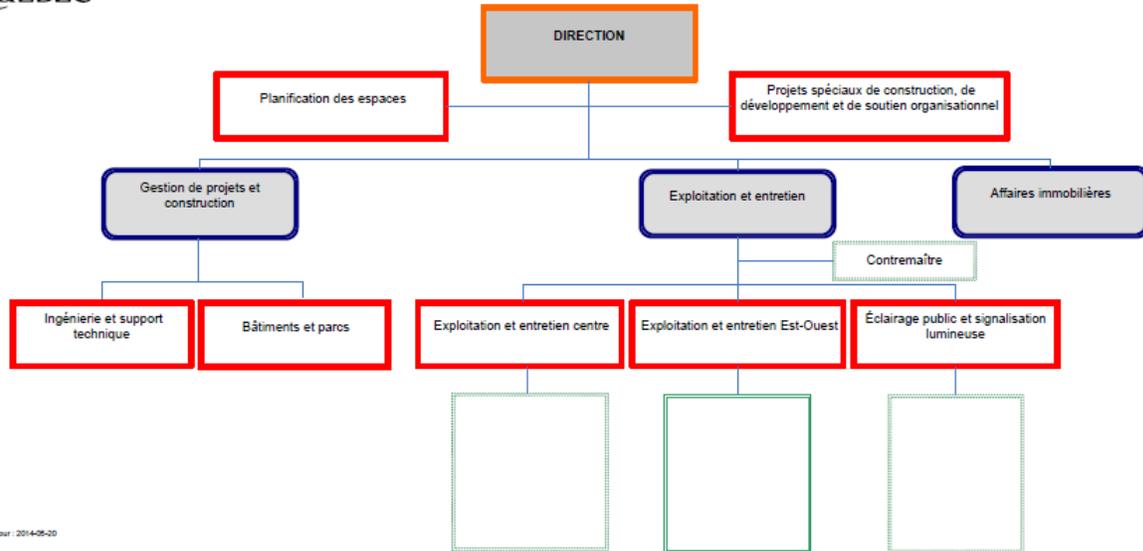


ANNEXE II

Organigramme



SERVICE DE LA GESTION DES IMMEUBLES



Mise à jour : 2014-05-20

Directrice ou directeur de service ou d'arrondissement



Directrice ou directeur de division



Autres cadres non syndiqués



Contremaîtres



PARTIE III



VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ



CHAPITRE



Taux global de taxation réel et ventilation des dépenses mixtes

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



	PAGE
TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL	247
VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES	250
AJUSTEMENTS APPORTÉS SUR LES DÉPENSES D'AGGLOMÉRATION	250

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 Nous avons donc effectué l'audit du taux global de taxation réel qui doit être établi conformément aux dispositions législatives à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., chapitre F-2.1).

6.5 Cet audit a permis au vérificateur général d'émettre une opinion favorable sur la conformité de l'établissement du taux global de taxation réel de la Ville, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013. J'invite le lecteur à prendre connaissance du rapport présenté ci-après.



Organisme Québec

Code géographique 23027

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LE TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL

Aux membres du conseil,

J'ai effectué l'audit du taux global de taxation réel de l'exercice terminé le 31 décembre 2013 de la Ville de Québec (ci-après «la Ville»). Ce taux a été établi par la direction de la Ville sur la base des dispositions de la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chapitre F-2.1) (ci-après «les exigences légales»).

Responsabilité de la direction pour le taux global de taxation réel

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

Responsabilité de l'auditeur

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

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

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

Opinion

À mon avis, le taux global de taxation réel de l'exercice terminé le 31 décembre 2013 de la Ville a été établi, dans tous ses aspects significatifs, conformément aux exigences légales.

S31-L

82



Organisme Québec

Code géographique 23027

**RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
SUR LE TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL**

Observation

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

Le vérificateur général de la Ville de Québec,

François Gagnon, CPA auditeur, CA

DATE 2014-06-05



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, nous avons effectué l'audit de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, adopté par le conseil d'agglomération le 7 mai 2007, et ses modifications subséquentes.

6.9 Cet audit a permis au vérificateur général d'émettre une opinion favorable sur le tableau de la ventilation des dépenses mixtes, entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013, établi conformément au *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* (R.R.A.V.Q., chapitre P-1) et ses modifications subséquentes. J'invite le lecteur à prendre connaissance du rapport présenté à la fin du chapitre.

AJUSTEMENTS APPORTÉS SUR LES DÉPENSES D'AGGLOMÉRATION

6.10 La Ville de Québec a apporté des ajustements à ses états financiers qui ont un impact sur les sommes à être versées par les villes constituant l'agglomération de Québec. Les deux villes défusionnées n'ont pas été informées de cette situation, au moment où la Ville de Québec a pris la décision de procéder aux ajustements.



Recommandation

6.11 Nous avons recommandé au Service des finances qu'il devrait informer le conseil d'agglomération, lorsque des ajustements apportés aux états financiers ont un impact sur les sommes à être versées par les villes constituant l'agglomération.

Commentaires du Service des finances, en date du 15 août 2014

« Le Service des finances est d'accord avec la proposition d'informer le plus tôt possible les deux villes reconstituées du déficit accumulé d'agglomération lorsqu'il est constaté et rendu public, soit après le dépôt du rapport financier au conseil municipal de la Ville de Québec.

Par contre, afin de nous assurer que les représentants des deux municipalités seront informés de la situation, nous préconisons plutôt l'envoi d'une lettre aux trésoriers et directeurs généraux des deux villes. Nous expliquerons la nature de ce déficit ainsi que les conséquences financières pour chacune des villes, dans le cadre de la préparation de leur budget respectif pour la prochaine année. »



Organisme Québec

Code géographique 23027

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LA VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES

Aux membres du conseil,

Conformément à l'article 70 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations, j'ai effectué l'audit du tableau de la ventilation des dépenses mixtes de la Ville de Québec entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013. Cette ventilation a été établie par la direction de la Ville sur la base du règlement R.R.A.V.Q. (chapitre P-1) adopté par le conseil d'agglomération le 7 mai 2007 et de ses modifications subséquentes (ci-après "les exigences réglementaires").

Responsabilité de la direction pour la ventilation des dépenses mixtes

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

Responsabilité de l'auditeur

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

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

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

S6.2-G

6.2



Organisme Québec

Code géographique 23027

**RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
SUR LA VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES**

Opinion

À mon avis, le tableau de la ventilation des dépenses mixtes de la Ville de Québec entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 a été établi, dans tous ses aspects significatifs, conformément aux exigences réglementaires.

Le vérificateur général de la Ville de Québec,

François Gagnon, CPA auditeur, CA

DATE 2014-06-05



**INFORMATION FINANCIÈRE
DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE
EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2013**

TABLEAU DE LA VENTILATION DES CHARGES MIXTES PAR COMPÉTENCE

Charges	2013				2012			
	Compétences d'agglomération		Compétences de nature locale		Éliminations ¹		Total	
	Budget	Réalisation	Budget	Réalisation	Budget	Réalisation	Budget	Réalisation
Administration générale	63 199 636	60 250 703	113 539 129	107 525 692	(60 999 141)	(57 777 121)	115 739 624	109 999 274
Sécurité publique	7 126 936	7 099 129	7 003 820	6 807 676	(7 003 820)	(6 807 676)	7 126 936	7 099 129
Transport	24 192 623	23 491 864	142 495 682	141 264 477	(22 772 807)	(22 527 409)	143 915 498	142 228 932
Hygiène du milieu	5 309 871	8 241 067	27 032 793	31 939 901	(4 982 997)	(7 902 731)	27 359 667	32 278 237
Santé et bien-être	-	-	-	-	-	-	-	-
Aménagement urbanisme et développement	811 229	808 064	2 643 365	2 875 899	(797 215)	(774 889)	2 657 379	2 909 074
Loisirs et culture	2 457 928	2 448 352	15 184 029	16 545 462	(2 415 467)	(2 347 836)	15 226 490	16 645 978
Frais de financement	4 684 466	4 576 915	8 562 383	8 365 348	-	-	13 246 849	12 942 263
	<u>107 782 689</u>	<u>106 916 094</u>	<u>316 461 201</u>	<u>315 324 455</u>	<u>(98 971 447)</u>	<u>(98 137 662)</u>	<u>325 272 443</u>	<u>324 102 887</u>
								<u>306 379 511</u>

¹ Les éliminations correspondent aux charges nettes de nature mixte d'agglomération assumées par l'administration municipale.



**INFORMATION FINANCIÈRE
DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE
EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2013**

VENTILATION DES CHARGES MIXTES PAR COMPÉTENCE - NOTES COMPLÉMENTAIRES

1. Charges mixtes

La Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (L.R.Q., chapitre E-20.001), complétée par le Décret concernant l'agglomération de Québec (Décret 1211-2005) et ses modifications, énumère et circonscrit les compétences d'agglomération. En vertu de cette loi, les charges engagées par l'administration municipale dans l'accomplissement d'un acte qui relève de l'exercice, à la fois, d'une compétence d'agglomération et d'une compétence locale sont des charges mixtes assujetties à un règlement du conseil d'agglomération qui établit tout critère permettant de déterminer quelle partie d'une charge mixte constitue une charge dans l'exercice des compétences d'agglomération.

Les charges mixtes, nettes des revenus de fonctionnement de nature mixte et des éléments de conciliation à des fins fiscales de nature mixte comptabilisés aux activités de fonctionnement, sont réparties entre les municipalités liées en fonction d'une entente intervenue en 2009. Cette entente prévoit que la contribution des municipalités reconstituées de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures est fixée à un montant prévu à l'entente, indexé annuellement, et répartie entre elles en fonction de leur potentiel fiscal respectif. Les charges nettes excédentaires de nature mixte sont entièrement assumées par l'administration municipale.

2. Ventilation des charges mixtes

Les charges mixtes de l'administration municipale sont ventilées entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération selon les critères et la méthode de calcul définis dans le Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes (R.R.A.V.Q. chapitre P-1) adopté par le conseil d'agglomération et les règlements l'ayant modifié par la suite.

La partie d'une charge mixte liée aux activités de l'administration municipale qui constitue une charge dans l'exercice des compétences d'agglomération est déterminée en fonction des données quantitatives factuelles ou de l'évaluation quantitative des ressources humaines ou financières qui y sont consacrées.

Les charges mixtes réelles sont réparties selon les taux établis lors de l'élaboration du budget 2013 de la Ville.

3. Principales méthodes comptables

Le tableau de la ventilation des charges mixtes par compétence est préparé en conformité avec les normes comptables canadiennes pour le secteur public, selon les mêmes méthodes comptables que celles énoncées à la note 2 du rapport financier de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013.

De par leur nature, les charges mixtes de l'administration municipale présentées au tableau de la ventilation des charges mixtes par compétence excluent les revenus de fonctionnement de nature mixte et les éléments de conciliation à des fins fiscales de nature mixte comptabilisés aux activités de fonctionnement.

4. Redressement de l'exercice antérieur

La Ville a relevé que certaines charges ont été qualifiées de charges mixtes, alors qu'elles étaient de compétence d'agglomération ou de compétence locale. En conséquence, les charges mixtes de l'exercice comparatif au 31 décembre 2012 ont été redressées de 12 620 547 \$. La somme redressée a été attribuée à la compétence d'agglomération pour 2 250 475 \$ et à la compétence locale pour 10 370 072 \$. Des charges mixtes de 1 001 001 \$ ont été renversées.



CHAPITRE

1

Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



	PAGE
MISE EN CONTEXTE	261
OBJECTIF ET PORTÉE DE L'AUDIT	261
RÉSULTATS DE L'AUDIT	262

MISE EN CONTEXTE

7.1 Les élus des villes du Québec sont rémunérés sur la base des lois provinciales et des règlements municipaux adoptés par chaque conseil de ville. S’y ajoutent le cas échéant, certaines rétributions fixées par le conseil d’administration des organismes municipaux au sein desquels ils siègent.

7.2 Les lois provinciales et le règlement de la Ville suivants édictent les paramètres pour le calcul de la rémunération des élus ainsi que leur contribution 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 élus municipaux. La Ville de Québec a adhéré par règlement à ce régime général;
- *Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d’arrondissements*, R.V.Q. 1593.

7.3 Les élus reçoivent leur rémunération uniquement de la Ville de Québec pour leur présence au sein des conseils d’administration de la Communauté métropolitaine de Québec ainsi que du Réseau de transport de la Capitale. La Ville facture ces organismes en guise de compensation.

7.4 La Division des avantages sociaux et de la paie du Service des ressources humaines de la Ville de Québec procède annuellement à des vérifications qui tiennent compte de l’ensemble des sources de rémunération, en y incluant celles provenant de la Communauté métropolitaine de Québec et du Réseau de transport de la Capitale, de façon à s’assurer que les plafonds légaux et réglementaires sont respectés.

OBJECTIF ET PORTÉE DE L’AUDIT

7.5 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), nous réalisons annuellement un audit de conformité portant sur la rémunération des élus de la Ville de Québec et sur leur contribution à leur régime de retraite.

7.6 Notre objectif était de nous assurer que leur rémunération ainsi que leur contribution au régime de retraite étaient conformes aux lois et au règlement ci-haut mentionnés.



7.7 Notre audit s'est effectué sur la base de prises de renseignements, d'inspection de pièces probantes échantillonnées, d'analyses et de discussions. Il a porté sur l'exercice financier se terminant le 31 décembre 2013.

7.8 La direction de la Ville de Québec et celles des organismes concernés sont responsables du respect des lois et des règlements applicables dans le processus de rémunération des élus, ainsi que du contrôle interne qu'elles considèrent comme nécessaire pour permettre que cette rémunération et la contribution au régime de retraite soient exemptes d'anomalies significatives.

7.9 Notre audit a été réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. En vertu de ces normes, notre responsabilité consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit, en recueillant les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance, quoique non absolu. En effet, comme l'indiquent celles-ci, l'assurance absolue ne peut être atteinte en raison de l'existence de facteurs comme le recours au jugement, l'utilisation de sondages, ou encore le fait qu'une grande partie des éléments probants sont de nature convaincante plutôt que concluante.

7.10 Nous estimons que les éléments probants recueillis sont suffisants et adéquats pour fonder notre opinion d'audit.

RÉSULTATS DE L'AUDIT

7.11 À notre avis, sur la base des travaux d'audit que nous avons effectués, pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre 2013, les membres du conseil de la Ville de Québec ont été rémunérés et ont contribué à leur régime de retraite, dans tous leurs aspects significatifs, conformément à la *Loi sur le traitement des élus municipaux*, à la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, ainsi qu'au règlement de la Ville de Québec en vigueur à cet effet.



CHAPITRE



Capitalisation des immobilisations

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	267
Aperçu du sujet	267
Rôles et responsabilités	270
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	271
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	271
Conformité de la politique aux normes comptables et aux directives du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire	272
Comptabilisation des dépenses	274
Traitement et analyse par le Service des finances	278
Mise en service, amortissement et comptabilisation de situations particulières	280
Décomptabilisation	283
ANNEXE I Définitions	286
ANNEXE II Objectifs et critères de vérification	287
Sigles	
FA	Système informatique « Fixed Assets »
GFP	Gestion financière de projet
GID	Gestion des investissements et de la dette
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
PTI	Programme triennal d'immobilisations
SF	Service des finances
SIVIQ	Système comptable de la Ville

VUE D'ENSEMBLE

Aperçu du sujet

8.1 Dans les états financiers de la Ville, les immobilisations totalisent plus de 3,98 milliards de dollars au 31 décembre 2012 et elles sont en constante augmentation depuis 2002. Elles constituent le poste le plus important des états financiers de la Ville.

8.2 Les immobilisations (annexe I) se définissent comme étant le coût d'acquisition ou d'amélioration de biens. Ces biens doivent satisfaire aux critères suivants :

- ils sont destinés à être utilisés pour la prestation de services, pour fins administratives ou pour servir à l'entretien, à la réparation, au développement ou à la mise en valeur d'autres immobilisations;
- ils ont été acquis, construits, développés ou mis en valeur en vue d'être utilisés de façon durable;
- ils ne sont pas destinés à être vendus dans le cours normal des activités.

8.3 Dans le cadre de l'audit annuel des états financiers de la Ville, le poste des immobilisations est analysé au même titre que les autres postes. Le volume de transactions touchant les immobilisations est élevé et les valeurs des transactions varient grandement.

8.4 Il y a différentes catégories d'immobilisations, soit les infrastructures (eau potable, eaux usées, chemins, rues, routes, trottoirs, ponts, tunnels et viaducs), le réseau d'électricité, les bâtiments, les améliorations locatives, les véhicules, l'ameublement et l'équipement de bureau, la machinerie, l'outillage et l'équipement divers, les terrains, et autres immobilisations en cours.

8.5 En 2009⁹, la Ville de Québec s'est dotée de la *Politique sur la comptabilisation, l'amortissement ainsi que le mode de financement et de remboursement des dépenses en immobilisations* (la politique). Cette politique a comme objectif, entre autres, d'établir des critères régissant la capitalisation et l'amortissement des biens permettant ainsi l'identification, la catégorisation et la comptabilisation des dépenses en immobilisations et en amortissement (annexe I).

9. Mise à jour en 2013.



8.6 Le processus de comptabilisation des immobilisations à la Ville de Québec peut s'échelonner sur plusieurs années et se subdiviser en plusieurs étapes.

8.7 Tout d'abord, chaque année, le conseil municipal doit approuver un programme triennal d'immobilisations (PTI); celui-ci reflète les priorités du conseil municipal pour les dépenses en immobilisations sur une période de 3 ans.

8.8 Le Service des finances (SF) et les services centraux sont responsables du processus d'élaboration du PTI. Celui-ci requiert une collecte de données afin de préciser les projets, les coûts, les partenaires impliqués et les modes de financement prévus. Les arrondissements et la majorité des services sont également impliqués dans le processus.

8.9 Une fois la collecte des données effectuée, les projets sont analysés par les services responsables, comparés entre eux et priorisés en fonction des orientations proposées par le SF et des enveloppes budgétaires disponibles. Les projets retenus sont ensuite soumis au comité du PTI, où la Direction générale est représentée, puis au comité exécutif. Finalement, ceux-ci sont présentés en comité plénier avant l'adoption finale du PTI par le conseil municipal. Un système informatique, appelé « Gestion des investissements et de la dette » (GID), gère l'information consignée au PTI par fiche de projet.

8.10 À la suite de la mise en vigueur du règlement d'emprunt, les crédits budgétaires (ouverture du projet) sont octroyés et disponibles au service responsable pour la réalisation du projet. Si le financement ne requiert pas d'emprunt¹⁰, une résolution sera simplement adoptée par le conseil pour approuver les dépenses et les crédits seront ensuite octroyés. Il est à noter qu'un règlement d'emprunt peut couvrir plusieurs projets.

10. Financé par le budget de fonctionnement, source externe, fonds réservé ou réserve.



8.11 Au moment où des dépenses sont engagées, un autre processus est mis en place afin de s'assurer que les factures sont imputées dans les bons règlements d'emprunts ou résolutions. Le service responsable du projet s'assure d'abord que la demande d'achat de biens ou de services est affectée aux bons règlements ou résolutions. Lorsque la demande d'achat est approuvée, un bon de commande est créé et un engagement budgétaire est comptabilisé au système comptable de la Ville (SIVIQ), pour chacun des règlements ou résolutions concernés. À la réception d'un bien ou d'un service, la commande fait l'objet d'une réception dans le système comptable, et la facture est acheminée au SF qui s'assurera d'apparier la facture avec le bon de commande. La facture est ensuite comptabilisée au SIVIQ.

8.12 Les dépenses, identifiées par les services comme « capitalisables » au moment de l'achat, sont catégorisées comme des immobilisations en cours, lesquelles se définissent comme des immobilisations qui ne sont pas en état d'utilisation productive. Aucune charge d'amortissement ne peut être comptabilisée aux livres relativement aux immobilisations en cours, tant et aussi longtemps que ces immobilisations ne sont pas mises en service. Les dépenses « non capitalisables » deviennent des dépenses de fonctionnement.

8.13 En fin d'exercice, le SF fait une écriture de virement entre les immobilisations en cours et les immobilisations capitalisées par nature. Cette écriture est générée à l'aide de diverses informations obtenues par le SF sur l'avancement des travaux et d'une analyse de haut niveau qui consiste à comparer les sommes dépensées à ce jour dans un règlement et les dépenses prévues au règlement.

8.14 L'année suivant la mise en service du bien, la Division de la comptabilité du SF analyse la nature des dépenses inscrites, afin de valider si ces dépenses sont réellement capitalisables en fonction de la définition d'une immobilisation. Si c'est effectivement le cas, la Division de la comptabilité du SF reclasse la dépense d'immobilisation en cours vers la bonne catégorie, par exemple, infrastructures. La catégorie est importante, car à chaque catégorie correspond une période d'amortissement.



8.15 L'analyse des dépenses inscrites aux immobilisations en cours effectuée par le SF engendre la création de biens dans un système nommé « Fixed Assets » (FA). Ainsi, chaque bien capitalisé est saisi dans ce système informatique par sous-totaux ou individuellement, afin d'effectuer un suivi détaillé des immobilisations. À ce système sont intégrées les durées d'amortissement par catégorie d'immobilisations, selon la politique de la Ville. Par conséquent, à chaque début d'année, le système calcule automatiquement l'amortissement à imputer aux livres pour l'année en cours, en fonction des biens inscrits dans le système FA au 31 décembre de l'année précédente.

8.16 Il est à noter que, depuis septembre 2012, le système Gestion financière de projet (GFP), dont l'objectif est la capitalisation d'un bien dès sa mise en service confirmée par le service concerné, est implanté de façon graduelle par le SF. Depuis cette date, la gestion s'effectue par bien et non par règlement, ce qui évite qu'un même bien soit comptabilisé en plusieurs parties dans des règlements distincts et mis en service à différentes dates. À ce jour, seuls les services de l'Ingénierie et des Technologies de l'information et des télécommunications sont reliés à ce système.

8.17 Les cessions et les pertes de valeurs sont inscrites en réduction des immobilisations.

Rôles et responsabilités

8.18 Le SF est responsable d'élaborer, d'implanter, de suivre et d'évaluer la politique sur la comptabilisation et l'amortissement des immobilisations.

8.19 Les gestionnaires des unités administratives et des arrondissements sont responsables d'appliquer la politique établie.

8.20 Les personnes responsables doivent aviser la direction de la comptabilité de toutes informations concernant les immobilisations (acquisition, modification, échange, vente, don, mise hors service et désuétude).



OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

8.21 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat de vérification de conformité portant sur la politique de capitalisation des immobilisations. Nous avons effectué ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.

8.22 Notre vérification vise à déterminer dans quelle mesure le Service des finances de la Ville de Québec s'assure de la comptabilisation adéquate et intégrale des immobilisations et du respect de sa politique.

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

8.24 Nos travaux visaient principalement les transactions effectuées par cinq unités administratives au cours de la période du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2012, soit le Service de la gestion des immeubles, le Service de l'ingénierie, le Service de la gestion des équipements motorisés, le Service des technologies de l'information et des télécommunications et le Service des travaux publics. Notre vérification est basée sur des prises de renseignements, l'inspection de documents échantillonnés, des analyses et des discussions. Toutefois, certains commentaires peuvent concerner des situations postérieures à cette période, notamment lorsqu'il est question de la politique mise à jour en 2013. Nos travaux ont pris fin en mars 2014.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

8.25 Nos travaux ont démontré que le contenu de la politique, sur la comptabilisation, l'amortissement, ainsi que le mode de financement et de remboursement des dépenses en immobilisations, mis à jour en 2013, s'écarte en ce qui a trait à certains éléments, des normes comptables et des directives du manuel de la présentation de l'information financière du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).

8.26 Par ailleurs, le processus de comptabilisation des immobilisations comporte des lacunes pour en permettre l'enregistrement adéquat. Nous avons notamment relevé des erreurs de classement entre les catégories d'immobilisations et des erreurs de démarcation entre les périodes.



Conformité de la politique aux normes comptables et aux directives du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

Capitalisation des salaires

8.27 Dans la réalisation de ses projets de développement d'immobilisations, la Ville de Québec a recours aux services de tiers, d'employés réguliers et de personnel temporaire. Le choix des ressources est effectué en fonction de la disponibilité de celles-ci et des besoins spécifiques du projet.

8.28 Les coûts rattachés aux services rendus par des tiers ou du personnel d'appoint sont considérés comme « capitalisables » lorsqu'ils sont directement attribuables à un projet respectant la définition d'une immobilisation, ce qui est adéquat. Toutefois, en ce qui a trait aux services rendus par des employés réguliers, la politique prévoit que sont considérés « capitalisables » uniquement les salaires des employés réguliers qui avaient été prévus dans un règlement d'emprunt.

8.29 Or, les normes comptables et les directives du MAMOT mentionnent que le coût d'une immobilisation inclut le coût de la main-d'œuvre imputable à l'activité de construction, de développement ou de mise en valeur. Le fait que les salaires aient été prévus ou non, lors de l'adoption d'un règlement d'emprunt, ne constitue pas une base appropriée afin de déterminer s'ils doivent être capitalisés.

La méthode comptable entraîne une sous-évaluation du coût des immobilisations

8.30 La méthode comptable actuelle entraîne donc une sous-évaluation du coût des immobilisations et une surévaluation des dépenses de fonctionnement, lorsque des travaux effectués dans le cadre de la réalisation d'un projet d'immobilisation sont exécutés par des employés réguliers.

Frais de formation, immobilisations incorporelles et frais de réparation

8.31 Lors de notre révision du contenu de la politique, nous avons également relevé d'autres points de non-conformité aux normes comptables dont les suivants :

- Selon la politique, des frais de formation peuvent être capitalisés, notamment les frais de formation de l'équipe de projet, dans le but de former les utilisateurs lors de l'implantation de systèmes intégrés de gestion. Ce type de dépense n'est pas considéré comme procurant des avantages économiques futurs et devrait, par conséquent, être comptabilisé dans les dépenses de fonctionnement.



- Bien qu'aucune immobilisation incorporelle ne soit présentée au rapport financier de la Ville de Québec, sa politique prévoit que les licences, les brevets, les logiciels, les droits d'auteurs et autres biens n'ayant pas d'existence tangible répondant à la définition d'une immobilisation soient capitalisés à titre d'immobilisations incorporelles. Toutefois, les normes comptables mentionnent que les éléments incorporels ne sont pas constatés comme des actifs dans les états financiers des gouvernements. Les logiciels sont cependant considérés comme des immobilisations corporelles.
- Il est indiqué dans la politique que les frais de réparation sont compris dans les coûts d'une immobilisation, alors que ce type de frais ne répond pas à la définition d'une immobilisation et est exclu des coûts capitalisables en vertu des normes comptables.

8.32 Ces trois éléments peuvent donc amener une comptabilisation inadéquate de certains coûts.

Recommandation

8.33 Nous avons recommandé au Service des finances de revoir la politique, afin de se conformer aux normes comptables ainsi qu'aux directives du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et de la faire approuver par le conseil municipal.



Commentaires du Service des finances, en date du 25 juillet 2014

« Capitalisation des salaires

Une analyse fonctionnelle et des tests seront effectués afin de corriger la situation.

Frais de formation, immobilisations incorporelles et frais de réparation

La politique sera revue afin d'apporter des précisions concernant les frais de formation de l'équipe de projet dans le but de former les utilisateurs lors de l'implantation de systèmes intégrés de gestion, car ces frais ne sont pas capitalisables. »

Comptabilisation des dépenses

Seuils de capitalisation

8.34 Selon la politique en vigueur au moment où les transactions testées ont été effectuées, toutes les dépenses en immobilisations devaient être capitalisées, à l'exception de celles financées par le budget de fonctionnement ayant une valeur inférieure à 100 000 \$.

8.35 Selon la politique mise à jour en 2013, la Ville doit capitaliser tous les terrains, tous les bâtiments, les réseaux d'infrastructure dont les coûts excèdent 25 000 \$, et tous les autres biens ou groupes de biens faisant partie d'un ensemble, dont les coûts excèdent 25 000 \$. Un bien ou groupe de biens identiques dont le coût total est inférieur au seuil de 25 000 \$ n'est pas considéré comme une immobilisation, mais plutôt comme un bien dans les charges de l'exercice. Il est à noter qu'afin que le seuil de capitalisation soit appliqué à un groupe de biens identiques, la valeur unitaire des biens doit être supérieure à 1 000 \$.



La politique n'est pas toujours suivie en ce qui a trait au seuil de capitalisation

8.36 Le SF a déterminé que le seuil de 25 000 \$ était adéquat compte tenu des besoins d'information financière et des coûts engendrés par le suivi des immobilisations. Nos discussions nous ont amenés à constater que certaines notions de la politique mise à jour en 2013 n'étaient pas toujours appliquées. Par exemple, on nous a mentionné que des achats tels des équipements informatiques de plus de 200 \$ étaient comptabilisés à titre d'immobilisation et que des achats de matériel roulant le sont aussi sans égard à l'importance des montants en cause. La politique n'est donc pas toujours suivie en ce qui a trait au seuil de capitalisation et il n'existe pas de contrôle pour s'assurer que ce point est respecté.

Recommandation

8.37 Au Service des finances, nous avons recommandé de rappeler aux unités administratives que les seuils de capitalisation prévus à la politique doivent être respectés et de mettre en place un contrôle visant le respect de ce point de la politique.

Commentaires du Service des finances, en date du 25 juillet 2014

« Un rappel sera communiqué au personnel concerné. »

Classification des dépenses

8.38 Lors de la comptabilisation d'une dépense, la procédure de la Ville prévoit que les ressources doivent d'abord comptabiliser la dépense dans le projet et le fonds appropriés, et ce, en fonction du mode de financement de la dépense. Par la suite, les ressources doivent analyser la nature de la dépense, dans le but de déterminer si elle doit être capitalisée à l'état de la situation financière ou comptabilisée aux résultats.

8.39 Le système comptable de la Ville permet de codifier les dépenses selon leur nature capitalisable ou non capitalisable. En effet, il est possible de créer des clés comptables pouvant être de nature capitalisable ou non capitalisable, appelées « tâches ». Ainsi, il est possible d'imputer les dépenses dans le règlement approprié tout en faisant une distinction adéquate entre les dépenses qui doivent être imputées au fonds des activités d'investissement et celles qui doivent l'être au fonds des activités de fonctionnement. De plus, le système comptable permet de créer des clés comptables, pour y imputer les dépenses capitalisables financées par le budget de fonctionnement.



Les unités n'ont pas analysé si la dépense était de nature capitalisable ou non

8.40 Lors de notre vérification, nous avons constaté à quelques reprises que des unités administratives n'ont pas totalement suivi la procédure. Elles ont comptabilisé la dépense en fonction du mode de financement comme prévu dans la procédure de la Ville, mais elles n'ont pas analysé si la dépense était de nature capitalisable ou non capitalisable. En conséquence, des erreurs d'imputation ont été relevées.

8.41 De plus, nous avons également constaté que les fonctionnalités du système comptable décrites précédemment ne sont pas utilisées par toutes les unités administratives. Par ailleurs, il n'existe aucun contrôle visant à s'assurer que les « tâches » créées dans le système concordent avec la nature des dépenses qui seront imputées dans le règlement.

Recommandations

8.42 Au Service des finances, nous avons recommandé :

- de rappeler aux responsables des unités administratives qu'ils doivent analyser la nature de la dépense et déterminer si elle doit être capitalisée ou comptabilisée aux résultats;
- de s'assurer que les outils disponibles dans le système comptable pour la comptabilisation des dépenses sont connus et utilisés par l'ensemble des unités administratives;
- de mettre en place un contrôle visant à s'assurer que les « tâches » créées pour un règlement concordent avec la nature des dépenses qui y seront imputées.

Commentaires du Service des finances, en date du 25 juillet 2014

« Des formations et des ateliers de discussion avec les unités administratives sont prévus dans le but de réitérer l'importance du respect de la politique, notamment le respect des seuils de capitalisation et sur la nature des dépenses. Nous avons également mis en place des contrôles à l'ouverture et à la fermeture des projets et lors de l'élaboration des modèles de projets, afin de nous assurer que la politique est respectée. »



Terrains et infrastructures servant d'assises de rues reçus sous forme d'apport de la part de promoteurs

8.43 Selon les normes comptables, le coût des immobilisations reçues sous forme d'apport est considéré comme étant égal à leur juste valeur à la date de l'apport. Pour les exercices antérieurs à 2013, la Ville déterminait la juste valeur des terrains et des infrastructures servant d'assises de rues reçues, sous forme d'apport, à partir du coût moyen de la Ville pour la construction de terrains et d'infrastructures semblables.

8.44 La Ville utilise dorénavant la valeur des travaux réalisés par le promoteur pour déterminer le coût des infrastructures servant d'assises de rues reçues sous forme d'apport. Les biens reçus lors d'une telle transaction comprennent plusieurs composantes, dont un terrain, un système d'aqueduc et d'égouts, un chemin et des trottoirs. La Ville a ventilé le coût entre toutes ces composantes à l'aide d'un taux de répartition standard. Il en résulte donc une sous-évaluation des composantes autres que le terrain puisque la valeur des travaux réalisés par le promoteur exclut le coût du terrain. En 2013, une valeur de 8,3 M\$ a été attribuée au terrain. Par conséquent, les autres composantes sont sous-évaluées de ce montant.

8.45 Par ailleurs, les rues reçues au cours d'un exercice sont regroupées sous un seul bien dans FA, rendant ainsi une décomptabilisation éventuelle impraticable.

Recommandations

8.46 Au Service des finances, nous avons recommandé :

- de déterminer la méthode comptable appropriée pour la comptabilisation de la valeur des terrains reçus et de divulguer cette méthode dans les états financiers;
- de saisir l'information relative aux rues reçues des promoteurs avec suffisamment de détail pour permettre la décomptabilisation des composantes.



Commentaires du Service des finances, en date du 25 juillet 2014

« En collaboration avec le Service de l'ingénierie, nous revalidons, à chaque fin d'exercice, les éléments nouveaux ayant pu modifier la répartition des infrastructures établie antérieurement. Nous allons toutefois analyser la possibilité d'obtenir une valeur précise attribuable aux terrains cédés par les promoteurs. »

Démarcation

8.47 Dans le cadre de notre vérification de conformité à la politique, nous avons relevé deux erreurs de démarcation entre les exercices financiers sur un échantillon de 33 factures. Des lacunes, relativement au processus de démarcation des dépenses d'investissement pour les travaux s'échelonnant sur une longue période avaient également, été observées lors de notre audit des états financiers pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012. Des discussions à ce sujet avaient alors eu lieu avec les représentants du SF.

8.48 Au cours de l'année 2013, le SF s'est penché sur la question et il a mis en place de nouvelles procédures pour la démarcation des dépenses en immobilisations. Nous avons pris connaissance des mesures mises en place et nous en sommes satisfaits.

Traitement et analyse par le Service des finances

Analyse des dépenses comptabilisées dans le fonds des activités d'investissement

8.49 Comme il a été décrit précédemment, le SF s'est doté d'un contrôle qui vise l'analyse de tous les montants capitalisés, dans le but de s'assurer que seules les dépenses de nature capitalisable ont été imputées au fonds des activités d'investissement. Il existe toutefois un décalage temporel entre le moment de la capitalisation initiale de la dépense et le moment où le SF effectue son analyse, cette dernière étant effectuée uniquement dans l'année suivant la mise en service du bien.

Le reclassement est effectué dans une année ultérieure à celle où la dépense a été comptabilisée

8.50 Les erreurs d'imputation retracées à la suite de l'application du contrôle par le SF sont donc identifiées plus d'un an après la comptabilisation de la dépense. Par conséquent, le reclassement dans le fonds des activités de fonctionnement est effectué dans une année ultérieure à celle où la dépense a été comptabilisée.



8.51 De plus, l'analyse effectuée par le SF ne permet d'identifier que les erreurs évidentes d'imputation en raison du peu d'information dont disposent les ressources affectées à cette analyse. En effet, l'examen se fait à partir des détails de grand-livre, qui reprennent les descriptions, parfois brèves, des demandes d'achat et des bons de commande. Il subsiste donc un risque que des dépenses de nature non capitalisable, comptabilisées dans le fonds des activités d'investissement, ne soient pas détectées par le SF à la suite de l'application du contrôle.

8.52 Comme mentionné précédemment, le SF s'assure également que les biens mis en service devaient effectivement l'être et que les biens sont comptabilisés dans les bonnes catégories.

8.53 Lors de nos travaux d'audit des états financiers de la Ville, nous avons constaté que l'écriture estimative comptabilisée en 2012 surévaluait le virement vers les immobilisations en cours de 24,5 M\$, et que l'écriture estimative de 2013 sous-évaluait le virement vers les immobilisations en cours de 22,4 M\$.

Analyse des dépenses comptabilisées dans le fonds des activités de fonctionnement

8.54 Lors de nos travaux, nous avons analysé un échantillon de 25 factures comptabilisées en 2011 et 2012 dans le fonds des activités de fonctionnement, dans le but de valider s'il s'agissait effectivement de dépenses non capitalisables. Nous avons détecté cinq erreurs.

8.55 Avant 2013, le SF n'avait pas de procédure pour s'assurer qu'il n'y avait pas de dépenses de nature capitalisable comptabilisées dans le fonds des activités de fonctionnement, bien qu'il existe un risque à cet égard.

8.56 Au cours des mois de novembre et décembre 2013 ainsi que du mois de janvier 2014, des ressources du SF ont extrait et analysé la liste des dépenses de plus de 25 000 \$ comptabilisées dans les postes du fonds des activités de fonctionnement (à l'exception des dépenses de salaires) pour l'année financière 2013. Cet exercice avait pour but de valider si la politique de capitalisation des dépenses avait été appliquée correctement.



Recommandations

8.57 Au Service des finances, nous avons recommandé :

- de procéder en temps opportun à l'analyse des dépenses capitalisées dans le fonds des activités d'investissement;
- d'élaborer une procédure détaillant les informations à inscrire lors de la création des demandes d'achat et des bons de commande pour ainsi permettre une analyse adéquate des dépenses du fonds des activités d'investissement.

Commentaires du Service des finances, en date du 25 juillet 2014

« Les unités administratives seront rencontrées et une procédure, détaillant les informations à fournir et le moment opportun où les fournir, sera produite. »

Mise en service, amortissement et comptabilisation de situations particulières

Mise en service d'un bien

8.58 Selon la politique, la date de quasi-achèvement ou d'achèvement des travaux est retenue comme date de mise en service dans le cas de travaux s'échelonnant sur une longue période, alors que la date de la facture est retenue pour l'acquisition d'un bien. Puisque la date de mise en service est une variable considérée dans le calcul de la dépense d'amortissement, la communication de cette information est essentielle pour assurer l'exactitude de la dépense d'amortissement comptabilisée au rapport financier.

8.59 Pour l'acquisition de biens, le SF peut facilement obtenir la date de mise en service à l'aide de la facture d'achat. Toutefois, il en est autrement pour les travaux s'échelonnant sur une longue période. À l'exception de deux unités administratives qui transmettent la date de mise en service au Service des finances par rapport au système GFP, les unités administratives ne communiquent pas cette information. Dans ce cas, c'est le SF qui détermine la date de mise en service avec les informations dont il dispose. Cette date est difficilement identifiable faute d'information, et des erreurs dans le calcul de la dépense d'amortissement en découlent.



Amortissement

8.60 La Ville capitalise les acquisitions d'immobilisations par règlement ou par projet et non par bien (à l'exception des acquisitions ayant été faites depuis septembre 2012 par le Service de l'ingénierie qui utilise le système GFP. Lorsque les travaux prévus dans un règlement sont quasi achevés, le SF inscrit une date de mise en service dans FA et l'amortissement est calculé automatiquement. Auparavant, la période d'amortissement des immobilisations capitalisées dans un règlement débutait dans l'année, suivant la mise en service. Depuis la mise à jour de la politique en 2013, la période d'amortissement débute dans le mois suivant la date de mise en service.

Pour 12 des 33 items vérifiés, la date de mise en service était antérieure à la date de la facture

8.61 Le coût des immobilisations acquises pour achever les travaux prévus dans le cadre d'un règlement, pour lequel une date de mise en service a déjà été inscrite dans FA, est ajouté au coût déjà existant. Il est à noter que la même date de mise en service est inscrite dans FA, et ce, même si les biens ont été acquis dans un exercice ultérieur. Selon nos discussions, il ne peut en être autrement, car il n'est pas possible d'inscrire une nouvelle date de mise en service dans FA lorsque l'on ajoute des coûts pour un projet déjà mis en service. Cela a pour effet de fausser le calcul de l'amortissement. En effet, le système calcule l'amortissement à compter de la date de mise en service, même si elle est antérieure à l'exercice en cours. Lors de nos travaux basés sur un échantillon de 33 items, nous avons constaté que pour 12 d'entre eux, totalisant 1,7 M\$, la date de mise en service était antérieure à la date de la facture.

8.62 Pour l'exercice 2013, nous avons constaté que les immobilisations qui ont été mises en service dans FA l'ont toutes été en date du 31 décembre 2013, même s'il ne s'agissait pas de la date réelle de mise en service. Il en résulte donc, une fois de plus, un écart dans le calcul de la dépense d'amortissement puisque la période d'amortissement doit débiter dans le mois suivant la mise en service.



Communication et comptabilisation de situations particulières

8.63 Les normes comptables, le manuel de la présentation de l'information financière du MAMOT de même que la politique prévoient le traitement comptable à appliquer lorsque des situations particulières se produisent, tels les réceptions à titre gratuit, les changements dans la durée de vie utile et les pertes de valeur. Selon la politique, les personnes responsables dans les unités administratives doivent communiquer ces situations à la Division de la comptabilité pour que les transactions en découlant soient comptabilisées. Or, aucune information de cette nature n'est communiquée de sorte que ces transactions ne sont pas reflétées dans le rapport financier. Il n'existe d'ailleurs aucune procédure énumérant les informations que les unités administratives doivent communiquer à la Division de la comptabilité.

Recommandations

8.64 Au Service des finances, nous avons recommandé :

- d'envisager la mise en place du système de la Gestion financière de projet dans l'ensemble des unités administratives, permettant ainsi :
 - de communiquer la date de mise en service des immobilisations au Service des finances,
 - de capitaliser les acquisitions par bien et non par règlement, ce qui permettra un calcul de l'amortissement plus juste;
- de calculer l'amortissement à compter du mois suivant la mise en service de l'immobilisation, tel que prévu dans la politique;
- d'élaborer une procédure détaillée destinée aux unités administratives indiquant les informations à fournir au Service des finances au sujet des situations suivantes : réceptions à titre gratuit, changements dans la durée de vie utile et pertes de valeur.

Commentaires du Service des finances, en date du 25 juillet 2014

« Une procédure, destinée aux unités administratives, sera également élaborée pour que les informations nécessaires à la comptabilisation de situations particulières nous soient transmises en temps opportun. »



Décomptabilisation

Ventes, échanges, dons, mises hors service

8.65 Selon la politique, les immobilisations dont la Ville a disposé par vente, échange, don et mise hors service (destruction, perte, abandon) doivent être radiées des registres comptables. Pour ce faire, les responsables dans les unités administratives doivent communiquer ces événements au SF dès qu'ils surviennent.

8.66 Nous avons été en mesure de retracer des transactions de vente pour deux des cinq unités administratives sur lesquelles ont porté nos travaux. Selon les responsables des trois autres unités administratives, aucune vente ne se produit dans leur service ou alors elles sont exceptionnellement rares et ne représentent pas des montants significatifs.

8.67 Pour ce qui est des échanges, dons et mises hors service, aucune transaction n'a été répertoriée puisque les responsables dans les unités administratives ne communiquent pas l'information au SF, lorsque ces situations surviennent, contrairement à ce qui est prévu par la politique. Des responsables nous ont mentionné que le suivi de ces situations entraînerait une lourdeur administrative.

Risque que des immobilisations ne soient pas radiées

8.68 Les éléments ci-dessus augmentent le risque que des immobilisations que la Ville ne possède plus ne soient pas radiées des registres comptables.

Comptabilisation des transactions de vente

8.69 Lorsque les informations relatives à une transaction de vente parviennent au SF, ce dernier doit retracer les valeurs comptables des immobilisations vendues dans FA, pour les décomptabiliser et constater, s'il y a lieu, le gain ou la perte sur disposition.

8.70 Deux problèmes ont été observés relativement à la décomptabilisation des immobilisations. Le premier concerne l'absence de données suffisamment précises dans FA pour procéder à l'identification de l'immobilisation dont la Ville a disposé, et le deuxième porte sur le moment de la comptabilisation de la disposition.



8.71 Les informations inscrites dans FA sont parfois insuffisantes pour qu'il soit possible d'y retracer le bien disposé, soit parce que l'information saisie dans le système comptable lors de l'acquisition de l'immobilisation n'est pas suffisamment précise pour identifier le bien, soit parce que des biens ont été regroupés. Ce fut le cas notamment des immobilisations acquises avant les fusions municipales de 2002 dont les coûts ont été regroupés au système en un seul montant pour chaque catégorie de biens. Lorsque le SF n'est pas en mesure de retracer l'immobilisation dans FA, le montant du produit de disposition est alors comptabilisé comme autre revenu, plutôt que d'entrer dans le calcul du gain/perte sur disposition et aucune décomptabilisation du coût et de l'amortissement accumulé du bien en question n'est effectué dans FA.

8.72 Pour ce qui est du moment de la comptabilisation, nous avons constaté un cas où une disposition n'a pas été comptabilisée dans le bon exercice. On nous a mentionné qu'il peut y avoir, dans certains cas, un délai causé principalement par le fait que l'information nécessaire à la comptabilisation des dispositions doit passer entre les mains de nombreux intervenants, ce qui retarde la comptabilisation de la transaction.

8.73 Nous avons aussi constaté que le produit de cession des immobilisations, présenté dans la conciliation à des fins fiscales au rapport financier, ne correspond pas au produit de cession des immobilisations dont la Ville a disposé dans l'année. Il s'agit plutôt du produit de cession afférent aux dispositions que le SF a été en mesure de traiter dans l'année. Lorsque le SF n'est pas en mesure de traiter une disposition, le produit de cession est comptabilisé et présenté dans les autres revenus dans l'année de la disposition, alors que la valeur nette de l'immobilisation sera retirée des livres dans une année ultérieure. Il y a donc un problème de présentation et de démarcation, puisque le produit de cession est comptabilisé dans les autres revenus d'une année et que la valeur nette de l'actif sera retirée des livres dans une année ultérieure. Cette façon de faire n'affecte pas l'excédent de fonctionnement établi à des fins fiscales, mais entraîne une inexactitude dans le résultat établi conformément aux normes comptables.



Recommandations

8.74 Au Service des finances, nous avons recommandé :

- d'élaborer une procédure détaillée destinée aux unités administratives dans laquelle on retrouvera les informations à communiquer au Service des finances relativement aux ventes, échanges, dons et mises hors service;
- de sensibiliser les unités administratives au fait qu'il est de leur responsabilité de communiquer ces informations;
- de définir et de communiquer aux unités administratives concernées le niveau de détail à inscrire dans le système comptable, lors de la création des demandes d'achat et des bons de commande, pour ainsi permettre l'identification et la décomptabilisation des immobilisations dont la Ville a disposé;
- de comptabiliser toutes les cessions d'immobilisations dans l'exercice au cours duquel l'événement se produit, dans le but de comptabiliser adéquatement le produit de cession, la disposition du coût et le gain ou la perte sur cession.

Commentaires du Service des finances, en date du 25 juillet 2014

« Une analyse du processus de comptabilisation des cessions sera effectuée et, le cas échéant, des mesures seront mises en place afin d'améliorer cette procédure. De plus, lors des formations et des ateliers de discussion avec les unités administratives, cette procédure sera distribuée. »



ANNEXE I

Définitions

Dépenses en immobilisations

Coût d'acquisition ou d'amélioration de biens qui ont une existence physique.

Immobilisations

Actifs qui satisfont à tous les critères suivants :

- ils sont destinés à être utilisés pour la prestation de services, pour des fins administratives ou pour la production de biens, pour servir à l'entretien, à la réparation, au développement ou à la mise en valeur ou à la construction d'autres immobilisations;
- ils ont été acquis, construits, développés ou mis en valeur en vue d'être utilisés de façon durable;
- ils ne sont pas destinés à être vendus dans le cours normal des activités.

Amortissement

Méthode de répartition du coût de l'actif sur les exercices suivant la capitalisation du bien.



ANNEXE II

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de la politique sur la comptabilisation et l'amortissement des immobilisations, des normes comptables pour le secteur public, et des directives du manuel de la présentation de l'information financière du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Objectif de vérification

S'assurer que la politique de la Ville de Québec en matière de capitalisation, d'amortissement, de disposition, de vente ou de mise au rancart des immobilisations, est adéquate.

Critère de vérification :

- Le contenu de la politique est conforme aux normes comptables canadiennes pour le secteur public (normes comptables) et aux directives du manuel de la présentation de l'information financière du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Objectif de vérification

S'assurer que les dépenses en immobilisations sont enregistrées adéquatement dans les systèmes financiers de la Ville.

Critères de vérification :

- Les dépenses en immobilisations des fonds des activités de fonctionnement et des activités d'investissement sont enregistrées adéquatement dans les systèmes financiers de la Ville.
- Les nouvelles immobilisations sont comptabilisées dans la bonne période, au bon montant et dans la bonne catégorie par le Service des finances.
- Les dépenses en immobilisations respectent l'objet du règlement ou de la résolution.
- Les dépenses en immobilisations comptabilisées dans un règlement plusieurs années après le quasi-achèvement des travaux respectent l'objet du règlement.
- Les coûts de la main-d'œuvre interne des projets sont capitalisés adéquatement.
- Les rues cédées par les promoteurs sont comptabilisées à un taux reflétant les coûts réels par mètre linéaire de rue.



- Les dispositions, ventes et mises au rancart d'immobilisations sont comptabilisées dans la bonne période, au bon montant, incluant le calcul du gain ou de la perte, s'il y a lieu, et dans la bonne catégorie par le Service des finances.
- Le coût des immobilisations cumulé par projet par le Service de l'ingénierie correspond aux sommes comptabilisées par le Service des finances.



CHAPITRE

9

Amphithéâtre multifonctionnel

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



	PAGE
MISE EN CONTEXTE	293
OBJECTIF ET PORTÉE DU MANDAT D'AUDIT	293
RÉSULTATS DE L'AUDIT	294

MISE EN CONTEXTE

9.1 En vertu du protocole d'entente signé, entre la Ville de Québec (Ville) et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), dans le cadre du sous-volet 2.6 du *Programme d'infrastructures Québec-Municipalités*, la Ville doit présenter au MAMOT des réclamations de dépenses auditées faisant état de l'avancement des travaux pour la construction de l'amphithéâtre multifonctionnel. Les réclamations doivent être accompagnées d'un rapport d'audit réalisé par un auditeur externe ou le vérificateur général de la Ville certifiant, entre autres, que toutes les conditions de versement de l'aide financière ont été respectées, attestant la conformité et l'exactitude des sommes réclamées ainsi que le respect des obligations du protocole d'entente. Ce protocole d'entente établit notamment les clauses à respecter et les modalités de versement de l'aide financière.

9.2 Le vérificateur général a accepté, au cours de l'année, d'effectuer l'audit des réclamations de dépenses.

OBJECTIFS ET PORTÉE DU MANDAT D'AUDIT

9.3 L'audit doit être effectué conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada et comporte 3 volets.

La conformité des dépenses encourues et payées, déclarées dans le formulaire de réclamation de dépenses

9.4 Ce mandat consiste à confirmer que les dépenses réclamées sont conformes, admissibles, et qu'elles ont été engagées aux fins prévues et payées. La réclamation couvrant la période du 1^{er} septembre 2010 au 30 avril 2014 totalisait des dépenses de 107 953 051 \$.

La conformité des informations inscrites au formulaire d'attestation du respect des dispositions législatives relatives à la gestion contractuelle

9.5 Le mandat de cet audit consiste à exprimer une opinion sur la conformité des informations inscrites au formulaire d'attestation du respect des dispositions législatives relatives à la gestion contractuelle, complété par la Ville et signé par le directeur général, par rapport aux informations colligées au dossier de la Ville.



Le respect des obligations du protocole d'entente selon les précisions effectuées aux « Instructions aux auditeurs relatives aux réclamations de dépenses »

9.6 Le mandat de cet audit consiste à exprimer une opinion sur le respect des obligations mentionnées en annexe au protocole d'entente. Le respect des obligations du protocole fait l'objet d'une attestation signée par le directeur général de la Ville.

RÉSULTATS DE L'AUDIT

9.7 Pour faire suite au travail effectué, le vérificateur général a produit un rapport contenant les trois opinions sans réserve pour la réclamation des dépenses couvrant la période du 1er septembre 2010 au 30 avril 2014.

PARTIE IV



VÉRIFICATION FINANCIÈRE

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



CHAPITRE

10

États financiers de la Ville et des organismes

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



	PAGE
INTRODUCTION	301
ÉTATS FINANCIERS	301
Ville	301
Organismes	302
Autre entité	302
Programmes de subventions de la Société d'habitation du Québec	303

INTRODUCTION

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

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

ÉTATS FINANCIERS

Ville

10.3 Un audit des états financiers consolidés de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013 a été effectué conjointement avec la firme Mallette et à la suite de cet audit, un rapport avec réserve a été produit par les deux parties.

10.4 La réserve porte sur la comptabilisation des paiements de transfert. Une version révisée de la norme (SP3410 *Paiements de transfert*) portant sur la comptabilisation des paiements de transfert est entrée en vigueur pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} avril 2012. Les fondements de mon opinion avec réserve découlent de l'interprétation de cette nouvelle norme. La nouvelle norme maintient le principe qu'un paiement de transfert doit être constaté à titre de revenu lorsqu'il est autorisé et que les critères d'admissibilité sont atteints. Elle précise cependant le critère d'autorisation pour le bénéficiaire en le mettant en lien avec l'autorisation du côté du cédant, d'où la divergence d'interprétation. Je considère que les représentants des gouvernements sont habilités à négocier et à conclure des ententes valides et



que, par conséquent, l'autorisation d'un paiement de transfert survient lorsqu'un de ces représentants signe une entente et informe par écrit le bénéficiaire de sa décision d'effectuer un transfert. Ces faits établissent, selon moi, qu'il est prévu que lesdits paiements de transfert seront effectivement obtenus.

10.5 Il est à noter que cette interprétation est partagée par chacun des vérificateurs généraux municipaux des neuf autres grandes villes du Québec, par le vérificateur général du Québec ainsi que par différentes firmes comptables.

Organismes

10.6 Nous avons procédé à l'audit des états financiers consolidés de la Ville et de ses 6 organismes. Pour 4 de ces états, le vérificateur général a produit des rapports d'audit sans réserve. Parmi les 2 autres, un a fait l'objet d'une réserve n'ayant aucun impact significatif sur les résultats de la Ville. L'autre a fait l'objet d'une réserve en vertu de l'application de la nouvelle norme sur les paiements de transfert, comme décrit au niveau des états financiers de la Ville. Il a aussi adressé, à l'intention de la direction de certaines de ces entités auditées, des commentaires sur des points d'amélioration à être apportés dans la comptabilisation de leurs opérations.

10.7 Voici la liste des organismes dont nous avons audité les états financiers :

- Centre local de développement de Québec et sa filiale Services spécialisés aux commerçants détaillants;
- La Société municipale d'habitation Champlain;
- Réseau de transport de la Capitale et sa filiale Service de transport adapté de la Capitale;
- Société municipale d'habitation et de développement Champlain.

Autre entité

10.8 Nous avons procédé à l'audit des états financiers de l'Office municipal d'habitation de Québec (OMHQ) pour lesquels le vérificateur général a émis une opinion sans réserve.



Programmes de subventions de la Société d’habitation du Québec

10.9 Nous avons effectué des audits concernant différentes subventions reçues de la Société d’habitation du Québec, en regard des programmes *AccèsLogis Québec*, *Logement Abordable – Volet Privé*, *Logement Abordable – Volet Social et Communautaire*, et *Rénovation Québec*. À la suite de ces audits, le vérificateur général a produit 10 rapports d’audit sans réserve sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation.



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	309
OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT	309
RÉSULTATS DE L'AUDIT	310
Les contrôles applicatifs	312
La gestion des accès du système de taxation-facturation-perception	312

Sigles

SI	Systèmes d'information
SIVIQ	Système comptable
TFP	Taxation-facturation-perception
VIP	Système de paye

VUE D'ENSEMBLE

11.1 Dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville de Québec pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2013, un audit des contrôles applicatifs a été réalisé, afin d'obtenir une assurance raisonnable que l'information financière produite par les systèmes d'information (SI) est intègre et ne peut être modifiée sans autorisation préalable. L'audit des contrôles généraux consiste à évaluer la conception et la mise en place des mesures de contrôle relatives à l'environnement général opérationnel, de même que celles entourant le fonctionnement des applications comme les assises de la sécurité, la gestion et la sécurité des accès logiques et physiques, le développement et la maintenance des systèmes et des applications, et à la gestion des changements.

11.2 La responsabilité de l'accès aux SI est sous la responsabilité du gestionnaire détenteur du système d'information, la Division des revenus du Service des finances. D'autre part, le directeur du Service des technologies de l'information et des télécommunications est responsable de s'assurer que les contrôles généraux informatiques et applicatifs répondent adéquatement aux exigences de sécurité définies par le détenteur.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'AUDIT

11.3 Dans le cadre de l'audit des états financiers consolidés de la Ville, nous avons réalisé un mandat portant sur les contrôles applicatifs des systèmes produisant l'information financière. Nous avons effectué ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.

11.4 Les objectifs de l'audit poursuivis dans le cadre de ce mandat ont porté sur :

- la gestion des transferts de données entre les systèmes financiers : comptable (SIVIQ), paye (VIP) et taxation-facturation-perception (TFP);
- la gestion des accès à l'application TFP.



11.5 Les critères de l’audit reposent essentiellement sur de saines pratiques de gestion et sur des cadres de référence reconnus, tels CobiT (Control Objectives for Information and related Technology) qui met l’accent sur les règles de gouvernance et de gestion en matière de ressources informationnelles, ITIL (Information Technology Infrastructure Library) qui traite des processus des services en technologie de l’information et la norme ISO 27002 qui fournit les bases pour développer les normes de sécurité et les pratiques de gestion que doit suivre une organisation pour protéger ses ressources informationnelles.

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

11.7 Nos travaux ont été effectués de septembre 2013 à mai 2014. Ils visaient l’année financière 2013.

RÉSULTATS DE L’AUDIT

11.8 Les observations effectuées lors de précédents audits financiers annuels ont démontré des faiblesses persistantes année après année des assises de sécurité, de même que des lacunes dans la gestion des accès logiques. Certaines de ces faiblesses furent signalées aux autorités concernées.

11.9 Bien que des améliorations furent apportées, nous avons relevé des lacunes affectant certains processus, dont les transferts entre les divers systèmes et la gestion des accès du système de taxation-facturation-perception de la Ville méritant ainsi une attention particulière.

11.10 Les ressources informationnelles de la Ville sont exposées à des risques dont les impacts (perte de crédibilité de la Ville, perturbation des services dispensés à la population, mise en péril de renseignements personnels ou confidentiels, paralysie des activités administratives, fraude, etc.) peuvent perturber fortement le fonctionnement de l’appareil municipal s’ils se réalisent.



11.11 Afin d'obtenir une assurance raisonnable de l'intégrité des états financiers consolidés de la Ville, les principales mesures de sécurité entourant leur génération doivent reposer avant tout sur des assises solides et des contrôles applicatifs efficaces, entre autres sur les transferts de données entre les différents systèmes et sur une saine gestion de l'identité et des accès.

11.12 L'application de ces assises de sécurité a été commentée dans les rapports annuels de 2004, 2006, 2010 et 2012 et a fait l'objet de recommandations dont plusieurs sont encore d'actualité et font l'objet d'une mise en œuvre orchestrée par un plan triennal de sécurité (2012-2015) qui est revu annuellement.

Sommaire des assises

11.13 Comme observé antérieurement, la Ville n'a pas toujours tablé sur de solides assises en sécurité pour protéger ses actifs informationnels contre des menaces potentielles provenant autant de l'intérieur que de l'extérieur de l'organisation. Cependant, nous avons observé des améliorations en place ou en voie de réalisation. Ainsi, une politique de sécurité de l'information a été approuvée par la haute direction en avril 2014, une directive sur la gestion de l'identité et des accès a été mise en place en juin 2012, tout comme certaines autres activités prévues au plan triennal de sécurité. Nous notons toujours l'absence d'un plan de formation et de sensibilisation à la sécurité qui fait, par contre, partie de la planification.

Sommaire des contrôles applicatifs et de la gestion des accès

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

11.15 Lors de l'audit, nous nous sommes attardés plus spécifiquement au système TFP qui comporte plusieurs lacunes notamment au niveau de la gestion des accès des utilisateurs. La problématique est principalement orientée sur la gestion même des accès et non sur la technologie.



Les contrôles applicatifs

11.16 Les contrôles applicatifs sont un ensemble de contrôles permettant d'obtenir une assurance raisonnable que les données sont justes, intègres et complètes. On retrouve les mécanismes de contrôles principalement :

- contrôle d'entrée des données (lors de leur saisie ou contrôle des sources);
- contrôle de traitement des données (application de règles, de taux ou autres facteurs modifiant la donnée en résultat);
- contrôle de sortie des données (lors de leur affichage, impression ou transfert vers un autre système d'information).

11.17 Ces contrôles sont soit automatisés ou font l'objet d'une validation ou d'une approbation manuelle (totaux de sortie, validation de dépenses à partir de certains montants, etc.).

11.18 Nos observations nous ont permis de constater certaines lacunes générales des pratiques de soutien qui sont applicables pour l'ensemble des systèmes d'information concernés. Ainsi, les données de tests des applications ne font pas l'objet d'anonymisation. Les développeurs ont ainsi accès à des données de production qui contiennent des informations sensibles et qui pourraient résulter en divulgation d'information.

11.19 Pour les contrôles applicatifs, nous avons observé que des transferts entre TFP et SIVIQ comportaient des erreurs qui devaient être validées et corrigées manuellement. Ces erreurs représentent un risque de perte d'intégrité des données pouvant avoir un impact sur les revenus comptabilisés dans SIVIQ.

La gestion des accès du système de taxation-facturation-perception

11.20 La gestion de l'identité et des droits d'accès, connue sous l'acronyme GIA – IAM pour « *Identity and Access Management* » est un maillon clé dans la chaîne de sécurité des organisations. C'est une discipline de la sécurité qui permet à un individu d'accéder aux bonnes ressources pour les bonnes raisons au bon moment.



11.21 La responsabilité de l'accès aux SI est sous la responsabilité du gestionnaire détenteur du système d'information, la Division des revenus du Service des finances. Il doit exercer son contrôle en utilisant un processus formel et uniformisé de gestion des accès qui est encadré par la directive sur la gestion de l'identité et des accès aux actifs informationnels, ainsi qu'un outil technologique faisant partie du système d'information.

Processus de contrôle d'accès

11.22 Le responsable de la gestion des accès doit faire une surveillance régulière des accès au système d'information (qui accède à quoi et pourquoi), dont il est responsable. Il doit également s'assurer que le requérant a obtenu les autorisations nécessaires au préalable. Il doit également exercer une séparation de tâches conflictuelles, tant dans le processus de gestion des accès que dans les rôles des utilisateurs.

11.23 Un utilisateur peut cumuler plusieurs rôles limités afin de constituer un rôle spécifique. Les pilotes de système d'information qui ont un rôle d'administrateur consistant à octroyer les accès et à supporter les utilisateurs du SI cumulent des rôles de plusieurs utilisateurs. Vu le niveau de pouvoir, il doit être restreint à un nombre minimal justifié d'utilisateurs.

11.24 Une mauvaise gestion des contrôles d'accès implique un accroissement de la potentialité des risques dont :

- la perte d'intégrité du système d'information par :
 - l'accumulation de rôles donnant accès à la modification ou la suppression de l'information,
 - l'erreur humaine due à des rôles inappropriés ;
- la fuite de données à la suite d'une consultation inappropriée ;
- la fraude par cumul de tâches non compatibles ;
- l'accès illicite, après avoir quitté l'organisation ;
- l'accès illicite par authentification inappropriée ;
- la non-traçabilité des transactions par utilisation de rôles d'autres utilisateurs.

11.25 Lors de l'audit, nous avons observé plusieurs lacunes touchant les principaux systèmes d'information utilisés pour générer les états financiers. Le tableau 1 représente le sommaire de ces observations.



TABLEAU 1

Sommaire des observations sur les systèmes d'information

	Critères de bonnes pratiques de gestion des accès	SIVIQ Système financier intégré	VIP Système intégré des ressources humaines et de la paye	TFP Taxation, facturation, perception	Services impliqués
1	Application du processus de gestion des accès	ADEQUAT	ADEQUAT	INADEQUAT	D U
2	Documentation des profils types et des accès	ADEQUAT	ADEQUAT	INADEQUAT	D
3	Surveillance et révision des accès	MOYEN	MOYEN	INADEQUAT	D
4	Identification des utilisateurs basée sur l'approche répertoire d'entreprise	ADEQUAT	ADEQUAT	INADEQUAT	STIT
5	Authentification ; Mot de passe complexe, modifié sur une base régulière	ADEQUAT	ADEQUAT	INADEQUAT	STIT D U
6	Profil pilote (Super Utilisateur — Administrateur)	ADEQUAT	ADEQUAT	INADEQUAT	D U STIT
7	Séparation des tâches ; Gestion des accès	ADEQUAT	ADEQUAT	INADEQUAT	D U STIT
8	Séparation des tâches ; Rôles incompatibles	ADEQUAT	ADEQUAT	INADEQUAT	D
9	Inscription d'un nouvel utilisateur	ADEQUAT	ADEQUAT	MOYEN	SRH
10	Départ d'un utilisateur	FAIBLE	MOYEN	INADEQUAT	SRH U D STIT
11	Absence prolongée; Les accès devraient être suspendus, lors de congé excédant 45 jours.	MOYEN	MOYEN	MOYEN	SRH D U
12	Retraite	FAIBLE	MOYEN	INADEQUAT	SRH U D STIT
13	Mutation	FAIBLE	MOYEN	MOYEN	SRH D
14	Contrôle du cumul de droits	MOYEN	MOYEN	INADEQUAT	D U
15	Droits d'accès minimal (éviter les profils trop larges)	MOYEN	MOYEN	INADEQUAT	D

LÉGENDE	
IMPORTANT	
INADEQUAT	Absence de contrôle, la pratique n'est pas appliquée et contrevient aux règles de sécurité minimales.
FAIBLE	Pratique minimale pouvant mettre l'organisation à risque, requiert une attention immédiate.
MOYEN	Pratique répondant partiellement aux besoins en sécurité, requiert des améliorations.
ADEQUAT	La pratique est en place et répond aux bonnes pratiques et aux besoins de sécurité.

D : Service détenteur de l'application
U : Services utilisateurs de l'application
SRH : Service des ressources humaines
STIT : Service des technologies de l'information et des télécommunications



11.26 Une bonne pratique de gestion des accès implique une connaissance (documentée) et une surveillance (revue) périodique des accès par les gestionnaires détenteurs de système informationnel. Nous avons observé que la surveillance des accès n'est pas réalisée et qu'elle n'est pas encadrée par un processus. Plusieurs recommandations émises lors d'audits antérieurs n'ont pas été appliquées.

11.27 Le système d'information financière SIVIQ est le principal système servant à générer les états financiers. Nous avons observé, malgré le manque de pratiques uniformisées, que la gestion des accès pour plusieurs critères est adéquate. Cependant, n'ayant pas de pratiques communes, il est difficile d'exercer une surveillance complète. Nous avons observé également que la gestion des départs, retraites et mutations comporte des erreurs, tout particulièrement des comptes toujours actifs de retraités ayant quitté la Ville depuis 2002. Le cumul de droits est un second problème dont la solution doit venir à la fois des dirigeants des secteurs concernés, du Service des ressources humaines et de règles plus précises et strictes.

11.28 Le système TFP comporte plusieurs faiblesses observées, dont les mots de passe ne répondant pas à un niveau de complexité minimale et de renouvellement périodique tel que pratiqué par la Ville.

11.29 Parmi les observations sur l'attribution des accès, nous avons recensé de nombreuses lacunes, notamment :

- le profil administrateur est utilisé par un trop grand nombre d'utilisateurs (15);
- le profil pilote est utilisé par un trop grand nombre d'utilisateurs (11);
- le Service des technologies de l'information et des télécommunications a un trop grand nombre d'accès directement aux environnements de production (19);
- les comptes utilisateurs « temporaires » ne se limitent plus aux environnements « caisse » (26);
- nous avons dénombré des profils utilisateurs « actifs », mais n'existant plus et étant inactifs dans le répertoire d'entreprise (67);
- nous avons dénombré des comptes utilisateurs qui sont actifs, mais qui n'existent pas (non présents dans le répertoire d'entreprise) (26);
- le Service des finances utilise des comptes génériques, alors qu'ils ont des accès à la fois comme administrateur et pilote (8).



11.30 D'autre part, nous devons tenir compte que de nombreuses recommandations de correction ont été faites lors des derniers audits et n'ont pas toujours été réalisées.

Recommandations

11.31 Nous avons recommandé à la Division des revenus du Service des finances :

- de réviser les profils d'accès en fonction des besoins d'affaires de la division, des règles de la nouvelle directive de la gestion de l'identité et des droits d'accès (GIA), et de les limiter au minimum requis en collaboration avec le Service des technologies de l'information et des télécommunications;
- d'inactiver les accès des utilisateurs qui ont quitté l'organisation, ont muté ou n'en ont plus besoin;
- de réviser l'ensemble des accès utilisateurs à taxation-facturation-perception (TFP) en les restreignant au minimum requis pour accomplir leurs tâches, tout particulièrement les accès administrateurs et pilotes qui doivent être réduits à un minimum;
- de réviser et de limiter les accès du Service des technologies de l'information et des télécommunications au minimum requis pour le support;
- de justifier les accès supplémentaires à vocation « critique » et de les faire approuver par le détenteur, la Division des revenus du Service des finances;
- d'évaluer les besoins des comptes temporaires ou génériques, de les limiter à un minimum requis et de s'assurer, en collaboration avec le Service des technologies de l'information et des télécommunications, qu'ils sont assujettis à des postes de travail fixes;
- de valider qu'il y ait une séparation de tâches pour les profils le requérant;
- de documenter les profils et leur allocation aux utilisateurs et de les faire approuver par le détenteur;
- de mettre en place une revue annuelle des accès et de la faire approuver par le détenteur du système;
- de former le personnel ayant à gérer et d'approuver les accès à l'application en collaboration avec le Service des technologies de l'information et des télécommunications.



11.32 Nous avons recommandé au Service des technologies de l'information et des télécommunications :

- de mettre en place un processus d'anonymisation des données aux fins de tests;
- de revoir les contrôles applicatifs pour le transfert des données entre le système taxation-facturation-perception et le système comptable SIVIQ et d'évaluer la possibilité de les rehausser pour minimiser les erreurs qui se produisent sur une base régulière;
- d'évaluer, de planifier et d'implanter un processus de synchronisation pour l'application taxation-facturation-perception avec le répertoire d'entreprise;
- de revoir la sécurité d'authentification et de mettre en place un mot de passe complexe et renouvelé périodiquement, selon les pratiques promues par le Service des technologies de l'information et des télécommunications;
- de revoir et de limiter les accès du groupe de développement, incluant ceux du fournisseur au système en production.

Commentaires du Service des finances, en date du 8 juillet 2014

« Les contrôles applicatifs

Anonymisation des données

Les données transmises au fournisseur le sont dans le but de régler des incidents dans l'application. Les incidents peuvent être reliés au traitement des noms et adresses autant qu'aux données des comptes à recevoir. Le fait de masquer ou de transformer des informations pourrait nuire ou retarder de façon importante la résolution du problème. Cet élément sera discuté avec les responsables de la sécurité des TIT.

Validation et corrections manuelles d'erreurs concernant les transferts entre TFP et SIVIQ

Nous souhaitons spécifier qu'à la fin de 2013, lors de l'implantation des activités d'ExpoCité dans TFP, étant donné la complexité des traitements intégrés et l'impossibilité à prévoir tous les cas en environnement de test, au moment de la mise en production, nous avons eu à ajuster certaines problématiques qui sont ressorties lors des transferts de fichiers. Ces éléments



ont été corrigés et les transferts se font maintenant sans problème particulier, et ce, pour l'ensemble des fichiers transférés.

La gestion des accès du système de taxation-facturation-perception (TFP)

Étant en accord avec plusieurs des observations mentionnées au rapport, un plan d'action concernant ces éléments ainsi que l'échéancier de réalisation s'y rapportant seront déposés à la direction du Service des finances, en septembre. Par ailleurs, ce plan d'action donnera suite à la majorité des recommandations émises dans le rapport. »

Commentaires du Service des technologies de l'information et des télécommunications, en date du 11 juillet 2014

« Le Service des TIT, pour améliorer ses pratiques de gestion de la sécurité et des risques informationnels, aligne ses façons de faire sur des référentiels reconnus en TI dont notamment : les standards ISO27000, ITIL (Bibliothèque de l'infrastructure des technologies de l'information), CobiT (Cadre de référence de contrôle de la gouvernance des SI), etc.

Dans ce contexte, les audits du vérificateur général constituent, pour le Service des TIT, une opportunité importante d'amélioration de nos façons de faire.

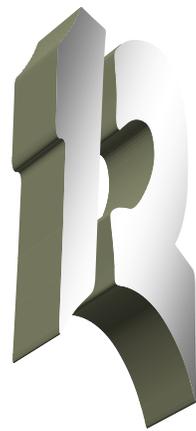
Une attention particulière a été portée sur les constats et les recommandations de ces rapports. Certaines recommandations ont déjà été mises en œuvre, d'autres sont en cours de réalisation et les autres feront l'objet d'un plan d'action pour être prises en charge en collaboration avec les autres services concernés.

Le rapport du vérificateur général constitue, pour le Service des TIT, un levier vers l'atteinte des standards de qualité d'une organisation de l'envergure de la Ville de Québec. La direction du Service des TIT a également transmis son plan d'action pour la prise en charge des recommandations sous sa responsabilité.

En conclusion, nous allons poursuivre nos efforts, avec l'appui de la Direction générale et en collaboration avec les autres services concernés, pour mettre en œuvre les recommandations du vérificateur général. »



CHAPITRE



Subventions annuelles de 100 000 \$ et plus versées à des personnes morales

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



	PAGE
MISE EN CONTEXTE	323
DÉFINITIONS	323
Subvention inconditionnelle	323
Subvention conditionnelle	324
Contribution avec contrepartie	324
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	324

MISE EN CONTEXTE

12.1 Tel que prescrit par la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), à l'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.

12.2 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 cette disposition légale.

12.3 Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième aliéna de l'article 107.9 sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

DÉFINITIONS

12.4 Aux fins de nos travaux, nous avons utilisé les définitions suivantes :

Subvention inconditionnelle

12.5 Soutien financier à des particuliers ou des organisations ayant satisfait à des exigences d'admissibilité préétablies. L'administration ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Le bénéficiaire n'est pas assujéti à des conditions particulières quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés. De ce fait, aucune vérification n'est exercée normalement.

Exemple : aide financière à un organisme caritatif.



Subvention conditionnelle

12.6 Soutien financier à des particuliers ou des organisations ayant satisfait aux exigences d'admissibilité préétablies. L'administration ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Le bénéficiaire est assujéti à des conditions précises quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés. De ce fait, une reddition de comptes est demandée et une vérification peut être réalisée quant au respect des conditions.

Exemple : Aide versée à une troupe de théâtre pour organiser une présentation précise dans une période déterminée.

Contribution avec contrepartie

12.7 Soutien financier généralement accordé à des organisations pour lesquelles un service est obtenu directement du bénéficiaire. Le bénéficiaire, souvent considéré comme un allié dans une activité, est tenu de présenter des rapports et de se soumettre à une vérification, le cas échéant.

Exemple : Aide financière versée à un organisme à but non lucratif pour administrer un centre de loisirs.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

12.8 Conformément à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons pris connaissance des états financiers de 55 personnes morales qui ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ et plus, et aucune vérification additionnelle n'a été jugée nécessaire.

12.9 En date du 18 août 2014, sur les 55 organismes concernés, 51 ont remis des états financiers vérifiés.

12.10 Un seul, le Club de football Rouge et Or, nous a remis des états financiers n'ayant pas fait l'objet ni d'un audit, ni d'une mission d'examen ou d'un avis au lecteur.



12.11 Les 3 organismes suivants n'ont donné aucun suivi à nos demandes :

- 2946-4955 Québec inc.;
- Centre de l'environnement;
- Gestion cyclo sportive Québec.

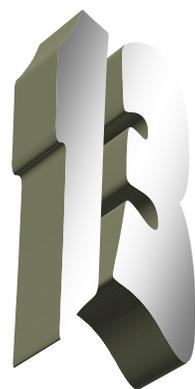
PARTIE V



SUIVI DES RECOMMANDATIONS



CHAPITRE



Suivi des recommandations

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



	PAGE
OBJECTIF ET PORTÉE DU SUIVI	333
CONCLUSION GÉNÉRALE	333
Gestion de la formation	335
Gestion de la relève	335
Acquisition et développement des systèmes d'information	335
Pérennité des infrastructures : réseaux linéaires, bâtiments et structures	335

OBJECTIF ET PORTÉE DU SUIVI

13.1 Afin de nous assurer que nos recommandations sont prises en compte par l'Administration, nous en exerçons un suivi trois ans après qu'elles ont été émises. Ce délai permet d'apprécier l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Il faut préciser que nos suivis ne constituent pas en soi une nouvelle vérification, mais s'appuient sur l'information probante fournie, sur les déclarations des gestionnaires et le caractère raisonnable de celles-ci.

13.2 Cette année, nos suivis ont porté sur les recommandations formulées dans le rapport annuel de 2010.

CONCLUSION GÉNÉRALE

13.3 Le tableau qui suit fait état des activités vérifiées, du nombre de recommandations dont elles font l'objet et de leur prise en compte par l'Administration.



ACTIVITÉS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI	TOTAL DES RECOMMANDATIONS	SUIVIES OU PROGRÈS SATISFAISANTS	NON SUIVIES OU PROGRÈS INSATISFAISANTS	% DES RECOMMANDATIONS SUIVIES OU PROGRÈS SATISFAISANTS PAR ACTIVITÉ
Indicateurs de mesure de l'état des finances de la Ville de Québec.	4	1	3	25
États financiers de la Ville, de ses organismes et des autres entités	1		1	0
Gestion de la formation	14	10	4	71
Gestion de la relève	12	6	6	50
Acquisition et développement des systèmes d'information	23	21	2	91
Gestion des plaintes des citoyens	10	6	4	60
Pérennité des infrastructures : réseaux linéaires, bâtiments et structures	16	9	7	56
Total	80	53	27	66

13.4 Des 80 recommandations émises à la suite de ces vérifications, 53 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants, alors que 27 d'entre elles n'ont pas été suivies ou ont eu des progrès insatisfaisants.

13.5 Au-delà d'une approche quantitative, je veux apporter certaines précisions sur le suivi de certaines recommandations effectuées en 2010.



Gestion de la formation

13.6 Le Service des ressources humaines n'a pas donné suite à 4 des recommandations émises dans le rapport sur la gestion de la formation. Parmi celles-ci, notons celle de faire une revue diligente pour s'assurer du bien-fondé de certaines activités dont les coûts unitaires s'avèrent particulièrement élevés, et celle d'exercer un droit de regard sur les plans de formation produits par les unités administratives.

Gestion de la relève

13.7 La Direction générale a donné suite aux 4 recommandations qui la concernaient sur la gestion de la relève. Par contre, le Service des ressources humaines n'a suivi que 2 des 8 recommandations qui lui étaient adressées.

Acquisition et développement des systèmes d'information

13.8 Il nous fait plaisir de souligner que le Service des technologies de l'information et des télécommunications a donné suite à la presque totalité des recommandations émises en les suivant ou en leur faisant connaître des progrès satisfaisants.

Pérennité des infrastructures : réseaux linéaires, bâtiments et structures

13.9 Parmi les 10 recommandations adressées au Service de la gestion des immeubles, 6 d'entre elles n'ont pas été suivies ou ont connu des progrès insatisfaisants en raison des difficultés rencontrées dans la mise en place d'un nouveau logiciel sur la gestion des bâtiments.

PARTIE VI



RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



CHAPITRE

14

Rapport d'activité du vérificateur général

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



	PAGE
INTRODUCTION	343
MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	343
VALEURS	343
VISION	344
RÔLE ET CHAMPS DE COMPÉTENCE	344
ORIENTATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	344
VÉRIFICATION LÉGISLATIVE MUNICIPALE	345
PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION	345
RESSOURCES HUMAINES	347
FORMATION DU PERSONNEL	348
RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT	349
ÉTAT DES DÉPENSES DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2013	351

INTRODUCTION

14.1 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.

14.2 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

14.3 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 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.

14.4 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

14.5 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 rapports de vérification rigoureux et objectifs.



VISION

14.6 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

14.7 Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires de la Ville et des organismes faisant partie de son périmètre comptable, ainsi que de toute personne morale dont la Ville ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration ou détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation. 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.

14.8 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.

ORIENTATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

14.9 Afin de s'acquitter de ses responsabilités, le vérificateur général s'est donné les orientations suivantes :

- 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 relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada;



- 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.

VÉRIFICATION LÉGISLATIVE MUNICIPALE

14.10 Le législateur a reconnu l'importance de la vérification législative dans les administrations municipales en obligeant toute ville de 100 000 habitants et plus à nommer un vérificateur général relevant directement du conseil municipal.

14.11 Dix villes se sont donc dotées d'une telle institution rejoignant ainsi le gouvernement du Canada et celui des provinces, afin de doter leur conseil municipal d'un outil de contrôle supplémentaire sur les recettes de même que sur l'utilisation des fonds publics et autres biens de leur ville et des organismes liés.

PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION

14.12 Le vérificateur général de la Ville de Québec prépare annuellement son calendrier d'activité en fonction des objectifs de vérification qu'il se donne et des ressources dont il dispose. Le cycle d'activité débute en juillet et se termine en juin de l'année suivante.

14.13 Le plein exercice du mandat du vérificateur général requiert qu'en plus de ses vérifications financières et de conformité qu'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 des biens publics. Il doit également consacrer le temps nécessaire au suivi des recommandations qu'il a formulées au cours des exercices précédents.



14.14 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.

14.15 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.

14.16 Les travaux de vérification financière ont mené à l'émission de 18 rapports d'attestation financière et furent réalisés en conformité avec les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que le vérificateur général se conforme aux règles déontologiques et qu'il planifie et réalise ces audits de façon à obtenir l'assurance raisonnable que ces états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives. Dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville, un audit des contrôles applicatifs a été réalisé.

14.17 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, et sur la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite. Également, elle a porté sur la capitalisation des immobilisations en regard des normes comptables en vigueur et des directives du manuel de la présentation de l'information financière du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, ainsi que sur la conformité de trois volets du protocole d'entente signé, pour la réclamation des dépenses couvrant la période du 1^{er} septembre 2010 au 30 avril 2014, dans le cadre de la construction de l'amphithéâtre multifonctionnel.

14.18 Les travaux de vérification d'optimisation des ressources au nombre de cinq ont porté sur la gestion de la présence au travail, l'affectation et l'utilisation des véhicules légers, les outils de gestion du Service de police, la protection des renseignements personnels et demandes d'accès aux documents ainsi que sur la gestion des espaces immobiliers par le Service de la gestion des immeubles.

14.19 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 ses recommandations formulées dans son rapport annuel 2010.



RESSOURCES HUMAINES

14.20 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.

14.21 Les ressources permanentes ayant œuvré et œuvrant au Vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- Valérie Bugay, ingénieure en génie des procédés, conseillère en vérification de l'optimisation des ressources;
- Mylène Dumas, CPA auditrice, CA, conseillère en vérification de l'optimisation des ressources;
- Anne-Marie Fortin, CPA auditrice, CA, conseillère en vérification
- Lorette Hudon, adjointe administrative;
- Suzanne Miville, agente de secrétariat;
- Louise E. Ouellet, CPA, CGA, conseillère en vérification;
- Daniel Rancourt, CPA auditeur, CA, directeur de la Division de la vérification de l'optimisation des ressources et des mandats spéciaux.

14.22 À ces ressources s'ajoutent les firmes et les personnes suivantes qui ont conseillé et assisté le vérificateur général dans ses différents travaux :

- Chartrand Barbeau et Associés;
- René Chalifoux, CRHA, consultant;
- France Duchesneau, CPA, CGA, consultante;
- Yves Gabias, consultant;
- Céline Gaulin, CPA, CA, consultante;
- Gilles Gravel, CISA, CISM, consultant;
- Guy Perron CPA inc.;



- JNT Conseils inc.;
- KPMG s.r.l./S.E.N.C.R.L. Services conseils;
- Lemieux Nolet, comptables professionnels agréés, S.E.N.C.R.L.;
- Malenfant Dallaire, S.E.N.C.R.L., société de comptables professionnels agréés;
- Mallette S.E.N.C.R.L., société de comptables professionnels agréés;
- Robert Masse, consultant;
- Morin Desrochers Beaulieu, comptables professionnels agréés, S.E.N.C.;
- Normand Nadeau, consultant;
- PricewaterhouseCoopers LLP/s.r.l./s.e.n.c.r.l.;
- Raymond Chabot Grant Thornton, Comptables professionnels agréés, S.E.N.C.R.L.;
- Arthur Roberge, consultant.

FORMATION DU PERSONNEL

14.23 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, de près de 250 heures de formation.



MALLETTE

Mallette s.e.n.c.r.l.

200-3075 chemin des Quatre-Bourgeois
Québec QC G1W 5C4

Téléphone 418 653-4431

Télécopie 418 656-0800

Courriel info.quebec@mallette.ca

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

Aux membres du conseil,

Nous avons effectué l'audit de l'état des dépenses (informations financières) du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013. Ces informations financières ont été préparées afin de satisfaire à l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19).

Responsabilité de la direction pour les informations financières

La direction du Bureau du vérificateur général de la Ville de Québec est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces informations financières conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère nécessaire pour permettre la préparation des informations financières exemptes d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les informations financières, sur la base de notre audit. Nous avons réalisé notre audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que nous nous conformions aux règles de déontologie et que nous planifions et réalisons l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les informations financières ne comportent pas d'anomalies significatives.

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

Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion d'audit.



RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT (suite)

Opinion

À notre avis, les informations financières donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle des dépenses engagées par le vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2013, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

*Mallette s.e.n.c.r.l.*¹

Mallette S.E.N.C.R.L.

Société de comptables professionnels agréés

Québec, Canada

Le 5 juin 2014



ÉTAT DES DÉPENSES DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2013

	2013 Budget	2013 Réalisation	2012 Réalisation
	\$	\$	\$
<i>Ressources humaines</i>			
Internes*	468 255	465 584	460 468
Externes	807 383	660 854	854 068
	1 275 638	1 126 438	1 314 536
<i>Ressources matérielles</i>			
Dépenses d'opération	30 400	34 272	30 578
<i>Ligne de signalement*</i>	100 000	105 807	39 034
Crédits accordés dans le budget de la Ville	1 406 038	1 266 517	1 384 148

*La rémunération comprise dans ces postes exclut les avantages sociaux

Notes complémentaires

Principales méthodes comptables

L'état des dépenses est établi conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

La comptabilisation des transactions s'effectue selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Les dépenses comprennent uniquement les dépenses directement engagées par le vérificateur général de la Ville de Québec.

ANNEXE I



*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.

Le vérificateur général doit divulguer, dans tout rapport qu'il produit, une situation susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction.

Art. 107.4. En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit :

- 1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer;
- 2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.

Art. 107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.



Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient en multipliant le total des autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement par :

- 1° 0,17 % dans le cas où le total de ces crédits est de moins de 100 000 000 \$;
- 2° 0,16 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 100 000 000 \$ et de moins de 200 000 000 \$;
- 3° 0,15 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 200 000 000 \$ et de moins de 400 000 000 \$;
- 4° 0,14 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 400 000 000 \$ et de moins de 600 000 000 \$;
- 5° 0,13 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 600 000 000 \$ et de moins de 800 000 000 \$;
- 6° 0,12 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 800 000 000 \$ et de moins de 1 000 000 000 \$;
- 7° 0,11 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 1 000 000 000 \$.

Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit, des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50 % seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.

Art. 107.6. Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.

Art. 107.7. Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :

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



Art. 107.8. La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7.

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :

- 1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;
- 2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.

Art. 107.9. Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.

Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :

- 1° des états financiers annuels de cette personne morale;
- 2° de son rapport sur ces états;
- 3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :

- 1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats;
- 2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième alinéa sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.



Art. 107.10. Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, relativement à son utilisation.

La municipalité et la personne qui a bénéficié de l'aide sont tenues de fournir ou de mettre à la disposition du vérificateur général les comptes ou les documents que ce dernier juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions.

Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

Art. 107.11. Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

Art. 107.12. Le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.

Art. 107.13. Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au maire, pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception, un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner concernant, notamment :

- 1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;
- 2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;
- 3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;
- 4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;
- 5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;
- 6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'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.



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^o de l'article 107.7 un rapport faisant état des constatations ou recommandations qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil ou du conseil d'administration, selon le cas, avant la transmission de son rapport annuel. Le maire ou le président du conseil d'administration doit déposer le rapport à son conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.

Lorsque le vérificateur général transmet un rapport au président du conseil d'administration d'une personne morale visée au paragraphe 2^o de l'article 107.7, il doit également en transmettre une copie au maire de la municipalité pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.

Art. 107.14. Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation.

Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier, le vérificateur général déclare notamment si :

- 1^o 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^o le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (chapitre F-2.1).

Art. 107.15. Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2^o de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.

Dans ce rapport, il déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement leur situation financière et le résultat de leurs opérations à la fin de leur exercice financier.

Art. 107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.



Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du *Code de procédure civile* (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.

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. [Extrait] 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.

Le greffier doit, si le vérificateur externe nommé pour un exercice n'est pas celui qui a été en fonction pour l'exercice précédent, indiquer au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire le nom du nouveau vérificateur externe le plus tôt possible après la nomination de ce dernier.

Art. 108.1. Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible.

Art. 108.2. Sous réserve de l'article 108.2.1, le vérificateur externe doit vérifier, pour l'exercice pour lequel il a été nommé, les états financiers, l'état établissant le taux global de taxation et tout autre document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans son rapport, il déclare, entre autres, si :

- 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date;
- 2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (chapitre F-2.1).



Art. 108.2.1. Dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants et plus, le vérificateur externe doit vérifier pour chaque exercice pour lequel il a été nommé :

- 1° les comptes relatifs au vérificateur général;
- 2° les états financiers de la municipalité et tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans le rapport traitant des états financiers, il déclare entre autres si ces derniers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date.

Art. 108.3. Le vérificateur externe doit transmettre au trésorier le rapport prévu à l'article 108.2 ou, selon le cas, celui prévu au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 108.2.1.

Le rapport prévu au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 108.2.1 doit être transmis au conseil à la date qu'il détermine.

Art. 108.4. Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.

Art. 108.4.1. Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.

Art. 108.4.2. Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat.

Art. 108.5. Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;
- 3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;
- 4° une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession.



Art. 108.6. Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail.

VII. — Directeur général

Art. 113. *[Extrait]* Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil.

ANNEXE II



*Dispositions de la résolution
du conseil municipal de la Ville de Québec
sur le comité de vérification (CV-2003-0407,
modifiée par la CV-2011-0069
et la CV-2014-0018)*

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2013



SECTION I

CONSTITUTION DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

- 1° Est constitué le « comité de vérification de la Ville de Québec ».
- 2° Le comité est composé de trois membres du conseil de la Ville.
- 3° Les membres du comité sont désignés par résolution du conseil de la Ville, adoptée à la suite d'une proposition présentée par le maire. Deux des membres sont désignés, sur la recommandation du maire, parmi les membres de son parti et un des membres est désigné, sur la recommandation du chef de l'opposition, parmi les membres du parti de l'opposition.
- 4° Le maire est d'office membre et président du comité sauf si le conseil, sur une proposition présentée par le maire, désigne un autre membre du conseil pour le remplacer comme membre et président.
- 5° La durée du mandat des membres du comité est établie au moment de leur nomination, mais ne peut excéder la date prévue pour l'élection générale qui suit leur nomination. Sauf lors de l'expiration de son mandat de membre du conseil, un membre du comité continue d'exercer ses fonctions après le terme du mandat établi lors de la nomination jusqu'à ce que le conseil détermine à nouveau la composition du comité.
- 6° Le conseil peut en tout temps, sur proposition du maire, modifier la composition du comité.



SECTION II

MANDAT DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

7. Le comité est l'intermédiaire entre le vérificateur général et le conseil. À cette fin, le comité :
 - 1° prend connaissance des objectifs généraux et des grandes orientations du plan de vérification proposé par le vérificateur général pour l'année en cours ainsi que les moyens administratifs qu'il propose pour sa réalisation;
 - 2° prend connaissance des mandats confiés au vérificateur général par le conseil en application de l'article 107.12 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) et les moyens administratifs proposés par le vérificateur général pour leur réalisation;
 - 3° informe le vérificateur général des intérêts et des préoccupations du conseil ou du comité à l'égard de la vérification des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;
 - 4° prend connaissance des rapports du vérificateur général qui lui sont transmis par le conseil;
 - 5° prend connaissance du rapport du vérificateur externe;
 - 6° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés sur les suites données aux demandes, aux constatations et aux recommandations du vérificateur général ou du vérificateur externe;
 - 7° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés pour permettre au vérificateur général d'effectuer une vérification adéquate des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;
 - 8° prend connaissance des prévisions budgétaires du vérificateur général et les transmet au directeur général avec ses commentaires et recommandations.
8. Le conseil transmet au comité les rapports transmis par le vérificateur général et le vérificateur externe.
9. Le conseil prend l'avis du comité avant de nommer le vérificateur général, de fixer sa rémunération ainsi que ses conditions de travail, de le destituer, de le suspendre sans traitement ou de modifier sa rémunération. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.



10. Le conseil prend l'avis du comité avant de désigner un vérificateur externe. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.
11. Le conseil prend l'avis du comité avant de se prononcer sur l'opportunité d'accorder des crédits supplémentaires au vérificateur général pour réaliser une enquête ou une opération de vérification exceptionnelle. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.

SECTION III

RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

12. Le quorum du comité est de trois membres.
13. Afin d'éviter que les activités du comité puissent compromettre le déroulement d'une enquête ou d'un travail de vérification, d'en dévoiler la nature confidentielle ou de constituer une entrave à l'exercice des fonctions du vérificateur général, le comité siège à huis clos. Les membres du comité sont tenus de respecter le caractère confidentiel de leurs discussions et de leurs décisions jusqu'à ce que le conseil en ait été informé.
14. Tous les membres du comité ont voix délibérative et votante. Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents. En cas d'égalité des voix, la voix du président est prépondérante.
15. Les réunions du comité sont convoquées selon les besoins à la demande du conseil de la Ville ou par le président.
16. Le secrétariat du comité est assumé par la personne désignée à cette fin par le greffier.
17. Le comité peut adopter des règles de fonctionnement et de régie interne.
18. Tous les avis ou rapports du comité sont déposés par son président au conseil de la Ville, à la séance qui suit leur adoption.
19. Pendant le mois de septembre de chaque année, le président du comité doit faire rapport au conseil des activités du comité.