



RAPPORT ANNUEL

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE

LA VILLE DE QUÉBEC

2014 Tome 2

présenté au conseil municipal

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

Le 27 août 2015

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 2014 tome 2, 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

François Gagnon, CPA auditeur, CA, M.A.P.



	PAGE
INTRODUCTION	7
SOMMAIRE DU CONTENU DU RAPPORT	9
I. MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	17
II. VÉRIFICATION D’OPTIMISATION DES RESSOURCES	37
1. Gestion des entraves à la circulation	39
2. Gestion des matières résiduelles à l’incinérateur	69
3. Programme Carte d’Achat de la Ville de Québec	105
4. Processus d’émission des permis	133
III. VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ	155
5. Taux global de taxation réel et ventilation des dépenses mixtes	157
6. Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite	169
IV. VÉRIFICATION FINANCIÈRE	177
7. États financiers de la Ville et des organismes	179
V. AUTRES TRAVAUX	187
8. Reddition de comptes financière et non financière	189
9. Subventions annuelles de 100 000 \$ et plus versées à des personnes morales	229
10. Suivi des recommandations	235
VI. RAPPORT D’ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	243
11. Rapport d’activité du vérificateur général	245



	PAGE
ANNEXE I Organigramme général de la Ville de Québec	257
ANNEXE II 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	261
ANNEXE III Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification	271



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 le tome 2 du rapport annuel 2014, la deuxième partie des 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 joints l'organigramme général de la Ville de Québec, 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 — 2014 Tome 2



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

Je terminerai, le 31 décembre 2015, mon mandat à titre de vérificateur général de la Ville de Québec. Celui-ci m'a été confié par le conseil municipal en octobre 2008. À la veille de mon départ, il m'apparaît pertinent de dresser le bilan de mon septennat et de formuler quelques recommandations pour l'avenir.

Dans cette partie de mon rapport, je décris d'abord le contexte dans lequel s'est inscrit mon mandat et je souligne l'apport du Vérificateur général au conseil municipal. J'énonce les priorités qui m'ont guidé, je rappelle les principes d'une bonne gouvernance, je présente ensuite le bilan de mon travail ainsi que les progrès accomplis par l'Administration. Enfin, j'expose les enjeux qui demeurent à l'ordre du jour et formule des propositions pour une vérification législative plus performante.

CHAPITRE 1 : GESTION DES ENTRAVES À LA CIRCULATION

La réalisation des travaux sur la voie publique ou aux abords de celle-ci pose un défi important en regard de la circulation afin de l'entraver le moins possible. Une congestion excessive de la circulation occasionne un certain nombre de conséquences indésirables.

Plusieurs mesures sont prises par la Ville pour minimiser les entraves à la circulation. Leur efficacité est cependant compromise. D'abord, les processus de gestion et les règles, pour assurer l'arbitrage entre les différentes considérations qui entrent en jeu lors de la réalisation de travaux ou la tenue d'événements, ne sont pas suffisamment structurés. De plus, les techniciens à la circulation n'ont qu'une vision partielle des différentes sources d'entraves et les dossiers reflètent trop peu souvent l'utilisation de données objectives pour soutenir la prise de décision. Enfin, il n'y a pas suffisamment d'attention portée à la gestion de l'occupation de la chaussée.

Combiné au fait qu'il y a une absence quasi totale d'information de gestion en regard de la gestion des entraves à la circulation, les responsables n'ont pas l'assurance que les efforts nécessaires sont déployés pour minimiser ces dernières.



CHAPITRE 2 : GESTION DES MATIÈRES RÉSIDUELLES À L'INCINÉRATEUR

La Ville de Québec gère les matières résiduelles générées sur son territoire dans un incinérateur. Conformément au *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles*, la Ville doit fournir annuellement au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) un rapport présentant les résultats d'une campagne d'échantillonnage et d'analyse des fumées générées par les quatre lignes de combustion. À l'exception du monoxyde de carbone (CO), les autres émissions normées sont toutes, de manière générale, sous leur norme respective depuis 2009-2010.

La Ville a mis en place une démarche structurée afin de chercher des solutions aux dépassements de la norme pour le CO. Elle a prévu les investissements requis pour mettre en place les solutions retenues et a fait part de sa démarche au MDDELCC. Toutefois, nous avons noté que dans la mise en œuvre des solutions retenues, la Ville fait une place trop importante à l'entrepreneur retenu pour réaliser les travaux quand vient le temps d'évaluer les résultats obtenus à la suite de ceux-ci. Ceci a fait en sorte que la Ville a accepté des travaux alors qu'ils n'avaient pas permis d'atteindre les critères de performance.

La Ville travaille à l'élaboration d'un projet de centre de biométhanisation qui serait lié à l'incinérateur. Ce dernier fournirait de l'énergie, sous forme de vapeur, au centre de biométhanisation. Or, si la Ville a cherché à identifier comment tirer avantage de l'incinérateur pour ce projet de biométhanisation, elle n'a pas considéré les conséquences économiques et environnementales potentielles de l'arrêt prolongé ou définitif de l'incinérateur sur ce centre de biométhanisation.

Finalement, la Ville a une bonne connaissance des risques de défaillances légères et moyennes qui peuvent survenir dans le cadre des activités quotidiennes. Toutefois, il n'en est pas de même pour les risques majeurs qui pourraient survenir et qui impliqueraient une diminution significative de la capacité de traitement des matières résiduelles. De plus, la Ville n'a pas un plan de contingence complet et structuré qui lui permettrait d'assurer une continuité de service à la population en cas d'arrêt partiel ou total de l'incinérateur durant une période prolongée.

CHAPITRE 3 : PROGRAMME CARTE D'ACHAT DE LA VILLE DE QUÉBEC

La Ville de Québec a implanté le Programme Carte d'Achat de la Ville de Québec (PCA) en vue d'optimiser le processus d'achat et de paiement des acquisitions de biens et services d'une valeur de moins de 5 000 \$ (taxes applicables incluses).

La Ville a mis en place un dispositif efficace pour gérer le PCA. En effet, le Service des approvisionnements a établi des règles et procédures claires et détaillées pour encadrer l'utilisation des cartes d'achat, la saisie et l'approbation des transactions, l'octroi des cartes, la communication des informations relatives au programme et la reddition de comptes. Par contre, l'utilisation des



cartes pourrait être améliorée. En effet, nous avons relevé plusieurs règles et procédures qui n'ont pas été entièrement suivies par les différents intervenants et qui ont occasionné des erreurs.

Le programme a permis de simplifier le processus des achats de faible valeur et, par conséquent, a amélioré l'efficacité du système d'achat de la Ville. Également, des économies ont pu être réalisées par la convention conclue, par appel d'offres public, notamment pour la gestion du PCA. Par contre, la facilité pour les détenteurs de se procurer des biens et des services avec ce mode de paiement a eu des effets inattendus. En effet, le PCA n'incite pas les détenteurs à planifier et regrouper leurs achats, ce qui occasionne des pertes de temps et une répétition du processus. De plus, des biens achetés non utilisés sont entreposés à divers endroits sans être inscrits en inventaire, ce qui peut occasionner un nouvel achat alors que la Ville dispose déjà du bien.

CHAPITRE 4 : PROCESSUS D'ÉMISSION DES PERMIS

À la Ville de Québec, l'émission de permis relève de la Division de la gestion du territoire de chacun des arrondissements. Malgré la mise en place d'un processus harmonisé d'émission des permis, nous n'avons pas obtenu un niveau d'assurance suffisant quant à l'utilisation optimale de la main-d'œuvre. La méthode actuellement utilisée ne permet pas de gérer efficacement l'attribution des dossiers en considérant la charge de travail de chacune des ressources. La mobilité de ces ressources au sein des arrondissements et entre les arrondissements n'est pas optimale, car il est actuellement difficile d'évaluer leur niveau réel d'occupation. Enfin, peu d'outils sont disponibles pour effectuer un suivi lorsque des problématiques sont identifiées.

Nous avons aussi constaté que les arrondissements disposent d'un seul indicateur et d'une seule cible de performance pour leur permettre d'effectuer la gestion des délais d'émission des permis. L'indicateur utilisé ne mesure pas le délai de réalisation complet du processus d'émission de permis en tenant compte des délais contrôlables et en excluant ceux qui ne le sont pas. Nous concluons que cela ne permet pas aux arrondissements d'effectuer une gestion optimale de leurs délais.

CHAPITRE 5 : 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 2014.

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 2014. 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 6 : RÉMUNÉRATION DES ÉLUS ET CONTRIBUTION À LEUR RÉGIME DE RETRAITE

Nous avons procédé à la vérification de conformité portant sur la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite pour l'année 2014 ainsi que sur le versement du solde à payer pour les allocations de départ et de transition aux élus sortants à la suite des élections municipales de 2013. À notre avis, sur la base des travaux de vérification que nous avons effectués, ces traitements étaient conformes aux lois et au règlement adopté par le Ville à cet égard.

CHAPITRE 7 : 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 regard des programmes *AccèsLogis Québec*, *Logement Abordable – Volet Privé*, *Logement Abordable – Volet Social et Communautaire*, et *Rénovation Québec*. J'ai produit, à cet égard, 7 rapports d'audit sans réserve sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation.

CHAPITRE 8 : REDDITION DE COMPTES FINANCIÈRE ET NON FINANCIÈRE

Dans le rapport annuel de 2010, nous avons réalisé une analyse de la reddition de comptes de la Ville en matière financière, afin de déterminer si elle était complète. Nous avons alors recommandé, pour plus de clarté et de précision, que l'Administration ajoute à sa reddition de comptes les indicateurs suggérés par la PR-4 – Indicateurs de l'état des finances de Comptables Professionnels Agréés du Canada. Rappelons que les indicateurs financiers pour les municipalités reposent sur trois notions fondamentales qui sont : la durabilité, la flexibilité et la vulnérabilité.

Le but du mandat effectué en 2015 était d'analyser la dernière reddition de comptes, soit celle de 2014, et ce, afin de déterminer si elle est complète et dans quelle mesure la Ville aborde le contenu de l'énoncé de la pratique recommandée sur l'Analyse des états financiers – PR-1 et celui de la pratique sur les Indicateurs de l'état des finances – PR-4.



Également, à titre d'information, la situation financière de la Ville, à la lumière du modèle d'indicateurs de la PR-4, a été comparée à celle des villes de 100 000 habitants et plus, dans le but d'établir des constats et de fournir une information aux élus et aux citoyens, comme le préconise CPA Canada.

D'entrée de jeu, nous reconnaissons que la Ville a mis beaucoup d'effort à faire une reddition de comptes sur sa situation financière et budgétaire. Cette reddition se fait depuis maintenant 8 ans. Elle est exhaustive en ce qui concerne l'analyse des revenus, des charges, des surplus, des immobilisations et de la dette. Pour l'essentiel, la reddition financière 2014 de la Ville met l'accent sur l'analyse des revenus et des charges ainsi que sur la dette nette et le service de la dette. Toutefois, la reddition de comptes ne traite pas des actifs financiers et de leur évolution dans le temps, tel qu'il est recommandé par la PR-1 pour les grandes catégories d'actifs financiers et de passifs.

Comme dans le rapport annuel du vérificateur général de 2010, nous avons constaté de nouveau que la Ville, dans sa reddition de comptes, ne présente pas l'état des finances de la Ville en suivant le modèle proposé par la PR-4 de CPA Canada. Elle ne compare pas l'état de ses finances avec celui d'autres villes.

Pour juger de la santé financière de la Ville, les ratios doivent être mis en relation les uns avec les autres afin d'avoir une vision globale. La comparaison des ratios d'une année (2014) sur l'autre (2009) montre une amélioration de la situation financière à plusieurs égards. Pour l'essentiel, l'amélioration de plusieurs ratios en 2014 tient à la croissance importante de la richesse foncière uniformisée.

La comparaison des neuf indicateurs financiers, pour les six dernières années, à ceux des villes de 100 000 habitants et plus, a permis de les apprécier. La santé financière de la Ville de Québec est conditionnée par ses choix et, à cet égard, elle se distingue de celle des villes de 100 000 habitants et plus. Les élus ont choisi d'investir proportionnellement plus dans les immobilisations, notamment les infrastructures, que les autres villes. La Ville a une moins grande flexibilité financière que les autres villes étant donné qu'elle impose déjà à ses contribuables un effort fiscal supérieur. À l'avenir, il lui serait plus difficile de l'augmenter. Son statut de capitale rend la Ville plus vulnérable que les autres villes de comparaison, car elle dépend dans une large mesure des décisions du gouvernement du Québec. La proportion des revenus de transfert et celle des compensations tenant lieu de taxes sont nettement plus importantes pour la Ville.

CHAPITRE 9 : 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 57 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 57 organismes concernés, 56 ont remis des états financiers vérifiés. Un seul nous a remis des états financiers n'ayant pas fait l'objet d'un audit, ce qui ne respecte pas les exigences de la loi.

CHAPITRE 10 : 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 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 les déclarations des gestionnaires et le caractère raisonnable de celles-ci.

Cette année, nos suivis ont porté sur les recommandations formulées au rapport annuel 2011, tomes 1 et 2. Des 174 recommandations émises à la suite de ces vérifications, 134 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants, alors que 40 d'entre elles n'ont pas été suivies ou ont eu des progrès insatisfaisants.

CHAPITRE 11 : 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 Organigramme général de la Ville de Québec

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

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

PARTIE I



MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

INTRODUCTION

Je terminerai, le 31 décembre 2015, mon mandat à titre de vérificateur général de la Ville de Québec. Celui-ci m'a été confié par le conseil municipal en octobre 2008. À la veille de mon départ, il m'apparaît pertinent de dresser le bilan de mon septennat et de formuler quelques recommandations pour l'avenir.

Je décrirai d'abord le contexte dans lequel s'est inscrit mon mandat et je soulignerai l'apport du Vérificateur général au conseil municipal. J'énoncerai les priorités qui m'ont guidé, je rappellerai les principes d'une bonne gouvernance, je présenterai ensuite le bilan de mon travail ainsi que les progrès accomplis par l'Administration. Enfin, j'exposerai les enjeux qui demeurent à l'ordre du jour et formulerai des propositions pour une vérification législative plus performante.

Contexte municipal

Transparence dans la gestion et rareté des ressources

Le contexte dans lequel évoluent les administrations publiques est difficile. La crise économique de 2008-2009 a haussé la pression en faveur d'un resserrement de la gestion des fonds publics. Les citoyens et les observateurs veulent et doivent être en mesure d'apprécier les actions des élus et de déterminer si ces derniers agissent dans l'intérêt public. Les travaux de la commission Charbonneau et la collusion ont marqué significativement le monde municipal. Le mot d'ordre est donc « transparence dans la gestion ». La rareté des ressources force les administrations à se tenir à l'affût de toute occasion d'utiliser plus économiquement et avec efficacité les fonds mis à leur disposition.

Par ailleurs, des années mouvementées ont suivi la fusion des villes de l'agglomération en 2002 et le retrait subséquent de deux villes fusionnées en 2005. Ces épisodes de turbulence ont exigé de la part des gestionnaires de la Ville une adaptation de tous les instants, les obligeant à composer avec des situations organisationnelles parfois complexes. Le contexte omniprésent à la Ville, à mon arrivée, était marqué par le thème : « faire plus avec moins ». J'ai donc senti l'importance de tenir compte non seulement du contexte économique difficile, mais également de la dynamique de la fonction publique municipale.

Dès mon arrivée, j'ai pu constater la crédibilité que s'était acquise la fonction de Vérificateur général auprès du conseil municipal et des fonctionnaires. Parallèlement, j'ai été frappé par l'ouverture d'esprit, la compétence et le dévouement des gestionnaires de la Ville. Ces conditions ont favorisé



l'accueil de solutions innovantes et constructives tendant à améliorer la gestion de la Ville et son adaptation aux réalités économiques difficiles.

L'apport du Vérificateur général au conseil municipal

Le droit du citoyen de voir qu'il existe un contrôle dans la façon dont les fonds publics sont perçus et dépensés est l'un des fondements de la démocratie municipale. Dans les villes, les membres élus du conseil municipal exercent ce contrôle au nom des citoyens qui leur ont accordé cette confiance. Or, pour être efficace, ce contrôle implique l'existence de certaines conditions.

Informers objectivement le conseil municipal

D'abord, les élus doivent recevoir de l'Administration une information complète, pertinente et de qualité pour appuyer leurs prises de décision. Ensuite, comme les élus délèguent à l'Administration la gestion des fonds, il faut établir des mécanismes permettant d'exercer ce contrôle. Une reddition de comptes adéquate à tous les niveaux de l'Administration est donc une fonction essentielle pour l'exercice de ce contrôle. Enfin, l'institution du Vérificateur général vise à informer objectivement le conseil municipal 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.

Ses constats permettent aux élus d'apprécier la gestion de la Ville

Le Vérificateur général joue donc un rôle essentiel dans la gouvernance de la Ville. Il est indépendant et rend compte au conseil municipal. Son mandat consiste à vérifier les activités de la Ville et à fournir des rapports neutres et objectifs au conseil. Plus spécifiquement, il doit réaliser dans la mesure qu'il juge appropriée, des vérifications financières, des vérifications de conformité et des vérifications d'optimisation des ressources. Ces dernières l'amènent à se prononcer sur la qualité de la gestion des fonds et des biens publics. Ses constats permettent aux élus d'apprécier la gestion de la Ville, aussi bien la qualité de la prestation des services que la qualité de la gestion administrative et financière.

Comme la *Loi sur les cités et villes* lui permet, la Ville s'est dotée d'un comité de vérification ayant pour mandat principal de servir de lien entre le vérificateur général de la Ville et les vérificateurs externes, d'une part, et le conseil, d'autre part. Le comité de vérification est actuellement composé de trois élus.



MES PRIORITÉS TOUT AU LONG DE MON MANDAT

Inciter la Ville à adopter les principes d'une saine gouvernance dans la gestion des fonds

Je me suis engagé, au début de mon septennat, à réaliser des vérifications indépendantes de la plus grande qualité. Un de mes principaux objectifs était d'inciter la Ville à adopter les principes d'une saine gouvernance en ce qui concerne la gestion des fonds. Dans mes rapports annuels, j'ai donc présenté les principes de gestion auxquels j'adhère. Dès mon premier rapport annuel, j'ai mis l'accent sur les principes et les meilleures pratiques de gouvernance qui visent une pleine maîtrise de la gestion. La qualité de la gestion passe prioritairement par une imputabilité réelle, une reddition de comptes adéquate et une transparence irréprochable. L'année suivante, étant donné l'importance d'une gestion publique éthique et intègre, j'ai présenté les principes d'éthique énoncés par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Cette organisation internationale poursuit un objectif d'intégrité dans la gestion publique et la prévention des actes répréhensibles. Dans mon troisième rapport, j'ai traité des enjeux liés au développement durable et de l'analyse des risques auxquels la Ville fait face dans ce domaine. Cette approche m'a permis d'enrichir et de cibler mes choix de vérification.

Aider les décideurs à gérer le plus sainement possible les fonds publics

Un autre de mes principaux objectifs était d'inciter la Ville à produire une information qui respecte les règles de l'art. Il n'y a pas de reddition de comptes satisfaisante sans la production d'une information adéquate. Je voulais plus spécifiquement jeter un regard critique sur la qualité et la pertinence de l'information mise à la disposition des élus et des gestionnaires en vue de prises de décision éclairées. En somme, je souhaitais aider les décideurs à gérer le plus sainement possible les fonds de la Ville de Québec qui sont, rappelons-le, des fonds publics.

Comme je m'y suis engagé, j'ai mené une lutte de tous les instants pour trouver des solutions conduisant à une utilisation plus efficace des fonds de la Ville. À la fin de mon septennat, je voulais pouvoir affirmer avoir été un agent de changement qui a contribué d'une façon constructive à la bonne gestion de la Ville.

Au-delà des objectifs généraux que je me suis fixés, des priorités m'ont guidé tout au long de mon mandat. Je souhaitais participer pleinement aux travaux de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec (AVGMQ), un regroupement qui vise notamment la mise en commun des expertises. De plus, l'AVGMQ est un forum de discussion qui a mené, à l'occasion, à des prises de position communes sur des sujets directement liés à l'exercice de la vérification législative. Mon engagement m'a amené à occuper la présidence de cette association de 2008 à 2013.



*L'analyse et l'évaluation
des risques dans
le choix de mes audits*

Sachant que la gestion publique est difficile, je me suis donc préoccupé de tenir compte des caractéristiques propres non seulement à la gestion publique, mais plus spécifiquement aux particularités de chaque unité administrative avant de faire des recommandations. Puis, j'ai adopté la démarche axée sur l'analyse et l'évaluation des risques pour systématiser le choix de mes sujets de vérification d'optimisation des ressources. Celle-ci cible les secteurs d'activité qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les objectifs stratégiques de la Ville, ou sur la mission de l'unité administrative, et permet, dans un contexte de ressources limitées, de donner une valeur ajoutée à mes interventions.

Étant donné que mon rapport annuel me permettait de communiquer les résultats de mes travaux de vérification aux élus municipaux, j'ai consacré, comme mon prédécesseur, beaucoup d'effort afin d'en faciliter la lecture et la compréhension. Un sommaire du contenu du rapport, des phrases en exergue et des graphiques, voilà autant d'outils dont je me suis servi pour rendre sa lecture plus aisée.

De plus, à la parution de chacun de mes rapports, j'ai donné une conférence de presse dans le but d'informer de son contenu les citoyens intéressés. Des communiqués de presse ont été préparés à cette occasion et j'ai toujours accepté les demandes d'entrevue des journalistes, que ce soit pour répondre à leurs questions ou pour participer à des émissions d'affaires publiques.

*Assurer la pérennité de
la vérification législative
à la Ville de Québec*

Enfin, je m'étais donné une dernière priorité au début de mon mandat, celle d'assurer la pérennité de la vérification législative à la Ville de Québec. Au cours de l'élaboration de ma planification stratégique, j'avais observé que la structure organisationnelle d'alors était minimaliste. Elle reposait sur un personnel permanent réduit comptant seulement deux ressources à la vérification et une équipe externe d'experts. Une telle structure peut offrir certains avantages, comme la diversité de l'expertise et la flexibilité financière, étant donné que l'on s'appuie principalement sur des consultants externes à l'égard desquels il n'y a pas d'obligation au-delà des contrats à court terme. Cette structure constituait par ailleurs une faiblesse au regard de la pérennité de l'organisation. En effet, les deux professionnelles de l'équipe permanente étaient principalement attitrées aux vérifications financières et de conformité. Personne n'était affectée spécifiquement à la vérification d'optimisation des ressources. Le vérificateur général s'appuyait donc entièrement sur des consultants externes pour la vérification d'optimisation des ressources. Ce volet, très important de la mission, manquait de profondeur organisationnelle et pouvait rendre le vérificateur général vulnérable. Ainsi, une équipe aussi restreinte fragilise l'organisation en cas d'absence prolongée ou de départ imprévu.



Pour mieux pérenniser l'organisation, j'ai converti une partie du budget des experts externes pour ajouter à l'équipe trois postes de professionnels de la vérification, et ainsi créer un meilleur équilibre entre les ressources permanentes et les consultants externes. J'ai redéployé les responsabilités de chacun pour affecter trois postes de vérificateur à la vérification d'optimisation des ressources. Le financement s'est donc fait à coût nul. Malgré leur diminution, les sommes allouées aux consultants externes demeurent suffisantes pour répondre aux besoins d'expertises spécifiques.

Rappel des principes de bonne gouvernance

Au début de mon septennat, j'ai présenté les principes d'une bonne gouvernance et ceux-ci m'ont guidé tout au cours des vérifications d'optimisation des ressources que j'ai effectuées.

Les orientations de la Ville prises en compte dans les plans d'affaires des unités administratives

La bonne gouvernance implique notamment une pleine maîtrise de la gestion de la Ville par les élus et un système d'imputabilité efficace. Plus spécifiquement, elle exige que la Ville se donne une vision, des orientations, des buts et une stratégie claire. Les orientations doivent s'inscrire dans le court, le moyen et le long termes. La perspective à court terme ne doit pas occulter les perspectives à moyen et à long termes. Une gouvernance efficace suppose que ces orientations soient prises en compte dans les plans d'affaires des unités administratives. Ces lignes directrices sont primordiales pour assurer cohésion et cohérence à tous les niveaux de la gestion de la Ville. Il est largement reconnu qu'une solide planification stratégique contribue à une meilleure maîtrise de la gestion.

Une bonne gouvernance doit conduire à une allocation éclairée des ressources budgétaires qui prend en compte les orientations et les objectifs adoptés par le conseil. Elle implique une planification serrée du processus budgétaire, et ce, à tous les niveaux. Elle suppose une information adéquate et complète. L'information doit s'inscrire dans le temps et être rétroactive et prospective. Le budget n'est-il pas la décision la plus importante des élus au cours d'une année puisqu'il traduit en termes concrets le coût à payer pour les services à venir?

L'adoption de politiques par les élus est un geste essentiel pour assurer une saine gestion, car le travail de l'Administration doit être encadré. La préparation d'une politique a le grand mérite de susciter des discussions et des échanges de vues entre les élus et l'Administration sur les principaux sujets en jeu. Le résultat de ces échanges confère une cohérence à la gestion et enrichit la gouvernance de la Ville.



La bonne gouvernance implique également que les rôles et responsabilités soient clairement définis, communiqués aux personnes concernées et assumés par chaque niveau de gestion. Si ce partage est bien fait et compris des gestionnaires, il contribue à accroître l'efficacité de la gestion.

Une reddition de comptes adéquate et complète de chaque unité administrative ou direction est un autre élément central de la bonne gouvernance. Elle exige au préalable la définition d'orientations et d'objectifs, et l'établissement de plans d'action. La reddition de comptes implique l'obligation de faire la preuve du résultat de ses actions et d'en assumer la responsabilité.

La mesure de la performance fait partie intégrante des responsabilités de l'Administration

Aux fins d'une bonne gouvernance, il faut accorder une place importante à la gestion de la performance. La mesure de la performance fait partie intégrante des responsabilités de l'Administration. Elle permet notamment de comparer le résultat atteint et les moyens employés avec les objectifs fixés au départ. Présentée dans le cadre d'une reddition de comptes, cette information maintient et rehausse la confiance des citoyens envers l'organisation.

La bonne gouvernance implique aussi un système approprié de contrôles des fonds publics. Ce système comprend les contrôles financiers et les contrôles de gestion. Les premiers sont très importants puisqu'ils représentent une source d'économies potentielles. Les seconds visent à empêcher les pratiques financières abusives qui peuvent conduire à de mauvaises utilisations de fonds publics ou à des malversations.

La production d'information par l'Administration est essentielle pour appuyer la prise de décision. Je fais référence autant aux décisions des élus qu'aux actions quotidiennes des gestionnaires. Ce n'est pas tout d'avoir une information, elle doit être de qualité, c'est-à-dire pertinente, fiable, complète et, dans la mesure du possible, permettre d'établir des comparaisons. Pourquoi? Parce que le décideur ne doit jamais naviguer au jugé.

En raison du caractère public des fonds, la bonne gouvernance implique une grande transparence dans la gestion. Cette dernière nécessite une information complète et accessible permettant aux élus et aux citoyens intéressés de prendre connaissance des résultats de leur Ville en matière de gestion.

Les décisions doivent être justes et équitables pour tous les citoyens

Enfin, l'éthique comme système de valeurs et de principes est de plus en plus importante et la Ville doit en tenir compte dans tous les volets de sa gestion, pour pouvoir prétendre à une bonne gouvernance. La gestion éthique vise l'intégrité dans l'exercice du pouvoir. Ainsi, les décisions doivent être justes et équitables pour tous les citoyens. Les décideurs ne doivent pas chercher à tirer un profit indu de leur situation de pouvoir. Ils doivent agir



avec probité en toutes circonstances. L'adoption de comportements éthiques est donc incontournable.

Tous ces éléments de bonne gouvernance sont primordiaux pour rallier les citoyens aux décisions de leur Ville et renforcer leur confiance envers elle.

BILAN DE MON MANDAT

La ligne de signalement

J'ai consacré beaucoup de temps et d'énergie à cette implantation

En 2012, j'ai mis en place la ligne de signalement sur la fraude et l'inconduite, à la suite de la demande du conseil municipal. En 2011, le conseil avait adopté la politique et les procédures relatives à cette dernière et avait prévu que le vérificateur général en fasse la gestion afin d'en garantir l'indépendance et l'impartialité. Toutes informations transmises devaient être traitées confidentiellement et l'anonymat des auteurs préservé. J'ai consacré beaucoup de temps et d'énergie à cette implantation. En plus de la sélection d'un fournisseur de services spécialisés pour la prise en charge des appels, de l'installation d'ordinateurs dédiés uniquement au traitement des demandes et à la préparation d'un manuel de procédures internes, j'ai participé à de nombreuses rencontres d'information pour faire connaître l'existence de la ligne de signalement et assurer sa compréhension par le personnel de la Ville.

L'idée sous-jacente à cette politique est de permettre à toute personne physique ou morale ayant connaissance d'une fraude ou d'une inconduite présumée de le signaler en toute confidentialité.

Depuis 2012, j'ai analysé chacune des dénonciations reçues pour m'assurer qu'elle n'indique pas des risques de fraude ou d'inconduite. Dans chacun de mes trois rapports annuels au conseil, j'ai fait état du nombre de signalements qui ont été portés à mon attention et qui visaient les champs d'application de la politique.

J'ai transféré aux instances appropriées les cas susceptibles pour lesquels des actions subséquentes devaient être apportées.



Quelques statistiques sur mon travail

Je ne saurais revenir sur mon mandat à titre de vérificateur général de la Ville de Québec sans d’abord présenter quelques chiffres faisant état de mes activités. On trouvera dans le tableau 1 des données sur mes différentes activités de vérification présentées en fonction des trois composantes du mandat du vérificateur général, soit la vérification financière, celle de conformité et la vérification de l’optimisation des ressources.

TABLEAU 1

Activités de vérification de 2008 à 2014

Année	Vérifications financières	Vérifications de conformité	Vérifications d’optimisation des ressources	Mandats spéciaux	Suivi des recommandations	
					Nombre	%
2008	51	2	5	1	58/87	67
2009	51	4	5	-	70/127	55
2010	32	3	6	-	35/53	66
2011 – Tome 1	30	6	6	-	-	-
2011 – Tome 2	-	2	1	1	-	-
2012	17	4	3	-	67/90	74
2013	18	5	5	1	53/80	66
2014 – Tome 1	-	1	2	-	-	-
2014 – Tome 2	15	3	4	1	134/174	77
Total	214	30	37	4	417/611	68

De 2008 à 2015, j’ai produit, à l’intention du conseil municipal, sept rapports annuels répartis en neuf tomes. J’ai réalisé 214 vérifications d’attestation financière, 30 vérifications de conformité, 37 vérifications d’optimisation des ressources et 4 mandats spéciaux. Ces vérifications m’ont amené à formuler 574 recommandations visant l’amélioration de la gestion de la Ville. Pratiquement toutes les unités administratives de la Ville ont été touchées par l’une ou l’autre de mes vérifications.

Parmi les 37 VOR, deux ont été réalisées au Réseau de transport de la Capitale et comptaient 76 recommandations, lesquelles ont été signalées à l’organisme.



Afin de m'assurer que mes recommandations sont prises en considération par les gestionnaires, j'en ai effectué le suivi, deux ou trois ans après ma vérification. Ce laps de temps est nécessaire pour permettre leur mise en application. Ainsi, j'ai produit six rapports de suivi et le résultat global indique que 68 % des recommandations formulées avaient été soit implantées intégralement ou avaient eu un avancement satisfaisant de leur mise en œuvre.

La vérification de l'optimisation des ressources va aux racines d'un problème

La vérification d'optimisation des ressources évalue si les services sont gérés de façon économique et efficiente et si l'Administration s'est donné les moyens de mesurer leur efficacité. Elle vise à acquérir une vue d'ensemble d'un service ou d'un processus pour apprécier s'il est bien géré, plutôt que d'en examiner chaque élément séparément. La vérification donne alors de meilleurs résultats et va aux racines d'un problème. Mon principal défi est d'établir le lien entre les constats et leur cause. C'est lorsque j'ai trouvé la cause qu'il m'est le plus facile de convaincre l'Administration de la nécessité d'un changement.

Les pistes d'amélioration

L'analyse pour appuyer la prise de décision

Un manque d'analyse pour appuyer la prise de décision

À quelques reprises, mes vérifications ont révélé un manque d'analyse pour appuyer la prise de décision. Par exemple, en 2013, concernant la gestion de la présence au travail, j'avais constaté le manque d'analyse rigoureuse des données d'absentéisme de la part du Service des ressources humaines, alors qu'une bonne connaissance des causes de l'absentéisme conduit à des plans d'action pertinents et efficaces. Dans le même ordre d'idées, dans mon rapport 2013, j'avais constaté que le Service de la gestion des équipements motorisés et les gestionnaires des unités administratives n'évaluaient pas, en termes d'avantages et de coûts, l'ensemble des options possibles pour combler les besoins de déplacement du personnel. En somme, dans une administration, il faut que ce soit un automatisme de préparer des analyses documentées pour appuyer les prises de décision. Sans elles, on ne peut être sûr que les choix retenus sont les meilleurs.

La planification et le suivi des activités

Un manque de planification et de suivi serré des activités et des opérations

Plusieurs autres vérifications m'ont révélé un manque de planification et de suivi serré des activités et des opérations de la Ville. Par exemple, en 2009 au Service de la gestion des immeubles, j'avais constaté l'absence de procédures écrites et standardisées pour encadrer le fonctionnement de la Division de l'exploitation et de l'entretien qui comprend trois sections territoriales. Dans ce service, le rôle des contremaîtres est stratégique et influence fortement la



qualité du service ainsi que l'efficacité et l'efficience des opérations. J'avais observé un manque de standardisation des opérations qui conduisait à une répartition différente des ressources entre les contremaîtres et un manque de standardisation des modes de fonctionnement, lesquels relevaient des contremaîtres. En ne déterminant pas un fonctionnement idéal et une standardisation des poids relatifs des tâches à réaliser, certaines sections peuvent être en pénurie de personnel pour certains métiers alors que d'autres ont de la disponibilité. La mobilité du personnel entre sections étant complexe, il y a forcément des manques à gagner au chapitre de l'efficacité des opérations. J'avais également observé, en 2010, que le point faible du processus de traitement des plaintes était le suivi exercé par les différents gestionnaires. On n'avait pas l'assurance que les plaintes se réglaient rapidement et, surtout, que toutes étaient effectivement traitées.

J'avais également noté que l'Administration de la Ville n'avait pas le souci constant de systématiser et d'optimiser ses opérations. Par exemple, j'avais constaté, en 2012, que pour un poste de dépense aussi important que le déneigement, qui relève des arrondissements, l'Administration n'avait pas l'assurance que les opérations soient optimales en ce qui concerne le tracé des parcours, l'utilisation des équipements, les techniques d'épandage des sels et des abrasifs. De plus, la surveillance des entrepreneurs retenus pour participer aux opérations de déneigement était peu structurée.

Un autre exemple est le manque de systématisation de la gestion dans le but de garantir la pérennité des infrastructures de la Ville. J'avais constaté, en 2010, que les activités des deux services impliqués, le Service de la gestion des immeubles et le Service de l'ingénierie ne permettaient pas d'établir, avec fiabilité, les besoins relatifs au maintien de la pérennité. Les éléments manquants étaient notamment l'inspection systématique des réseaux d'égout, la mise à jour d'une information sur la qualité et les besoins d'entretien des immobilisations et une priorisation des travaux à réaliser sur les bâtiments et les structures. En somme, il manquait une gestion serrée axée sur la pérennité pour protéger ces actifs qui comptent pour plusieurs milliards de dollars.

*Banque d'informations
stratégiques souvent
absente*

À plusieurs reprises, j'ai pu constater que l'Administration ne se préoccupait pas de constituer une banque d'informations stratégiques. L'analyse et la prise de décision souffrent de telle carence. Par exemple, j'avais constaté, dans la gestion du déneigement, que les données opérationnelles disponibles étaient insuffisantes pour apprécier la performance des activités et corriger le tir au besoin.



LES PROGRÈS ACCOMPLIS PAR L'ADMINISTRATION DE LA VILLE

Plusieurs exemples d'effort déployé par les gestionnaires pour implanter mes recommandations

Une des satisfactions les plus grandes que m'a apportée ma fonction a certainement été l'occasion qu'elle m'a donnée de faire la promotion des meilleures pratiques de gestion et surtout de voir des progrès dans la gestion de la Ville. Dans l'ensemble, mes rapports ont recensé plusieurs exemples d'effort déployé par les gestionnaires pour implanter mes recommandations qui auront des bienfaits réels et durables pour la Ville.

Des actions concrètes

Une attitude d'ouverture des gestionnaires face à mes suggestions

Vu l'importance stratégique de la gestion des technologies de l'information et des télécommunications, j'ai fait à quelques reprises des vérifications dans ce service : acquisition et développement des systèmes d'information, contrôles généraux informatiques et sécurité informatique. Dans le cadre de la vérification d'optimisation des ressources sur l'acquisition et le développement des systèmes d'information réalisée en 2010, j'avais mis l'accent autant sur les différents aspects de la gouvernance que sur celui de la gestion de projet. J'avais alors formulé 23 recommandations, dont 21 ont été mises en application. L'attitude des gestionnaires du service face à mes suggestions en a toujours été une d'ouverture.

J'avais constaté au Réseau de transport de la Capitale, en 2008, de saines pratiques de gestion et, dans certains cas, de pratiques exemplaires. Le Réseau de transport de la Capitale implantait une culture de gestion performante. Je m'étais inscrit dans ce cadre et j'avais fait des recommandations pour optimiser leurs pratiques. En 2011, à la suite d'un mandat concernant la gestion de l'entretien du matériel roulant au Réseau de transport de la Capitale, j'avais formulé 56 recommandations que l'organisation s'est appropriées par la mise en place d'un plan d'action suivi étroitement par le comité de vérification du Réseau de transport de la Capitale. J'ai perçu, à la suite de ces actions, une très belle réceptivité à mes recommandations de la part des gestionnaires. Dans un tel cas, j'ai le sentiment du devoir accompli, soit d'avoir aidé l'organisation à mieux planifier, organiser et encadrer ses opérations et à mieux contrôler ses coûts.

L'adoption de politiques de gestion financière

Les élus ont formalisé la gestion financière de la Ville

Les élus ont adopté, au cours des dernières années, plusieurs politiques dans différents secteurs de l'administration de la Ville. J'ai plaidé d'ailleurs, comme mon prédécesseur, pour l'adoption de politiques, plus spécifiquement



dans le domaine de la gestion financière. La Ville, en 2011, a adopté les politiques de gestion financière suivantes : *Politique d'investissement*, *Politique de gestion des excédents de fonctionnement affectés* et *Politique de gestion de la dette*. Par l'adoption de ces dernières, les élus ont formalisé la gestion financière de la Ville, ce qui constitue un net progrès.

La préparation de documents budgétaires accessibles aux citoyens

Depuis maintenant deux ans, l'Administration de la Ville soumet à *Government Finance Officers Association* (GFOA) ses documents budgétaires pour évaluation par des experts. La Ville a remporté le prix *Distinguished Budget Presentation Award* pour ses documents budgétaires. Je suis très fier de cette distinction pour la Ville, d'autant plus que mon prédécesseur avait recommandé, dans une de ses dernières vérifications, que la Ville adhère aux principes et pratiques de GFOA en matière de documents budgétaires. Lors de mon entrée en fonction, j'avais fait mienne cette recommandation.

LES ENJEUX DE GESTION À AFFRONTER

Après cette rétrospective, je souhaite attirer l'attention sur quelques points que je considère comme importants pour l'avenir de la gestion de la Ville de Québec : l'adoption d'une politique de reddition de comptes, la mesure de la performance et le suivi de la gestion, et le resserrement des contrôles. Ces dossiers ont en commun d'être générateurs d'améliorations et d'être reconnus comme de saines pratiques de gestion.

Une reddition de comptes adéquate

Je tiens à souligner certaines avancées accomplies

Comme mon prédécesseur, j'ai insisté à plusieurs reprises sur l'importance d'une reddition de comptes financière. Je tiens à souligner certaines avancées accomplies dans ce domaine au cours des dernières années. La Ville de Québec publie, depuis quelques années, un document de reddition de comptes financière, ce que font peu de villes au Québec. C'est un premier pas que je salue comme une amélioration de la transparence en ce qui concerne les résultats, mais également comme une façon pour l'Administration de la Ville d'assumer ses responsabilités publiquement, ce qui est l'objectif ultime de la reddition de comptes.

Toutefois, il reste du travail à faire puisqu'en 2010, lors d'une analyse, j'avais constaté que la reddition de comptes de la Ville n'était pas complète, car elle ne contenait pas un portrait des finances de la Ville selon les



recommandations de Comptables Professionnels Agréés du Canada (CPA Canada). J'avais donc présenté des indicateurs de l'état des finances selon la recommandation de CPA Canada. Vu l'importance du sujet, j'ai de nouveau, en 2015, fait une analyse sur le même sujet dont les constats et recommandations sont présentés au chapitre 8 du présent rapport.

Il n'y a pas de reddition de comptes formelle à l'endroit du conseil municipal

Dans de nombreuses vérifications, j'ai observé le manque de reddition de comptes par les gestionnaires. Il s'agit d'une faiblesse que l'Administration doit corriger. Par exemple, concernant l'utilisation des véhicules légers de la Ville, nous avons constaté en 2013 que, faute d'information adéquate, les gestionnaires n'étaient pas en mesure de rendre compte du respect du code d'éthique et de la politique sur l'utilisation du matériel municipal par les employés. En ce qui concerne la gestion intégrée de la présence au travail réalisée en 2013, il n'y avait pas de reddition de comptes sur le respect ou non de la politique à cet égard. Comment les élus peuvent-ils exercer pleinement leur pouvoir de contrôle sans une reddition de comptes adéquate? Cette dernière implique que les gestionnaires indiquent formellement s'ils ont des objectifs précis pour encadrer leurs actions, s'ils se sont donné les moyens pour les atteindre, dans quelles proportions ils les ont atteints et à quel prix. Mis à part mes rapports de vérification qui traitent du respect et de l'application des politiques et des normes, il n'y a pas, à cet égard, de reddition de comptes formelle à l'endroit du conseil municipal. Étant donné qu'il n'y a pas de réelle transparence sans la reddition de comptes, il est impératif que la Ville se dote d'une politique de reddition de comptes.

Faire la preuve du rendement de ses actions et en assumer la responsabilité

Une politique de reddition de comptes implique l'obligation de faire la preuve du rendement de ses actions et d'en assumer la responsabilité. Elle exige également la production d'une information pertinente qui soit de qualité et complète. En outre, elle doit se faire à tous les niveaux de la gestion. Cette reddition est fondamentale pour une bonne gouvernance et pour l'exercice de la démocratie municipale. En effet, elle exige d'abord un cadre, soit que l'on définisse des orientations et des objectifs et que l'on établisse des plans d'action. La reddition de comptes exige aussi que l'on clarifie les rôles et les responsabilités de chacun. Elle permet, en fin d'année, de faire le point sur la réalisation des activités prévues, de savoir ce qui a bien ou mal fonctionné et pourquoi. Ainsi, on peut prendre les mesures nécessaires à la lumière du chemin parcouru et corriger le tir au besoin. L'adoption d'une politique de reddition de comptes aurait l'avantage de bien circonscrire l'ensemble des paramètres nécessaires à une reddition de comptes valable auprès du conseil municipal.



La mesure de la performance et le suivi de la gestion

Pour rendre compte des résultats, il faut un système de mesure de la performance. Ce dernier doit permettre de répondre aux questions suivantes :

- Quel est le résultat atteint?
- Avons-nous fait ce qu'il fallait?
- L'avons-nous bien fait?

De plus, il faut produire une information ciblée, précise et fiable qui vise notamment à présenter :

- les deux côtés de la médaille et non seulement le côté positif;
- une information comparative pour pouvoir apprécier à sa juste valeur la performance.

Sans mesure, il est difficile de distinguer la non-performance de la performance

Il va de soi, sans mesure, qu'il est difficile de distinguer la non-performance de la performance, autrement dit l'échec de la réussite. De plus, on ne peut tirer les leçons des erreurs commises dans le but de s'améliorer. Par exemple, lors de ma vérification d'optimisation des ressources en 2008 sur la gestion des travaux publics dans les arrondissements, j'avais constaté une forte augmentation du nombre de cols blancs et une forte disparité en matière d'encadrement. Des explications m'avaient été données, mais elles n'étaient pas appuyées sur une information portant sur la performance. Un autre exemple, dans la gestion du déneigement, en 2012, on produisait peu d'information sur les opérations permettant d'avoir l'assurance qu'elles sont optimales en ce qui concerne la détermination des parcours, la détection rapide des manquements des entrepreneurs et l'évaluation du rendement de ces derniers à la fin de leur contrat. Même situation en ce qui concerne la gestion des espaces immobiliers en 2013. J'avais observé, en faisant des comparaisons, que les employés de la Ville occupaient près du double des superficies allouées selon les standards du marché. Le service n'avait pas d'information pour justifier un tel écart. Visiblement, il y avait là un potentiel d'économie inexploité qui aurait dû être détecté par un suivi rigoureux de la gestion.

Le suivi de la gestion fait partie intégrante du système de contrôle. Le système fournit un cadre, le suivi permet son application. Le conseil a adopté, au cours des dernières années, plusieurs politiques de gestion. Ces dernières visent à orienter les décisions des gestionnaires et à encadrer les opérations. Prenons pour exemple la *Politique de déneigement*, j'ai constaté que personne n'a la responsabilité formelle de s'assurer que cette dernière est bel et bien suivie et



qu'en cas d'écart, on en analyse le pourquoi. Un autre exemple, dans le cadre de la vérification de l'optimisation des ressources sur l'affectation et l'utilisation des véhicules légers, j'ai constaté que les gestionnaires exercent peu de contrôle sur l'utilisation des véhicules.

PROPOSITIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Un rôle élargi du comité de vérification

En 2001, lors de la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines du Québec, le législateur a notamment imposé aux villes de 100 000 habitants et plus l'obligation de désigner un vérificateur général. On demande notamment au vérificateur général de fournir par ses vérifications une information sur la qualité de la gestion de la Ville. A-t-elle été faite dans un esprit d'économie, d'efficience et d'efficacité? On a souvent qualifié le vérificateur législatif de gardien ou chien de garde de la bonne gestion des fonds publics. Tel était bien l'objectif du législateur.

Inclure dans le mandat du comité de vérification interne un rôle de surveillance de la gestion de la Ville

Comme je l'ai dit précédemment, près de 68 % de mes recommandations ont été suivies, en partie ou en totalité, et ce, dans les trois années ou moins suivant le dépôt de mes rapports annuels. Pour donner un poids supplémentaire à mes recommandations, je propose des changements à la charte du comité de vérification de la Ville. Une des propositions faites par mon prédécesseur, et que je réitère, est d'inclure dans le mandat du comité de vérification interne un rôle de surveillance de la gestion de la Ville.

Dans le même ordre d'idées, je propose que le comité demande, dans certaines situations, aux gestionnaires de s'expliquer sur les résultats de mes vérifications et en discute avec eux. Que pensent-ils des recommandations? Ont-ils l'intention de les suivre et quand? Ont-ils des suggestions à faire ou souhaitent-ils pousser plus loin le questionnement en ce qui concerne les solutions proposées?

Renforcement de la fonction de vérificateur général municipal

Dès la création de la fonction des vérificateurs législatifs municipaux, ces derniers ont créé l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec (AVGMQ). L'objectif est de s'entraider dans l'exercice de leur fonction. Après plus de treize années de vérification législative dans les municipalités québécoises, les membres de l'AVGMQ ont conclu qu'il était temps de faire progresser cette dernière et de proposer des modifications importantes à la *Loi sur les cités et villes* pour optimiser la pratique de la



vérification législative dans les municipalités québécoises. Les modifications présentées au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire en 2013 s'inscrivent dans la foulée de la lutte contre la corruption et visent plus de transparence et un meilleur contrôle des finances publiques. Ces propositions visent à garantir une meilleure indépendance de la fonction et à augmenter sa capacité d'intervention. Elles touchent notamment l'ampleur des ressources financières dont il dispose et son pouvoir d'engager des dépenses selon les besoins, la confidentialité de ses dossiers et la durée de son mandat.

REMERCIEMENTS

Je suis reconnaissant aux élus de m'avoir donné l'occasion de servir le conseil municipal et les citoyens de la Ville de Québec. La vérification législative est exigeante, autant pour les vérifiés que pour les équipes de vérification et leur personnel de soutien.

Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance envers ceux qui m'ont appuyé et aidé tout au long de ces sept années à la tête du Vérificateur général de la Ville de Québec. J'adresse d'abord mes remerciements à tous mes collègues avec qui j'ai travaillé étroitement et relevé les nombreux défis qui se sont présentés. Sans leur dynamisme, leur compétence, leur dévouement et leur sens profond de la mission à accomplir, je n'aurais pu chaque année présenter des rapports contenant autant d'informations utiles pour qui a vraiment à cœur la saine gestion des fonds publics, qu'ils soient élus, gestionnaires ou citoyens. Ensuite, je tiens à souligner l'apport des nombreux consultants avec qui j'ai eu le plaisir de travailler et qui, par leurs connaissances et leurs réflexions chacun dans leur domaine de compétences, m'ont permis de formuler des recommandations pertinentes. Je remercie chacun et chacune pour leur contribution et je m'estime privilégié d'avoir été entouré d'une telle équipe.

Qu'il me soit permis de remercier les gestionnaires et la haute direction de la Ville de leur excellente collaboration et du respect qu'ils ont manifesté autant envers l'institution que je représente qu'envers moi-même ainsi que mes collaborateurs. En outre, les efforts pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans mes rapports démontrent la crédibilité et la confiance qu'ils avaient dans le travail effectué par les ressources du Vérificateur général. Je leur en suis infiniment reconnaissant.

Je tiens à dire au revoir aux élus et tout spécialement aux membres du comité de vérification avec qui j'ai eu des échanges fréquents et fructueux et qui m'ont accordé une écoute attentive tout au cours de mon septennat.



En terminant, j'adresse un remerciement spécial aux journalistes, courroie de transmission du contenu de mes rapports aux citoyens de la Ville de Québec.

En guise de conclusion, comme vous avez pu le constater à la lecture de mon bilan, plusieurs améliorations dans la gestion de la Ville de Québec ont été apportées au cours de mon mandat. Certes, il reste encore à faire, mais j'ai le sentiment d'avoir été un agent de changement qui a contribué d'une façon constructive à la bonne gestion de la Ville de Québec.

PARTIE II



VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2014 Tome 2



CHAPITRE

1

Gestion des entraves à la circulation

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2014 Tome 2



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	43
Rôles et responsabilités	44
OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	47
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	50
Planification des entraves	50
Données relatives à la circulation	53
Gestion des entraves	54
Réglementation et surveillance de l'occupation de la voie publique	60
Gestion de la performance	62
Changements envisagés à la gestion des entraves à la circulation	64
ANNEXE I Objectif et critères de vérification	67

Sigles

BT	Bureau du transport
MTQ	Ministère des Transports du Québec
SC	Service des communications
SGI	Service de la gestion des immeubles
SI	Service de l'ingénierie

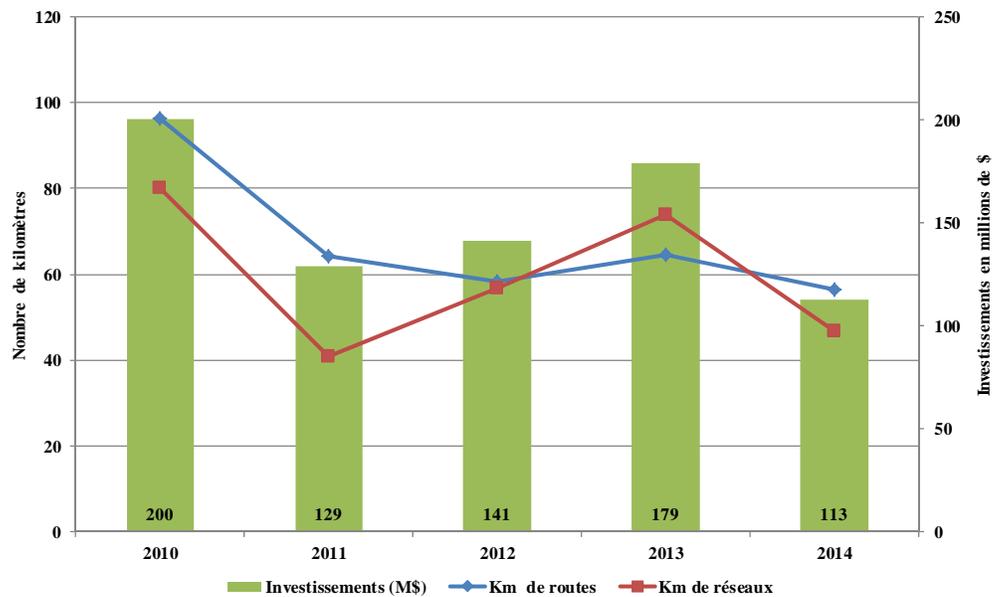
VUE D'ENSEMBLE

1.1 Outre le financement et la sécurité, la réalisation des travaux sur la voie publique ou aux abords de celle-ci pose un défi important en regard de la circulation afin de l'entraver le moins possible. Une congestion excessive de la circulation occasionne un certain nombre de conséquences indésirables, y compris l'augmentation des coûts pour la collectivité et les entreprises en raison des temps de déplacement plus longs et moins prévisibles, la perte de productivité, les coûts supplémentaires de fonctionnement des véhicules, la pollution de l'environnement, sans oublier les désagréments causés aux automobilistes.

1.2 Au cours des dernières années, des investissements importants ont été consentis en regard des infrastructures situées sur le territoire de la ville de Québec, que ce soit celles sous la responsabilité du ministère des Transports du Québec (MTQ) ou celles appartenant à la Ville. Tel que le présente le graphique 1, la Ville aura, uniquement pour ses infrastructures, investi 762 millions de dollars de 2010 à 2014, incluant le financement obtenu des autres paliers de gouvernement. Le graphique illustre aussi le nombre de kilomètres de routes et de réseaux (aqueduc et égout) touchés par ces travaux.

GRAPHIQUE 1

Envergure des travaux d'infrastructures de la Ville pour les années 2010 à 2014



Source : Service de l'ingénierie



1.3 Ces investissements, effectués sur le réseau routier (2 363 km), les infrastructures d'aqueduc et d'égout (6 839 km) et l'éclairage public, sont effectués dans le cadre de divers programmes internes de la Ville visant à assurer la réfection ou la réhabilitation de ces infrastructures, à les consolider, à les entretenir et à en développer d'autres.

1.4 Outre ces investissements majeurs, d'autres éléments tout aussi importants sont susceptibles d'entraver la circulation, qu'il s'agisse, par exemple, des interventions des divisions des travaux publics des arrondissements ou des compagnies d'utilité publique, des chantiers privés en bordure de la voie publique, des besoins d'occupation temporaire de la chaussée pour diverses raisons, des événements spéciaux tels les festivals, des imprévus de toutes sortes, des accidents de la route et même du temps qu'il fait.

1.5 En vue de minimiser les perturbations, la Ville dispose de certains leviers. Le premier de ceux-ci est la planification des travaux. À cet égard, tout en se coordonnant avec les travaux sous juridiction provinciale, elle peut regrouper les travaux affectant un même site pour éviter de multiplier le nombre de chantiers. Elle peut aussi coordonner le choix des travaux sur un même axe de façon à ne pas multiplier les embûches pour les usagers. À la suite d'un choix judicieux des chantiers, elle peut minimiser les perturbations à la circulation en adaptant le plan de gestion de la circulation aux contraintes posées par ces chantiers et le réajuster avec diligence selon leur évolution. Elle a aussi à réglementer l'occupation temporaire inévitable de la voie publique pour toutes sortes de raisons et à en assurer l'application. Enfin, elle peut communiquer aux citoyens, utilisateurs et commerçants les principales obstructions sur la voie publique et les différentes mesures prévues pour amenuiser le tout.

Rôles et responsabilités

1.6 La gestion des entraves à la circulation implique un certain nombre d'acteurs de la municipalité, notamment :

- le Service de l'ingénierie;
- le Bureau du transport;
- les divisions des travaux publics des arrondissements.



Service de l'ingénierie

1.7 Le Service de l'ingénierie (SI), en concertation avec les autres unités administratives, a la responsabilité d'identifier, de définir et de réaliser les projets de construction, de consolidation et de réhabilitation relatifs aux réseaux d'alimentation et d'évacuation des eaux, à la voie publique, à la signalisation et à l'éclairage des rues. Il gère également les interventions découlant des services d'utilité publique. En ce qui a trait spécifiquement à la gestion des entraves à la circulation, ce service élabore la liste des travaux majeurs à réaliser, en collaboration avec différents partenaires internes et externes. De plus, il voit, de concert avec l'arrondissement concerné, à l'inscription des clauses de circulation aux devis d'appel d'offres et gère les contrats afférents.

1.8 De façon à assurer la meilleure intégration possible des travaux, le SI coordonne des consultations avec les acteurs concernés et, notamment, lors de deux comités qui permettent les débats nécessaires pour consolider et bonifier les travaux et prendre en compte les entraves qu'ils peuvent causer.

Comité technique

1.9 Ce comité, auquel participe le personnel du SI, vise pour un ensemble de projets, à maximiser les investissements accordés à la réfection des infrastructures en se basant sur leur niveau de désuétude et en cherchant à optimiser les techniques d'intervention, à favoriser le travail en équipe et en partenariat et à déterminer le nombre optimal de projets à réaliser.

Comité des partenaires

1.10 Ce comité met en présence les différentes unités administratives de la Ville pour analyser les possibilités d'intégrer leurs besoins, opportunités et enjeux en regard des travaux envisagés par le comité technique. L'analyse effectuée porte alors sur l'ensemble des chantiers d'un arrondissement et peut même couvrir plus d'un arrondissement.

Bureau du transport

1.11 Cette unité administrative, constituée en octobre 2014, poursuit la mission auparavant assumée par la Division du transport du Service de l'aménagement du territoire avec cependant un mandat plus précis.



1.12 Ses responsabilités sont les suivantes :

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

1.13 Auparavant, la Division du transport du Service de l'aménagement du territoire avait la responsabilité de la planification, de la conception et de la coordination des interventions visant à assurer la mobilité des personnes et des biens en termes d'efficacité, de sécurité, d'économie et de confort.

Divisions des travaux publics des arrondissements

1.14 Les six arrondissements de la Ville sont responsables sur leur territoire respectif de la gestion et de la prestation des services de proximité qui leur sont confiées par la loi, dans le cadre des orientations et des politiques définies par le conseil municipal. Ils sont également responsables de la coordination des autres services municipaux offerts sur leur territoire. En matière de gestion de l'incidence des entraves à la circulation, des techniciens des divisions des travaux publics des arrondissements ont la responsabilité :

- de contribuer à la coordination de la réalisation des divers travaux en fonction de la disponibilité et de la capacité du réseau;
- de minimiser leur incidence sur le réseau en mettant en place des mesures d'atténuation pour assurer la meilleure fluidité possible pour les usagers, les services de transport en commun et les services d'urgence;
- de communiquer l'information aux partenaires internes et externes;
- d'assurer le suivi de la fluidité de la circulation.



1.15 Aux fins de la présente vérification, nous utilisons le terme « techniciens à la circulation » pour désigner ces derniers.

Autres acteurs

1.16 Les autres acteurs impliqués dans la gestion des entraves à la circulation sont le Service de la gestion des immeubles (SGI), notamment en tant que responsable des ouvrages d'art de la Ville, le Service de l'aménagement et du développement urbain¹ qui planifie les espaces publics et le Service des communications (SC) qui s'occupe des communications avec les citoyens, commerçants et utilisateurs de la voie publique lorsque l'envergure des entraves le requiert. De plus, la participation du Service de police est parfois demandée pour diriger la circulation.

OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

1.17 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une vérification d'optimisation des ressources portant sur la gestion des entraves à la circulation. Nous avons effectué ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.

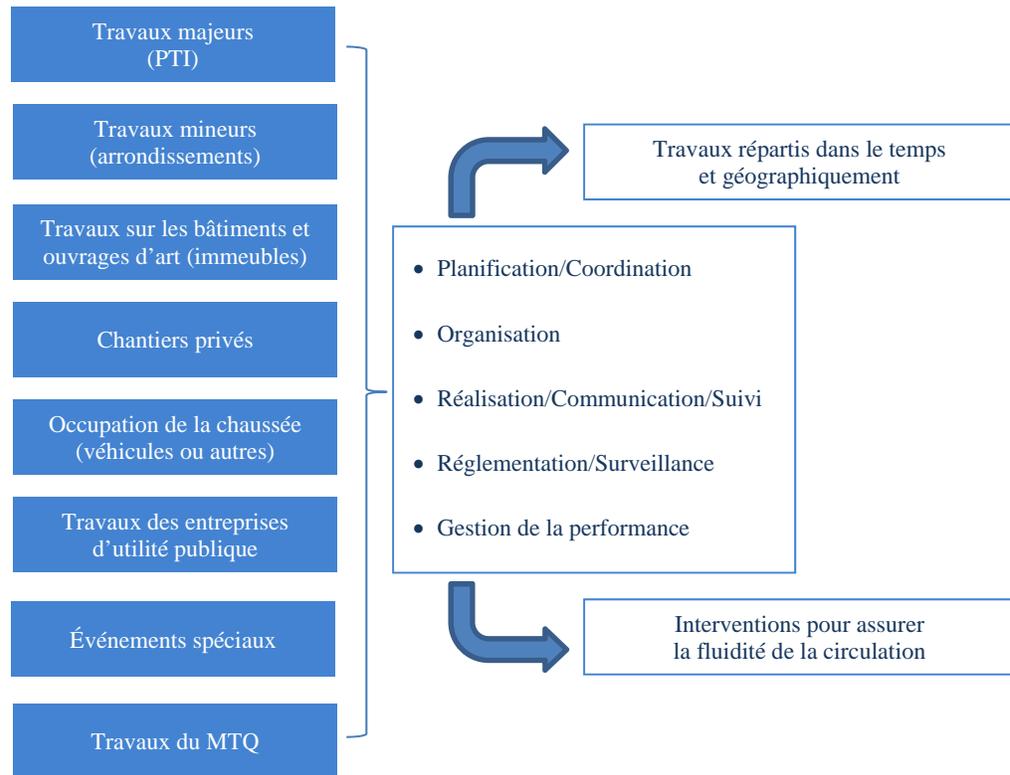
1.18 L'objectif poursuivi dans le cadre de ce mandat était de s'assurer que les principaux acteurs concernés déploient les mesures nécessaires pour minimiser l'incidence des situations affectant la circulation sur la voie publique. Nos travaux ont porté sur les huit natures d'entraves présentées au graphique 2.

1. Avant novembre 2014, la fonction de planification et de conception des espaces publics était assumée par le Service de l'aménagement du territoire.



GRAPHIQUE 2

Gestion des entraves considérées par la vérification



1.19 Les principales unités administratives qui ont été couvertes sont le SI, le Bureau du transport (BT), l'Arrondissement de La Cité-Limoilou, l'Arrondissement des Rivières et l'Arrondissement de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge. Nous avons interrogé un total de 47 personnes pour comprendre la gestion exercée et, de façon à saisir les nuances d'application, avons analysé comment ont été traitées 54 situations d'entraves pour les trois arrondissements vérifiés (tableau 1). En ce qui a trait à la gestion des entraves causées par le MTQ, celle-ci a été appréciée uniquement à partir de l'analyse des processus mis en place.



TABLEAU 1

Distribution des 54 situations d’entraves à la circulation considérées

Nature des entraves	Arrondissement de La Cité-Limoilou	Arrondissement des Rivières	Arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge	Total
Travaux majeurs	7	3	5	15
Travaux mineurs	3	3	3	9
Travaux sur les bâtiments et ouvrages d’art	2	1	-	3
Chantiers privés	2	1	2	5
Occupation de la chaussée	5	-	5	10
Travaux des entreprises d’utilité publique	2	2	2	6
Événements spéciaux	4	1	1	6
Total	25	11	18	54

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

1.21 Notre vérification couvre principalement les activités effectuées en 2012, 2013 et 2014. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en avril 2015.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

1.22 Plusieurs mesures sont prises par la Ville pour minimiser les entraves à la circulation. Leur efficacité est cependant compromise. D’abord, les processus de gestion et les règles, pour assurer l’arbitrage entre les différentes considérations qui entrent en jeu lors de la réalisation de travaux ou la tenue d’événements, ne sont pas suffisamment structurés. De plus, les techniciens à la circulation n’ont qu’une vision partielle des différentes sources d’entraves et les dossiers reflètent trop peu souvent l’utilisation de données objectives pour soutenir la prise de décision. Enfin, il n’y a pas suffisamment d’attention portée à la gestion de l’occupation de la chaussée.

1.23 Combiné au fait qu’il y a une absence quasi totale d’information de gestion en regard de la gestion des entraves à la circulation, les responsables n’ont pas l’assurance que les efforts nécessaires sont déployés pour minimiser ces dernières.

Planification des entraves

1.24 Certaines natures d’entraves à la circulation peuvent être planifiées de façon à intégrer le plus possible les travaux affectant la voie publique et analyser leur effet combiné sur la circulation. Il en est ainsi des travaux majeurs du SI, du SGI et du Service de l’aménagement et du développement urbain au Programme triennal d’immobilisations, de certains travaux mineurs sous la responsabilité des divisions des travaux publics des arrondissements et des travaux du MTQ. Les besoins d’utilisation de la voie publique lors de la plupart des événements spéciaux sont également prévisibles. Cette planification est le premier levier que la Ville peut actionner en vue de minimiser les entraves à la circulation.

Travaux majeurs

Un processus de consultation est utilisé par le Service de l’ingénierie pour recueillir les commentaires

1.25 Tous les travaux inscrits au Programme triennal d’immobilisations n’ont pas la même incidence sur la circulation. Ceux initiés par le SI et le Service de l’aménagement et du développement urbain touchent davantage la voie publique. Selon les données fournies par le SI, 243 chantiers de la sorte ont été réalisés en 2014. Compte tenu de leur envergure et de leur durée, ces projets font l’objet d’une attention particulière lors de leur planification. Ainsi, les besoins sont établis de 18 à 24 mois à l’avance à partir d’un diagnostic de l’état et de la fonctionnalité des infrastructures. Ces besoins sont convertis graduellement, selon les fonds prévus au Programme triennal d’immobilisations, en projets et en chantiers au fur et à mesure que les analyses techniques sont réalisées. Aussi, un processus structuré de



consultation, qui débute un an avant la réalisation des travaux auprès des autres unités de la Ville, est utilisé pour recueillir leurs besoins et commentaires de toute nature en regard de ceux-ci en vue de bonifier les chantiers et éviter de multiplier les entraves que ces derniers pourraient éventuellement avoir sur la circulation. Ces commentaires sont pris en compte lors de la réalisation des analyses techniques et discutés par le comité technique et le comité des partenaires.

Programmation du Service de la gestion des immeubles et du Service de l'aménagement et du développement urbain, non communiquée suffisamment tôt

1.26 Ce mécanisme constitue un excellent outil pour intervenir en amont de la réalisation des travaux et est susceptible d'éviter plusieurs problèmes de circulation. Toutefois, les travaux du SGI sont planifiés à l'aide d'un processus distinct et la programmation établie n'est pas communiquée suffisamment tôt aux autres unités de la Ville, de sorte que tout le potentiel de l'intégration recherchée ne peut être exploité. Une problématique similaire est aussi présente pour une partie des projets d'aménagement de l'espace public. De plus, le mécanisme de consultation sous la gouverne du SI ne réussit pas à susciter suffisamment de participation des intervenants visés. Par exemple, certains commentaires n'arrivent pas dans les délais prévus au processus de consultation et rares sont les commentaires en regard de la circulation. Qui plus est, les acteurs des arrondissements et du BT qui possèdent l'expertise en matière de circulation ne sont pas toujours présents au comité des partenaires.

Aucune règle n'a été établie pour apprécier la valeur des avantages et désavantages des différents ensembles de travaux

1.27 Par ailleurs, lors de cette planification, la gestion des entraves à la circulation ne représente qu'un élément à tenir compte pour en arriver à la meilleure prise de décision. L'impératif de réaliser les travaux et la volonté de profiter au maximum des subventions disponibles constituent d'autres éléments. Nous avons constaté à cet égard qu'aucune règle de prise de décision n'a été établie pour apprécier la valeur des avantages et désavantages des différents ensembles de travaux envisagés et soutenir les choix. En l'absence de balises même sommaires, l'arbitrage nécessaire entre ces éléments devient beaucoup plus laborieux et ouvre la porte à une prise de décision basée sur un rapport de force plutôt que sur des critères objectifs et partagés.

Travaux du ministère des Transports du Québec

1.28 Les travaux du MTQ peuvent amener une utilisation plus marquée ou différente du réseau municipal. De plus, ils peuvent venir interférer sur les chantiers menés par la Ville. C'est pourquoi il est nécessaire d'établir une communication avec cette instance pour coordonner les travaux. À cet effet, la Ville participe, depuis 2014, avec la Ville de Lévis, le MTQ et les deux réseaux de transport collectif concernés, à un mécanisme de coordination des travaux.



Mécanisme de coordination n'a pas encore fonctionné pour 2015

1.29 Cette coordination s'exerce à travers le Comité directeur Mobilité Québec/Lévis et le Comité technique Mobilité Québec/Lévis. Pour ce premier exercice, chacun de ces comités s'est réuni à deux reprises en 2014. Toutefois, ce mécanisme n'a pas encore fonctionné pour 2015.

Autres

1.30 Les travaux de la Division des travaux publics des arrondissements concernent notamment la voirie, l'excavation, l'aqueduc et l'égout, le pavage, ainsi que les bordures et trottoirs. Une partie de ceux-ci se font en urgence et ne peuvent par conséquent être planifiés. Quant aux événements spéciaux, ils peuvent être de nature sportive, culturelle ou communautaire et sont souvent connus plusieurs mois à l'avance. Ces deux éléments entraînent de multiples sources d'entraves plus ou moins importantes qui sont normalement de courte durée.

1.31 Pour les travaux qui peuvent être planifiés, il est important de les programmer en ayant le souci de minimiser leur durée et leur emprise sur la voie publique. Ce travail de planification est effectué par les contremaîtres. Toutefois, ceux-ci ne disposent pas de règles formelles pour encadrer la prise en compte de la fluidité de la circulation. Par exemple, il pourrait être interdit de prévoir des travaux à certains moments de la journée pour des zones ou des voies particulières. De même, les situations où la participation du technicien à la circulation devrait être obligatoire pourraient être précisées.

1.32 Pour ce qui est des événements spéciaux, le défi est surtout de déceler tôt toute situation de conflit avec les travaux de la Ville, des entreprises d'utilité publique et du MTQ de même qu'avec les chantiers privés, et de voir à ce que les événements prévus puissent se réaliser libres de tout obstacle pouvant en affecter le déroulement. Compte tenu de la moindre fréquence de ces événements dans les arrondissements des Rivières et de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge, peu de planification est effectuée à cet égard. Pour l'arrondissement de La Cité-Limoilou, un employé a la responsabilité spécifique d'assurer la coordination de ces événements sur le plan de la circulation.



Recommandations

1.33 Nous avons recommandé au Service de la gestion des immeubles et au Service de l'aménagement et du développement urbain de partager avec diligence la planification de leurs travaux avec les autres unités concernées de la Ville.

1.34 Nous avons recommandé au Service de l'ingénierie, au Bureau du transport et aux arrondissements de définir les règles pour faciliter l'arbitrage entre les différentes considérations à prendre en compte en regard des travaux à réaliser.

1.35 Nous avons recommandé au Bureau du transport de faire les démarches pour qu'il puisse y avoir, au moment de la planification, une coordination des travaux avec le ministère des Transports du Québec.

1.36 Nous avons recommandé aux arrondissements :

- de participer pleinement aux consultations effectuées dans le cadre de la planification des travaux majeurs de la Ville en vue de déceler les situations d'entraves à la circulation les plus importantes et d'amener les responsables des travaux à aménager leur programmation selon les règles d'arbitrage établies;
- de définir et de diffuser aux contremaîtres les règles à respecter pour favoriser la fluidité de la circulation lorsqu'ils planifient des travaux affectant la voie publique.

Données relatives à la circulation

1.37 La gestion des entraves à la circulation nécessite une connaissance tant de la capacité du réseau et du trafic que des moyens pris pour le réguler (feux de circulation, interdictions de stationnement, voies à sens unique, etc.). Ainsi, on peut plus facilement évaluer l'incidence de fermer une voie de circulation, ou d'en changer la configuration ainsi que les possibilités d'intervenir pour en minimiser l'effet. Plusieurs de ces données sont inscrites à la *Carte interactive* de la Ville, tels les feux et les panneaux de circulation, les espaces où des règles de stationnement s'appliquent, les voies réservées, les trajets et arrêts du Réseau de transport de la capitale et les pistes cyclables. De plus, le BT commande, lorsqu'il en ressent le besoin, des comptages sur les flux de circulation et les voies empruntées aux intersections (virage à gauche, tout droit, virage à droite). Celui-ci gère même un ensemble de caméras qui lui permet de visionner en direct la circulation à certains points du réseau.



Aucun dossier vérifié, sauf un cas, ne comporte de données de comptage

1.38 Toutefois, plus de 50 % des données sur les comptages ont été collectées il y a plus de cinq ans, ce qui en diminue sensiblement l'utilité. Aussi, tous les techniciens à la circulation n'y ont pas accès. Ces deux éléments expliquent peut-être le fait qu'aucun dossier vérifié, sauf un cas, ne comporte de données de comptage. De plus, aucune stratégie de collecte n'existe pour assurer la disponibilité en temps opportun des données nécessaires. Enfin, aucune méthodologie n'a été établie pour assurer une utilisation adéquate de ces données. Quant à l'information captée par les caméras, celle-ci n'est pas, sous une forme agrégée, partagée systématiquement avec les techniciens à la circulation des arrondissements.

Recommandation

1.39 Nous avons recommandé au Bureau du transport d'adopter une stratégie de collecte des données de circulation susceptible de répondre aux besoins et d'établir une méthodologie d'utilisation de ces données par les techniciens à la circulation.

Gestion des entraves

1.40 Que les situations d'entraves aient été planifiées ou non, elles doivent être prises en charge au moment où elles surviennent. Ceci implique une analyse de plusieurs facteurs, dont la nature de l'entrave, sa durée, le type de voie affectée et la circulation qui s'y trouve, ainsi que l'environnement dans lequel s'inscrit l'entrave. Pour celles plus importantes, cette analyse donne lieu à un plan de gestion de l'entrave. Ce plan peut prévoir différentes mesures à prendre dont l'ajustement des feux de signalisation, des changements dans les règles de stationnement, l'utilisation du Service de police, les voies de détournement à emprunter et, bien sûr, une signalisation adaptée au contexte. Ces actions posées au moment de la perturbation peuvent contribuer à réduire l'incidence des entraves sur la circulation.

Processus de gestion

1.41 Le modèle de gestion retenu par la Ville pour minimiser les entraves à la circulation repose sur l'utilisation d'un technicien à la circulation dans chaque arrondissement pour coordonner les entraves et donner les indications nécessaires pour les amenuiser. Ce dernier a accès à une expertise spécialisée qui se trouve au BT. Selon l'organisation du travail spécifique à chaque arrondissement, certains affectent deux techniciens à cette tâche, alors que d'autres partagent une ressource avec un autre arrondissement. En tout, sept techniciens sont affectés à cette tâche. De façon à assurer l'efficacité de



cette fonction et une ligne de conduite commune, nous nous attendions à ce qu'il y ait un processus de gestion clairement défini pour encadrer leurs travaux. Ceux-ci fonctionnent sans balises formelles au meilleur de leurs connaissances et sans que l'argumentation soutenant leurs avis soit documentée.

1.42 Nous avons aussi constaté que les rôles et responsabilités sont parfois ambigus. Depuis 2014, le BT s'implique davantage dans certains dossiers plus complexes sans que ses responsabilités aient été formellement précisées ni l'incidence sur celles de ses partenaires. Pour les deux dossiers concernés faisant partie de notre échantillonnage, nous avons d'ailleurs observé certains signes de confusion. Dans un dossier, par exemple, le technicien à la circulation de l'arrondissement a tardé à examiner un plan de signalisation présenté par l'entrepreneur parce qu'il pensait que l'ingénieur du BT avait fait le travail.

1.43 Par ailleurs, le SGI n'avertit pas toujours le technicien à la circulation de la période de réalisation de ses travaux lorsque ceux-ci causent une entrave à la circulation.

1.44 Bien que nos tests révèlent que diverses mesures sont prises pour minimiser les entraves à la circulation et que des ajustements leur sont apportés selon l'évolution des travaux ou des impondérables, ces carences au niveau des processus de gestion font en sorte que la Ville n'a pas l'assurance d'une action cohérente et efficiente pour intervenir de façon significative.

Travaux mineurs

Les techniciens sont parfois mal informés des travaux

1.45 La réalisation des travaux mineurs est sous la responsabilité de la Division des travaux publics de chaque arrondissement. Lorsque leurs travaux affectent la circulation, les contremaîtres doivent prévoir les mesures nécessaires pour minimiser leur incidence et aviser le technicien à la circulation de la période de réalisation de ces derniers tout en respectant les règles générales que l'arrondissement pourrait se donner pour ne pas obstruer indûment la circulation. Notre analyse des pratiques et les tests réalisés ont montré que les techniciens ne peuvent pas toujours assumer leur rôle de coordination parce qu'ils sont parfois mal informés des travaux susceptibles de créer de l'obstruction.

1.46 Par ailleurs, pour les travaux de pavage, ainsi que ceux de réparation des bordures et trottoirs confiés à des entrepreneurs, les clauses des devis intégrés aux appels d'offres donnent peu d'emprise aux techniciens à la circulation pour intervenir, s'il y a lieu, avec des exigences spécifiques pour assurer la fluidité de la circulation.



Chantiers privés

1.47 Des citoyens et des entreprises demandent régulièrement de construire ou de rénover des immeubles. Lorsqu'ils sont en bordure de la voie publique, ces travaux peuvent empiéter sur celle-ci et ainsi nuire à la circulation. Des entraves peuvent être causées aussi lors de la livraison de matériaux et de l'utilisation d'équipements. Tout en permettant ces travaux, il est cependant possible pour la Ville de les encadrer de façon à ce que les entraves soient de courte durée et qu'elles soient réalisées à des moments précis et avec le minimum d'emprise sur le trottoir ou la chaussée.

1.48 Lors de la réalisation des travaux, des modalités de fonctionnement sont convenues avec les détenteurs de permis. Cependant, elles ne sont pas formellement liées aux permis et n'indiquent pas les conséquences à ne pas les respecter.

Travaux réalisés par les entreprises d'utilité publique

1.49 Que ce soit des structures aériennes ou souterraines, il existe différents réseaux pour assurer des services en matière d'électricité, de gaz et de télécommunications. Comme ces réseaux sont majoritairement construits le long des voies publiques, toute intervention sur ceux-ci demande nécessairement de se préoccuper des entraves qui peuvent en découler. Pour encadrer la réalisation de ces travaux, la Ville oblige les entreprises à formuler une demande d'intervention au SI comportant une description sommaire des travaux, leur localisation de même que leur durée approximative. Elles doivent aussi y joindre les plans, profils ou croquis des travaux proposés. Ces demandes, environ 1000 chaque année, sont examinées par des techniciens en utilité publique qui ont à s'assurer que les normes et exigences définies sont respectées. Par exemple, il est interdit de réaliser des travaux du 30 novembre au 15 avril et de maintenir plus de 150 mètres de tranchées ouvertes. Le processus, révisé en 2013, prévoit aussi une consultation, notamment du technicien à la circulation de l'arrondissement concerné, qui peut émettre des directives plus précises pour minimiser les obstructions et indiquer, en termes de jours, le préavis qu'il désire recevoir avant le début des travaux. Lorsque l'analyse est complétée, un consentement est accordé et il est valable pour une période de neuf mois.

Modalités de communication entre les entrepreneurs et le technicien ne permettent pas de savoir facilement quand les travaux seront réalisés

1.50 Les techniciens à la circulation évaluent l'incidence sur la circulation de chaque demande d'intervention et indiquent leurs directives. Cependant, les modalités de communication entre les entrepreneurs et le technicien à la circulation ne permettent pas à ce dernier de savoir facilement à quel moment les travaux seront réalisés de sorte qu'il ne peut assurer leur coordination avec les autres travaux susceptibles d'entraver la voie publique. De plus, le suivi



des clauses de circulation émises n'est pas suffisamment structuré. D'une part, alors que le SI a la responsabilité de s'assurer que les exigences pour assurer la fluidité de la circulation sont respectées durant les travaux, ses dossiers n'indiquent pas toujours la date réelle de réalisation des travaux lorsque des exigences ont été posées par les techniciens à la circulation. Il devient dès lors difficile d'exercer un suivi de ces conditions en temps opportun. D'autre part, sous prétexte que les travaux réalisés sur les structures aériennes entraveraient moins la circulation, environ 700 par année, le SI ne fait aucun suivi des exigences posées à l'égard de ces travaux même sur une base d'échantillonnage.

Communications avec les citoyens, commerçants et utilisateurs de la voie publique

1.51 Informer les citoyens, les commerçants et les utilisateurs de la voie publique contribue à minimiser les entraves à la circulation en les amenant à collaborer compte tenu des perturbations produites. Ceux-ci doivent comprendre que les travaux sont nécessaires, que la Ville a pris les moyens pour perturber le moins possible leurs habitudes et que des alternatives ont été prévues, notamment pour faciliter leurs déplacements ou pour l'obtention des services auxquels ils ont droit tels la cueillette des matières résiduelles, le transport en commun et les services d'urgence. Par exemple, le communiqué émis en début de saison par le SC pour présenter l'ampleur et l'incidence du programme de réfection des infrastructures est un élément de la stratégie de communication adoptée. Une section du site Internet de la Ville est aussi réservée aux travaux routiers et à leur incidence sur la circulation. Les citoyens peuvent même être informés par courriel des modifications à la circulation dues aux travaux dans les rues en s'abonnant au service de diffusion des communiqués.

1.52 Sur le plan opérationnel, le SC est averti tôt des travaux majeurs qui seront réalisés par le SI. Il est alors à même, conjointement avec les ingénieurs responsables, d'évaluer les problèmes potentiels que ceux-ci peuvent poser à la population et de commencer à développer une stratégie de communication, incluant une consultation si nécessaire. De plus, ce service est averti par le technicien à la circulation concerné peu avant le début de tout type de travaux et, pour ceux qui sont plus critiques, il participe à certaines réunions de chantier. L'information collectée lui permet de publier des communiqués aux résidents, aux commerçants et à la population en reflétant le plus fidèlement possible les travaux réalisés et les entraves qu'ils causent. Selon l'ampleur, la localisation et la durée de ces entraves, les communications effectuées peuvent être plus ou moins élaborées. Parallèlement et avec une perspective centrée sur les chantiers, les entrepreneurs sont tenus de faire les démarches nécessaires pour informer les citoyens directement affectés par les travaux.



Quant aux usagers du transport en commun, les communications sont effectuées directement par le Réseau de transport de la Capitale.

1.53 L'analyse des pratiques et des dossiers vérifiés a cependant fait ressortir que le SC s'est doté d'un protocole d'utilisation des différents outils d'information, lors de travaux de construction et de réfection, qui indique notamment les facteurs à tenir compte pour sélectionner les projets qui doivent faire l'objet de mesures de communication sans toutefois préciser les outils à utiliser en fonction des situations.

Autres

1.54 La voie publique inclut non seulement la chaussée, mais aussi les trottoirs et les pistes cyclables. De plus, certaines voies publiques peuvent être partagées par différents types d'utilisateurs. La chaussée, par exemple, peut être utilisée non seulement par les automobilistes et les motocyclistes, mais aussi par les cyclistes et les piétons.

1.55 La gestion des entraves à la circulation doit prendre en compte tous ces utilisateurs. Chacun de ceux-ci a des habitudes et contraintes particulières dont il faut tenir compte. Une analyse de celles-ci doit être effectuée pour prévoir des mesures appropriées pour faciliter leurs déplacements et assurer leur sécurité lorsque des entraves sont posées. Cette préoccupation est plus importante pour les chantiers majeurs, mais elle prévaut aussi dans une moindre mesure pour les entraves causées par les chantiers mineurs, les travaux privés et les travaux des entreprises d'utilité publique.

Souci moins important en regard des piétons et des cyclistes au moment de l'établissement de clauses de circulation

1.56 Pour les différents dossiers analysés, nous avons observé un souci moins important en regard des piétons et des cyclistes au moment de l'établissement des clauses de circulation. Bien que certaines exigences générales soient posées en regard de la sécurité pour l'accès aux résidences et aux commerces dans le cahier des charges, près de 50 % des dossiers majeurs analysés ne comportaient aucune autre exigence pour faciliter la mobilité et la sécurité de ceux-ci. Pour les cyclistes, ce pourcentage est encore plus élevé. De plus, les exigences posées sont souvent minimales. Pour un dossier, par exemple, la Ville demandait de maintenir les trottoirs et traverses pour les piétons sans autre précision quant à ce que cela implique. Nous avons observé aussi des plaintes ou des difficultés en regard de la circulation des piétons. En plus d'affecter leur mobilité et leur sécurité, un manque de préoccupation à l'égard de ces utilisateurs peut même amener certains de ceux-ci à obstruer la voie à d'autres utilisateurs.



Recommandations

1.57 Nous avons recommandé au Bureau du transport, en collaboration avec les arrondissements, de définir et de documenter le processus de gestion des entraves à la circulation qui doit être appliqué par les techniciens à la circulation des arrondissements.

1.58 Nous avons recommandé au Bureau du transport de définir et de communiquer aux intervenants concernés les situations où son implication devrait être requise de même que, s'il y a lieu, les modifications aux responsabilités liées à son implication.

1.59 Nous avons recommandé au Service de la gestion des immeubles d'utiliser l'expertise du technicien à la circulation lorsque ses travaux risquent de causer une entrave sur la voie publique.

1.60 Nous avons recommandé aux arrondissements :

- de préciser les responsabilités respectives des contremaîtres et des techniciens à la circulation pour la gestion des entraves à la circulation;
- d'inclure, aux devis des travaux sur la voie publique confiés à des entrepreneurs et aux permis émis en regard des chantiers privés, l'obligation de tenir compte des avis du technicien à la circulation pour toute situation susceptible d'entraver la fluidité de celle-ci;
- d'appuyer, selon des exigences propres à différentes situations, leurs avis de fermeture de voies et de choix de voies de détournement sur des analyses documentées menées à partir de données objectives.

1.61 Nous avons recommandé aux arrondissements et au Service de l'ingénierie d'exiger des entreprises d'utilité publique une communication plus claire des dates de démarrage des travaux et de déterminer, en fonction des risques encourus et des ressources disponibles, des modalités réalistes pour assurer un suivi des clauses de circulation qui leur sont imposées.

1.62 Nous avons recommandé au Service des communications de définir les situations qui nécessitent son implication.

1.63 Nous avons recommandé au Bureau du transport et aux arrondissements de porter davantage attention à la circulation des piétons et des cyclistes lors de la réalisation des travaux leur causant des entraves.



Réglementation et surveillance de l'occupation de la voie publique

1.64 Que ce soit pour réaliser des travaux, livrer des marchandises ou offrir des services, il est inévitable que des besoins d'occupation temporaire de la voie publique se manifestent. Il peut s'agir, par exemple, de conteneurs que l'on veuille disposer sur ou en bordure de rue, d'échafaudages qui empiètent sur le trottoir, d'entreposage de matériaux sur la chaussée ou, enfin, de véhicules ou autres que l'on veuille disposer temporairement sur un espace où le stationnement est interdit ou sur une case de stationnement tarifé. Ceux-ci peuvent avoir plusieurs effets sur la fluidité de la circulation et sur le stationnement, tels que la congestion routière, les détours pour les automobilistes, la perte de revenus pour la Ville provenant des parcomètres et la perte d'espaces de stationnement pour les résidents et les commerçants.

1.65 À cet égard, en complément aux interdictions générales définies au *Code la sécurité routière*, la Ville peut définir les règles nécessaires pour gérer ces entraves et s'assurer de maintenir le plus possible la fonctionnalité de la voie publique. Ainsi, une série de règlements posent des règles de circulation et de stationnement en regard du réseau artériel et local ainsi que sur les nuisances. De plus, un règlement autorise les personnes affectées à des postes spécifiques à donner un constat d'infraction lorsque les règles établies ne sont pas respectées.

1.66 En ce qui a trait à l'occupation de la voie publique qui est permise, les autorisations sont données par différentes unités en fonction du type d'occupation de la chaussée (tableau 2).



TABLEAU 2

**Divisions qui octroient des permissions
en regard de l'occupation de la voie publique**

Types d'occupation de la chaussée	Arrondissement de La Cité-Limoilou	Arrondissement des Rivières	Arrondissement de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge
Utilisation d'espaces où le stationnement est interdit ou de stationnements tarifés à d'autres fins	Relations avec les citoyens et soutien administratif	Pas de délégation (directeur d'arrondissement ou directeur de division)	Gestion du territoire
Débordement sur la voie publique lors de travaux majeurs ou mineurs	Travaux publics (techniciens à la circulation)		
Permission pour des conteneurs que l'on veut disposer sur ou en bordure de rue, pour l'entreposage de matériaux sur la chaussée, etc.	Travaux publics (techniciens à la circulation)	Gestion du territoire (travaux publics depuis janvier 2015)	Travaux publics (techniciens à la circulation)

Information insuffisante aux citoyens sur l'obligation d'obtenir des permissions d'occupation de la chaussée

1.67 À cet effet, les arrondissements n'informent pas suffisamment les citoyens et les entrepreneurs sur l'obligation d'obtenir des permissions d'occupation de la chaussée ni sur les modalités qui s'appliquent alors. Un rappel leur est fait lorsqu'ils enfreignent les règles, mais il n'y a pas d'information présentée à cet effet sur le site Internet de la Ville. Cette difficulté d'obtenir de l'information peut les amener à obstruer temporairement la voie publique sans obtenir les permissions requises. De plus, il n'y a pas de mesures pour minimiser le temps d'occupation de la chaussée en regard de l'obstruction causée par des conteneurs, structures temporaires ou matériaux. Un projet de règlement sur l'occupation de la chaussée est toutefois en élaboration.

1.68 Par ailleurs, la surveillance exercée en regard des permissions accordées et aussi pour détecter une occupation non autorisée de la voie publique fait défaut. D'une part, certaines autorisations sont faites verbalement sans qu'elles soient documentées; il devient dès lors difficile d'en assurer l'application. D'autre part, il existe une confusion en regard des responsabilités et des pouvoirs dont dispose le personnel des arrondissements pour faire appliquer la réglementation existante, ce qui fait en sorte qu'il se fait très peu de surveillance et que celle-ci est peu documentée. D'ailleurs, un sondage effectué auprès des techniciens à la circulation nous a permis de confirmer que ceux-ci n'ont pas eu de formation sur la façon de donner des constats d'infraction.



Recommandations

1.69 Nous avons recommandé aux arrondissements :

- d’informer plus clairement les citoyens et les entrepreneurs sur les entraves qui sont prohibées de même que, pour celles qui sont tolérées, sur les modalités à suivre pour obtenir une permission;
- d’envisager la possibilité d’introduire des mesures pour limiter le temps d’occupation de la chaussée;
- de documenter l’ensemble des permissions accordées pour qu’elles soient facilement accessibles au personnel qui a la responsabilité d’en surveiller l’application;
- de développer et d’appliquer une stratégie de surveillance tant des permissions accordées que des situations d’occupation non autorisée de la chaussée et de s’assurer que les surveillants désignés ont les pouvoirs et la formation nécessaires.

Gestion de la performance

1.70 Gérer la performance des interventions pour minimiser les entraves à la circulation n’est pas chose facile. Le défi en est d’abord un de mesure de l’efficacité et de l’efficience de celles-ci dans un contexte où il y a de multiples sources possibles d’entraves à la circulation. Qui plus est, certaines entraves ne sont pas prévisibles (ex. : accidents de la route) alors que pour d’autres, il n’est pas toujours possible d’intervenir (ex. : conditions météorologiques). Pourtant, la Ville juge bon d’affecter des ressources pour réduire le nombre et la durée de ces entraves et, lorsqu’elles sont inévitables, pour en minimiser l’incidence. Il devient dès lors important, malgré le défi que cela pose, de s’assurer :

- que l’on y affecte les ressources en qualité et quantité suffisantes;
- que les interventions font une différence;
- que les moyens les plus efficaces sont déployés.



Aucun bilan de la gestion des entraves n'est dressé

1.71 À cet effet, le BT, les unités administratives qui gèrent des travaux et les arrondissements utilisent peu d'information de gestion pour évaluer ces éléments. Ces derniers ne se sont pas fixé de cibles et n'utilisent aucun indicateur pour suivre la progression de ces éléments, mis à part la gestion des plaintes au cas par cas et les commentaires informels obtenus des parties prenantes à la gestion des entraves. Ils n'ont pas d'idée précise non plus de l'effort dédié à ce domaine d'activité puisque le système d'imputation du temps ne comporte pas d'activité spécifique pour la gestion des entraves à la circulation. Enfin, aucun bilan de la gestion des entraves n'est dressé périodiquement en vue d'en améliorer l'efficacité et l'efficience.

1.72 À un niveau global et par arrondissement, il serait possible de suivre une combinaison d'indicateurs. De plus, les principaux acteurs pourraient mesurer certains éléments liés à leurs propres interventions.

Recommandations

1.73 Nous avons recommandé aux unités concernées (Bureau du transport, Service de l'ingénierie, Service de la gestion des immeubles, Service de l'aménagement et du développement urbain, Service des communications, arrondissements) :

- de définir des indicateurs et de fixer des cibles en regard de la gestion des entraves à la circulation²;
- d'utiliser ces indicateurs et cibles pour s'assurer continuellement de déployer le bon niveau de ressources et d'intervenir de façon judicieuse en regard des entraves à la circulation.

1.74 Nous avons recommandé au Bureau du transport, en collaboration avec les autres services impliqués dans la gestion des entraves à la circulation, de réaliser un bilan périodique de la gestion des entraves à la circulation en vue d'en améliorer l'efficacité et l'efficience.

2. En plus des indicateurs et cibles propres à ses interventions, le Bureau du transport devrait définir les indicateurs et cibles globaux pour la Ville et auxquels les différents services pourraient se référer.



Changements envisagés à la gestion des entraves à la circulation

1.75 Au cours de la vérification, la Ville s'est engagée dans une révision de la gestion des entraves à la circulation et envisage d'implanter graduellement plusieurs changements. Ainsi, une présentation a été faite le 4 mars 2015 au comité exécutif pour mettre en place une gestion intégrée des entraves sur le réseau artériel et structurer les processus de gestion afférents. Étant donné que cette initiative a été lancée presque au terme de nos travaux et qu'elle n'était pas encore implantée, notre évaluation n'en tient pas compte. Toutefois, nous observons que la démarche utilisée pour la concevoir ne favorise pas l'intégration à laquelle la Ville aspire puisque les arrondissements n'ont pas été impliqués dans l'élaboration du nouveau cadre de gestion.

Commentaires du Bureau du transport, en date du 10 juin 2015

« Nous n'avons aucun commentaire à formuler. »

Commentaires du Service de l'ingénierie, en date du 10 juin 2015

« De façon générale, ce rapport offre une bonne compréhension de la situation et des améliorations à apporter concernant la gestion des entraves à la circulation.

Concernant les observations sur le suivi de la réalisation des travaux des entreprises d'utilité publique, le Service de l'ingénierie a déployé en janvier 2014 l'outil informatique GDCM (Gestion des consentements municipaux). Cet outil, partagé par les techniciens à la circulation des divers arrondissements, permet de traiter, documenter, détailler et suivre les consentements municipaux. Nous avons l'intention d'améliorer cet outil afin d'avoir une interaction en continu, laquelle permettrait un suivi corporatif en temps réel des travaux réalisés par les entreprises d'utilité publique.

Concernant l'absence de suivi des exigences posées à l'égard des travaux sur les structures aériennes, le Service de l'ingénierie est conscient de cette absence. Toutefois, celle-ci est guidée par un choix de gestion de risque, laquelle est tributaire des ressources humaines disponibles. Les interventions sur les structures aériennes concernent généralement des interventions plus brèves, avec impact moindre sur la gestion des entraves à la circulation. Nous favorisons la surveillance sur des projets où les entraves possibles sont plus importantes, c'est-à-dire les projets où il y a intervention souterraine. »



Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 10 juin 2015

« Nous avons pris connaissance du rapport et vous informons que le tout nous semble correct. Nous n’avons donc aucun commentaire à formuler. »

Commentaires du Service des communications, en date du 10 juin 2015

La direction n’a aucun commentaire à formuler concernant ce rapport.

Commentaires de l’Arrondissement de La Cité-Limoilou, en date du 10 juin 2015

« Nous sommes en accord avec les conclusions et recommandations du vérificateur. »

Commentaires de l’Arrondissement des Rivières, en date du 10 juin 2015

« Nous vous confirmons que nous n’avons pas de commentaires à émettre au sujet du rapport portant sur la gestion des entraves à la circulation. »

Commentaires de l’Arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge, en date du 10 juin 2015

« Nous n’avons aucun commentaire. »

Commentaires du Service de l’aménagement et du développement urbain, en date du 26 juin 2015

Planification des entraves

« Le Service de l’aménagement et du développement urbain est d’accord avec la recommandation. À cet égard, la nouvelle Division design urbain et architecture de paysage a débuté la mise en place de la gestion de projets pour les projets d’aménagement de parcs et de l’espace publics. Cette nouvelle méthodologie de travail vise à mieux s’arrimer avec le Service de l’ingénierie et le Service de la gestion des immeubles. De plus, de concert avec le Service de la planification et de la coordination de l’aménagement du territoire, nous développons un mécanisme de concertation pour évaluer et



classifier les projets de réfection des infrastructures pour lesquels la bonification des aménagements serait requise. »

Gestion de la performance

« Le Service de l'aménagement et du développement urbain participera, lorsque requis, à la définition et à l'utilisation des indicateurs en regard de la gestion des entraves à la circulation. »



ANNEXE I

Objectif et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des pratiques mises en place dans d'autres administrations.

Objectif de vérification

S'assurer que les principaux acteurs concernés déploient les mesures nécessaires pour minimiser l'incidence des situations affectant la circulation sur la voie publique.

Critères de vérification :

Planification

- La préoccupation de la fluidité de la circulation dans chacun des arrondissements et entre les arrondissements est un élément qui est intégré tant dans le processus de planification des projets majeurs de la Ville coordonné par le Service de l'ingénierie que dans celui utilisé par les divisions de travaux publics en regard des travaux mineurs et des événements spéciaux sur leur territoire.
- Tous les acteurs pertinents participent à l'exercice de planification des travaux et événements affectant la circulation sur la voie publique.
- Les acteurs impliqués dans la planification des travaux affectant la circulation sur la voie publique utilisent et partagent des données pertinentes et fiables et qui permettent d'obtenir une vision complète des travaux prévus.

Organisation

- Tout travail, mineur ou majeur, sur la voie publique susceptible d'affecter la circulation de même que toute situation ayant pour effet d'occuper ou d'obstruer la voie publique font l'objet d'une analyse par la Division des travaux publics des arrondissements ou le Bureau du transport et des mesures sont prévues et mises en place pour en minimiser l'incidence.
- Une réglementation détermine les règles à respecter en regard de l'occupation de la voie publique et fixe notamment les autorisations nécessaires, les responsabilités de même que les sanctions auxquelles s'exposent les personnes qui enfreignent les règles établies.
- Les usagers sont informés, lorsque nécessaire, des travaux réalisés, des voies affectées et des alternatives de déplacement ou de transport qu'ils peuvent utiliser.



ANNEXE I (SUITE)

Objectif et critères de vérification

Suivi

- Un suivi approprié est effectué pour vérifier le respect des exigences formulées en regard des situations qui affectent la circulation sur la voie publique.
- Des ajustements aux mesures d'atténuation sont apportés avec diligence en fonction des différentes phases de réalisation des travaux et en fonction des impondérables qui peuvent survenir.
- Des efforts sont déployés pour détecter les situations où la voie est indûment obstruée et des mesures sont prises pour amener les fautifs à se conformer aux règles établies.
- Des indicateurs permettent d'évaluer la performance de la gestion exercée par les acteurs concernés en vue de minimiser les entraves à la circulation et soutiennent l'amélioration continue des pratiques.



CHAPITRE

3

Gestion des matières résiduelles à l'incinérateur

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2014 Tome 2



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	73
Historique de la gestion des matières résiduelles à l'incinérateur	73
Mode de gestion des matières résiduelles	74
Conformité environnementale	76
Rôles et responsabilités	82
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	83
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	84
Amélioration de la performance environnementale à l'incinérateur	85
Planification de l'utilisation de nouveaux modes de gestion des matières résiduelles combinés avec l'incinérateur	91
Planification du maintien en continu des activités de gestion des matières résiduelles à l'incinérateur	98
ANNEXE I Objectifs et critères de vérification	102

Sigles

CA	Certificat d'autorisation
CBAQ	Centre de biométhanisation de l'agglomération de Québec
CO	Monoxyde de carbone
HCl	Chlorure d'hydrogène
Hg	Mercure
LET	Lieu d'enfouissement technique
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
PTI	Programme triennal d'immobilisations
REIMR	Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles
SE	Service de l'environnement
SO ₂	Dioxyde de soufre

VUE D'ENSEMBLE

Historique de la gestion des matières résiduelles à l'incinérateur

2.1 Depuis 1974, la Ville de Québec (ci-après « Ville ») gère les matières résiduelles³ générées sur son territoire dans un incinérateur situé dans le quartier Limoilou. L'incinérateur est la propriété de la Ville, mais l'exploitation a pratiquement toujours été assurée par une entreprise privée. Le dernier contrat d'exploitation a été signé avec la firme TIRU pour la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2024, avec une option de renouvellement au seul gré de la Ville pour une période additionnelle de cinq ans.

2.2 Ce contrat prévoyait que la Ville pouvait mettre fin unilatéralement à l'entente avant la fin de la cinquième année, à condition d'en signifier son intention à l'exploitant avant la fin de la quatrième année d'opération, soit avant le 31 décembre 2012.

2.3 Dans les faits :

- En 2012, la Ville a demandé à l'exploitant un délai additionnel d'un an pour se prémunir de ce droit de retrait, ce que la firme TIRU lui a accordé.
- En 2013, la Ville a renouvelé cette demande de report d'une année à l'exploitant. L'exploitant a encore accepté en demandant cette fois à ce qu'il puisse lui aussi exercer ce droit de retrait, ce qui a été accordé par la Ville.
- En 2014, la Ville a une fois de plus demandé à l'exploitant la permission de reporter d'une année ce droit de retrait (en autorisant du même coup l'exploitant à reporter le sien d'une année aussi).

2.4 En avril 2015, la Ville informait l'exploitant qu'elle utilisait cette clause du contrat et qu'elle reprenait le contrôle des activités le 3 mai 2015.

3. Dans le présent document, l'expression « matières résiduelles » fait référence à toutes les matières générées par les citoyens, les entreprises et les organisations et qui sont gérées par un mode de gestion d'élimination définitive ne permettant ni recyclage, réemploi ou revalorisation. Les matières issues de la collecte sélective ne sont donc pas considérées par cette expression.



Mode de gestion des matières résiduelles

2.5 Actuellement, l'incinérateur traite les matières résiduelles générées par le secteur résidentiel et par les industries, commerces et institutions des six arrondissements de la Ville, ainsi que celles des municipalités régionales de comté de La Côte-de-Beaupré, de l'Île d'Orléans et de La Jacques-Cartier. En 2012, sur l'ensemble du tonnage reçu à l'incinérateur, 90 % provenaient de la Ville de Québec.

2.6 La quasi-totalité des matières résiduelles gérées par la Ville est traitée à l'incinérateur. À titre d'exemple, en 2012, alors que la Ville envoyait à l'incinérateur 245 380 tonnes⁴ de matières résiduelles, elle n'envoyait directement à l'enfouissement que 1 520 tonnes, soit moins de 1 % de l'ensemble des matières résiduelles à gérer.

2.7 La réception des matières résiduelles à l'incinérateur se fait six jours sur sept, soit du lundi au samedi, et ce dernier est en activité 364 jours par année.

2.8 En plus de ces matières résiduelles, l'incinérateur est également utilisé pour traiter les boues des deux stations de traitement des eaux usées. À leur arrivée à l'incinérateur, les boues sont d'abord déshydratées en employant un filtre-pressé, puis séchées par contact avec les fumées chaudes de l'incinérateur. Ce processus, en deux étapes, permet de réduire le tonnage des boues à traiter de plus de 90 %.

2.9 Le tableau 1 présente la quantité de matières résiduelles et de boues reçues annuellement à l'incinérateur.

4. Le tableau 1 présente une valeur de 272 772 tonnes de matières résiduelles reçues à l'incinérateur en 2012. Cette dernière valeur représente le tonnage total provenant de toutes les sources, tandis que la valeur présentée dans le texte correspond uniquement au tonnage généré sur le territoire de la ville et envoyé à l'incinérateur (environ 90 % du tonnage total).



TABLEAU 1

**Quantité de matières résiduelles et de boues reçues
annuellement à l'incinérateur**

Année	Tonnage de matières résiduelles reçues	Tonnage de boues reçues (déshydratées et séchées)
2004	283 904	19 060
2005	284 142	18 766
2006	293 313	19 537
2007	285 998	19 367
2008	289 498	19 518
2009	274 276	20 101
2010	273 325	20 456
2011	279 999	21 615
2012	272 772	21 083
2013	274 531	20 947
2014	257 607	21 820
Moyenne	279 033	20 206

Source : TIRU - Rapports annuels de 2013 et 2014

2.10 Les cendres provenant de l'incinération des déchets et des boues sont envoyées au lieu d'enfouissement technique (LET) de Saint-Joachim pour y être enfouies et pour servir de matériel de recouvrement journalier.

2.11 Finalement, l'incinérateur produit de la vapeur qui est en partie utilisée pour les processus de séchage des boues, en partie vendue à des entreprises locales pour répondre à un besoin énergétique et en partie envoyée dans l'atmosphère (portion non utilisée et non vendue).

2.12 Le tableau 2 présente les différentes quantités de vapeur utilisée annuellement et la proportion de vapeur vendue par rapport à la quantité disponible pour la vente (quantité totale produite moins la quantité utilisée à l'interne).



TABLEAU 2

Production et utilisation de la vapeur à l'incinérateur

Année	Utilisation globale de la vapeur produite (tonnes de vapeur)			Production totale de vapeur par tonne incinérée	Vapeur disponible pour vente par tonne incinérée	Vapeur vendue / vapeur disponible pour vente %
	Utilisation interne	Vendue	Envoyée à l'événement			
2004	102 778	564 427	183 174	2,84	2,49	75,5
2005	90 351	592 719	159 550	2,80	2,50	78,8
2006	91 568	493 886	281 355	2,79	2,50	63,7
2007	93 695	460 374	296 694	2,81	2,50	60,8
2008	58 144	539 865	213 607	2,69	2,50	71,7
2009	107 127	463 604	210 782	2,67	2,30	68,7
2010	70 847	501 222	183 662	2,57	2,33	73,2
2011	127 599	484 901	205 184	2,70	2,28	70,3
2012	204 046	108 795	442 094	2,65	1,88	19,7
2013	198 285	158 750	424 510	2,67	2,00	27,2
2014	112 780	376 217	266 186	2,70	2,30	58,6

Source : TIRU - Rapport annuel de 2014

Conformité environnementale

Certification d'autorisation

2.13 Les travaux de construction de l'incinérateur ont débuté en mars 1972, soit neuf mois avant l'entrée en vigueur de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Cette loi interdit à quiconque de réaliser des activités telles qu'« ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation ».



2.14 Dans ce contexte, la Ville a un droit acquis relativement à l'incinérateur et n'a pas eu à demander de certification d'autorisation (CA) pour ce dernier. Toutefois, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) exige que la Ville fasse une demande de CA lorsqu'elle souhaite entreprendre des modifications ou des travaux d'amélioration à l'incinérateur. La Ville a procédé à ces demandes pour :

- des travaux visant à ajouter des épurateurs d'air et autres équipements pour l'amélioration de la qualité de l'atmosphère en 1987;
- la déshydratation des boues en 1989;
- le prétraitement des eaux usées en 1993;
- divers travaux visant l'amélioration de la combustion en 2008;
- l'installation de convoyeurs pour séparer les cendres volantes en 2009.

Performance environnementale

2.15 Conformément au *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles* (REIMR), la Ville doit fournir annuellement au MDDELCC un rapport présentant les résultats d'une campagne d'échantillonnage et d'analyse des fumées générées par les quatre lignes de combustion. Plutôt que de faire une seule campagne d'échantillonnage annuelle, la Ville en fait deux, soit une au printemps et une autre à l'automne.

2.16 Les résultats de ces échantillons ne peuvent dépasser les normes suivantes :

- 20 mg/m³ pour les particules;
- 50 mg/m³ pour les chlorures d'hydrogène (HCl);
- 0,08 ng/m³ de polychlorodibenzofuranes et de polychlorodibenzo (b, e) (1,4) dioxines;
- 20 µg/m³ de mercure (Hg);
- 57 mg/m³ de monoxyde de carbone (CO) sur une moyenne de quatre heures d'émission.



2.17 En plus des deux campagnes annuelles, la Ville fait un suivi en continu des émissions à l'atmosphère des particules HCl, CO et dioxyde de soufre (SO₂). Ce dernier contaminant est suivi en raison d'une exigence particulière du gouvernement lors de l'émission d'un CA. L'ensemble de ces exigences figure également au contrat d'opération entre la Ville et l'exploitant.

2.18 Le tableau 3 présente les concentrations minimales et maximales des moyennes des trois échantillons mesurées dans les quatre cheminées lors des campagnes d'échantillonnage bisannuelles. Les cellules grisées représentent les échantillons dépassant la norme permise.



TABLEAU 3

Valeurs moyennes minimales et maximales des échantillons pris pour la conformité de la qualité des émissions à l'atmosphère pour les activités de l'incinérateur, de 2002 à 2014

Date	Matières particulaires mg/m ³		Acide chlorhydrique (HCl) mg/m ³		Mercure (Hg) µg/m ³		Anhydride sulfureux (SO ₂) mg/m ³		Monoxyde de carbone (CO) mg/m ³	
	Norme : 20		Norme : 50		Norme : 20		Norme : 150		Norme : 57	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
avr-02	6,1	47,4	43,1	83,3	1,7	18,7	90,7	277,7	269,9	519,2
oct-02	0,2	16,7	21,9	72,1	3,8	18,0	38,4	232,8	303,8	571,0
juin-03	1,5	3,0	6,8	40,6	4,9	14,4	18,8	65,3	140,4	542,3
oct-03	3,5	8,0	24,3	30,1	4,9	14,4	26,5	53,1	347,7	649,0
avr-04	6,8	9,1	9,0	48,0	3,2	6,1	5,0	85,9	50,0	306,0
oct-04	11,0	13,6	8,7	46,0	2,5	10,0	21,6	71,2	74,3	305,7
mai-05	11,3	27,0	31,0	86,0	0,8	4,7	50,3	140,3	85,0	362,0
nov-05	5,3	10,0	42,0	60,0	1,8	6,8	39,8	106,8	174,0	720,0
juin-06	2,5	8,5	30,0	54,0	0,7	4,7	83,8	136,1	86,0	717,0
nov-06	2,8	11,0	7,4	23,0	0,2	3,7	0,2	58,6	53,0	365,0
mai-07	10,2	18,2	26,0	36,7	0,2	2,0	11,5	26,8	67,7	200,7
nov-07	3,2	4,1	10,8	31,8	0,2	4,1	24,3	129,7	169,7	371,0
juil-08	2,7	7,1	39,3	69,7	0,6	9,5	48,2	243,5	27,7	292,3
oct-08	3,5	13,2	22,7	32,7	0,3	1,2	31,6	68,9	43,3	390,7
juin-09	1,1	7,3	58,0	119,0	1,2	11,2	11,7	42,4	78,0	107,7
oct-09	0,4	2,0	27,3	44,2	0,2	1,3	7,0	105,0	51,3	161,3
mai-10	1,3	3,6	22,9	58,8	0,6	3,1	20,3	43,7	52,0	432,0
oct-10	3,2	5,5	34,3	39,3	1,0	2,2	13,7	59,3	56,7	122,7
mai-11	3,6	6,7	16,0	38,7	0,9	2,7	18,0	29,4	44,7	72,7
sept-11	2,6	8,5	22,0	31,0	0,9	2,3	12,7	51,3	50,8	269,8
mai-12	3,3	6,9	18,0	33,3	1,4	5,5	14,0	39,3	40,6	107,7
oct-12	1,8	6,7	27,3	36,7	0,6	2,1	35,0	53,0	55,0	165,0
mai-13	1,4	4,1	31,3	39,3	0,8	6,4	11,7	71,0	25,0	184,0
oct-13	2,8	5,1	21,0	32,3	1,3	14,2	19,3	46,3	38,0	128,0
avr-14	1,6	2,8	19,0	30,0	0,3	0,6	9,5	39,7	39,0	144,0
oct-14	2,0	3,6	16,0	30,0	1,9	3,8	7,6	13,6	47,0	64,0

Source : Ville de Québec, Service de l'environnement – Incinérateur, Suivi environnemental 2002-2014



2.19 À l'exception du CO, les autres émissions normées (incluant les dioxydes et furanes non représentés sur ce tableau) sont toutes, de manière générale, sous leur norme respective depuis 2009-2010. Pour le CO par contre, les concentrations maximales des moyennes des trois échantillons dans les quatre cheminées dépassent systématiquement la norme de 57 mg/m^3 , indiquant que la Ville ne respecte pas la norme du REIMR pour ce composé chimique. Toutefois, en observant les moyennes pour les concentrations minimales, il y a une diminution des émissions de CO à partir de 2009, soit après la période de modernisation à l'incinérateur (2007-2008). Or, pour être conforme à la norme, il faudrait que les quatre cheminées présentent des concentrations moyennes sous la valeur cible, ce qui n'est pas encore le cas.

2.20 Le tableau 4 présente les avis de non-conformité reçus à la Ville relativement aux émissions atmosphériques de l'incinérateur pour la période de 2009 à 2013. Il importe de rappeler que le MDDELCC émet de tels avis sur la base des rapports annuels qui lui sont fournis par la Ville à la suite des deux campagnes d'échantillonnage du printemps et de l'automne.



TABLEAU 4

Non-conformités reçues relativement à la qualité des émissions dans l'atmosphère pour les activités de l'incinérateur, de 2009 à 2013

Date de l'avis de non-conformité	Période visée	Infractions
Septembre 2009	Printemps 2009	<ul style="list-style-type: none"> - Dépassement de la norme pour le HCl et le CO pour chacune des quatre lignes d'incinération - Non-fonctionnement du système de mesure et d'enregistrement en continu des gaz de combustion émis dans l'atmosphère
Mars 2012	Automne 2011	- Dépassement de la norme de polychlorodibenzofuranes et de polychlorodibenzodioxines (PCDD/DF) à la sortie de la ligne n° 1
Août 2012	Automne 2011 et Printemps 2012	- Émission dans l'atmosphère de CO dépassant la valeur de la moyenne arithmétique limite de 57 mg/m ³ par période de quatre heures
Mars 2014	Printemps 2013 et Automne 2013	- Avoir émis dans l'atmosphère des gaz de combustion dont la concentration en CO ne respecte pas, à la sortie des lignes 2, 3 et 4, la valeur prescrite
	Automne 2013	- Avoir émis dans l'atmosphère des gaz de combustion dont la concentration en mercure ne respecte pas, à la sortie de la ligne 4, la valeur prescrite

Source : Ville de Québec, Service de l'environnement - Rapports de performance environnementale des principaux équipements de la Ville de Québec, années 2009, 2011, 2012 et 2013

2.21 Le ministère notait également, dans son avis de non-conformité du mois d'août 2012, que « *l'ensemble des quatre lignes de l'incinérateur dépasse de façon récurrente, plusieurs jours par mois, la norme de rejet pour le paramètre du monoxyde de carbone* ». Le ministère rappelait également que la Ville s'expose à des amendes en raison de ces dépassements. Pour la première fois, depuis le début des activités à l'incinérateur, la Ville a reçu à la fin 2014 six constats d'infraction de la part du directeur des poursuites criminelles et pénales du Québec, de 10 000 \$ chacune plus les frais, pour les dépassements de la norme pour le CO aux campagnes d'échantillonnage de



mai et d'octobre 2010, de mai et de septembre 2011 et de mai et d'octobre 2012.

2.22 Il y a donc un enjeu de conformité aux exigences en matière d'émissions dans l'atmosphère lors de l'opération de l'incinérateur.

2.23 Toutefois, bien que l'incinérateur ne réponde pas aux exigences actuellement en vigueur pour les émissions de CO à l'atmosphère, la contribution de ces émissions sur la qualité de l'air ambiant dans le voisinage immédiat et plus éloigné de l'incinérateur est faible. Le MDDELCC a publié en 2015 une étude⁵ portant sur les effets sur l'air ambiant des émissions atmosphériques de l'incinérateur de la Ville. L'étude conclut que « *les résultats de la modélisation montrent que, pour l'ensemble des contaminants modélisés, les émissions de l'incinérateur de la ville de Québec, ajoutées aux concentrations déjà présentes dans le milieu environnant, n'entraînent pas de dépassement des seuils de référence de la qualité de l'air ambiant* ».

2.24 Il est donc important de faire une distinction entre la conformité à une norme régissant les émissions maximales permises par une installation et des effets que peuvent représenter ces mêmes émissions sur une population.

Rôles et responsabilités

Rôles et responsabilités jusqu'au 31 décembre 2014

2.25 Jusqu'en décembre 2014, les responsabilités relativement à l'incinérateur étaient partagées à la Ville de la façon suivante :

- Service des travaux publics - Division de la gestion des matières résiduelles :
 - responsable de la gestion de l'incinérateur et des liens avec l'opérateur de la firme TIRU;
 - responsable d'apporter les améliorations requises aux équipements de l'incinérateur afin d'en assurer un bon fonctionnement.
- Service de l'environnement - Division de la qualité du milieu :

5. BRIÈRE, Jean-François, 2015. Effets sur l'air ambiant des émissions de l'incinérateur de la Ville de Québec : évaluation par modélisation de la dispersion atmosphérique, 2^e éd., Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Direction du suivi de l'état de l'environnement, ISBN- 978-2-550-72602-9 (PDF), 16 p. + 3 ann.



- responsable de réaliser les campagnes d'échantillonnage des fumées deux fois par année, de faire le suivi des appareils de mesure en continu et de préparer les rapports de performance environnementale et de les transmettre au MDDELCC.
- Opérateur (TIRU) :
 - responsable de l'opération au quotidien de l'incinérateur et de l'entretien des bâtiments abritant les équipements de l'incinérateur.

Rôles et responsabilités depuis le 1^{er} janvier 2015 et depuis le 3 mai 2015

2.26 Depuis le 1^{er} janvier 2015, la Division de la gestion des matières résiduelles a été transférée au Service de l'environnement (SE). Le SE est donc à la fois responsable de la gestion de l'incinérateur et du suivi de la conformité environnementale.

2.27 De plus, depuis le 3 mai 2015, avec la reprise des activités de l'incinérateur par la Ville, le SE est responsable à la fois de la gestion de l'incinérateur, de son opération et du suivi de la conformité environnementale.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.28 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 gestion de la performance environnementale de l'incinérateur. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.

2.29 Les objectifs de vérification poursuivis dans le cadre de ce mandat sont les suivants :

- S'assurer que le SE met en place les mesures nécessaires pour rendre ses activités à l'incinérateur conformes aux exigences en matière de qualité de l'atmosphère.
- S'assurer que le SE a un plan de déploiement de nouveaux modes de gestion des matières résiduelles.
- S'assurer que le SE a un plan permettant de maintenir le service de gestion des matières résiduelles en cas d'arrêt subi et prolongé de l'incinérateur.

2.30 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.

2.31 Notre vérification visait principalement les activités effectuées entre janvier 2010 et mai 2015. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en mai 2015.

2.32 Bien que nous abordions dans ce rapport la reprise des activités de l'incinérateur par la Ville, nos travaux n'ont pas touché au contenu de l'entente conclue entre la Ville et l'opérateur relativement à cette reprise.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

2.33 La Ville a mis en place une démarche structurée afin de chercher des solutions aux dépassements de la norme pour le CO figurant au REIMR. Elle a prévu les investissements requis pour mettre en place les solutions retenues et a fait part de sa démarche au MDDELCC. Toutefois, nous avons noté que dans la mise en œuvre des solutions retenues, la Ville fait une place trop importante à l'entrepreneur retenu pour réaliser les travaux quand vient le temps d'évaluer les résultats obtenus à la suite de ceux-ci. Ceci a fait en sorte que la Ville a accepté des travaux alors qu'ils n'avaient pas permis d'atteindre les critères de performance. Malgré cette expérience, aujourd'hui encore, la Ville implique l'entrepreneur dans la définition des processus d'évaluation de la performance des travaux qu'il aura à réaliser.

2.34 En ce qui a trait à la planification de l'utilisation de nouveaux modes de gestion des matières résiduelles et de leurs incidences sur l'utilisation de l'incinérateur, la Ville travaille à l'élaboration d'un projet de centre de biométhanisation qui serait lié à l'incinérateur. Ce dernier fournirait de l'énergie, sous forme de vapeur, au centre de biométhanisation. Il s'agit ici d'une façon pour la Ville d'accroître l'utilisation de la vapeur dont une part est actuellement perdue dans l'atmosphère. Or, si la Ville a cherché à identifier comment tirer avantage de l'incinérateur pour ce projet de biométhanisation, elle n'a pas considéré les conséquences économiques et environnementales potentielles de l'arrêt prolongé ou définitif de l'incinérateur sur ce centre de biométhanisation.

2.35 Finalement, pour ce qui est de la planification du maintien en continu des activités de gestion des matières résiduelles à l'incinérateur, la Ville a une bonne connaissance des risques de défaillances légères et moyennes qui



peuvent survenir dans le cadre des activités quotidiennes. Toutefois, il n'en est pas de même pour les risques majeurs qui pourraient survenir et qui impliqueraient une diminution significative de la capacité de traitement des matières résiduelles. De plus, la Ville n'a pas un plan de contingence complet et structuré qui lui permettrait d'assurer une continuité de service à la population en cas d'arrêt partiel ou total de l'incinérateur durant une période prolongée.

Amélioration de la performance environnementale à l'incinérateur

Planification des travaux visant l'amélioration de la performance environnementale de l'incinérateur

2.36 Dans sa démarche pour améliorer la performance environnementale de l'incinérateur, nous concluons que la Ville a procédé à un exercice de planification ordonné et rigoureux en tenant compte adéquatement des nouvelles difficultés qui se sont présentées en cours de route.

2.37 Dès 2005, la Ville a entrepris des études afin de planifier des travaux à l'incinérateur dans le but d'améliorer les performances environnementales relativement aux normes du REIMR (principalement le CO) et d'assurer la pérennité de l'incinérateur au moins jusqu'en 2024. Les travaux relativement à ces études ont principalement eu lieu en 2007 et 2008.

2.38 Tel que présenté au tableau 3, à partir de 2009, soit après les principaux travaux de modernisation, il y a une diminution des émissions de CO. De 2002 à 2009, la moyenne des émissions de CO mesurées par la Ville était de 240 mg/m³ alors qu'elle était de 98 mg/m³ pour l'année 2009. Ceci demeure toutefois supérieur à la norme de 57 mg/m³. Cette amélioration de la performance environnementale est notamment attribuable à la création de meilleures conditions de combustion, soit une température des gaz de combustion plus élevée.

2.39 Or, depuis ces travaux, en raison de l'augmentation de la température dans les fours, il y a formation de masses solides (clinker) sur les parois du four et sur les grilles de combustion. Ces masses solides influencent l'avancement des déchets dans le four, créent des chemins préférentiels pour l'air de combustion et réduisent l'efficacité de la combustion, faisant du même coup diminuer la température de combustion et augmenter la concentration en CO dans les gaz de combustion. La figure 1 illustre l'état de la paroi interne d'un four de l'incinérateur en absence de clinker (photo de gauche) et avec présence de masses solides figées à la paroi (photo de droite).



FIGURE 1

Intérieur d'un four de l'incinérateur



Sans clinker



Avec clinker

2.40 L'opérateur doit procéder au nettoyage des fours aux quatre à six semaines afin de retirer le clinker.

Des mesures ont été prises pour identifier des solutions à la formation de clinker

2.41 Afin de résoudre la problématique de formation de clinker, nous avons constaté que la Ville et l'opérateur ont pris des mesures afin de comprendre la situation et identifier des solutions envisageables.

2.42 La Ville a demandé à l'opérateur d'étudier différentes technologies qui pourraient être mises en place à l'incinérateur afin de réduire la formation de clinker ou en limiter l'adhérence aux parois du four. À la suite d'une première étude des technologies possibles, la Ville et l'opérateur ont fait des visites à l'étranger pour voir ces technologies en activité. Le rapport de ces visites recommande à la Ville de faire la métallisation d'une portion des fours afin de minimiser l'adhésion du clinker aux parois, et d'installer des brûleurs d'appoint pour contrôler les émissions de CO en période d'arrêt, de départ et lorsque les paramètres de combustion ne sont pas optimaux afin de forcer la combustion des gaz et ainsi minimiser les émissions de CO.

2.43 Parallèlement à ces visites, l'opérateur avait fait un test à petite échelle d'une technologie de métallisation de la paroi d'un des fours. L'opérateur s'est notamment appuyé sur les résultats positifs de ces tests, en plus des informations obtenues lors des visites à l'étranger, pour recommander à la Ville la métallisation des fours.

2.44 La Ville a donc lancé des appels d'offres en 2014 pour la métallisation d'un des fours et pour l'installation de brûleurs d'appoint au gaz naturel.



2.45 Ces travaux de modernisation de l'incinérateur en vue d'améliorer sa performance environnementale ont été inscrits au Programme triennal d'immobilisations (PTI) pour 2014 et pour 2015.

2.46 Finalement, en mai 2014, la Ville a présenté au MDDELCC sa démarche, incluant les actions passées et à venir, afin de démontrer au gouvernement qu'elle travaillait à résoudre ce problème de dépassement de la norme pour le CO à l'incinérateur.

2.47 À la suite des premiers travaux de modernisation qui ont permis d'améliorer la performance environnementale de l'incinérateur, la Ville a pris le contrôle de la recherche de solution pour résoudre le problème de formation de clinker et a appuyé son choix de technologie à mettre en place sur une démarche structurée, en prévoyant les investissements requis et en informant le gouvernement.

Réalisation des travaux visant la performance environnementale à l'incinérateur

2.48 En plus de nous assurer que la Ville avait un programme pour la mise à niveau de l'incinérateur et l'amélioration de sa performance environnementale, nous avons cherché à savoir si :

- les critères de performance à atteindre dans le cadre de ces travaux étaient clairement communiqués aux firmes responsables d'exécuter les travaux;
- la Ville faisait une évaluation de l'atteinte de ces critères à la suite des travaux.

2.49 Pour ce faire, nous avons analysé le contenu d'appels d'offres faits par la Ville dans le cadre des travaux de modernisation. Le tableau 5 présente ces appels d'offres.



TABLEAU 5

Liste des appels d'offres analysés concernant la modernisation de l'incinérateur et l'amélioration de la performance environnementale

Date	N° de l'appel d'offres	Titre	Firme retenue
12 février 2007	VQ-38246	Modernisation de l'incinérateur - Injection de l'air secondaire, des buées et des boues aux fours	HMI Constructions avec RSW (maintenant AECOM) et Bertin Technologies
5 septembre 2007	VQ-39224	Fourniture et installation - Préchauffage de l'air primaire	HMI Constructions
1 ^{er} février 2010	VQ-42156	Services professionnels - Modernisation du système d'injection du charbon actif dans les gaz de combustion de l'incinérateur	Mandat annulé (repris par VQ-44764)
9 novembre 2011	VQ-44309	Services professionnels - Modernisation de l'incinérateur - Ségrégation des cendres volantes - Ingénierie et gestion du projet d'installation d'un convoyeur à vis	AECOM
26 mars 2012	VQ-44764	Services professionnels - Conception d'un système d'injection du charbon actif dans les gaz de combustion de l'incinérateur - Préparation des plans et devis, surveillance des travaux	AECOM
30 mai 2012	VQ-44775	Modernisation de l'incinérateur - Fourniture et installation d'un convoyeur à vis	SOCOMECH Industriel
26 mai 2014	VQ-46749	Métallisation de la chambre de combustion du four 1 - Incinérateur	SOCOMECH Industriel
10 novembre 2014	VQ-47131	Fourniture et installation de brûleurs au gaz naturel - Incinérateur	Appel d'offres annulé ⁶

6. L'appel d'offres a été annulé par la Ville étant donné que les soumissions reçues dépassaient les estimations de la Ville et le budget alloué pour le projet.



2.50 De manière générale, les objectifs de la Ville en matière de performance recherchée dans le cadre de ses appels d'offres pour la modernisation de l'incinérateur sont suffisamment clairs. Ainsi, la très grande majorité des documents d'appel d'offres qui ont été analysés mentionnent clairement les critères à atteindre, tels que :

- la température de l'air primaire qui doit être de 120°C;
- l'injection de l'air secondaire qui doit améliorer les conditions de fonctionnement des fours afin qu'ils n'émettent pas plus de 57 mg de CO/m³.

*Manque
d'indépendance
dans le processus
d'évaluation*

2.51 Toutefois, nous avons constaté que dans l'élaboration des tests à réaliser pour déterminer si les travaux ont permis d'atteindre les critères de performance figurant aux documents d'appel d'offres, la Ville implique souvent la firme qui a elle-même fait les travaux. Ainsi, cette firme, en plus de faire les travaux, doit présenter à la Ville comment celle-ci pourra évaluer la qualité du travail effectué. Il y a ici un manque d'indépendance dans le processus d'évaluation des travaux. À titre d'exemple, les appels d'offres ci-dessous impliquent l'entrepreneur responsable d'exécuter les travaux dans la définition des processus d'évaluation de la performance de ses propres travaux :

- La firme d'ingénierie, responsable selon les termes de VQ-44309 des essais de performance, intègre à son tour dans l'appel d'offres VQ-44775 l'entrepreneur qui sera retenu et la Ville dans la définition du test de performance pour les travaux d'installation d'un convoyeur à vis.
- Pour l'installation des brûleurs au gaz naturel (VQ-47131), le document d'appel d'offres mentionnait que les paramètres des tests de performance auraient été à définir par l'entrepreneur, la Ville et l'opérateur.

2.52 Ce manque d'indépendance a également été observé dans le cadre du mandat portant sur l'injection de l'air secondaire, des buées et des boues (VQ-38246). Ce cas illustre bien les risques qui y sont afférents. Ce document d'appel d'offres de la Ville mentionne que l'entrepreneur doit soumettre les procédures qui seront utilisées, notamment pour la mise en service des nouveaux équipements.

2.53 Dans les faits, l'entrepreneur retenu s'est adjoint deux sous-traitants pour réaliser le mandat, soit une firme d'ingénierie pour la conception et une firme spécialisée en combustion. C'est cette dernière qui a élaboré le protocole de test de la performance des travaux relativement au respect de la norme de CO. Le protocole a été révisé par la firme d'ingénierie et



l'entrepreneur. La Ville a revu le protocole, sans émettre de commentaires, et ce, après la date où les essais suivant ce protocole ont eu lieu.

2.54 Pour démontrer que les travaux faits par le spécialiste en combustion respectaient la norme de CO, le protocole proposait de mesurer la concentration en CO après une période de marche probatoire de sept jours par l'opérateur sous la supervision de la firme spécialisée en combustion. Le test serait concluant si durant au minimum 24 heures, la moyenne mobile sur quatre heures de la concentration en CO était inférieure à la norme de 57 mg/m^3 à 11 % d'oxygène sec. Durant les 16 premières heures du test, la moyenne mobile s'est située autour de 40 mg de CO/m^3 . Puis elle a commencé à augmenter jusqu'à atteindre 50 mg/m^3 à la fin des 24 heures, moment où le test a été arrêté. Les travaux ont été déclarés comme étant conformes, dans ce contexte, au critère de performance recherché.

2.55 Le rapport de ce test mentionne que la sonde à oxygène n'a pas fourni de mesure valide durant environ le tiers de la période du test de 24 heures. La moyenne des mesures d'oxygène obtenue durant le reste du test a alors été utilisée pour pallier ce manque de données qui est nécessaire pour ajuster la concentration de CO à une teneur fixe en oxygène de 11 %.

2.56 Nous sommes d'avis que la Ville n'aurait pas dû, à même son appel d'offres initial, donner la responsabilité de définir le protocole de test de la performance des travaux à la firme responsable desdits travaux. Dans le contexte où la Ville a autorisé, dans l'appel d'offres, la firme à définir son propre protocole, nous sommes alors d'avis que la Ville n'aurait pas dû accepter les résultats de ce test, et donc les travaux, pour les raisons suivantes :

- anomalie dans la procédure du test (absence de mesure valide d'un paramètre pour le tiers du test);
- la procédure de réalisation du test a été rédigée et appliquée par la firme qui a réalisé les travaux;
- l'ensemble des mesures a été fait sur une courte période de temps, après un redémarrage d'un four qui avait été nettoyé et dans des conditions contrôlées qui ne sont pas représentatives du mode d'opération normal des fours de l'incinérateur de la Ville.

2.57 Bien qu'il s'agisse d'un test de performance relativement à un appel d'offres de 2007 et des travaux réalisés en 2008, nous soulevons ici les enjeux liés à la définition du protocole par les adjudicataires des travaux, puisque malgré l'expérience vécue par la Ville en 2008, la Ville a maintenu une clause similaire quant à la responsabilité de l'élaboration des tests de performance



dans un appel d'offres publié à la fin 2014, qui fut toutefois annulé en 2015 (VQ-47131). N'eût été cette annulation de l'appel d'offres, la Ville aurait impliqué, tout comme pour les travaux faits en 2008, l'entrepreneur responsable des travaux dans l'identification et la mesure des paramètres permettant de juger de la performance des travaux réalisés.

2.58 Le SE, en tant que gestionnaire de l'incinérateur et maintenant également comme opérateur, se doit de mieux contrôler l'ensemble du processus de modernisation de l'incinérateur et d'amélioration de la performance environnementale.

Recommandations

2.59 Nous avons recommandé au Service de l'environnement :

- de définir, de manière indépendante, les protocoles qu'elle demandera aux entrepreneurs de suivre afin de démontrer que leurs travaux atteignent les critères de performance attendus et communiqués par la Ville;
- d'effectuer un suivi rigoureux sur l'application de ces protocoles avant de procéder à l'acceptation des travaux.

Planification de l'utilisation de nouveaux modes de gestion des matières résiduelles combinés avec l'incinérateur

2.60 Le Québec vise, par sa *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles (2009-2015)*, à n'éliminer que les résidus ultimes, c'est-à-dire seulement les matières qui ne peuvent pas être réutilisées, recyclées ou valorisées. Pour y arriver, le MDDELCC a fixé des objectifs provinciaux voulant qu'en 2015, 60 % des matières organiques⁷ soient valorisées et vise à ce que toutes les matières organiques ne soient plus éliminées (enfouissement ou incinération) d'ici 2020.

2.61 Dans ce contexte, la Ville travaille à mettre en œuvre un Centre de biométhanisation de l'agglomération de Québec (CBAQ) qui fonctionnerait en lien avec l'incinérateur et où ce dernier lui fournirait de l'énergie sous forme de vapeur. Ce projet aura pour incidence de réduire la quantité de matière envoyée à l'incinérateur puisqu'une partie de la matière organique ira au

7. La matière organique se définit comme tout résidu qui se putréfie et se décompose sous l'action de microorganismes.



CBAQ. Le maillage envisagé entre l'incinérateur et le CBAQ aura également pour effet de prolonger la durée d'utilisation de l'incinérateur au-delà de 2024, puisque le CBAQ est censé être en activité jusqu'en 2038-2040.

2.62 Dans ce contexte, il nous est apparu nécessaire de considérer la gestion de la réalisation de ce projet de biométhanisation dans le cadre de cet audit. Nous tirons deux constats principaux relativement à ce projet. Ils sont détaillés par la suite :

- Le CBAQ doit être en activité au 30 septembre 2019 pour être admissible à une subvention du MDDELCC, soit dans quatre ans. La durée minimale de réalisation du projet, telle qu'évaluée dans la plus récente étude d'ingénierie pour la Ville, est également de quatre ans. La Ville a donc peu de marge de manœuvre pour la réalisation du projet.
- Étant donné que le CBAQ impliquera le maintien en activité de l'incinérateur au-delà de 2024, la Ville a prévu les investissements pour poursuivre la modernisation de l'incinérateur et en assurer la pérennité. Toutefois, nous avons noté qu'il n'y a pas eu d'analyse relativement à l'impact qu'aurait, malgré ces travaux de modernisation, l'arrêt de l'incinérateur sur les coûts d'opération du CBAQ et sur sa performance environnementale.

Calendrier de réalisation du projet du Centre de biométhanisation de l'agglomération de Québec

2.63 Afin de mener à terme le projet d'usine de biométhanisation, la Ville a créé en 2013 un bureau de projet pour le CBAQ. L'objectif de ce bureau de projet était initialement de livrer le projet en 2018. À l'automne 2014, la Ville a commandé un rapport d'études préparatoires contenant un calendrier révisé du projet qui fixait l'utilisation du CBAQ au courant de la deuxième moitié de 2019.

2.64 Le respect de la date du 30 septembre 2019 pour la mise en activité du CBAQ est important. Il s'agit d'une exigence du MDDELCC relativement à sa subvention pour la Ville de 43 632 466 \$ provenant du Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage (le projet bénéficierait également d'une subvention fédérale de l'ordre de 16 577 504 \$).

*L'appel d'offres
faisant partie du
chemin critique pour
2014 n'a pas
encore été lancé*

2.65 Le rapport d'études préparatoires identifie le processus d'appel d'offres pour les systèmes d'approvisionnement des systèmes de conditionnement et de biométhanisation comme faisant partie du chemin critique permettant d'assurer un échéancier optimal. Ce processus devait



débuter en 2014. Or, au printemps 2015, le bureau de projet du CBAQ n'avait pas encore lancé ce processus.

2.66 Considérant les reports dans le calendrier pour la mise en œuvre du CBAQ et considérant que des actions figurant sur le chemin critique de la gestion du projet n'ont pas encore été réalisées, nous sommes d'avis qu'il y a un risque que le projet ne soit pas complété avant la date butoir du MDDELCC, ce qui pourrait faire en sorte que la Ville ne touche pas la totalité de la subvention du gouvernement du Québec.

Recommandation

2.67 Nous avons recommandé au bureau de projet du Centre de biométhanisation de l'agglomération de Québec de s'assurer que les étapes critiques pour la réalisation du projet du Centre de biométhanisation de l'agglomération de Québec sont entreprises dans les délais opportuns et que des mécanismes de contrôle appropriés sont mis en place afin de minimiser les risques liés à l'admissibilité de la subvention.

Commentaires de la direction du Centre de biométhanisation de l'agglomération de Québec, en date du 2 juillet 2015

« Le bureau de projet du Centre de biométhanisation de l'agglomération de Québec prend acte de la recommandation formulée par le Vérificateur général. »

Fonctionnement du Centre de biométhanisation de l'agglomération de Québec et de l'incinérateur relativement à l'utilisation de l'incinérateur

Incidence de l'incapacité de prolongation de la durée de vie de l'incinérateur

2.68 En liant le fonctionnement du CBAQ à celui de l'incinérateur par l'utilisation de la vapeur générée par ce dernier, la Ville s'impose de maintenir en fonction l'incinérateur bien au-delà de ce qui avait été prévu initialement dans son plan de gestion des matières résiduelles. Des travaux sont donc prévus pour poursuivre la modernisation de l'incinérateur, permettant ainsi, théoriquement, de prolonger sa durée de vie utile.

2.69 Les bénéfices d'utiliser l'incinérateur pour le bon fonctionnement du CBAQ ont bien été identifiés dans les études et analyses effectuées par la Ville. Toutefois, cette dernière n'a pas procédé à une analyse des répercussions économiques et environnementales sur le fonctionnement du CBAQ advenant un arrêt prolongé ou définitif de l'incinérateur.



2.70 Dans les faits, la Ville a fait une analyse économique comparative des différentes options pour la gestion des matières organiques soit :

- par biométhanisation,
- par compostage en considérant pour cette option des variantes en utilisant les boues municipales séchées ou déshydratées et les résidus alimentaires directement acheminés au composteur ou préalablement conditionnés à l'incinérateur et acheminés ensuite sous forme de pulpe chaude au composteur.

2.71 Le traitement des matières organiques par biométhanisation présente, selon l'analyse de la Ville, les coûts de traitement unitaire (par tonne de matière traitée), incluant les frais financiers, les moins chers comparativement aux différentes formes de compostage.

2.72 L'utilisation de l'incinérateur a été prise en considération dans ces différentes options, autant pour les infrastructures que pour l'apport en chaleur (par la vapeur).

2.73 Le *Plan de gestion des matières résiduelles 2004-2008* de la Communauté métropolitaine de Québec Rive-Nord prévoyait l'abandon de l'incinérateur en 2024, étant donné les différentes mesures de valorisation des matières résiduelles qui étaient planifiées à l'époque. Or, l'utilisation de l'incinérateur comme élément complémentaire du CBAQ lie la durée de vie de l'incinérateur à celle du CBAQ qui serait en fonction au moins jusqu'en 2038, voire 2040.

2.74 La Ville a planifié, dans son PTI 2014-2016, une somme de 3,5 M\$ pour l'amélioration des rejets de CO et une somme de 2,35 M\$ pour assurer sa pérennité. Dans le PTI 2015-2017, la Ville a planifié une somme de 15,6 M\$ pour différents travaux visant à assurer le maintien des activités à l'incinérateur et la réalisation d'audits sur l'état de l'actif, autant pour le bâtiment que pour les procédés, afin d'identifier les travaux à réaliser pour atteindre cet objectif de pérennité.

2.75 En avril 2015, le conseil d'agglomération a adopté un règlement sur les travaux de réfection et d'amélioration de l'incinérateur et sur l'emprunt nécessaire au paiement des coûts qui y sont rattachés de l'ordre de 1 274 000 \$. Ces travaux font partie de ceux qui étaient planifiés dans le PTI 2014-2016 pour assurer la pérennité de l'incinérateur.



Absence d'analyse des répercussions sur le projet advenant l'arrêt de l'incinérateur

2.76 Toutefois, cette pérennité n'est pas garantie et nous constatons l'absence d'analyse des répercussions sur le projet du CBAQ advenant l'arrêt, en cours d'exploitation du centre, de l'incinérateur et donc de l'apport en vapeur au CBAQ.

2.77 Dans pareille circonstance, la Ville devrait pallier le manque en énergie au CBAQ en s'approvisionnant soit à l'externe, soit en utilisant une portion du biogaz qui autrement serait injecté sur le réseau de Gaz Métro. Dans les deux cas, il y aurait une incidence sur les coûts d'opération au CBAQ que la Ville ne connaît pas.

2.78 De plus, la Ville n'a pas identifié l'impact sur le bilan environnemental du CBAQ que pourrait avoir la nécessité de s'approvisionner énergétiquement par une autre source que la vapeur advenant l'incapacité de maintenir les activités à l'incinérateur. La production, par l'utilisation de carburant fossile, d'une quantité d'énergie équivalant à celle qui serait fournie par l'incinérateur générerait des émissions de gaz à effet de serre qui ne sont actuellement pas comptabilisées dans le projet du CBAQ et qui pourraient réduire les bénéfices environnementaux du projet.

Recommandation

2.79 Nous avons recommandé au Service de l'environnement de procéder à une analyse des coûts et des impacts environnementaux de différentes options qu'il faudrait mettre en place en cas d'arrêt prolongé ou définitif de l'incinérateur lorsqu'il sera utilisé en complémentarité avec le Centre de biométhanisation de l'agglomération de Québec.

Optimisation de la vente de vapeur produite par l'incinérateur

2.80 Actuellement, une part non négligeable de la vapeur produite à l'incinérateur n'est pas utilisée ou vendue et est envoyée dans l'atmosphère. La mise en activité du CBAQ aura pour effet d'utiliser une partie de cette vapeur disponible, mais il restera encore une quantité significative de vapeur que la Ville devrait chercher à vendre.

2.81 Le premier rapport commandé par la Ville en 2005 pour planifier les travaux de modernisation faisait état de la difficulté de la Ville à maximiser l'utilisation ou la vente de la vapeur disponible à l'incinérateur. Comme présenté au tableau 2, la Ville vendait, en 2004, 75,5 % de la vapeur disponible (vapeur produite moins vapeur utilisée par l'incinérateur). En 2014, cette proportion a chuté à 58,6 %. La situation actuelle est donc pire encore que ce qui avait alimenté le constat en 2005 à ce sujet.



2.82 En se basant sur le prix de vente actuel de la vapeur de l'incinérateur et le prix qui avait été retenu dans une étude portant sur le chauffage urbain, la vente de la vapeur actuellement renvoyée dans l'atmosphère représenterait des gains annuels additionnels pour la Ville pouvant varier entre 1,8 et 5,7 M\$.

2.83 La Ville a fait réaliser une étude d'opportunité, puis une étude détaillée, afin d'analyser la faisabilité de la mise en valeur de l'énergie à l'incinérateur qui a fait ressortir les options suivantes :

- produire de l'électricité à partir de la vapeur pour des fins internes à l'incinérateur ou à la fois pour les besoins internes de l'incinérateur et pour une revente du surplus sur le réseau d'Hydro-Québec;
- produire de la chaleur qui serait distribuée à des établissements à proximité de l'incinérateur. C'est cette dernière option qui a été retenue considérant le potentiel économique qu'elle présentait.

2.84 En 2014, la Ville a aussi fait analyser différents modèles d'affaires pour la production de la chaleur à partir de la vapeur de l'incinérateur et pour la distribution à trois établissements institutionnels et industriels situés à proximité. Bien que l'étude démontrait la rentabilité de ce projet, elle soulevait un certain nombre de limitations, dont les besoins en chauffage de ces édifices qui sont limités à quelques mois par année, alors que l'incinérateur produit de la vapeur durant toute l'année, et l'incertitude sur la durée de vie résiduelle de l'incinérateur pour y attacher un projet de production énergétique.

2.85 Comme mentionné précédemment, l'approche actuellement envisagée par la Ville, pour augmenter l'utilisation de la vapeur, est l'approvisionnement énergétique partielle du CBAQ par la vapeur de l'incinérateur.

La Ville a fait une analyse de la réduction de la production de vapeur

2.86 La Ville a fait une analyse de la réduction de la production de vapeur à l'incinérateur en raison de la réduction de la quantité de matières résiduelles à incinérer avec l'utilisation en parallèle du CBAQ. En considérant cette réduction de production de vapeur de même que les usages actuels à l'incinérateur et les contrats de vente en vigueur, la quantité de vapeur encore disponible serait suffisante pour les besoins énergétiques au CBAQ.

2.87 De plus, en raison de la diminution de production de vapeur produite et sans même considérer l'utilisation de la vapeur par le CBAQ, le ratio de vapeur vendue sur la vapeur disponible pour la vente (après usage interne) serait amélioré.



Incidence sur l'apport en matériel de recouvrement pour le lieu d'enfouissement technique

2.88 Dans son rapport remis au MDDELCC pour ses activités en 2013 au LET, la Ville divulgue que sur les 79 188 tonnes de matières enfouies au LET (excluant les boues et du sol propre utilisé comme matériel de recouvrement autre que final), les cendres provenant de l'incinérateur représentent une proportion massique de 73 %. C'est donc dire qu'en grande partie, la Ville enfouit des cendres avec un peu d'autres déchets.

2.89 De plus, la Ville utilise une partie de ces cendres, ainsi que du sol, pour faire le recouvrement journalier des matières enfouies au LET. Ce recouvrement permet de minimiser le dégagement d'odeur, la propagation d'incendie, la prolifération d'animaux ou d'insectes et l'envol d'éléments légers.

2.90 Selon le SE, et ce que l'on peut retrouver dans la littérature, dans un LET standard, le ratio matériel de recouvrement versus matériel enfoui est de l'ordre de 12,5 % (volumique), tandis qu'il est environ trois fois plus important au LET de Saint-Joachim en raison de la quantité de cendres reçues.

Absence d'analyse pour s'assurer d'une marge de manœuvre suffisante du matériel de recouvrement

2.91 Malgré une réduction de la quantité de matières qui seront incinérées en raison du traitement des boues et des matières résiduelles organiques au CBAQ, la Ville n'a pas fait d'analyse pour appuyer son point de vue et s'assurer qu'elle aurait une marge de manœuvre suffisante à moyen terme relativement au matériel de recouvrement pour l'opération du LET.

Recommandation

2.92 Nous avons recommandé au Service de l'environnement de réaliser une projection des besoins futurs en matériel de recouvrement pour le lieu d'enfouissement technique et une projection des quantités futures de cendres qui seront produites par l'incinérateur fonctionnant en complémentarité avec le Centre de biométhanisation de l'agglomération de Québec, afin de s'assurer d'avoir une marge de manœuvre suffisante pour opérer adéquatement le lieu d'enfouissement technique.



Planification du maintien en continu des activités de gestion des matières résiduelles à l'incinérateur

Analyse des risques de défaillance à l'incinérateur

2.93 Une analyse des risques liés à l'exploitation de l'incinérateur a été réalisée en 2011. Toutefois, cette analyse n'aborde, sans négliger l'importance de traiter de ces risques, que des risques liés à l'opération quotidienne de l'incinérateur. Elle ne cherche pas à identifier les risques de défaillance majeure d'un équipement qui pourrait entraîner une cascade de problèmes, jusqu'à un arrêt majeur et prolongé des activités à l'incinérateur.

2.94 De son côté, l'opérateur n'a pas réalisé non plus d'analyse de risques de défaillance sur l'ensemble des équipements.

2.95 Sans connaître l'ensemble des défaillances possibles à l'incinérateur, la Ville est consciente de la vulnérabilité des activités en lien avec certains équipements. Elle a, par exemple, ajouté un second convoyeur à vis de rechange au premier pour récupérer les cendres volantes des quatre fours considérant que la panne du seul convoyeur existant impliquerait, dans les heures qui suivraient, un arrêt de l'incinérateur. La Ville justifie la réalisation de ces travaux afin de permettre « *une plus grande flexibilité opérationnelle lors des interventions d'entretien et [éviter] des arrêts des fours en cas de défaillance* ».

Méconnaissance des risques de défaillance qui pourrait mener à un arrêt majeur des activités de l'incinérateur

2.96 De manière générale, nous constatons qu'il y a donc une méconnaissance par la Ville des risques de défaillance technique des équipements de l'incinérateur qui pourrait mener à un arrêt majeur des activités de gestion des matières résiduelles.

Recommandation

2.97 Nous avons recommandé au Service de l'environnement de réaliser une analyse des risques de défaillance majeure à l'incinérateur et d'élaborer un plan de mitigation afin de minimiser ces risques.



Plan de contingence en cas d'incapacité de fonctionnement de l'incinérateur

2.98 À l'automne 2014, des travaux de métallisation de l'intérieur du four n° 1 ont été réalisés afin de limiter la formation de clinker sur les parois du four. Les tubes de vapeur sous pression qui passent dans le four ont été endommagés durant ces travaux et la Régie du bâtiment du Québec a refusé que la Ville remette en activité ce four. Ce n'est qu'en avril 2015 que la Ville a procédé à de nouveaux essais afin de valider les travaux de réparation qui avaient été faits sur les tubes. Le four a finalement été remis en fonction au début du mois de juin 2015.

2.99 En raison de l'arrêt du four n° 1 en 2014, la Ville a dû détourner 7 329 tonnes de l'incinérateur. La Ville a été en mesure de gérer cette situation pour le transbordement des matières résiduelles vers un site d'enfouissement avec un fournisseur externe.

2.100 Cette situation a toutefois incité la Ville, à l'hiver 2015, à identifier des solutions de rechange pour gérer les matières résiduelles en cas d'incapacité de traitement à l'incinérateur (arrêt prolongé d'un ou plusieurs fours) :

- Faible quantité de matières résiduelles à détourner :
 - Détournement de la collecte directement à l'enfouissement de Saint-Tite ou de Portneuf.
- Quantité moyenne de matières résiduelles à détourner :
 - Transbordement au site de Matrec à Québec.
- Quantité totale de matières résiduelles à détourner :
 - Mise en activité d'un site de transbordement opéré par la Ville de Québec.

Pas de document complet des solutions de rechange en cas d'arrêt prolongé d'un ou plusieurs fours

2.101 Or, la Ville n'a pas de document complet précisant notamment, la démarche à suivre pour la mise en application de chacune des solutions, les délais requis pour passer d'une solution à une autre et les personnes responsables de la mise en application de ce mode de gestion d'urgence. Dans sa forme actuelle, le document de la Ville se limite à l'énumération des trois solutions sur une seule page sans plus de précisions.



2.102 La troisième solution nécessite que la Ville obtienne du MDDELCC un CA pour opérer un site de transbordement en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. La Ville a amorcé la préparation de cette demande de certificat, mais son dépôt n'a toujours pas été fait.

2.103 Bien que la Ville reconnaisse qu'un tel projet de site de transbordement des matières résiduelles nécessite l'appui de la collectivité, même si le projet est fait en zone industrielle, la Ville n'a pas encore entamé un processus de consultation avec les citoyens dans une approche d'acceptabilité sociale.

2.104 L'identification de ces trois solutions de rechange a été faite en réaction à une situation d'urgence et l'élaboration d'un plan de contingence qui pourrait découler de ces trois solutions s'est atténuée avec le retour à la normale de l'opération du four n° 1. La Ville n'a donc toujours pas de plan complet et robuste à mettre en place advenant une prochaine incapacité de traiter une quantité significative de matières résiduelles à l'incinérateur durant une période de temps importante.

2.105 Dans ce contexte, il est de notre avis que la Ville n'a pas, à ce jour, de plan de contingence applicable et qu'elle devrait considérer la finalisation d'un tel plan comme une priorité afin de garantir une gestion des matières résiduelles qui soit efficace et efficiente.



Recommandations

2.106 Nous avons recommandé au Service de l'environnement :

- de se doter d'un plan de contingence complet et détaillé précisant les rôles et responsabilités des différents intervenants dans sa mise en œuvre et les paramètres devant être rencontrés pour mettre en place les différents niveaux du plan;
- de compléter le processus de demande de certificat d'autorisation au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques pour l'implantation d'un centre de transbordement des matières résiduelles sous la responsabilité de la Ville;
- d'entreprendre un processus de consultation avec les parties prenantes afin de s'assurer d'obtenir l'appui de la collectivité, dans le cadre du projet potentiel du centre de transbordement des matières résiduelles.

Commentaires du Service de l'environnement, en date du 7 juillet 2015

« Relativement au rapport sur la gestion des matières résiduelles à l'incinérateur, toutes les recommandations sont pertinentes et nous voyons d'autres projets qui vont dans le même sens.

Des travaux et des changements ont été acceptés, mais ils n'ont pas donné les résultats escomptés.

Un plan d'action sera réalisé afin d'effectuer un suivi des recommandations qui ont été émises. »



ANNEXE I

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des documents suivants :

- *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec;
- *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération des matières résiduelles (REIMR)* du Québec;
- *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*;
- *Plan d'action 2011-2015* pour la mise en œuvre de la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*.

Objectif de vérification

S'assurer que le Service de l'environnement met en place les mesures nécessaires pour rendre ses activités à l'incinérateur conformes aux exigences en matière de qualité de l'atmosphère.

Critères de vérification

- Le Service de l'environnement a un programme de réalisation de travaux visant l'amélioration de la conformité de l'incinérateur en lien avec la qualité des émissions atmosphériques.
- Le Service de l'environnement a procédé à des études (internes ou externes) de préfaisabilité afin de déterminer les travaux à réaliser à l'incinérateur afin d'en améliorer la performance.
- L'amélioration attendue par les travaux de modernisation a été quantifiée avant le début des travaux et communiquée à toutes les parties prenantes.
- Le Service de l'environnement s'assure de l'atteinte des critères de performance des travaux avant de considérer les travaux de modernisation comme étant terminés.

Objectif de vérification

S'assurer que le Service de l'environnement a un plan de déploiement de nouveaux modes de gestion des matières résiduelles.

Critères de vérification

- Le Service de l'environnement respecte un calendrier pour la réalisation du projet d'usine de biométhanisation et a défini des étapes critiques dans la réalisation du projet.



ANNEXE I (SUITE)

Objectifs et critères de vérification

- Le Service de l'environnement a une analyse économique des différents scénarios alternatifs pour la gestion des matières résiduelles et cette analyse prend en considération les incidences sur l'opération de l'incinérateur selon les termes de l'actuel contrat avec TIRU (2008).
- Le Service de l'environnement a analysé différentes alternatives à l'égard du matériel de recouvrement journalier nécessaire au lieu d'enfouissement technique en l'absence d'une quantité suffisante de mâchefers.
- Le Service de l'environnement a analysé les incidences de la réduction potentielle de production de vapeur sur ses contrats en cours avec ses clients de vapeur.

Objectif de vérification

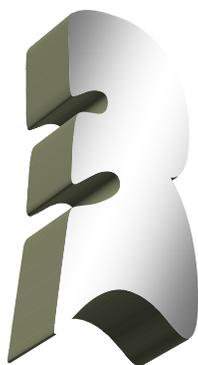
S'assurer que le Service de l'environnement a un plan permettant de maintenir le service de gestion des matières résiduelles en cas d'arrêt subi et prolongé de l'incinérateur.

Critères de vérification

- Le Service de l'environnement a élaboré une analyse des risques de défaillance de l'incinérateur.
- Le Service de l'environnement a élaboré un plan d'urgence avec des alternatives à la gestion des matières résiduelles à l'incinérateur.



CHAPITRE



Programme Carte d'Achat de la Ville de Québec

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2014 Tome 2



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	109
Rôles et responsabilités	112
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	113
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	114
Règles et procédures	114
Effizienz et économie du processus	116
Résultats de l'analyse d'un échantillon de transactions	118
Évaluation du programme et reddition de comptes	127
ANNEXE I Objectifs et critères de vérification	131

Sigles

AHSC	Arrondissement de La Haute-Saint-Charles
SA	Service des approvisionnements
SF	Service des finances
SGEM	Service de la gestion des équipements motorisés
SIGI	Service de la gestion des immeubles
STP	Service des travaux publics
PCA	Programme Carte d'Achat de la Ville de Québec

VUE D'ENSEMBLE

3.1 Dans le cadre d'une démarche d'amélioration de la performance organisationnelle, la Ville de Québec a implanté le Programme Carte d'Achat de la Ville de Québec (PCA) en vue d'optimiser le processus d'achat et de paiement des acquisitions de biens et services d'une valeur de moins de 5 000 \$ (taxes applicables incluses). Ce programme a été déployé graduellement jusqu'en décembre 2006 dans chaque unité administrative. Il est donc en place à la Ville de Québec depuis près de 9 ans.

3.2 Plus précisément, l'utilisation de la carte d'achat poursuit les objectifs suivants :

- simplifier le processus d'acquisition et de paiement des biens et services de faible valeur tout en respectant les pouvoirs délégués;
- répondre aux exigences opérationnelles liées à la production des services;
- obtenir des gains corporatifs au niveau de la réduction du nombre de chèques actuellement émis pour le paiement des achats de faible valeur;
- développer des stratégies qui favorisent et facilitent la négociation d'ententes avec les fournisseurs et ainsi s'assurer des meilleurs prix;
- donner priorité aux fournisseurs locaux, c'est-à-dire ceux qui ont un établissement à l'intérieur des limites territoriales de la ville de Québec.

3.3 Le comité exécutif a conclu, en juin 2010, à la suite d'un appel d'offres public, une convention avec une institution financière pour la période du 1^{er} octobre 2010 au 30 septembre 2015 avec la possibilité d'ajouter une année d'option. Cette entente comprend différentes dispositions, notamment à l'égard des caractéristiques de la carte, de la facturation et des relevés de compte, de l'information de gestion et des ristournes accordées par l'institution. Celle-ci a également mis en place un service en ligne où les transactions effectuées sur les cartes d'achat ainsi que des rapports peuvent être consultés.

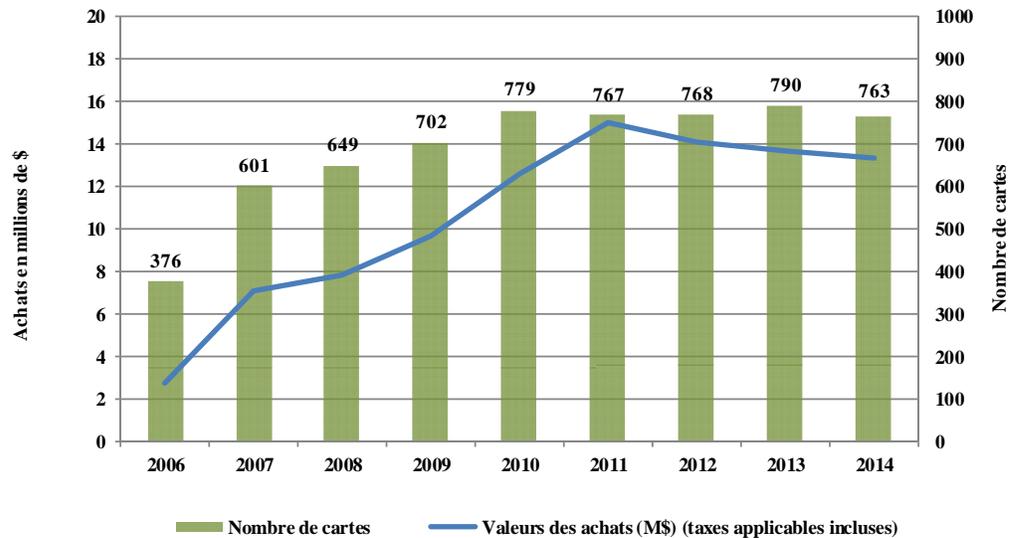
3.4 Un guide de règles et procédures a été élaboré par la Ville et encadre le PCA. Il fait état des rôles et responsabilités des intervenants, des principes d'utilisation et de l'administration des cartes d'achat. Il comprend également une section dans laquelle se trouvent les réponses aux principales questions que l'on peut se poser en regard du programme.



3.5 Le graphique 1 démontre l'évolution du nombre de cartes d'achat et de la valeur des achats depuis la mise en place du PCA.

GRAPHIQUE 1

Évolution du nombre de cartes et de la valeur des achats de 2006 à 2014



Source : Service des approvisionnements et institution financière

3.6 La valeur totale des achats effectués dans le cadre du PCA est en baisse depuis quelques années et représentait 13,3 millions de dollars en 2014. La valeur moyenne d'une transaction effectuée à l'aide d'une carte d'achat était alors de 276 \$. Pour cette même année, l'institution financière a versé à la Ville de Québec une ristourne de 98 698 \$, soit 0,74 %, basée sur la valeur des achats de l'année et le délai de paiement. Le tableau 1 présente l'évolution entre 2012 et 2014 du nombre et de la valeur moyenne des transactions par carte d'achat, du montant de la ristourne, ainsi que du nombre de fournisseurs impliqués.



TABLEAU 1

Évolution du nombre et de la valeur moyenne des transactions, du montant de la ristourne ainsi que du nombre de fournisseurs impliqués, pour la période de 2012 à 2014

Année	Nombre de transactions	Valeur moyenne des achats ⁽¹⁾ \$	Montant de la ristourne \$	Nombre de fournisseurs
2012	50 042	282	104 354	1 817
2013	49 476	276	101 212	1 812
2014	48 389	276	98 698	1 801

(1) Taxes applicables incluses

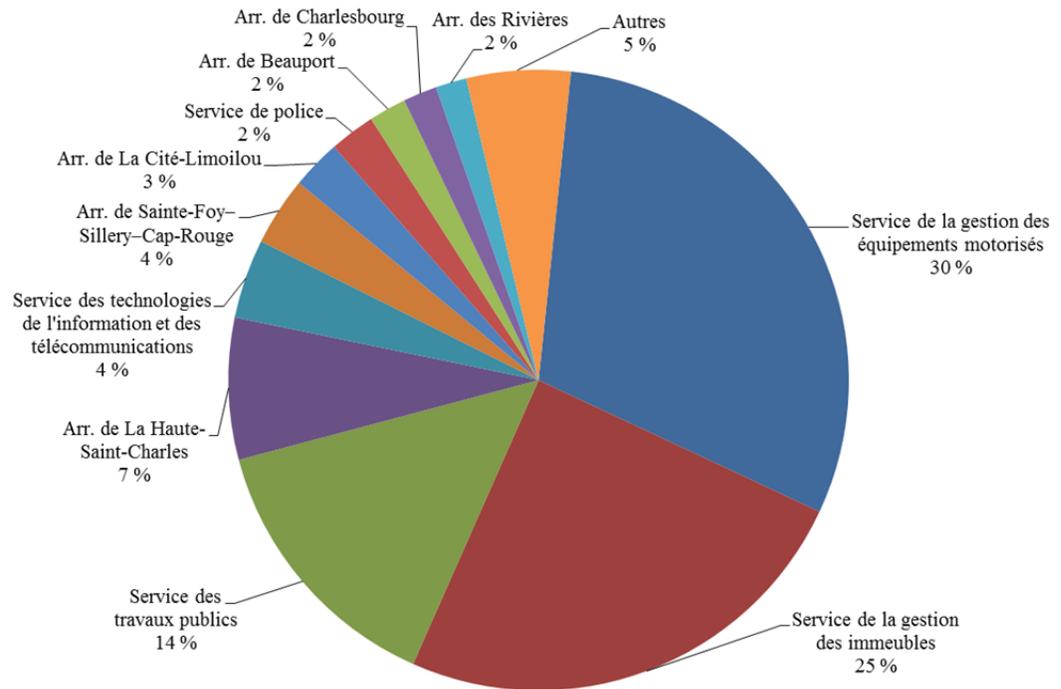
Source : Service des approvisionnements et institution financière

3.7 Les principaux utilisateurs de la carte d'achat sont : le Service de la gestion des équipements motorisés (SGEM), le Service de la gestion des immeubles (SGI), le Service des travaux publics (STP) ainsi que l'Arrondissement de La Haute-Saint-Charles (AHSC). Le graphique 2 présente, par unité administrative, la répartition en pourcentage de la valeur des achats ainsi effectués pour la période de 2012 à 2014.



GRAPHIQUE 2

Répartition par unité administrative de la proportion de la valeur des achats à l'aide du PCA, pour la période de 2012 à 2014



Source : Service des approvisionnements

Rôles et responsabilités

3.8 Le Service des approvisionnements (SA) est le responsable du PCA et il doit produire un rapport annuel sur ces activités. Le Service des technologies de l'information et des télécommunications est, quant à lui, responsable du volet technologique associé au PCA et de la formation sur l'outil utilisé pour la saisie des données. Le Service des finances (SF) est chargé du suivi financier lié à l'utilisation de la carte d'achat, notamment de son audit annuel.



3.9 Les unités administratives plus précisément les détenteurs, les émetteurs et les gestionnaires sont respectivement responsables de l'utilisation, du traitement et de l'approbation appropriés des cartes d'achat, selon les orientations générales du programme, les règles et procédures établies. Elles doivent aussi s'assurer du respect des lois et des politiques administratives en vigueur à la Ville de Québec.

3.10 De plus, un répondant de chaque unité administrative est désigné pour administrer les cartes d'achat, régler certaines problématiques et communiquer dans son unité toute l'information relative au PCA.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

3.11 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 le PCA. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.

3.12 Notre vérification visait à évaluer si la Ville a mis en place un dispositif efficace pour gérer le PCA et l'utilisation des cartes selon les règles et procédures établies. Nous avons également évalué si le PCA offre un processus efficient et économique.

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 également exposés à l'annexe I.

3.14 Nos travaux ont porté sur les unités administratives ayant les valeurs d'achat les plus importantes, soit le SGEM, le SGI, le STP et l'AHSC. Les contrôles exercés par le SA et le SF ont également fait l'objet d'analyse étant donné leurs responsabilités en regard de la gestion du PCA.

3.15 Dans le cadre de nos travaux, nous avons rencontré les différents intervenants impliqués afin de comprendre leur mode de fonctionnement. Nous avons analysé, pour 30 employés de ces services et arrondissement, un total de 127 transactions effectuées ainsi que 30 situations supplémentaires ayant un potentiel de fractionnement. Nous avons également analysé 12 transactions non complétées dans le système financier de la Ville.



3.16 Nos travaux visaient les achats effectués au cours des années 2012, 2013 et 2014. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en mai 2015.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

3.17 La Ville a mis en place un dispositif efficace pour gérer le PCA. En effet, le SA a établi des règles et procédures claires et détaillées pour encadrer l'utilisation des cartes d'achat, la saisie et l'approbation des transactions, l'octroi des cartes, la communication des informations relatives au programme et la reddition de comptes. Par contre, l'utilisation des cartes pourrait être améliorée. En effet, nous avons relevé plusieurs règles et procédures qui n'ont pas été entièrement suivies par les différents intervenants et qui ont occasionné des erreurs.

3.18 Le programme a permis de simplifier le processus des achats de faible valeur et, par conséquent, a amélioré l'efficacité du système d'achat de la Ville. Également, des économies ont pu être réalisées par la convention conclue, par appel d'offres public, notamment pour la gestion du PCA. Par contre, la facilité pour les détenteurs de se procurer des biens et des services avec ce mode de paiement a eu des effets inattendus. En effet, le PCA n'incite pas les détenteurs à planifier et regrouper leurs achats, ce qui occasionne des pertes de temps et une répétition du processus. De plus, des biens achetés non utilisés sont entreposés à divers endroits sans être inscrits en inventaire, ce qui peut occasionner un nouvel achat alors que la Ville dispose déjà du bien.

Règles et procédures

3.19 Le PCA vise à répondre aux besoins des employés de la Ville pour l'acquisition rapide de biens et de services de faible valeur. En lien avec cet objectif, des règles et des procédures ont été établies et sont consignées dans un document qui est disponible sur l'intranet de la Ville.

Des procédures claires et détaillées encadrent le processus des cartes d'achat

3.20 À la suite de l'analyse de ce document, nous avons constaté que des règles et des procédures claires et détaillées encadrent l'ensemble du processus. Par ailleurs, les responsabilités de tous les acteurs impliqués sont bien définies, notamment celles des intervenants des unités administratives. Celles-ci sont décrites au tableau 2.



TABLEAU 2

**Description des responsabilités des intervenants
des unités administratives**

Intervenants	Responsabilités
Détenteurs	Employés qui, en s'assurant de respecter les règles établies, effectuent des achats par Internet, par téléphone ou directement chez les fournisseurs en utilisant leur carte.
Émetteurs	Employés qui saisissent dans le système financier les factures payées par les détenteurs et qui effectuent les vérifications de base.
Gestionnaires	Employés qui autorisent l'octroi d'une carte d'achat aux détenteurs, qui fixent les limites d'utilisation et qui approuvent chacune des factures saisies dans le système financier.

Source : Service des approvisionnements

3.21 Une fois les règles et procédures mises en place, celles-ci doivent être communiquées aux différents intervenants afin qu'ils les intègrent dans leur mode de fonctionnement quotidien et en comprennent bien les tenants et les aboutissants. En effet, la décentralisation des achats de faible valeur à plus de 750 employés implique non seulement un fonctionnement différent, mais aussi des contrôles en lien avec les risques encourus et une imputabilité sur l'utilisation de cet outil.

3.22 Les règles et procédures du PCA sont communiquées aux détenteurs lors d'une formation offerte par une personne du SA responsable du PCA préalablement à la remise initiale de leur carte. À cet effet, nous avons sélectionné 30 détenteurs dans les services et l'arrondissement audités et tous avaient reçu cette formation. Ceux-ci avaient également signé un formulaire attestant leur engagement à faire bon usage de leur carte et à respecter les règles et procédures du PCA. Lors du renouvellement des cartes d'achat, qui a lieu environ tous les cinq ans, un nouveau formulaire est signé par les détenteurs, mais ces derniers ne sont pas tenus de suivre à nouveau la formation.

3.23 Pour les émetteurs, entre 2012 et 2014, cinq séances de formation ont permis de rejoindre 26 employés sur la saisie des transactions dans les systèmes financiers et sur certaines règles et procédures qu'ils ont à appliquer. Les émetteurs s'inscrivent à la formation sur une base volontaire.

3.24 Pour les gestionnaires, aucune formation ne leur est donnée afin de leur expliquer le PCA notamment la façon d'assumer leur rôle d'approbateur



des factures et leurs responsabilités pour l'émission d'une carte. Par contre, certains documents disponibles donnent des détails sur la façon d'approuver les transactions dans le système financier.

Efficienc e et économie du processus

Processus

3.25 Lors de l'émission d'une carte à un détenteur, un gestionnaire doit remplir un formulaire d'autorisation dans lequel, un plafond mensuel et par transaction est déterminé par ce dernier quant à la valeur des achats permis ainsi que la nature des dépenses admissibles.

3.26 La limite maximale par transaction doit être inférieure à 5000 \$ étant donné les règles applicables à la Ville pour les achats de 5000 \$ et plus qui prévoient notamment l'obligation de faire appel à au moins deux soumissionnaires pour l'acquisition de biens et de services autres que des services professionnels.

3.27 Pour vérifier le fondement de ce processus, nous nous sommes intéressés aux cartes qui ne sont pas utilisées. Nous avons identifié 15 détenteurs des unités administratives auditées qui n'avaient pas utilisé leur carte depuis plus de 12 mois, dont un depuis plus de quatre ans et demi. Malgré ce pourcentage très faible (3 %), nous les avons questionnés ainsi que leur gestionnaire. Six d'entre eux ont répondu en avoir toujours besoin. Pour les neuf autres, ils nous ont répondu ne plus en avoir besoin et les cartes ont été annulées à l'institution financière à la suite de nos travaux.

97 % des employés des unités administratives auditées ont utilisé leur carte d'achat dans la dernière année

3.28 Pour les unités administratives auditées, 97 % des employés ont donc utilisé leur carte durant la dernière année. Le SA effectue l'analyse des cartes inutilisées et communique avec les détenteurs pour en comprendre la raison. S'il y a lieu, des mesures sont prises pour annuler les cartes qui ne sont plus requises. Le SA reçoit également une fois par mois du Service des ressources humaines une liste des employés qui ont quitté la Ville et effectue une comparaison avec les détenteurs actifs pour s'assurer que les employés ont remis leur carte lors de leur départ.

3.29 Des discussions avec les détenteurs nous ont permis d'établir que les cartes d'achat étaient largement utilisées parce que cela simplifiait leur travail quotidien et améliorerait leur relation avec les fournisseurs qui sont payés dès la livraison des biens et des services. Ainsi, en comparaison avec le paiement par chèque, le PCA simplifie le processus des acquisitions de faible valeur. En effet, le processus utilisé comporte la moitié moins d'étapes, soit 24 étapes au



lieu de 54. L'allègement pour les détenteurs résulte du fait, entre autres, qu'ils n'ont pas à obtenir de numéro de commande. De plus, les factures leur sont remises directement au moment de la livraison des biens et des services, évitant ainsi l'intervention du SF. Pour les émetteurs et les gestionnaires, les étapes à réaliser sont à peu près les mêmes.

Le programme carte d'achat n'incite pas les détenteurs à planifier et à regrouper leurs achats

3.30 Par contre, le fait de rendre les achats plus accessibles pour tous n'incite pas les détenteurs à planifier et à regrouper leurs besoins à court et moyen termes, lorsque cela est possible. La multiplication de transactions occasionne, pour certains, des pertes de temps et alourdit l'administration du programme puisque les transactions doivent être saisies et approuvées une à une.

3.31 Pour éviter cela, quelques unités administratives peuvent compter sur des acheteurs-magasiniers du SA pour effectuer leurs achats de faible valeur et gérer les dépôts de matériel. Par ailleurs, certains biens excédentaires acquis et qui ne sont pas retournés au fournisseur ne sont pas inscrits en inventaire et sont entreposés sur divers sites. Il devient dès lors difficile de connaître leur existence de même que leur localisation, par exemple, à la Division du traitement des eaux et de la gestion des actifs du STP et à la Division des travaux publics de l'AHSC, les photos suivantes illustrent des biens entreposés sur des sites qui ne sont pas gérés dans les inventaires des divisions.





Ristournes

3.32 La Ville a regroupé à la suite d'un appel d'offres public l'ensemble de ses besoins en termes de services bancaires, incluant la gestion du PCA. L'adjudicataire du contrat a présenté la soumission correspondant au meilleur rendement pour la Ville. Pour le PCA, la Ville reçoit des ristournes en fonction de la valeur des achats et du délai de paiement des sommes dues notées au relevé mensuel. Dans le but d'obtenir un meilleur rendement et étant donné les faibles taux d'intérêt, la Ville a fait une demande à l'institution financière en 2012 afin d'obtenir un taux de ristourne pour un délai de paiement plus court soit 7 jours, en ajout de ceux prévus pour 14, 21 et 28 jours. Cela a permis à la Ville de réaliser un rendement supplémentaire, car elle obtient ainsi une ristourne de 0,74 % sur chaque dollar d'achat effectué comparativement à un taux de 0,40 % pour un paiement dans un délai de 28 jours.

Recommandation

3.33 Nous avons recommandé au Service de la gestion des immeubles, à l'Arrondissement de La Haute-Saint-Charles, au Service de la gestion des équipements motorisés, au Service des travaux publics, en collaboration avec le Service des approvisionnements :

- d'analyser leur processus d'acquisition des achats de faible valeur pour exploiter davantage les possibilités :
 - de planifier et de regrouper les achats;
 - d'effectuer une meilleure gestion des biens non utilisés.

Résultats de l'analyse d'un échantillon de transactions

3.34 Dans le but de nous assurer que les règles et procédures mises en place par la Ville sont respectées, nous avons analysé 127 transactions effectuées entre 2012 et 2014 pour 30 détenteurs. Parmi celles-ci, nous avons pris soin de choisir des transactions survenues la fin de semaine tout comme des situations d'achats multiples réalisés la même journée chez un même fournisseur. Le tableau 3 présente la répartition des détenteurs et des transactions sélectionnés selon l'unité administrative ainsi que la valeur de ces dernières.



TABLEAU 3

**Répartition des détenteurs et des transactions sélectionnés
par unités administratives auditées**

Unités administratives	Nombre de détenteurs	Nombre de transactions	Valeur de transactions ⁽¹⁾ \$
Service de la gestion des immeubles	10	36	60 230
Service des travaux publics	6	22	52 913
Service de la gestion des équipements motorisés	11	51	81 127
Arrondissement de La Haute-Saint-Charles	3	18	31 345
Total	30	127	225 615

(1) Taxes applicables incluses

3.35 Pour ces transactions, nous avons analysé les neuf éléments suivants :

- l'admissibilité de la dépense;
- l'exactitude des pièces justificatives;
- la présence de la signature du détenteur sur la facture ou sur le relevé de transaction;
- la présence d'une entente d'achat avec le fournisseur et le respect de celle-ci, le cas échéant;
- le respect des limites maximales transactionnelles et mensuelles;
- l'exactitude de la saisie dans le système financier de la Ville;
- la confidentialité des numéros de carte sur la facture ou sur le relevé de transaction;
- la présence de situations de fractionnement;
- la conformité de l'approbation de la transaction.

3.36 Quatre-vingt-dix transactions respectaient l'ensemble des règles et procédures analysées. Par contre, 37, représentant 29 % de notre échantillon, comportaient au moins une dérogation aux règles du PCA.



Toutes les transactions se rapportaient à des dépenses admissibles

3.37 Alors que toutes les transactions se rapportaient à des dépenses admissibles et liées aux fonctions des détenteurs, que leurs valeurs étaient à l'intérieur des limites établies et que toutes les informations étaient correctement saisies au système, nous avons relevé des inexactitudes de plusieurs natures.

3.38 Le tableau 4 détaille les éléments qui n'ont pas été respectés par les unités administratives auditées. À noter qu'une transaction peut comporter plus d'une inexactitude. Ainsi, le total de celles-ci est de 40, mais cela concerne 37 des 127 transactions analysées soit 29 % de ces dernières.

TABLEAU 4

Type et nombre d'inexactitudes constatées par unités administratives auditées

Type d'inexactitudes	SGI ⁸	STP ⁹	SGEM ¹⁰	AHSC ¹¹	Total
• Pièces justificatives					
- Absence de l'original de la facture	1	-	4	1	6
- Absence du relevé de transaction ou d'indication du paiement	-	-	2	-	2
- Absence du détail des pièces	-	-	5	-	5
- Absence de la signature du détenteur	1	2	1	8	12
- Numéro de carte visible	-	3	4	1	8
• Fractionnement	3	1	-	-	4
• Prix des ententes non respectés	-	-	3	-	3
Total	5	6	19	10	40

8. Service de la gestion des immeubles

9. Service des travaux publics

10. Service de la gestion des équipements motorisés

11. Arrondissement de La Haute-Saint-Charles



Pièces justificatives

3.39 Selon les règles et procédures, le détenteur a la responsabilité d'obtenir et de vérifier l'exactitude des pièces justificatives qui lui sont remises par le fournisseur, pour attester qu'il a bien reçu les biens qui y sont indiqués. Pour sa part, l'émetteur doit s'assurer que le détenteur lui remet les pièces originales et qu'il a signé le relevé ou la facture. On lui demande aussi de barrer au crayon noir le numéro de la carte afin de prévenir une utilisation inappropriée de celui-ci.

Certaines factures originales et des relevés de transaction n'ont pas été conservés

3.40 Pour six transactions, les factures originales n'ont pas été obtenues. De plus, pour deux transactions du SGEM, les relevés de transaction n'ont pas été conservés et il n'y avait aucune indication sur les factures précisant que celles-ci avaient été payées avec une carte d'achat. Le fait de ne pas obtenir les originaux des documents ou de ne pas conserver le relevé de transaction amène un risque de traitement en double des factures. Il y a ainsi un risque que les factures soient payées par chèque en plus d'avoir déjà été payées par carte d'achat. Selon l'audit effectué par le SF en 2014, cette situation a eu lieu à quelques occasions dans les dernières années.

3.41 Pour cinq transactions effectuées par le SGEM avec un fournisseur, celui-ci émet des factures manuelles sans indiquer tous les détails nécessaires. Ainsi, il est inscrit sur les factures un prix pour les matériaux de peinture et un prix pour les matériaux de carrosserie sans plus de détail. Par conséquent, il y a un risque que le détenteur, ne sachant pas la nature des matériaux, ne soit pas en mesure d'en valider l'exactitude.

Certaines factures n'ont pas été signées par les détenteurs

3.42 Pour douze transactions, les détenteurs n'ont pas signé soit la facture ou le relevé de transaction. La présence de la signature du détenteur sur l'un ou l'autre des documents est essentielle pour démontrer qu'il a reçu les biens ou les services et faire en sorte que la Ville paie uniquement pour ce qu'elle a reçu.

3.43 Pour huit transactions, le numéro de carte d'achat était visible en entier soit sur la facture ou sur le relevé de transaction. Ces numéros de carte restent donc visibles dans les dossiers de la Ville et pourraient éventuellement être utilisés par une personne malveillante.

Fractionnement

3.44 Les règles et procédures du PCA mentionnent qu'il est strictement interdit de fractionner une transaction en deux ou plusieurs opérations pour éviter que la limite fixée à 5 000 \$ (taxes applicables incluses) ne soit dépassée. Par ailleurs, la *Politique d'approvisionnement* de la Ville stipule que



pour une transaction d'achat de biens et de services, autre que des services professionnels, de 5 000 \$ à moins de 25 000 \$, au moins deux fournisseurs doivent être invités à soumettre un prix.

Des transactions ont été séparées pour contourner la limite fixée

3.45 Pour quatre transactions analysées, représentant trois situations différentes, il nous apparaît clair que les transactions ont été séparées pour contourner la limite fixée. Pour une de ces situations, une demande de prix a été demandée à deux fournisseurs, ce qui n'a pas été le cas pour les deux autres.

3.46 Pour la situation où des demandes de prix ont été demandées, il s'agit d'un montant de 10 537 \$ d'un magasin à grande surface qui a été réparti en quatre transactions, entre deux détenteurs. Cet achat ayant fait l'objet d'un bon de commande émis par le SA n'aurait pas dû être payé par carte d'achat.

3.47 Pour la première situation où l'on constate du fractionnement sans avoir fait appel à deux fournisseurs, il s'agit d'achats pour des ateliers du STP. Il y a trois factures pour le même type de biens, payées en trois transactions, dont deux le 18 décembre 2013 et une le 24 mars 2014, pour un total de 12 898 \$. Pour la deuxième, il s'agit d'achats d'outils acquis par le SGI pour un total de 10 166 \$ sur cinq factures et cinq transactions par carte d'achat entre le 6 et le 16 septembre 2013.

3.48 Le SA a mis en place un mécanisme pour repérer les situations de fractionnement pour les cartes d'achat. Par contre, ce rapport, très volumineux, ne permet pas au personnel en place de détecter de réelles situations de fractionnement étant donné qu'il ne permet pas de visualiser systématiquement en détail les biens et services. Par conséquent, des analyses de factures et des questionnements sont nécessaires, entre autres auprès des détenteurs, et cela exige un travail minutieux. D'ailleurs, certaines transactions détectées précédemment avaient été répertoriées dans le rapport du SA, mais celles-ci n'avaient déclenché aucune analyse.

3.49 À la suite de ces constats, nous avons étendu nos travaux. Ainsi ont été identifiées, à partir des transactions effectuées par carte d'achat entre 2012 et 2014, 331 situations potentielles de fractionnement à l'échelle de la Ville. Ces situations correspondent à des transactions effectuées le même jour, par le même détenteur, chez le même fournisseur et dont la valeur totale est supérieure à 5 000 \$. Pour les mêmes détenteurs que précédemment, nous nous sommes concentrés sur 30 situations potentielles de fractionnement. Douze se sont avérées du fractionnement réel, soit des situations semblables à celles mentionnées précédemment. De plus, dans certains cas, la *Politique d'approvisionnement* de la Ville n'a pas été respectée.



Ententes d'achat

3.50 Les règles et procédures mentionnent que la personne détentrice d'une carte d'achat doit acheter prioritairement chez des fournisseurs ayant une entente négociée avec la Ville, et ayant prioritairement leur établissement sur le territoire de la ville de Québec.

3.51 Les ententes existantes sont disponibles sur le site intranet de la Ville. Dans certains cas, elles portent sur des biens précis alors que dans d'autres cas, elles sont plus générales avec, par exemple, un prix pour la main-d'œuvre et un prix coûtant majoré pour les pièces. Ces ententes font l'objet d'appels d'offres publics pour favoriser l'obtention des meilleurs prix et l'équité envers les fournisseurs.

3.52 Dans nos 127 transactions analysées, nous en avons identifié neuf pour lesquelles la Ville avait conclu une entente d'achat pour la période visée. Pour ces transactions, nous avons comparé le prix des biens et des services sur les factures avec les prix stipulés dans l'entente. Bien que cet exercice puisse paraître simple, cette comparaison a été ardue dans certains cas, car la description des biens sur les factures n'était pas nécessairement facilement conciliable avec celle de l'entente. Malgré tout, pour cinq de ces transactions, nous avons pu établir que les prix obtenus correspondaient aux prix stipulés aux ententes. Pour une transaction, nous avons été dans l'impossibilité de nous assurer de l'exactitude du prix des biens sur la facture, mais nous y sommes parvenus en ce qui concerne le prix de la main-d'œuvre. Pour les trois autres transactions, les prix établis des ententes n'ont pas été respectés.

Les détenteurs ne s'assurent pas toujours que les prix des ententes sont respectés

3.53 Ces situations ne sont pas étrangères au fait que le SA ne s'assurent pas que le système de facturation des fournisseurs reflète les conditions mentionnées à l'appel d'offres et que les détenteurs ne s'assurent pas toujours que les prix des ententes sont respectés.

3.54 Deux des trois transactions ne respectant pas les prix établis des ententes étaient en faveur de la Ville. Ainsi, pour l'achat d'un article de bureau, elle a payé quelques dollars en moins par rapport à l'entente en vigueur, alors que pour l'autre transaction, elle a économisé quelques centaines de dollars sur un bien qui a été facturé au prix coûtant sans avoir été majoré tel que le prévoyait l'entente. Pour la troisième transaction, la Ville a acheté des biens d'une marque différente ce qui a nécessité un déboursé d'une centaine de dollars de plus.

3.55 Certains détenteurs ne savaient pas si leur transaction faisait l'objet ou non d'une entente avec un fournisseur, car ils ne vont pas consulter l'intranet de la Ville avant de procéder à un achat. Historiquement, des ententes étaient



principalement négociées avec des fournisseurs pour des biens faisant l'objet de réapprovisionnements automatiques selon des minimums qui sont établis et qui font l'objet d'un tout autre processus. Au cours des dernières années, les ententes se sont multipliées. De plus, le SA n'a pas de mesures en place pour s'assurer que les détenteurs de carte d'achat achètent chez des fournisseurs avec qui la Ville a des ententes.

La Ville n'a pas d'entente d'achat avec plusieurs de ses principaux fournisseurs

3.56 Par ailleurs, une analyse effectuée par le SA en septembre 2014 sur les achats de moins de 5 000 \$ a permis d'identifier les principaux fournisseurs. Sur les 19 plus importants, 10 n'ont pas d'entente avec la Ville. Ainsi, pour les achats effectués auprès de ces fournisseurs, la Ville n'a pas l'assurance d'obtenir les meilleurs prix. Le SA a également effectué une analyse des principaux fournisseurs pour certaines unités administratives. Le tableau 5 fait ressortir la proportion de fournisseurs importants, pour les services audités et les six arrondissements, qui n'avaient pas d'entente avec la Ville. On constate qu'à l'exception du SGI, plus de 50 % de ces fournisseurs n'avaient aucune entente de prix négociée avec la Ville.

TABLEAU 5

Nombre et pourcentage des fournisseurs importants sans entente d'achat avec la Ville, par unités administratives

Unités administratives	Nombre de fournisseurs importants	Nombre de fournisseurs importants n'ayant pas d'entente	Pourcentage de fournisseurs importants n'ayant pas d'entente %
Service de la gestion des équipements motorisés	15	9	60
Service de la gestion des immeubles	16	4	25
Service des travaux publics	16	15	94
Arrondissements (6)	16	9	56
Toutes les unités administratives	19	10	53

Source : Service des approvisionnements



Délais de traitement

3.57 Les transactions non complétées, c'est-à-dire, celles qui ne sont pas saisies et approuvées dans le système de la Ville, ne sont pas considérées dans les résultats financiers. De plus, il existe un risque que ces transactions résultent d'utilisation inappropriée des cartes d'achat et que celles-ci ne soient pas décelées.

3.58 La Ville porte une attention spéciale à ces transactions. De fait, régulièrement, le système financier fournit une liste de celles-ci. En juillet 2014, un contrôle a été exercé par le SF pour déceler ces transactions et faire un rappel aux détenteurs.

Plusieurs transactions datant de plus de 90 jours ne sont pas complétées dans le système financier de la Ville

3.59 Malgré ces mesures, il y avait en janvier 2015, 252 transactions conclues depuis plus de 90 jours, mais pas encore complétées. Celles-ci concernaient 24 détenteurs pour un total de 14 389 \$. Les plus anciennes dataient de juillet 2011. Même si la majorité des transactions sont traitées avec diligence, nous avons analysé les 12 transactions incomplètes qui concernaient les unités administratives auditées.

3.60 Ces transactions comportaient des irrégularités, soit en raison de pièces justificatives qui n'ont pas pu être obtenues par les détenteurs ou du fait que certaines personnes ne savaient pas, qu'ils avaient des transactions à traiter ou à approuver. Des départs, des mouvements de personnel et des changements de poste ont fait en sorte que ces transactions n'ont pu être dûment enregistrées au système. Ainsi, une intervention de la personne du SA responsable du PCA a été nécessaire, afin d'informer les intervenants et leur donner les directives pour régulariser le tout. À la suite de nos travaux, toutes les transactions ont été complétées dans le système financier de la Ville.

Approbation des transactions

3.61 Selon les règles et procédures du PCA, la responsabilité du gestionnaire de l'unité administrative est d'approuver avec diligence les dépenses saisies dans le système financier. Toute autre personne ayant obtenu la délégation de dépenser peut aussi approuver une transaction. Cependant, une seule et même personne ne peut cumuler les trois rôles soit celui de détenteur, d'émetteur et d'approbateur. Un contrôle est d'ailleurs exercé à cet effet par le SA.

3.62 Nous avons constaté au SGEM, un manque d'uniformité dans les directives données à ce sujet. En effet, les contremaîtres d'une section ont la délégation de dépenser et approuvent systématiquement les dépenses



effectuées sur leur carte d'achat, alors que ceux d'une autre section les font approuver par leur directeur.

3.63 En ce qui concerne la concentration des trois fonctions incompatibles, nous n'avons décelé aucune situation pour laquelle une même personne exerçait les trois fonctions.

Recommandations

3.64 Nous avons recommandé au Service des approvisionnements :

- de responsabiliser les détenteurs, les émetteurs et les gestionnaires concernant :
 - la nécessité d'obtenir l'original des factures et des relevés de l'institution financière,
 - la nécessité d'obtenir le détail des factures,
 - l'importance de la signature des factures ou des relevés de transaction par le détenteur attestant que les biens ou les services ont été reçus,
 - l'importance de raturer les numéros de carte d'achat visibles sur les factures ou les relevés de transaction,
 - l'interdiction d'avoir recours à du fractionnement,
 - la nécessité de valider les prix, ainsi que les biens et les services sur les factures, entre autres, pour les fournisseurs avec qui la Ville a des ententes;
- de mettre en place des contrôles efficaces pour détecter les situations de fractionnement et ensuite, prendre des mesures pour les enrayer;
- de s'assurer, lors de la négociation d'ententes d'achat, que le système de facturation de l'adjudicataire est configuré tel que le prévoit l'appel d'offres;
- d'évaluer la possibilité de négocier des ententes d'achat supplémentaires avec les principaux fournisseurs de biens et de services de faible valeur.

3.65 Nous avons recommandé au Service des finances, en collaboration avec le Service des approvisionnements, d'effectuer un suivi régulier des transactions non complétées dans le système financier de la Ville et de prendre les mesures pour régulariser rapidement la situation.



3.66 Nous avons recommandé au Service de la gestion des équipements motorisés d'uniformiser leur directive quant au niveau d'approbation requis pour les transactions effectuées par carte d'achat.

Évaluation du programme et reddition de comptes

3.67 Pour s'assurer d'une saine gestion du PCA, il est essentiel qu'une évaluation soit effectuée pour apprécier l'atteinte des objectifs poursuivis et ajuster le programme, s'il y a lieu. Cette information permet aux responsables d'informer les dirigeants sur la performance obtenue.

Il n'y a pas de reddition de comptes qualifiant l'atteinte des objectifs du programme carte d'achat

3.68 Le SA effectue un rapport annuel du PCA qui est transmis à la direction du service. Bien que ce rapport renferme plusieurs données statistiques nécessaires à l'évaluation du PCA, il ne qualifie pas l'atteinte ou non des objectifs du programme. De plus, le rapport ne sert pas à rendre compte de son fonctionnement et de ses retombées.

3.69 Les règles et procédures du PCA requièrent que le SF effectue, une fois par an, l'audit d'un échantillon de transactions. Par la suite, il doit analyser les résultats et formuler des recommandations au SA pour les ajustements au PCA, s'il y a lieu. Ainsi de 2006 à 2013, le SF a formulé des recommandations pour six années et des modifications ont été apportées.

Recommandation

3.70 Nous avons recommandé au Service des approvisionnements d'évaluer l'efficacité et l'efficacité du Programme Carte d'Achat de la Ville de Québec et d'en effectuer une reddition de comptes.

Commentaires du Service des approvisionnements, en date du 3 juillet 2015

Efficiency et économie du processus

« En collaboration avec les différentes unités administratives identifiées, nous procéderons à une analyse des achats et travaillerons à mettre en place un processus de planification et de regroupement des achats. »



Analyse d'un échantillon de transactions

« Nous prenons acte de vos recommandations. »

Pièces justificatives

« D'une part, le Service des finances a la responsabilité d'informer la responsable du PCA de tous problèmes relatifs au paiement des achats effectués par carte d'achat. La responsable du PCA répertorie les irrégularités à des fins de suivi.

D'autre part, un rappel annuel sera transmis aux détenteurs, émetteurs et gestionnaires sur les principales règles à suivre.

Les répondants des différentes unités administratives seront rencontrés afin de réitérer les bonnes pratiques en fonction des différentes tâches du PCA. »

Ententes d'achat

« Un rappel sera effectué auprès des acheteurs et des conseillers du SA afin que des clauses de statistiques de consommation soient incluses dans les cahiers des charges.

Le SA mettra en place un processus de validation des prix convenus dans les ententes d'achat. Sans être limitatif, la responsable du PCA procédera aléatoirement à une vérification de fournisseurs afin de valider les prix des biens ou des services facturés.

La liste des 20 plus gros fournisseurs est fournie à chaque fin d'année fiscale dans le rapport annuel du PCA. Ces informations seront transmises aux différents gestionnaires afin de les informer de la situation.

Le SA travaillera à mettre en place davantage d'ententes de services afin de cibler les services et les articles consommés par le biais du PCA. »

Fractionnement

« Le SA mettra en place un processus de détection des cas de fractionnement. Sans être limitatif, la responsable du PCA instaurera un rapport WEBI afin d'analyser l'ensemble des transactions chez un même fournisseur sur une courte période. »



Délais de traitement et approbation des transactions

« Il y a déjà un mécanisme de rappel aux émetteurs à tous les 20 jours pour les transactions incomplètes ou à approuver. Un rappel annuel sera fait à ce sujet à tous les détenteurs, émetteurs et gestionnaires. »

En collaboration avec le Service des finances, le SA travaillera à la mise en place d'un processus de détection des transactions non complétées afin que l'on puisse intervenir directement auprès des émetteurs. »

Évaluation du programme et reddition de comptes

« Nous prenons acte de votre recommandation. »

Commentaires du Service de la gestion des immeubles, en date du 10 juin 2015

« Nous avons pris connaissance du rapport et vous informons que le tout nous semble correct. Nous n'avons donc aucun commentaire à formuler. »

Commentaires de l'Arrondissement de La Haute-Saint-Charles, en date du 15 juin 2015

La direction nous informe qu'après avoir pris connaissance du rapport, elle n'a pas de commentaires à émettre.

Commentaires du Service de la gestion des équipements motorisés, en date du 25 juin 2015

« Le SGEM prend bonne note des recommandations proposées et apportera les correctifs appropriés à l'utilisation, au traitement et à l'approbation des transactions des cartes d'achat selon les orientations du programme et les règles établies. »

Commentaires du Service des travaux publics, en date du 25 juin 2015

« Nous vous confirmons que nous n'avons aucun commentaire à émettre. »



Commentaires du Service des finances, en date du 23 juin 2015

« Nous n'avons pas de commentaire particulier à formuler sur les éléments propres au Service des finances.

Nous mettrons en place la recommandation nous concernant, soit :

Effectuer, en collaboration avec le Service des approvisionnements, un suivi régulier des transactions non complétées dans le système financier de la Ville et prendre les mesures pour régulariser rapidement ces situations. »



ANNEXE I

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des règles et procédures du Programme Carte d'Achat de la Ville de Québec de même que de saines pratiques de gestion dans le domaine.

Objectif de vérification

S'assurer que la Ville a mis en place un dispositif efficace pour gérer le programme carte d'achat et l'utilisation des cartes.

Critères de vérification :

- Des règles claires d'utilisation et de gestion des cartes d'achat sont définies et communiquées.
- Les cartes d'achat sont fournies au personnel qui en a besoin.
- Les utilisateurs des cartes d'achat et le personnel qui exerce des fonctions de gestion ont compris les objectifs et directives du programme et en respectent les règles et procédures.
- Des contrôles sont exercés pour prévenir, dissuader et détecter l'utilisation inadéquate des cartes d'achat.
- Une reddition de comptes du programme carte d'achat est faite annuellement et en permet l'évaluation et l'amélioration.

Objectif de vérification

S'assurer que le Programme Carte d'Achat de la Ville de Québec permet au Service des approvisionnements d'offrir un processus efficace et économique pour les achats de moins de 5 000 \$.

Critères de vérification :

- Le programme carte d'achat simplifie dans son ensemble le processus d'achat, particulièrement pour le personnel qui a à se procurer des biens et des services.
- Le programme carte d'achat est géré de manière à profiter au maximum des avantages liés au volume d'achats effectués.
- Une analyse des achats est effectuée de façon à déceler et exploiter les possibilités d'ententes avec des fournisseurs pour obtenir de meilleurs prix.



CHAPITRE

A

Processus d'émission des permis



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	137
Aperçu du sujet	137
Volume et nature des permis	138
Rôles et responsabilités	142
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	143
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	144
Répartition de la charge de travail	145
Mesure des délais	149
ANNEXE I Objectifs et critères de vérification	152
ANNEXE II Cheminement d'une demande de permis	154
Sigle	
PVQ Permis Ville de Québec	

VUE D'ENSEMBLE

Aperçu du sujet

4.1 Afin d'établir les modalités qui encadrent la réalisation des divers projets, notamment en matière d'urbanisme, les municipalités adoptent un ou des règlements. Ainsi, pour s'assurer du respect de ceux-ci, les municipalités exigent des citoyens, l'obtention de permis ou de certificat. Par la suite, un processus d'inspection leur permet de s'assurer que le projet réalisé est conforme aux plans approuvés lors de l'émission du permis et à la réglementation en vigueur.

4.2 À la Ville de Québec, l'émission de permis relève de la Division de la gestion du territoire de chacun des arrondissements et a permis de générer des revenus de 16 millions de dollars pour la période de 2011 à 2014.

4.3 Le *Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme* est le règlement général applicable. Celui-ci précise que le fonctionnaire désigné doit répondre à la demande de permis ou de certificat dans un délai de 30 jours, communément appelé «délai de première réponse». Plusieurs autres règlements peuvent aussi être applicables par l'un ou l'autre des arrondissements de la Ville de Québec.

4.4 La tarification des permis et des certificats est régie par le *Règlement sur le coût des permis et des licences, les taxes spéciales, la tarification de biens et de services et les autres frais*.

4.5 Des permis sont délivrés pour des constructions neuves, des démolitions, des enseignes, des abris, des auvents, des modifications ou des réparations en tout genre et des aménagements de terrains pour de nouveaux usages ou des agrandissements.

4.6 Le processus d'émission des permis débute lorsqu'un requérant dépose une demande, soit en personne à son arrondissement ou électroniquement par le biais du portail sécurisé permettant l'échange de données de son arrondissement. Lorsque le requérant se présente à son bureau d'arrondissement, il peut effectuer le paiement du permis sur place. Lorsqu'une demande est exécutée par le biais du portail, elle ne peut pas être payée électroniquement.

4.7 Les demandes sont reçues en personne ou dans une boîte courriel par des préposés qui doivent s'assurer que toutes les informations exigées sont jointes à la demande. Le cas échéant, les préposés communiquent avec les requérants pour obtenir celles qui sont manquantes. Pour les demandes reçues



en personne, les préposés saisissent les informations dans une application informatique soit le système de Permis Ville de Québec (PVQ). Les demandes sont ensuite attribuées à un analyste de la division soit par le préposé ou par l'analyste lui-même. Un code de couleur et des notes démontrent l'attribution des demandes de permis dans l'application PVQ.

4.8 Les demandes peuvent également être transmises à d'autres unités administratives qui doivent intervenir afin de faire appliquer une réglementation qui leur est propre et qui influence l'émission des permis.

4.9 Des analystes effectuent ensuite l'étude des demandes en fonction des lois et des règlements en vigueur. Si des informations sont manquantes, un retour auprès du requérant est possible. Finalement, ils déterminent si le permis peut être délivré.

4.10 Des commis gèrent la finalisation de l'émission des permis. Ils doivent d'abord s'assurer d'obtenir les analyses produites par l'analyste de l'arrondissement et, le cas échéant, par les autres unités administratives concernées. Ensuite, ils communiquent avec les requérants pour les aviser qu'un permis a été délivré ou qu'il le sera après que ces derniers en aient acquitté les frais.

4.11 Par la suite, les commis avisent l'inspecteur désigné qui effectuera, selon l'avancement des travaux et des facteurs de priorisation qui lui sont propres, une ou des inspections afin de s'assurer d'une application adéquate des lois et règlements. Lorsque les travaux sont considérés comme terminés et/ou que les travaux sont jugés conformes, un rapport d'inspection est complété par l'inspecteur désigné et numérisé par le commis.

Volume et nature des permis

4.12 Quelques facteurs influencent le volume et la nature des activités d'émission des permis, les principaux sont : les cycles économiques, la vigueur du marché immobilier, la saisonnalité et la disponibilité des terrains à développer. Pour une période donnée, les impacts de ces facteurs peuvent être différents d'un arrondissement à l'autre, chacun ayant son propre contexte.

4.13 Le tableau 1 présente, pour l'année 2014, le nombre de demandes de permis reçues, la valeur et le nombre de permis délivrés ainsi que le nombre d'employés de la Division de la gestion du territoire des arrondissements attitrés à leur émission pour quatre arrondissements ainsi que pour la Ville.



TABLEAU 1

Nombre de demandes de permis, nombre et valeur des permis délivrés ainsi que le nombre d'employés affectés à leur émission, en 2014

Description	Arr. de La Haute-Saint-Charles	Arr. des Rivières	Arr. de Beauport	Arr. de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge	Ville
Nombre de demandes de permis	1 486	939	1 277	1 269	8 346
Nombre de permis délivrés	1 306	865	1 061	1 044	7 156
Valeur totale des permis délivrés (en millions de \$)	102	177	107	240	856
Valeur moyenne des permis délivrés (\$)	78 000	205 000	101 000	230 000	120 000
Nombre d'employés	7	8	6	9	49
Nombre de permis délivrés par employé	186	108	177	116	146

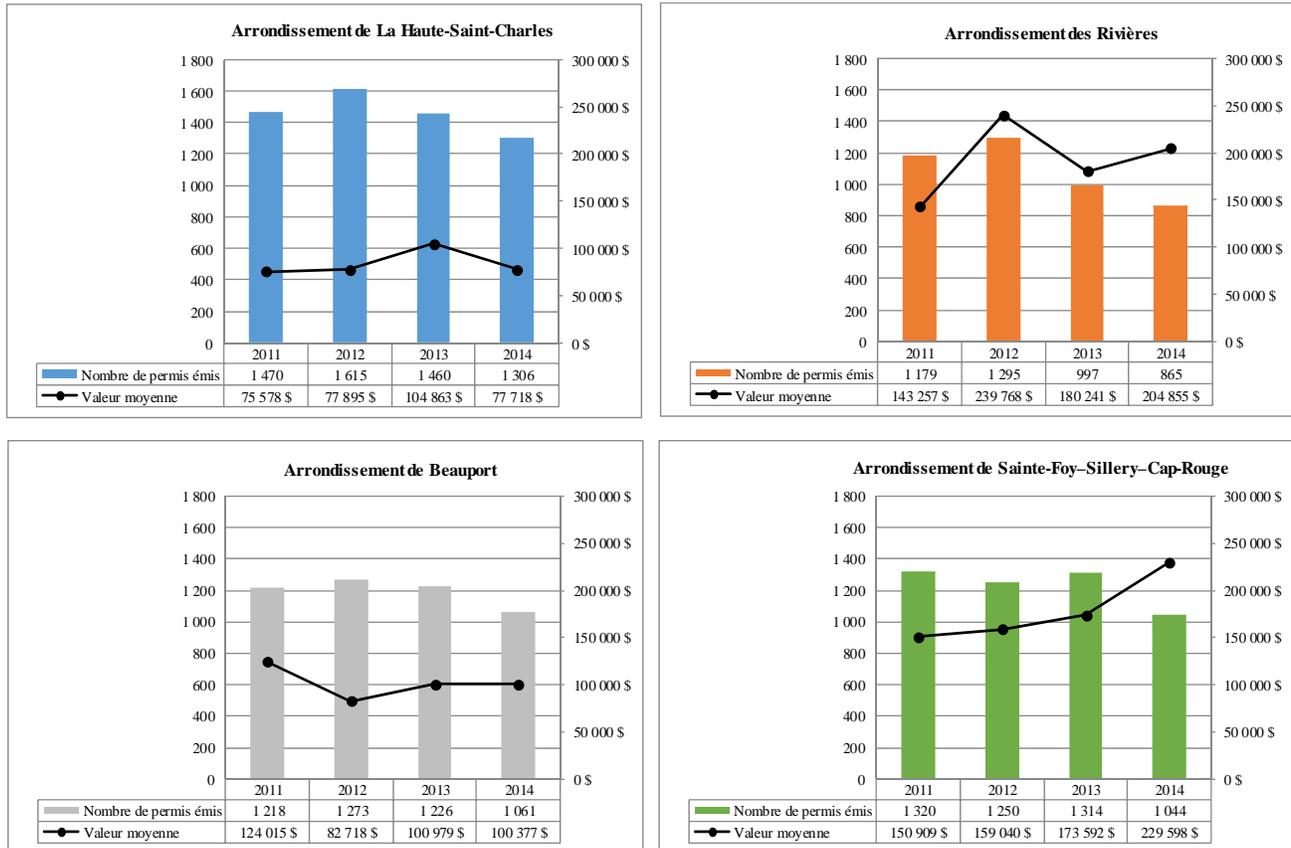
Source : Service de l'aménagement du territoire

4.14 Le graphique 1 résume l'évolution du nombre et de la valeur moyenne des permis délivrés, pour quatre arrondissements, et ce, au cours des quatre dernières années, soit de 2011 à 2014.



GRAPHIQUE 1

Évolution du nombre et de la valeur moyenne des permis délivrés de 2011 à 2014



Source : Service de l'aménagement du territoire

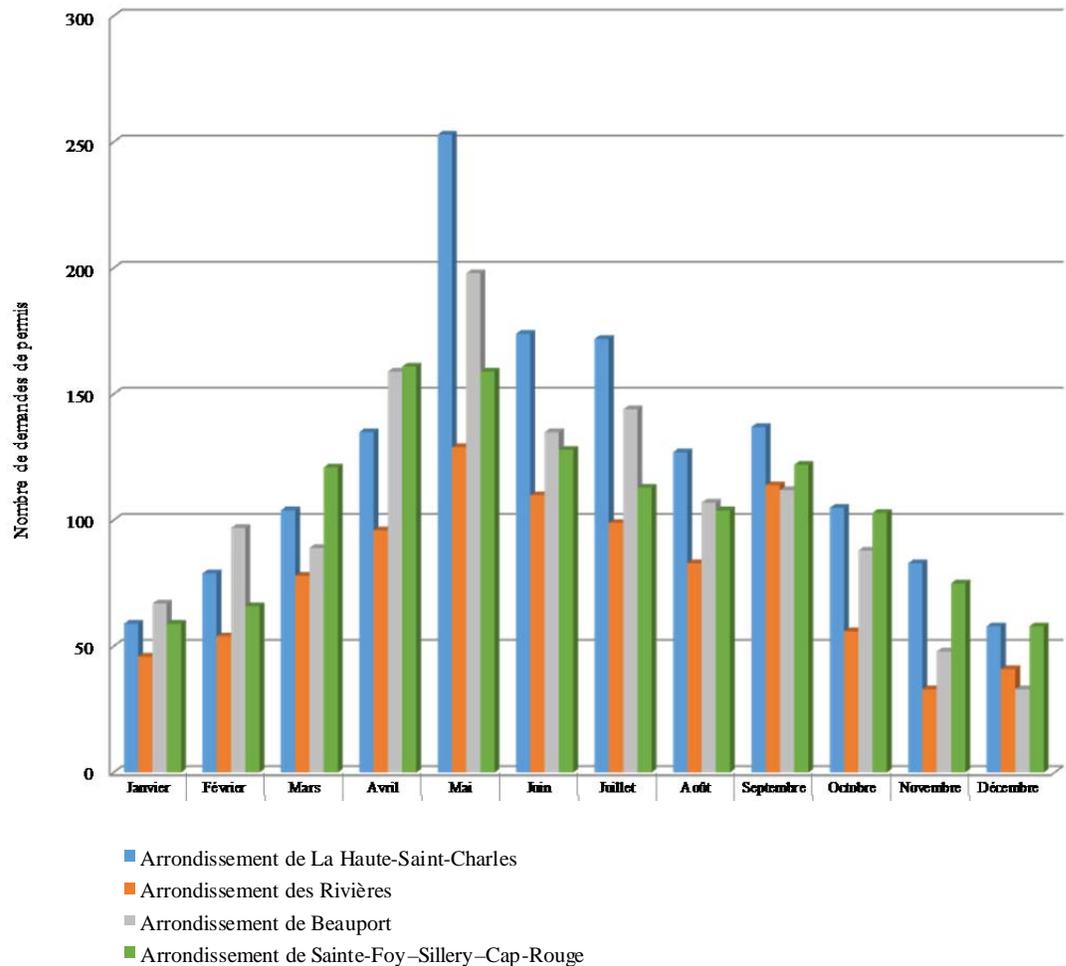
4.15 Le graphique 1 démontre que le nombre de permis délivrés et la valeur moyenne en dollars des permis délivrés varient d'une année à l'autre pour un même arrondissement.

4.16 Le graphique 2 présente le nombre de demandes de permis reçues mensuellement en 2014, pour les quatre arrondissements.



GRAPHIQUE 2

Nombre de demandes de permis reçues mensuellement en 2014



Source : Permis Ville de Québec

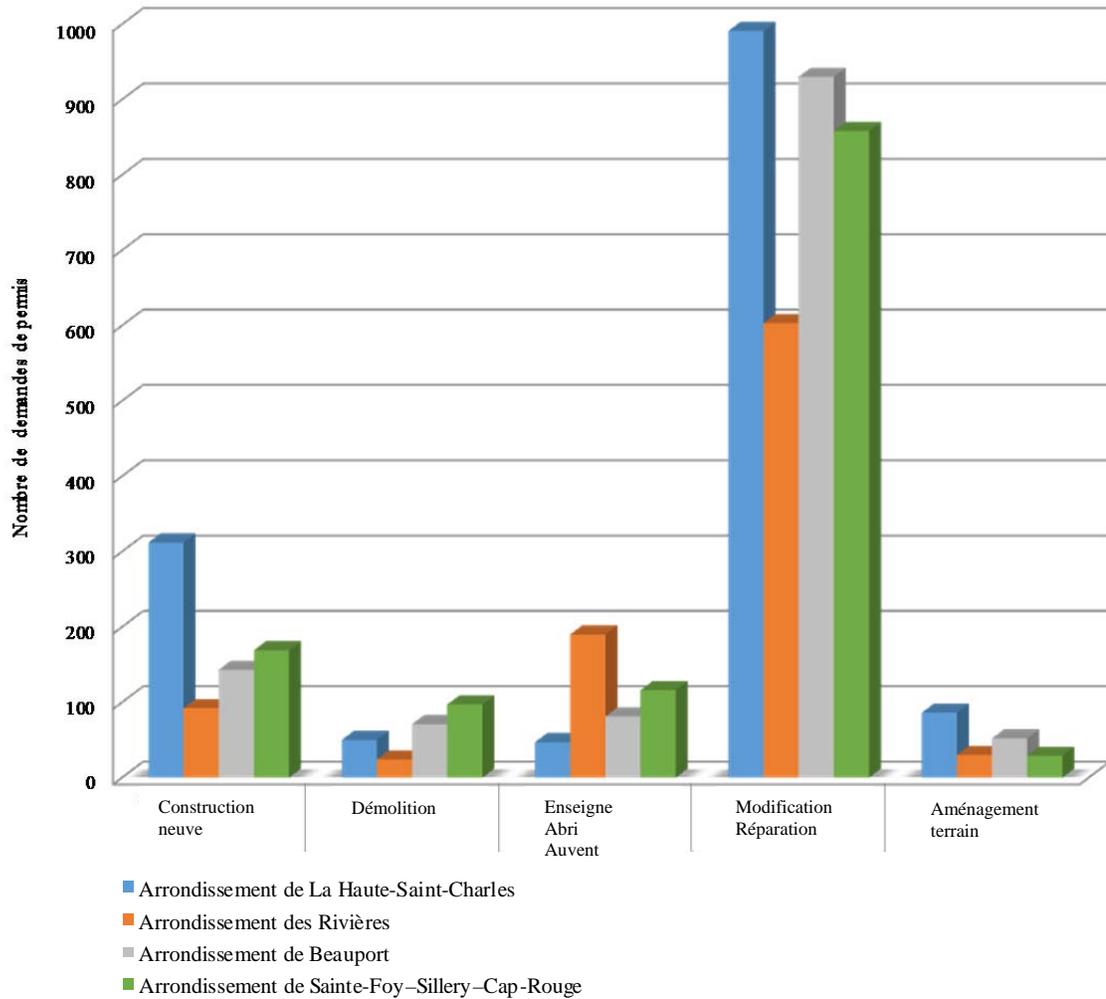
4.17 Le nombre de demandes augmente au printemps avec une pointe au mois de mai. De plus, entre 2011 et 2014, le nombre de demandes pour tous les arrondissements est passé de 10 054 à 8 346 soit une baisse de 17 %. Durant cette même période, le nombre d'employés de chacun des arrondissements est demeuré relativement stable.

4.18 Également, la nature des permis peut influencer le temps de traitement d'une demande. Le graphique 3 présente le nombre de demandes de permis reçues en fonction des différentes natures de permis, pour les quatre arrondissements.



GRAPHIQUE 3

Répartition du nombre de demandes de permis par natures en 2014



Source : Permis Ville de Québec

Rôles et responsabilités

4.19 Les arrondissements sont responsables de la gestion et de la prestation de services de proximité. Ils coordonnent également d'autres services municipaux offerts sur leur territoire.



4.20 Chacun des six arrondissements est composé de quatre divisions, dont la Division de la gestion du territoire qui comprend la Section permis et inspection, qui gère les demandes de permis et leur délivrance ainsi que l'inspection des travaux.

4.21 D'autres intervenants peuvent participer au processus d'émission des permis et d'inspection et les principaux sont :

- la Division des travaux publics des arrondissements lorsque des branchements aux réseaux d'alimentation et d'évacuation des eaux ou des interventions sur les bordures et trottoirs sont nécessaires;
- les urbanistes des arrondissements lorsque des amendements au zonage, ou des dérogations mineures ou des plans d'implantation et d'intégration architecturale sont nécessaires;
- le Service de l'environnement lorsque des arbres doivent être abattus ou lorsque les rives doivent être protégées;
- le Service de l'ingénierie lorsque des impacts sont à prévoir sur la capacité des réseaux, lors de la mise en place et le suivi de nouvelles infrastructures, l'installation des équipements privés de gestion des eaux pluviales ou encore lorsque des travaux concernant l'éclairage public ou l'arpentage sont requis.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

4.22 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une vérification d'optimisation des ressources portant sur le processus d'émission des permis. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.

4.23 Notre vérification visait à déterminer dans quelle mesure la gestion des permis faite, par la Division de la gestion du territoire des arrondissements, est effectuée de manière efficace et efficiente. Plus spécifiquement, nous voulions nous assurer d'une utilisation optimale de la main-d'œuvre en tenant compte des variations dans le nombre de demandes et durant certaines périodes de pointe ainsi que selon les différents cycles économiques. Nous voulions également nous assurer que des indicateurs de gestion et des cibles de performance étaient en place afin d'effectuer une gestion optimale des délais d'émission des permis.



4.24 Nos travaux ont porté sur les arrondissements de La Haute-Saint-Charles, de Beauport, de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge et des Rivières.

4.25 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.

4.26 Dans le cadre de nos travaux, nous avons rencontré les quatre directeurs de section, fait un *Focus Group*, observé l'exécution du processus d'émission des permis, et réalisé 32 tests portant sur le processus d'émission des permis et l'évaluation du délai de première réponse selon différentes catégories de permis délivrés.

4.27 Nos travaux visaient principalement les permis délivrés au cours des années 2011 à 2014. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en mai 2015.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

4.28 Malgré la mise en place d'un processus harmonisé d'émission des permis, nous n'avons pas obtenu un niveau d'assurance suffisant quant à l'utilisation optimale de la main-d'œuvre. La méthode actuellement utilisée ne permet pas de gérer efficacement l'attribution des dossiers en considérant la charge de travail de chacune des ressources. La mobilité de ces ressources au sein des arrondissements et entre les arrondissements n'est pas optimale, car il est actuellement difficile d'évaluer leur niveau réel d'occupation. Enfin, peu d'outils sont disponibles pour effectuer un suivi lorsque des problématiques sont identifiées.

4.29 Nous avons aussi constaté que les arrondissements disposent d'un seul indicateur et d'une seule cible de performance pour leur permettre d'effectuer la gestion des délais d'émission des permis. L'indicateur utilisé ne mesure pas le délai de réalisation complet du processus d'émission de permis en tenant compte des délais contrôlables et en excluant ceux qui ne le sont pas. Nous concluons que cela ne permet pas aux arrondissements d'effectuer une gestion optimale de leurs délais.



Répartition de la charge de travail

4.30 Il est important que les gestionnaires disposent d'une méthodologie appropriée pour gérer l'affectation des dossiers, afin d'optimiser la charge de travail des employés et d'utiliser pleinement les compétences et les connaissances de chacun. De plus, lorsque le volume et la complexité des opérations sont variables dans le temps, les organisations performantes utilisent des processus de planification de main-d'œuvre rigoureux, qui reposent sur :

- une connaissance en temps réel des volumes de dossiers à traiter selon leur nature et leur complexité;
- une connaissance claire de la main-d'œuvre disponible;
- des standards de temps de réalisation moyens des dossiers selon leur nature et leur complexité.

4.31 Les arrondissements disposent de premiers techniciens qui supervisent le travail des préposés, des analystes et des commis. Ceux-ci consultent régulièrement, dans le système PVQ, les demandes de permis reçues et ils s'assurent qu'elles ont été attribuées à un analyste. Au besoin, ils consultent les analystes afin de s'assurer d'une attribution équitable des dossiers entre eux. Si un volume accru de demandes de permis est constaté, les techniciens en discutent avec leur directeur et des mesures sont prises afin de respecter le délai de première réponse de 30 jours. De plus, des rencontres hebdomadaires ou aux deux semaines sont tenues par le premier technicien avec les employés, afin d'échanger notamment sur l'analyse des demandes en cours et la charge de travail de chacun à l'aide de la liste WEBI permettant de connaître les tâches hebdomadaires à réaliser. Les directeurs de section assistent parfois à ces rencontres.

*Aucun temps standard
par nature des
demandes de permis*

4.32 Malgré le suivi du nombre de demandes de permis en attente de traitement et du délai de première réponse, aucune cible n'est actuellement disponible concernant le temps de traitement standard nécessaire à l'analyse des différentes natures des demandes de permis. En outre, aucune information en temps réel, du niveau d'occupation des employés, du nombre de demandes pour lesquelles des informations sont à obtenir soit des requérants ou soit d'une autre unité administrative, n'est disponible. En fait, les gestionnaires obtiennent des données a posteriori qui sont plutôt génériques. Par exemple, la donnée portant sur le nombre de permis délivrés est un chiffre global et non détaillé par type de permis.



4.33 Ces données permettraient de répartir les demandes en fonction d'un temps de traitement standard et des charges de travail. Elles donneraient également une vision globale de la section aux gestionnaires et leur permettraient d'analyser la situation et d'apporter, au besoin, les ajustements nécessaires dans le but d'améliorer le service aux citoyens.

Le système informatique PVQ ne permet pas d'évaluer la charge de travail réelle

4.34 L'absence de données n'est pas étrangère au fait que le système informatique PVQ ne permet pas de produire celles-ci en temps réel. Le système PVQ ne permet pas aux premiers techniciens d'évaluer la charge de travail réelle des analystes et le niveau de complexité des dossiers qui leur ont été attribués. De plus, le système ne permet pas de gérer l'attribution des demandes. Nous avons constaté que l'attribution des demandes n'est pas uniforme d'un arrondissement à l'autre. Pour un arrondissement audité, l'attribution se fait par secteur géographique. Ainsi, l'arrondissement est divisé en secteurs et chacun de ceux-ci est attribué à un analyste qui traite toutes les demandes de ce secteur. Pour les trois autres arrondissements, l'attribution se fait en fonction des natures de permis. Un des trois arrondissements effectue une rotation aux trois mois, des natures de demandes attribuées à chaque analyste, ce qui leur permet de traiter toutes les natures chaque année.

4.35 En somme, nous avons constaté que les employés disposent d'une grande autonomie de planification et d'exécution de leurs tâches et qu'il est difficile de faire une planification optimale de l'utilisation de la main-d'œuvre en l'absence de données. De plus, cela engendre un risque de traitement inéquitable des employés dû à des charges de travail réparties inégalement. Enfin, dans ces conditions, il est également difficile d'évaluer le rendement de ceux-ci.

Utilisation des inspecteurs

4.36 Les principales tâches des inspecteurs sont d'effectuer des inspections en lien avec les permis délivrés par l'arrondissement, de s'assurer du respect de la réglementation applicable, d'effectuer des inspections à la suite du dépôt d'une plainte ou d'une requête par un citoyen, de répondre aux demandes d'information des citoyens, d'assurer le suivi de leurs dossiers et de rédiger des rapports d'inspection, des avis et des constats d'infraction.

4.37 Les inspecteurs peuvent également être utilisés pour analyser les demandes de permis de leur arrondissement lorsqu'un volume accru de demandes est constaté et qu'aucune aide ne peut être obtenue d'analystes d'un autre arrondissement. Les inspecteurs possèdent une formation similaire à celle des analystes. Des inspecteurs peuvent aussi être qualifiés de techniciens



hybrides (½ temps pour effectuer de l’analyse et ½ temps pour effectuer de l’inspection).

4.38 Le tableau 2 présente le nombre d’effectifs pour le processus d’inspection. Il varie entre 4 et 6, et ce, pour chacun des 4 arrondissements audités.

TABLEAU 2

Répartition des effectifs par arrondissements pour le processus d’inspection

Arrondissements	Inspecteurs*	Techniciens hybrides	Techniciens en environnement et salubrité	Techniciens en zonage et inspection	Total
La Haute-Saint-Charles	5	-	1	-	6
Des Rivières	3	-	1	-	4
Beauport	3	-	1	-	4
Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge	4	1	-	0,5	5,5
Total	15	1	3	0,5	19,5

* À l’Arrondissement de La Haute-Saint-Charles, quatre inspecteurs sont à l’emploi à la fin de 2014 et un poste est en dotation.

Source : Les arrondissements de la Ville de Québec

4.39 Pour certains arrondissements, une priorité est accordée à l’analyse et à l’émission des permis par rapport à la réalisation des inspections, et ce, en raison du délai de première réponse qui doit être respecté. L’utilisation des inspecteurs pour l’émission des permis est alors variable d’un arrondissement à l’autre. L’absence de données en temps réel, du niveau d’occupation des inspecteurs, constitue une perte d’opportunité pour les gestionnaires à l’égard de l’utilisation de ces ressources en fonction des besoins réels en lien avec l’émission des permis.



Prêt de personnel

4.40 Une façon d’optimiser l’utilisation de la main-d’œuvre est de favoriser la mobilité, et ce, entre les différents arrondissements lorsqu’elle réalise des activités semblables. Ainsi, les ressources disponibles d’un arrondissement peuvent être utilisées pour combler les besoins ponctuels d’un autre secteur.

4.41 Plusieurs facteurs sont favorables à la mise en place de pratiques de prêt de personnel entre les arrondissements. D’abord, les travaux du Chantier 14, qui est consacré à la délivrance des permis de construction, ont permis d’harmoniser les méthodes de travail pour l’émission des permis. Actuellement, les employés des arrondissements doivent appliquer les processus et procédures et un audit de conformité a été réalisé à l’automne 2014 par une équipe d’employés de la Ville. De plus, les différents documents remis par les requérants sont numérisés et les demandes de permis sont analysées électroniquement. Les employés peuvent exécuter le traitement des demandes de permis des autres arrondissements sans avoir à se déplacer physiquement.

Le prêt de ressources entre les arrondissements n’est pas une pratique systématique

4.42 Par contre, malgré ces facteurs favorables, le prêt de ressources entre les arrondissements n’est pas une pratique systématique. Certains arrondissements ont eu l’aide de collègues d’autres arrondissements au cours des dernières années, mais ces situations relevaient d’initiatives personnelles des directeurs de section. L’absence de visibilité sur le niveau d’occupation réelle des ressources ainsi que l’application de certains règlements propres à chacun des arrondissements expliquent sans doute cette situation.

Recommandations

4.43 Nous avons recommandé aux arrondissements de La Haute-Saint-Charles, des Rivières, de Beauport et de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge :

- de définir des temps standards de traitement des différentes natures de demandes de permis;
- d’obtenir des données en temps réel nécessaires au suivi de la performance de la section;
- d’identifier et de mettre en place des outils afin d’effectuer une planification et une affectation des ressources à l’émission des permis;



- d'analyser les méthodes d'attribution de demandes de permis et d'identifier si de « bonnes pratiques » à cet égard ont été développées ou sont utilisées par d'autres municipalités;
- d'évaluer la possibilité d'organiser de façon systémique le prêt des ressources entre les arrondissements.

Mesure des délais

4.44 L'indicateur utilisé par les arrondissements pour mesurer le délai de réalisation du processus d'émission des permis est le délai de première réponse. Ce délai, mentionné au *Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme*, s'établit à un maximum de 30 jours calendrier et est calculé à partir du moment où le formulaire est rempli et signé et que tous les documents et renseignements exigés sont fournis par le requérant. Cet indicateur est mesuré pour chaque demande et le délai moyen pour l'ensemble des demandes de chaque arrondissement est présenté dans les tableaux de bord mensuels de la Ville. Le cheminement d'une demande de permis, présenté à l'annexe II, montre les étapes du processus d'émission de permis et la nature des délais inhérents à celui-ci.

Dans certain cas, il n'y a pas de mesure du délai total d'émission d'un permis

4.45 Comme le démontre l'annexe II, l'indicateur du délai de première réponse est mesuré de différentes manières dépendamment des interventions ou des suivis à effectuer sur ces dernières. Il peut correspondre à la date entre la demande de permis et l'émission du permis puisque celui-ci est délivré sans que les analystes ne fassent intervenir le requérant ni d'autres unités administratives de la Ville. Il peut également correspondre à la date entre la demande de permis et la date que l'analyste demande de l'information supplémentaire au requérant ou transmet la demande à un spécialiste d'une autre unité administrative. Par contre, une fois ces actions posées et ce délai calculé, la mesure arrête. Aucun autre indicateur n'est établi par la Ville. Par conséquent, dans certains cas, il n'y a pas de mesure du délai total d'émission d'un permis et cela ne permet pas de mesurer la qualité du processus ni de l'améliorer.

Il est difficile de distinguer les différents délais engendrés par le processus qu'ils soient contrôlables ou non

4.46 Pour certaines demandes de permis, le délai total du processus d'émission de permis est contrôlable par les employés de la Section permis et inspection. C'est, entre autres, le cas lorsqu'il n'y a pas d'informations supplémentaires demandées au requérant ou à d'autres unités administratives. Par contre, dans ces deux derniers cas, le délai total d'émission d'un permis ne dépend pas seulement des employés de la Section permis et inspection, mais également du requérant ou d'une autre unité administrative de la Ville. Le système informatique PVQ permet de codifier l'attente de document du



requérant à l'aide du statut « en suspens » et l'attente d'opinions ou d'analyses des unités administratives à l'aide du statut « à l'étude », soit le même statut que lorsque l'analyste effectue ses validations pour l'émission du permis. Actuellement, cette codification n'est pas utilisée adéquatement ni uniformément par tous les arrondissements de la Ville et par les employés d'un même arrondissement. Ainsi, il est difficile et parfois même impossible de distinguer les différents délais engendrés par le processus qu'ils soient contrôlables ou non, par exemple, le délai d'analyse du dossier par l'analyste, le délai d'attente pour l'obtention de documents de la part du requérant ou le délai d'attente pour l'analyse ou l'émission d'opinion par les unités administratives. La codification des statuts actuellement proposés à PVQ ne précise pas toutes les différentes natures de délais pouvant être engendrés par le processus, et le système PVQ ne peut effectuer automatiquement les calculs de ces différents délais.

4.47 De plus, aucune cible en termes de délai d'analyse n'est communiquée aux unités administratives impliquées, et aucune directive écrite n'existe à cet effet.

Le délai de première réponse n'est pas présenté par nature de permis

4.48 Par ailleurs, le délai de première réponse est un indicateur qui est une moyenne présentée globalement et non par nature de permis. Par exemple, les permis d'installation de piscine sont délivrés plus rapidement que d'autres natures de permis. Ces derniers pouvant être délivrés dans un délai de moins de sept jours, voire même un jour. L'indicateur actuel de délai de première réponse ne tient pas compte de cette réalité et, à cet égard, ne représente pas une mesure efficace.



Recommandations

4.49 Nous avons recommandé aux arrondissements de La Haute-Saint-Charles, des Rivières, de Beauport et de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge :

- de clarifier la définition du délai de première réponse;
- de définir des cibles de délais contrôlables par la Ville en incluant le temps de traitement de toutes les unités administratives impliquées dans le processus, de les communiquer et d'en faire la mesure en continu;
- de définir des cibles de délais qui tiennent compte des natures des demandes de permis et d'en faire la mesure en continu.

Commentaires de l'Arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge, en date du 15 juin 2015

La direction n'a aucun commentaire à émettre concernant ce rapport.

Commentaires de l'Arrondissement des Rivières, en date du 23 juin 2015

« Nous vous confirmons que nous n'avons pas de commentaires à émettre au sujet du rapport portant sur le processus d'émission des permis. »

Commentaires de l'Arrondissement de La Haute-Saint-Charles, en date du 25 juin 2015

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

Commentaires de l'Arrondissement de Beauport, en date du 30 juin 2015

La direction n'a aucun commentaire à émettre concernant ce rapport.



ANNEXE I

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des lois et règlements applicables, des rapports produits par l'équipe du Chantier 14 et de saines pratiques de gestion dans le domaine.

Objectif de vérification

S'assurer que les divisions de la Gestion du territoire des arrondissements concernés effectuent une utilisation optimale de sa main-d'œuvre dans le cadre du processus d'émission des permis, en tenant compte des variations de volume durant les périodes de pointe ainsi que des différents cycles économiques.

Critères de vérification :

Les divisions de la Gestion du territoire des arrondissements de La Haute-Saint-Charles, des Rivières, de Beauport et de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge :

- utilisent une méthode appropriée pour gérer l'affectation des dossiers entre les employés en considérant la charge de travail ainsi que les compétences et les connaissances de chacun;
- disposent de ressources mobiles au sein des sections et entre les différents arrondissements;
- se sont dotées d'outils lui permettant de faire le suivi de la performance de la main-d'œuvre et de mécanismes de rétroaction et d'amélioration lorsque des problématiques sont identifiées.

Objectif de vérification

S'assurer que les divisions de la Gestion du territoire, Section permis et inspection, disposent d'indicateurs de gestion et de cibles de performance qui leur permettent de faire une gestion optimale des délais (émission de permis seulement).

Critères de vérification :

Les divisions de la Gestion du territoire, Section permis et inspection :

- identifient des indicateurs pertinents qui leur permettent de mesurer le délai de réalisation des processus d'émission de permis, en tenant compte des délais contrôlables par celles-ci et en excluant ceux qui ne le sont pas;
- établissent des cibles de performance en tenant compte des diverses catégories de permis et de leur degré de complexité respectif et en mesurent l'atteinte en se comparant entre elles et en fournissant les explications visant l'amélioration continue du processus;



ANNEXE I (SUITE)

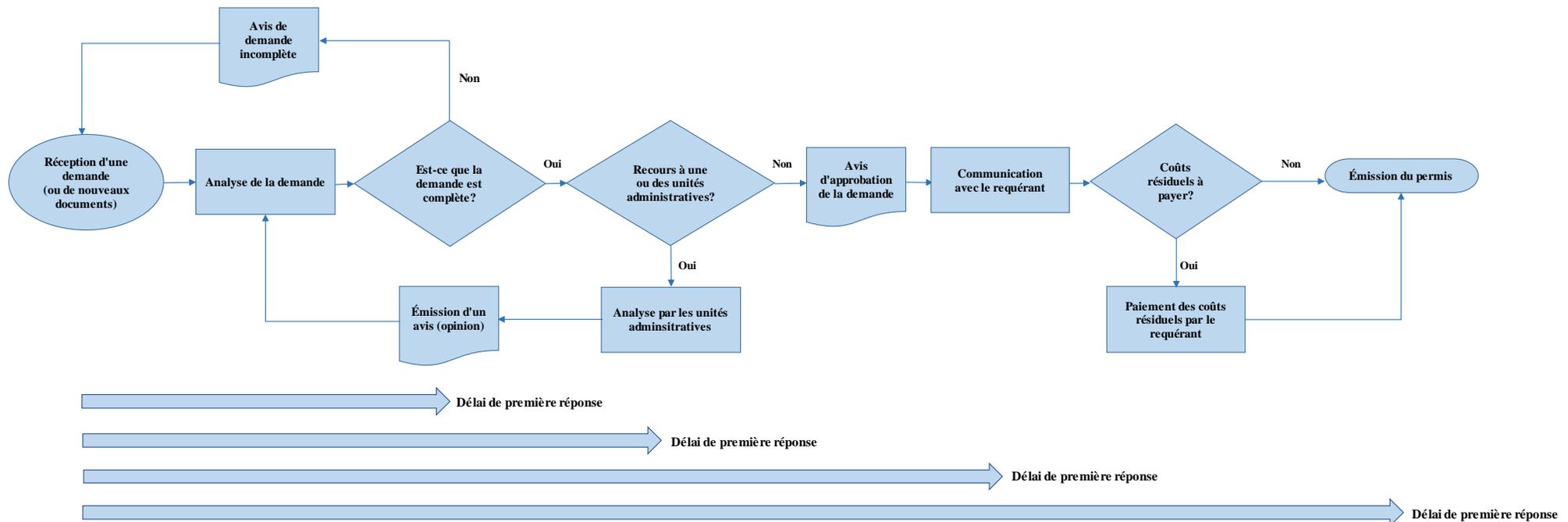
Objectifs et critères de vérification

- communiquent clairement les cibles à toutes les parties prenantes, notamment les autres intervenants de la Ville impliqués dans les processus d'émission de permis.



ANNEXE II

Cheminement d'une demande de permis



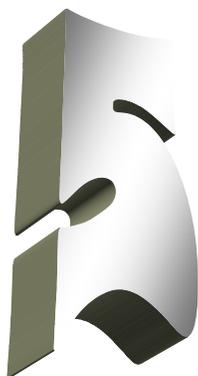
PARTIE III



VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ



CHAPITRE



Taux global de taxation réel et ventilation des dépenses mixtes



	PAGE
TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL	161
VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES	164

TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL

5.1 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.

5.2 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.

5.3 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.

5.4 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).

5.5 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 2014. 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 2014 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 œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant l'établissement du taux global de taxation réel. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que le taux global de taxation réel comporte des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur l'établissement du taux global de taxation réel, afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble du taux global de taxation réel.

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 2014 de la Ville a été établi, dans tous ses aspects significatifs, conformément aux exigences légales.



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 2015-04-23



VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES

5.6 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.

5.7 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* ».

5.8 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.

5.9 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 2014, 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.



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 2014. 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 2014 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 2015-04-23

S6.2-G (2)

6.2 (2)



Organisme Québec

Code géographique 23027

**INFORMATION FINANCIÈRE
DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE
EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2014**

TABLEAU DE LA VENTILATION DES CHARGES MIXTES PAR COMPÉTENCE

Charges	2014						2013		Réalisation
	Compétences d'agglomération		Compétences de nature locale		Éliminations ¹		Total		
	Budget	Réalisation	Budget	Réalisation	Budget	Réalisation	Budget	Réalisation	
Administration générale	63 659 130	57 397 990	113 827 605	103 245 647	(61 947 484)	(55 695 434)	115 539 251	104 948 203	107 408 481
Sécurité publique	8 156 146	6 653 361	8 082 870	6 456 006	(8 082 870)	(6 456 006)	8 156 146	6 653 361	6 900 779
Transport	22 123 769	21 834 074	136 624 269	134 608 118	(21 834 662)	(21 186 426)	136 913 376	135 255 766	139 358 121
Hygiène du milieu	6 856 366	5 960 386	28 104 185	26 657 433	(6 415 183)	(5 783 588)	28 545 368	26 834 231	32 881 151
Santé et bien-être	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aménagement urbanisme et développement	-	548 104	1 697 807	1 645 536	-	(531 846)	1 697 807	1 661 794	1 848 437
Loisirs et culture	2 152 280	5 506 364	17 475 377	21 522 725	(2 088 139)	(5 343 031)	17 539 518	21 686 058	22 763 655
Frais de financement	4 596 372	5 189 958	8 167 350	9 221 562	-	-	12 763 722	14 411 520	12 942 263
	<u>107 544 063</u>	<u>103 090 237</u>	<u>313 979 463</u>	<u>303 357 027</u>	<u>(100 368 338)</u>	<u>(94 996 331)</u>	<u>321 155 188</u>	<u>311 450 933</u>	<u>324 102 887</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 2014**

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 résultats nets excédentaires de nature mixte sont entièrement attribués à 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 2014 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 2014.

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. Chiffres correspondants

Certains chiffres de l'exercice précédent ont fait l'objet d'un reclassement afin qu'ils soient conformes à la présentation de l'exercice courant.



CHAPITRE



Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	173
Rôles et responsabilités	173
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	174
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	174
ANNEXE I Objectifs et critères de vérification	175



VUE D'ENSEMBLE

6.1 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.

6.2 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.

6.3 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.

6.4 Les élus de la Ville ont aussi droit, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, à une allocation de transition et à une allocation de départ en vertu des lois et du règlement de la Ville.

Rôles et responsabilités

6.5 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.



OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

6.6 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat de vérification de conformité portant sur la rémunération des élus de la Ville de Québec et leur contribution à leur régime de retraite.

6.7 Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables Professionnels Agréés du Canada.

6.8 Les objectifs de vérification poursuivis dans le cadre de ce mandat étaient de :

- S'assurer que la rémunération des élus ainsi que leur contribution au régime de retraite sont conformes aux lois et au règlement.
- S'assurer que le solde à payer pour les allocations de départ et de transition, à la suite des élections municipales de 2013, a été versé aux élus sortants conformément à la réglementation.

6.9 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.

6.10 Nos travaux ont été effectués de janvier 2015 à avril 2015. Ils visaient principalement la rémunération et les contributions du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

6.11 À notre avis, sur la base des travaux de vérification que nous avons effectués, pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre 2014, les membres du conseil de la Ville de Québec ont été rémunérés et ont contribué à leur régime de retraite, et le solde à payer pour les allocations de départ et de transition a été versé aux élus sortants, 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.



ANNEXE I

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des différentes lois régissant la rémunération des élus et la contribution à leur régime de retraite, et du règlement municipal en vigueur.

- *Loi sur le traitement des élus municipaux* (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.

Objectif de vérification

S'assurer que la rémunération des élus ainsi que leur contribution au régime de retraite sont conformes aux lois et au règlement.

Critères de vérification

- La rémunération des élus respecte l'article 4 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* en ce qui concerne les montants maximums et minimums.
- Aucun élu ne gagne plus de 90 % de la rémunération du maire, selon l'article 2 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux*.
- Le R.V.Q. 1593 adopté est respecté, afin de rémunérer les élus en fonction de leurs affectations à titre de conseiller municipal.
- Les taux de cotisation des élus et de la Ville respectent les directives de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) qui sont établis selon la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*.

Objectif de vérification

S'assurer que le solde à payer pour les allocations de départ et de transition, à la suite des élections municipales de 2013, a été versé aux élus sortants conformément à la réglementation.



ANNEXE I (SUITE)

Objectifs et critères de vérification

Critères de vérification :

- Les allocations de départ, à payer, ont été versées aux élus sortants.
- Les allocations de transition, à payer, ont été versées aux élus sortants.

PARTIE IV



VÉRIFICATION FINANCIÈRE



CHAPITRE



États financiers de la Ville et des organismes

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2014 Tome 2



	PAGE
INTRODUCTION	183
ÉTATS FINANCIERS	183
Ville	183
Organismes	184
Autre entité	184
Programmes de subventions de la Société d'habitation du Québec	185
ENVIRONNEMENT DES CONTRÔLES GÉNÉRAUX INFORMATIQUES ET CONTRÔLES APPLICATIFS DES SYSTÈMES FINANCIERS	185
Sommaire des assises	186
Sommaire des contrôles applicatifs et de la gestion des accès	186

INTRODUCTION

7.1 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.

7.2 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

7.3 Un audit des états financiers consolidés de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014 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.

7.4 La réserve porte sur la comptabilisation des paiements de transfert, tout comme celle de 2013. 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.

7.5 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

7.6 Nous avons procédé à l'audit des états financiers consolidés de la Ville et de ses six organismes. Pour quatre de ces états, le vérificateur général a produit des rapports d'audit sans réserve. Parmi les deux 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.

7.7 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 (ont cessé leurs activités au 31 décembre 2014);
- 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 (a cessé ses activités le 31 octobre 2014).

Autre entité

7.8 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

7.9 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 sept rapports d'audit sans réserve sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation.

ENVIRONNEMENT DES CONTRÔLES GÉNÉRAUX INFORMATIQUES ET CONTRÔLES APPLICATIFS DES SYSTÈMES FINANCIERS

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

7.11 Dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville de Québec pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2014, 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 celles relatives à la gestion des changements.

7.12 Les objectifs de l'audit poursuivis 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 aux applications financières qui font partie du cycle comptable.

7.13 Les critères de notre audit ont reposé essentiellement sur de saines pratiques de gestion et sur des cadres de référence reconnus qui mettent l'accent sur les règles de gouvernance et de gestion en matière de ressources informationnelles.



7.14 Nos observations effectuées lors des précédents audits financiers annuels ont démontré des faiblesses des assises de sécurité de même que des lacunes dans la gestion des accès logiques, et qui furent signalées aux autorités concernées.

7.15 L'application de ces assises de sécurité a été commentée dans les rapports annuels antécédents et fait l'objet d'une mise en œuvre orchestrée par un plan triennal de sécurité (2012-2015) revu annuellement.

Sommaire des assises

7.16 Nous avons observé des améliorations en place ou en voie de réalisation. Ainsi, une politique de confidentialité et de sécurité de l'information a été mise en place en novembre 2014, 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, et certaines activités de sensibilisation ont été faites sur une base ad hoc.

Sommaire des contrôles applicatifs et de la gestion des accès

7.17 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 dans l'ensemble les contrôles sont adéquats. Il en est de même pour le système d'application de la paye VIP qui doit alimenter le grand livre.

7.18 Lors de notre audit et à la suite des recommandations des années précédentes, nous nous sommes attardés plus spécifiquement aux accès des différents systèmes qui font partie du cycle comptable. Nous avons observé des améliorations à certains endroits, mais la problématique est principalement orientée sur la gestion même des accès et non sur la technologie, et elle demeure persistante.

PARTIE V



AUTRES TRAVAUX



CHAPITRE



Reddition de comptes financière et non financière

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2014 Tome 2



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	193
Les pratiques recommandées de Comptables Professionnels Agréés du Canada	193
La comptabilité municipale : le concept de la dette nette	195
Analyse des états financiers – PR-1	196
Information financière 2014 tirée du Rapport financier de la Ville de Québec	199
Richesse foncière uniformisée de Québec	201
Modèle de reddition de comptes sur la santé financière des gouvernements – PR-4	201
Rôle du maire en matière d'information financière sur la Ville	202
OBJECTIF ET PORTÉE DU MANDAT	203
RÉSULTATS DE L'ANALYSE	203
Reddition de comptes de la Ville sur sa situation financière pour l'année 2014	203
Le modèle de reddition de comptes de CPA Canada sur l'état des finances publiques adapté pour les municipalités	204
Application à la Ville du modèle de CPA Canada – PR-4	208
Conclusion générale	226

Sigles

CPA Canada	Comptables Professionnels Agréés du Canada
PR	Pratiques recommandées : - Analyse des états financiers – PR-1, - Rapports publics de performance – PR-2, - Évaluation des immobilisations corporelles – PR-3 - Indicateurs de l'état des finances – PR-4
R.F.U.	Richesse foncière uniformisée

VUE D'ENSEMBLE

8.1 Il est primordial que les élus, comme les citoyens, soient en mesure d'apprécier la santé financière et budgétaire de la Ville de Québec (ci-après « Ville »). Est-elle bonne? S'améliore-t-elle? Se détériore-t-elle? Comment se compare-t-elle à d'autres? Ces questions devraient trouver réponse dans la reddition de comptes financière et budgétaire de l'Administration au conseil municipal.

8.2 Dans le rapport annuel de 2010, nous avons réalisé une analyse de la reddition de comptes de la Ville en matière financière afin de déterminer si elle était complète. Nous avons recommandé, pour plus de clarté et de précision, que l'Administration de la Ville ajoute à sa reddition de comptes les indicateurs suggérés dans l'énoncé de la pratique recommandée (PR) du secteur public de Comptables Professionnels Agréés du Canada (CPA Canada), la PR-4 – Indicateurs de l'état des finances.

8.3 Le but, par la présente analyse, est de mesurer le chemin parcouru et de constater les changements apportés. Notre analyse vise notamment à apprécier la communication des résultats financiers de la Ville à la lumière des recommandations de CPA Canada que l'on retrouve dans l'énoncé de la pratique recommandée PR-1 – Analyse des états financiers. Notre analyse vise également à déterminer si la Ville s'inspire maintenant du modèle d'indicateurs de l'état des finances contenu dans l'énoncé de la pratique recommandée PR-4 de CPA Canada.

Les pratiques recommandées de Comptables Professionnels Agréés du Canada

8.4 Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de CPA Canada publie des énoncés de PR sur la présentation de l'information dans le secteur public en vue d'une prise de décision éclairée et d'une reddition de comptes adéquate. À ce jour, CPA Canada a adopté quatre pratiques pour le secteur public : Analyse des états financiers – PR-1, Rapports publics de performance – PR-2, Évaluation des immobilisations corporelles – PR-3 et Indicateurs de l'état des finances – PR-4. Ces pratiques sont complémentaires, chacune abordant un aspect de la performance financière et budgétaire des trois ordres de gouvernements : fédéral, provincial et administration municipale. Plus spécifiquement, elles visent non seulement à inciter les gouvernements à communiquer efficacement leur performance financière et budgétaire, mais proposent aussi des modèles qui aident les administrations à choisir les informations pertinentes et utiles. Les pratiques recommandées ne font toutefois pas partie des principes comptables généralement reconnus et n'en



ont pas le caractère obligatoire. Nous allons traiter de trois pratiques qui sont en lien direct avec notre présente analyse : les pratiques portant sur les rapports de performance PR-2, sur l'analyse des états financiers PR-1 et sur les indicateurs de l'état des finances PR-4.

8.5 La pratique sur les rapports de performance PR-2 énonce que le rapport public sur la performance représente le principal moyen pour les entités de s'acquitter de leur obligation de reddition de comptes auprès des élus et de la population. Ce rapport constitue un aspect fondamental d'une saine gestion. La performance y est décrite comme un concept vaste et complexe comportant des aspects à court et long termes. Le but de la pratique n'est pas de proposer une structure ni un modèle unique de rapport de performance, mais bien d'en préciser l'objectif. Pour l'essentiel, ce dernier est d'expliquer avec clarté et concision dans quelle mesure les buts et les objectifs de performance ont été atteints et à quel coût.

8.6 Le rapport de performance constitue la dernière des quatre étapes du cycle de gestion, lequel comporte d'abord la planification stratégique sur 3 à 5 ans, ensuite chaque année, une planification annuelle, puis la mesure, la surveillance et l'évaluation des résultats et, enfin, le rapport de la performance. Un rapport de performance comprend deux volets : la performance financière et la performance non financière. Pour rendre compte de la performance financière, il faut suivre les préceptes de la pratique PR-1, soit l'analyse des états financiers.

8.7 La PR-1 propose un cadre général pour élaborer une analyse des états financiers. Cette dernière vise à expliquer le contenu des états financiers de telle sorte que les initiés et les profanes puissent les comprendre. L'analyse fait ressortir des points saillants des différents états, qui touchent notamment la situation financière de l'entité et l'état des résultats. À propos de l'état des résultats, l'analyse doit expliquer les principaux écarts aux budgets, ainsi que l'évolution des postes de revenus et de charges dans le temps en les comparant aux exercices précédents. Elle doit également faire ressortir les tendances à partir de ratios et d'indicateurs. Ce cadre est un guide pour réaliser une analyse qui aborde tous les sujets importants et met l'accent sur l'information pertinente, par opposition à une présentation passe-partout qui informe peu.



La comptabilité municipale : le concept de la dette nette

8.8 Depuis 2009, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, dans son manuel de présentation de l'information financière des municipalités, demande aux municipalités de suivre les normes de CPA Canada pour le secteur public. Ces normes impliquent de pratiquer la comptabilité d'exercice, de consolider l'ensemble des activités et de présenter l'information financière selon le concept de la dette nette. Ce concept oriente la façon de mesurer et d'évaluer la situation financière d'une entité ainsi que le résultat de ses activités.

L'objectif d'un gouvernement est de fournir des services et de redistribuer la richesse dans la société

8.9 L'objectif d'un gouvernement est de fournir des services et de redistribuer la richesse dans la société. Le concept de la dette nette est adapté à cette réalité. Il met notamment l'accent sur le coût des services et son rapport au fardeau fiscal présent et futur des contribuables. Au contraire, l'objectif premier de l'entreprise privée étant de réaliser des profits, son modèle de présentation de l'information financière met l'accent sur la mesure de sa rentabilité, une notion tout autre.

8.10 Pour comprendre le modèle de la dette nette, il faut notamment remplacer les notions généralement utilisées d'actif et de passif à court et à long terme par trois notions particulières : les actifs financiers, les passifs et les actifs non financiers.

8.11 Les passifs sont toutes les sommes qu'un gouvernement doit à des tiers. Font partie des passifs : les comptes créditeurs, les charges à payer, le passif au titre des avantages sociaux futurs, tout comme la dette à long terme. Les actifs financiers sont les éléments d'actifs disponibles pour rembourser des dettes. L'encaisse, les comptes débiteurs et les placements sont considérés comme tels. Les actifs non financiers sont les éléments d'actifs qui sont normalement utilisés pour fournir des services publics. Ces actifs ne peuvent généralement servir à rembourser les dettes du gouvernement. Font partie des actifs non financiers les immobilisations et les stocks de fournitures par exemple.

8.12 Le modèle de la dette nette présente l'information financière et les résultats de l'exercice des gouvernements à l'aide d'indicateurs comme la dette nette, l'excédent ou le déficit accumulé, l'excédent ou le déficit de l'exercice ainsi que la variation de la dette nette au cours de l'exercice.



Indicateurs de la situation financière

La dette nette est le premier indicateur de la situation financière de la Ville

8.13 La dette nette est la différence entre les passifs et les actifs financiers. Elle est une mesure des revenus futurs nécessaires pour couvrir les activités et les investissements passés. Comme la loi ne permet pas aux municipalités de déclarer des déficits pour leurs activités courantes, c'est forcément l'acquisition d'immobilisations qui explique en grande partie leur dette nette. Comme les revenus des municipalités proviennent principalement de l'impôt foncier, la dette nette est une mesure de l'impôt foncier que la Ville devra encaisser à l'avenir pour assumer les décisions passées. La dette nette est donc le premier indicateur de la situation financière de la Ville.

8.14 La différence entre les actifs non financiers et la dette nette constitue l'excédent ou le déficit accumulé du gouvernement. Il s'agit du solde qui reste une fois déduite des actifs la totalité des passifs. L'excédent représente les fonds dont dispose le gouvernement pour fournir des services dans le futur. Dans le cas des municipalités, il est principalement composé de la valeur nette des immobilisations et des excédents accumulés de fonctionnement engendrés par leurs activités. L'excédent accumulé est donc le deuxième indicateur de la situation financière.

8.15 L'excédent ou le déficit de l'exercice indique si le gouvernement a réussi ou non à maintenir sa situation financière. En effet, l'excédent montre si les revenus ont été suffisants pour couvrir les charges de l'année. Pour les municipalités, l'indicateur serait calculé à partir de l'excédent (déficit) de fonctionnement à des fins fiscales. Il s'agit du troisième indicateur de la situation financière.

8.16 C'est donc au moyen de ces différents indicateurs que nous examinerons la situation financière de l'administration municipale.

Analyse des états financiers – PR-1

8.17 Les chiffres des différents états financiers fournissent une information qu'il faut décortiquer pour comprendre ce qu'ils révèlent. L'objectif de l'analyse est de mettre en relation différents éléments d'information en vue de mieux saisir la situation financière et, plus spécifiquement, d'établir des constats. Elle vise à apprécier les écarts par rapport aux objectifs que l'on s'était donnés, par exemple, les écarts aux budgets adoptés en début d'année. Il est prévu également, dans l'analyse, d'observer les tendances qui pourraient se dégager, par exemple l'évolution de la dette nette sur trois ou cinq ans. En somme, l'analyse doit appuyer les différentes prises de décision et être



notamment éclairante pour qui veut évaluer la situation financière d'un gouvernement. Cela revient à dire qu'elle doit être pertinente.

8.18 La PR-1 offre donc un cadre général pour élaborer le contenu de l'analyse des états financiers. Selon les énoncés de pratiques, le contenu doit être adapté aux situations particulières du gouvernement et son choix exige que le praticien exerce son jugement d'expert. Le rapport d'analyse propose deux volets : les points saillants et l'analyse proprement dite. Cette dernière se compose de trois sections : les risques et incertitudes, l'analyse des écarts et l'évaluation des tendances.

Points saillants

8.19 Les points saillants présentent une vue globale des résultats contenus dans les états financiers en relatant les activités et événements qui ont eu une incidence significative sur ces derniers. On y retrouve également un aperçu des constats marquants de chacun des états, ce qui permet au lecteur d'apprécier la durabilité financière de l'entité, sa flexibilité, sa vulnérabilité ainsi que ses besoins de ressources dans le futur.

Analyse proprement dite

8.20 Pour sa part, l'analyse proprement dite implique d'abord de traiter des risques et incertitudes auxquels est confronté le gouvernement et qui peuvent affecter sa situation financière. Ensuite, elle implique d'expliquer les écarts entre les résultats de l'année et les prévisions budgétaires. Ces explications sont très importantes. Il s'agit de rendre compte de la qualité des prévisions faites en début d'année et de donner les raisons de ces écarts. L'analyse exige de comparer les résultats en cours avec ceux de l'année précédente. Cette comparaison permet d'observer les fluctuations et de constater les changements survenus d'une année à l'autre. Finalement, la dernière partie de l'analyse traite des tendances importantes que l'on observe dans le temps, autant pour les postes de l'état des résultats que pour ceux du bilan, maintenant appelé l'état de la situation financière. La tendance s'observe sur trois à cinq ans. L'établissement des tendances permet de comprendre les modifications à long terme de la situation financière et d'évaluer la capacité de l'administration à maintenir ses services dans le futur.

8.21 Comme mentionné précédemment, le concept de dette nette s'appuie sur trois notions : les actifs financiers, les passifs et les actifs non financiers.

8.22 Les passifs sont toutes les sommes qu'un gouvernement doit à un tiers. L'analyse des passifs devrait permettre de comprendre la ventilation des dettes du gouvernement, leur ampleur, ainsi que les différents choix à



envisager, comme d'emprunter ou non sur le marché extérieur par exemple. Elle devrait également présenter les politiques et stratégies de gestion de la dette, ainsi que les conditions générales des emprunts. Elle devrait comprendre une analyse de l'évolution de l'endettement du gouvernement ainsi qu'une évaluation des passifs non capitalisés, comme celui lié aux régimes de retraite.

8.23 Les actifs financiers sont les éléments d'actifs disponibles pour rembourser des dettes. L'analyse des actifs financiers devrait donner un aperçu des actifs financiers par grandes catégories. Elle devrait comprendre une analyse de l'évolution de ces derniers, afin de constater la volatilité ou non de ces sources de financement et ainsi d'apprécier ses conséquences pour la situation financière du gouvernement. Elle devrait traiter de l'importance des impôts et taxes à recevoir et, enfin, des placements ou des participations du gouvernement dans des entreprises publiques ou dans des partenariats public-privé.

8.24 Les actifs non financiers sont des éléments qui, normalement, servent à fournir des services publics. Par exemple, le parc immobilier, les infrastructures des ponts et chaussées sont des actifs non financiers. L'analyse doit permettre d'évaluer la gestion qu'en fait le gouvernement. Pour y arriver, elle doit notamment traiter de l'état de l'actif, de l'entretien nécessaire pour le maintenir en bon état ou de toute autre dépense s'y rattachant. Elle doit également présenter la valeur comptable nette des actifs non financiers et en expliquer les variations dans le temps. En somme, l'analyse doit permettre d'évaluer la capacité du gouvernement à continuer de fournir les services actuels à l'avenir.

8.25 La dette nette est la différence entre les passifs et les actifs financiers. L'analyse de la dette nette devrait traiter de son ampleur, de son évolution dans le temps et de ses conséquences pour la situation financière du gouvernement. Elle devrait aborder la question des revenus futurs nécessaires pour remplir les obligations s'y rattachant.

8.26 L'excédent accumulé est le solde qui reste une fois la totalité des passifs déduite de l'ensemble des actifs, c'est-à-dire les actifs financiers et non financiers. Dans le cas des municipalités, il est principalement composé de la valeur nette des immobilisations et des excédents accumulés de fonctionnement engendrés par leurs activités. L'analyse devrait traiter de son évolution dans le temps et de son impact sur la situation financière du gouvernement.

8.27 L'analyse des revenus doit notamment donner un aperçu des sources de revenus, de leur importance et de leur évolution dans le temps. Elle doit



traiter des revenus non autonomes, de leur importance et de leur incidence, s'il y a lieu, sur la situation financière du gouvernement, expliquer les écarts importants par rapport aux budgets prévus en début d'année et expliquer l'évolution d'une année sur l'autre de même que la tendance observée au cours des cinq dernières années.

8.28 L'analyse des charges doit énumérer les objets de charges, leur importance et leur évolution dans le temps, étudier les charges par programmes ou par services, leur importance et leur évolution dans le temps, expliquer les écarts importants par rapport aux budgets prévus en début d'année et expliquer l'évolution d'une année sur l'autre tout en dégagant les tendances importantes des cinq dernières années.

8.29 L'excédent (ou l'insuffisance) des revenus par rapport aux charges indique si le gouvernement a été en mesure de générer suffisamment de revenus pour couvrir ses charges. Il faut expliquer le résultat annuel à l'aide d'une analyse des écarts par rapport au budget adopté en début d'année. L'analyse doit également traiter de l'évolution d'une année sur l'autre et dégager, s'il y a lieu, la tendance des cinq dernières années.

Information financière 2014 tirée du Rapport financier de la Ville de Québec

8.30 Au 31 décembre 2014, l'administration municipale a une dette nette de 1 681,3 millions de dollars¹², en hausse de 29 % par rapport à 2009. Cette augmentation s'explique par une hausse des passifs de 41 %, combinée à une forte hausse de 70 % des actifs financiers. Les actifs financiers sont de 932,4 millions de dollars et les passifs de 2 613,7 millions de dollars au 31 décembre 2014.

8.31 Par ailleurs, les actifs non financiers représentent, au 31 décembre 2014, un montant de 4 522,9 millions de dollars, en hausse de 32 %. La différence entre la dette nette et les actifs non financiers est de 2 841,6 millions de dollars, en hausse de 34 %, soit de 717 millions de dollars. Cette croissance est principalement due à une augmentation de la valeur de l'investissement net dans les immobilisations et autres actifs.

12. Le montant de dette nette au rapport financier 2014 a été ajusté pour tenir compte des comptes à recevoir du gouvernement du Québec qui ont été exclus en vertu de l'application du chapitre sur les paiements de transfert (SP3410).



8.32 Cet excédent accumulé de 2 841,6 millions de dollars est composé d’abord de l’investissement net de 2 888,6 millions de dollars dans les immobilisations et autres actifs. À ce dernier montant, il faut ajouter un excédent accumulé de fonctionnement, affecté et non affecté, de 241,4 millions de dollars, dont il faut retrancher 93,7 millions de dollars pour le financement des investissements en cours et des dépenses constatées à taxer ou à pourvoir de 194,7 millions de dollars.

8.33 Le tableau 1 présente les résultats des principaux postes comptables relatifs à la dette nette pour les années 2009 et 2014.

TABLEAU 1

**Informations sectorielles consolidées
Situation financière de l’administration municipale**

Postes comptables	2014	2009	Croissance (décroissance) %
	\$	\$	
Actifs financiers	932 418 131	547 481 494	70
Passifs	2 613 675 708	1 855 692 241	41
Dette nette*	1 681 257 577	1 308 210 747	29
Actifs non financiers	4 522 911 260	3 432 723 961	32
Excédent accumulé total**	2 841 653 683	2 124 513 214	34
• Excédent accumulé de fonctionnement	241 455 741	147 763 206	63
• Dépenses constatées à taxer ou à pourvoir	(194 742 273)	(139 423 081)	40
• Financement des investissements en cours	(93 692 141)	(125 384 967)	(25)
• Investissement net dans les éléments à long terme	2 888 632 356	2 241 558 056	29

Données tirées des rapports financiers 2014 et 2010 de la Ville de Québec

*Dette nette : Passifs moins actifs financiers

**Excédent accumulé : Actifs non financiers moins dette nette



Richesse foncière uniformisée de Québec

8.34 Les rôles d'évaluation foncière n'étant pas tous révisés en même temps, nous ne pouvons pas considérer leurs valeurs nominales puisqu'elles ne sont pas comparables d'une ville à l'autre. Pour qu'elles le deviennent, le ministère applique un facteur de correction qui permet d'obtenir la « richesse foncière uniformisée » (R.F.U.). En 2014, la richesse foncière uniformisée de Québec était de 63 813,4 millions de dollars comparativement à 42 052,2 millions en 2009, soit une augmentation de 51,7 %.

Modèle de reddition de comptes sur la santé financière des gouvernements – PR-4

8.35 Un gouvernement ne passe pas soudainement d'une bonne santé financière à l'insolvabilité. Généralement, l'état des finances se détériore ou s'améliore d'une façon graduelle. Il est donc capital de surveiller son évolution dans le temps, d'où la nécessité de la reddition de comptes.

Le modèle retenu s'appuie sur trois notions : la durabilité financière, la flexibilité et la vulnérabilité

8.36 Par son énoncé de pratique recommandée PR-4, CPA Canada vise à fournir aux gouvernements fédéral, provinciaux et aux administrations municipales, un cadre uniforme simple pour rendre compte de l'état de leurs finances. Le modèle retenu s'appuie sur trois notions : la durabilité financière, la flexibilité et la vulnérabilité. La durabilité signifie que le gouvernement peut maintenir les services qu'il offre et s'acquitter de ses obligations courantes sans devoir déclarer un déficit et accroître son endettement. La flexibilité signifie que le gouvernement a une latitude pour augmenter ses ressources en vue de faire face à la croissance de ses engagements financiers ou à la prestation de services additionnels. Pour ce qui est de la vulnérabilité, elle reflète le degré de dépendance d'un gouvernement à l'égard des sources de fonds extérieures qu'il ne maîtrise pas.

La dette nette des municipalités est principalement liée à l'acquisition d'immobilisations

8.37 La PR-4 retient dix indicateurs pour évaluer la santé financière des gouvernements fédéral, provinciaux et des administrations municipales. Nous avons adapté ces indicateurs pour tenir compte de la spécificité des municipalités, notamment pour tenir compte du fait qu'elles ne peuvent déclarer de déficits, contrairement aux gouvernements supérieurs. La dette nette des municipalités est principalement liée à l'acquisition d'immobilisations.



8.38 Les indicateurs pour les municipalités, qui seront expliqués un peu plus loin, sont les suivants :

- Durabilité :
 - importance de la dette nette de l'administration municipale;
 - importance de la valeur des immobilisations;
 - importance de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales.
- Flexibilité :
 - importance de l'effort fiscal des contribuables;
 - importance de l'excédent accumulé de fonctionnement;
 - importance du service de la dette;
 - importance des acquisitions d'immobilisations.
- Vulnérabilité :
 - importance des compensations tenant lieu de taxes;
 - importance des revenus de transfert.

Rôle du maire en matière d'information financière sur la Ville

8.39 Le maire est le chef exécutif de l'administration municipale. À ce titre, selon la loi, il a pour principales fonctions : d'exercer le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les services et les fonctionnaires ou employés de la municipalité; de veiller à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés conformément à la loi; de faire des suggestions au conseil en vue de l'amélioration des finances de la Ville; de veiller à ce que les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution.

8.40 Pour remplir la première de ses fonctions, le maire doit faire rapport sur la situation financière de la municipalité lors d'une séance du conseil au moins quatre semaines avant le dépôt du budget. Dans cet énoncé, le maire doit non seulement traiter de l'état des finances de la municipalité, mais aussi indiquer la direction que doit prendre la municipalité dans les mois subséquents. En appui à son énoncé, il serait opportun que l'Administration fournisse au maire et aux élus un document présentant la santé financière de la Ville suivant le modèle suggéré par CPA Canada.



OBJECTIF ET PORTÉE DU MANDAT

8.41 L'objectif de notre mandat est d'abord d'analyser la reddition de comptes faite par la Ville pour les états financiers de l'année terminée le 31 décembre 2014, afin de déterminer si elle est complète et dans quelle mesure la Ville aborde le contenu de l'énoncé de la pratique recommandée sur l'Analyse des états financiers – PR-1 et celui de la pratique sur les Indicateurs de l'état des finances – PR-4.

8.42 Ensuite, dans l'éventualité où la Ville ne s'inspirerait pas du modèle d'indicateurs de l'état des finances de CPA Canada, nous présenterons, à titre d'information, la situation financière de la Ville à la lumière de ce modèle et nous la comparerons à celle des villes de 100 000 habitants et plus. Cette analyse ne vise pas à qualifier la situation, mais bien à établir des constats et à fournir une information aux élus et aux citoyens, comme le préconise CPA Canada.

RÉSULTATS DE L'ANALYSE

Reddition de comptes de la Ville sur sa situation financière pour l'année 2014

Elle est exhaustive en ce qui concerne l'analyse des revenus, des charges, des surplus, des immobilisations et de la dette

Un portrait instructif de plusieurs composantes importantes de la situation financière et budgétaire de la Ville

8.43 D'entrée de jeu, nous reconnaissons que la Ville a mis beaucoup d'effort à faire une reddition de comptes sur sa situation financière et budgétaire. Cette reddition se fait depuis maintenant 8 ans. Elle est exhaustive en ce qui concerne l'analyse des revenus, des charges, des surplus, des immobilisations et de la dette. L'analyse des revenus traite de chaque type de revenus. Pour sa part, l'analyse des charges traite des charges de chaque service. Il y a également des analyses complémentaires sur différents types de charges comme les charges par objets ou bien selon certains types de services aux citoyens comme le déneigement. L'analyse des excédents traite des différents types d'excédents. L'analyse des immobilisations fait état des réalisations de l'année, comment les acquisitions sont financées ainsi que la répartition des montants par catégories d'immobilisations. Dans la section de l'analyse de la dette, on nous présente trois politiques qui encadrent la gestion financière en lien avec la gestion de la dette : la gestion des excédents de fonctionnement affectés (réserves de fonds), la gestion de l'investissement et la gestion de la dette. On fait référence à ces politiques pour analyser la dette nette et le service de la dette s'y rattachant comme le poids de la dette, le paiement comptant des immobilisations ou bien l'accumulation de réserves pour accélérer le remboursement de la dette. Ces analyses présentent un portrait instructif de plusieurs composantes importantes de la situation financière et budgétaire de la Ville.



Toutefois, la reddition de comptes ne traite pas des actifs financiers et de leur évolution dans le temps

8.44 Pour l'essentiel, la reddition financière 2014 de la Ville met l'accent sur l'analyse des revenus et des charges ainsi que sur la dette nette et le service de la dette. Toutefois, la reddition de comptes ne traite pas des actifs financiers et de leur évolution dans le temps. Les actifs financiers sont de 932,4 millions de dollars au 31 décembre 2014. Selon la PR-1, la reddition de comptes devrait traiter notamment des grandes catégories d'actifs financiers et leur évolution dans le temps, et plus spécifiquement d'une analyse des impôts fonciers à recevoir par rapport au total de ces revenus étant donné leur importance. Cette analyse permettrait notamment d'illustrer la volatilité associée à ces actifs. La reddition de comptes de la Ville ne traite pas spécifiquement des passifs qui sont de 2,6 milliards de dollars au 31 décembre 2014. Selon la PR-1, la reddition devrait donner la ventilation de la dette et son évolution dans le temps, ainsi que les conditions générales prévues aux contrats d'emprunt. Ces informations permettraient d'apprécier les décisions de la Ville en matière de gestion de la dette, ainsi que les risques et incertitudes qu'entraînent ces décisions sur la situation financière de la Ville.

Elle ne compare pas l'état de ses finances avec celui d'autres villes

8.45 Comme dans le rapport annuel du vérificateur général de 2010, nous constatons de nouveau que la Ville, dans sa reddition de comptes, ne présente pas l'état des finances de la Ville en suivant le modèle proposé par CPA Canada dans la PR-4. Elle ne compare pas l'état de ses finances avec celui d'autres villes. Cette comparaison livrerait une information fort pertinente pour l'apprécier avec justesse. Nous avons donc décidé, comme nous l'avons fait en 2010, de donner, à titre d'information, l'état des finances de la Ville à la lumière du contenu de la PR-4 et de le comparer avec celui des villes québécoises de 100 000 habitants et plus. Cette analyse vise à établir des constats et à fournir une information aux élus et aux citoyens, comme le préconise CPA Canada.

Le modèle de reddition de comptes de CPA Canada sur l'état des finances publiques adapté pour les municipalités

8.46 Le modèle de reddition de comptes conçu par CPA Canada s'appuie sur le concept de la dette nette. Comme nous l'avons dit précédemment, il met l'accent sur trois aspects primordiaux des finances d'un gouvernement : la durabilité, la flexibilité et la vulnérabilité. Voici quelques explications sur ces notions et sur les indicateurs servant à les mesurer.



Durabilité

8.47 La durabilité signifie que le gouvernement peut maintenir les services qu'il offre et s'acquitter de ses obligations courantes, comme celles qu'il a envers ses créanciers, sans devoir déclarer un déficit et ainsi accroître son endettement. Lorsqu'un gouvernement emprunte, il s'impose une contrainte financière pour l'avenir puisqu'il devra faire face aux exigences des créanciers selon l'échéancier prévu au contrat. Ce n'est pas l'emprunt en soi qui rend le gouvernement non viable financièrement, mais le fait d'accumuler un endettement trop lourd pour sa capacité à rembourser le capital et les intérêts. Il s'agit de mettre l'accent sur l'évolution de la dette ainsi que sur la relation entre l'ampleur de la dette nette et la valeur des immobilisations et des excédents annuels. C'est là le point d'ancrage de ce volet de la mesure de l'état des finances d'un gouvernement. Pour tenir compte de la particularité des municipalités qui empruntent principalement pour l'acquisition de biens en capital ou d'infrastructures, nous avons ajouté un indicateur que l'on ne retrouve pas dans le modèle destiné aux gouvernements supérieurs, celui de la valeur des immobilisations. Trois indicateurs de la durabilité financière de la municipalité portent sur l'importance de la dette nette, l'importance de la valeur des immobilisations et l'importance de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales.

Flexibilité

8.48 La flexibilité, quant à elle, signifie que le gouvernement a une marge de manœuvre lui permettant d'accroître ses ressources financières en vue de faire face à la croissance de ses engagements financiers, notamment la prestation de services additionnels. L'augmentation des revenus, par l'augmentation du fardeau fiscal des contribuables ou l'augmentation de la dette par exemple, donne des ressources financières additionnelles au gouvernement. Ces sources de fonds sont cependant plafonnées, sinon en théorie, du moins en pratique.

8.49 Par ailleurs, un endettement excessif peut entraîner une hausse du taux de financement des emprunts en raison du risque accru que représente alors le gouvernement emprunteur. Il importe donc de déterminer dans quelle mesure le gouvernement a atteint ou a avoisiné ces plafonds et quelle est la marge de manœuvre dont il dispose. Car, s'ils sont atteints, il éprouvera de la difficulté à satisfaire les nouvelles attentes des bénéficiaires de ses services et celles de ses créanciers. Les services à la population risquent donc d'en souffrir puisqu'il n'est guère envisageable de se soustraire aux obligations envers les créanciers.



8.50 La flexibilité financière des municipalités implique également que les immobilisations sont en quantité suffisante et bien entretenues. Les quatre éléments retenus pour mesurer la flexibilité financière de la municipalité sont l'importance de l'effort fiscal des contribuables, l'importance de l'excédent accumulé de fonctionnement, l'importance du service de la dette et l'importance des acquisitions d'immobilisations. Ces deux derniers indicateurs visent à tenir compte des particularités des municipalités.

Vulnérabilité

8.51 Pour ce qui est de la vulnérabilité, elle reflète le degré de dépendance d'un gouvernement à l'égard des sources de fonds extérieures qu'il ne maîtrise pas. Si une administration reçoit des transferts financiers d'un autre ordre de gouvernement pour couvrir une partie de ses charges, elle est vulnérable. En effet, lorsque le gouvernement qui verse les transferts éprouve des difficultés financières, il peut réviser ceux-ci à la baisse si l'entente le permet ou à l'occasion de son renouvellement. Une administration bénéficiaire de transferts de fonds n'a généralement pas prise sur les facteurs qui infléchiront ceux-ci à la baisse. C'est pourquoi elle est vulnérable.

8.52 Une municipalité est également vulnérable si une proportion de ses revenus provient de compensations tenant lieu de taxes. En effet, le gouvernement du Québec détermine les sources de fonds auxquelles les municipalités ont accès. Pour l'essentiel, il a attribué aux municipalités l'assiette de l'impôt foncier. Les impôts fonciers peuvent être généraux, sectoriels ou spécifiques. Ils sont prélevés sur la valeur réelle des immeubles inscrits aux rôles d'évaluation foncière de la municipalité. Toutefois, le gouvernement du Québec a exempté d'impôt plusieurs composantes de l'assiette foncière. Par exemple, les immeubles du secteur public ne sont pas assujettis à l'impôt foncier. Dans ce cas, le gouvernement verse une compensation tenant lieu de taxes qui ne constitue généralement qu'une fraction de leur valeur. Cette fraction varie selon la catégorie d'immeubles. C'est par voie législative que le gouvernement du Québec décide de la hauteur de cette compensation. Les deux indicateurs retenus pour mesurer la vulnérabilité sont l'importance des revenus de transfert et l'importance des revenus provenant de compensations tenant lieu de taxes.



8.53 Le tableau 2 présente les définitions des indicateurs de la situation financière d'une municipalité.

TABLEAU 2

Définitions des indicateurs de la situation financière d'une municipalité

Indicateurs	Définitions	
<i>Durabilité</i>		
Importance de la dette nette	La dette nette de l'administration municipale par rapport à la richesse foncière uniformisée	Un ratio faible est favorable
Importance de la valeur des immobilisations	La valeur des immobilisations par rapport à la richesse foncière uniformisée	Un ratio élevé est favorable
Importance de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales	L'excédent annuel par rapport aux revenus	Un ratio d'environ 2 % est favorable ¹³
<i>Flexibilité</i>		
Importance de l'effort fiscal	L'impôt foncier et les compensations tenant lieu de taxes par rapport à la richesse foncière uniformisée	Un ratio faible est favorable
Importance de l'excédent accumulé de fonctionnement	Les excédents de fonctionnement non affectés et affectés par rapport aux revenus	Un ratio élevé est favorable
Importance du service de la dette	Les frais financiers et le remboursement du capital par rapport à la richesse foncière uniformisée	Un ratio faible est favorable
Importance des acquisitions d'immobilisations	Les acquisitions annuelles d'immobilisations par rapport à la richesse foncière uniformisée	Un ratio élevé est favorable
<i>Vulnérabilité</i>		
Importance des compensations tenant lieu de taxes	Les compensations tenant lieu de taxes par rapport aux revenus	Un ratio faible est favorable
Importance des revenus de transfert	Les revenus de transfert par rapport aux revenus	Un ratio faible est favorable

13. Compte tenu de l'obligation qu'a la Ville de présenter un budget équilibré, un léger excédent, environ 2 %, est jugé raisonnable.



8.54 Chaque indicateur vise à mesurer un volet de la santé financière des municipalités grâce à un ratio, c'est-à-dire un rapport entre deux chiffres. Dans le cas des municipalités, les dénominateurs de ces ratios peuvent être la richesse foncière et le total des revenus. La richesse foncière est la base fiscale des municipalités. Nous avons utilisé la richesse foncière uniformisée fournie par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire parce qu'elle est plus près de la réalité. La notion de richesse foncière uniformisée découle du fait que, chaque année, environ un tiers des municipalités établissent leur rôle d'évaluation. Afin de rendre comparables les valeurs foncières de toutes les municipalités, le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire compose un facteur d'uniformisation.

Application à la Ville du modèle de CPA Canada – PR-4

8.55 Nous présentons l'information relative à l'état des finances de la Ville en appliquant le modèle préconisé par CPA Canada. Nous avons comparé les indicateurs de santé financière de la Ville sur six ans. Nous avons colligé les données pour mesurer la durabilité, la flexibilité et la vulnérabilité de la santé financière de la Ville. À cette fin, neuf indicateurs ont été calculés.

8.56 Dans un premier temps, nous présenterons les indicateurs de 2014 de la situation financière de la Ville en les comparant à ceux de 2009. Nous les analyserons afin d'en faire ressortir les constats pertinents. Dans un deuxième temps, nous les apprécierons à la lumière du groupe des villes de 100 000 habitants et plus.

Les indicateurs de la situation financière de la Ville de 2014 comparés à ceux de 2009

La comparaison des ratios d'une année sur l'autre montre une amélioration de la santé financière de la Ville à plusieurs égards

8.57 Pour juger de la santé financière de la Ville, il faut mettre les ratios en relation les uns avec les autres afin d'obtenir une vision globale. La comparaison des ratios d'une année sur l'autre montre une amélioration de la santé financière de la Ville à plusieurs égards. D'abord, l'effort fiscal a diminué de 15,0 %, passant de 1,93 % en 2009 à 1,64 % en 2014. Le ratio de l'importance de la dette a diminué pour sa part de 15,4 %. La dette nette, qui représentait 3,11 % de la richesse foncière uniformisée en 2009, en constitue 2,63 % en 2014. Le ratio du service de la dette a également diminué de 3,9 %. Finalement, le ratio de la valeur des immobilisations, contrepartie de la dette nette, a diminué de 13,2 %, ce qui reflète une diminution de 27,9 % des acquisitions d'immobilisations pour la période.



Pour l'essentiel, l'amélioration de plusieurs ratios en 2014 tient à la croissance importante de la richesse foncière uniformisée de la Ville

8.58 Pour l'essentiel, l'amélioration de plusieurs ratios en 2014 tient à la croissance importante de la richesse foncière uniformisée de la Ville. Cette dernière, dénominateur de cinq indicateurs, a augmenté de 51,74 %. Elle est passée de 42 à 63,8 milliards de dollars. Cette croissance a contribué à diminuer le ratio, dont le dénominateur était la richesse foncière uniformisée, les données du numérateur n'ayant pas augmenté dans les mêmes proportions. Cette situation a eu un effet favorable pour trois ratios : l'endettement, le service de la dette et l'effort fiscal. Elle a eu l'effet inverse pour l'importance des immobilisations. Par ailleurs, on constate que le ratio de l'importance de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales par rapport aux revenus est passé de 3,14 % en 2009 à 1,16 % en 2014. Il s'agit d'une baisse importante, toutefois le ratio demeure positif, soit supérieur à l'équilibre budgétaire.

8.59 Selon le tableau 3, en comparant les rôles d'évaluation foncière uniformisée de 2009 et de 2014, on constate que Québec a une croissance de son rôle d'évaluation de 51,74 %. Cette croissance se situe au-dessus du quartile supérieur du groupe des villes de 100 000 habitants et plus. La croissance du rôle d'évaluation observée à Québec est donc forte. Le tableau ci-dessous présente la médiane et les quartiles de la croissance du rôle d'évaluation des villes de 100 000 habitants et plus. La médiane est la valeur au-dessus et au-dessous de laquelle se retrouvent respectivement 50 % des sujets observés. Dans la même logique, on retrouve sous le quartile supérieur 75 % des sujets, et sous le quartile inférieur, 25 % des sujets.

TABLEAU 3

Rôle d'évaluation foncière uniformisée de Québec, croissance de 2009 à 2014

Description	Québec	Villes de 100 000 habitants et plus		
	%	Quartile inférieur %	Médiane %	Quartile supérieur %
Rôle d'évaluation foncière	51,74	39,65	41,52	42,97
- Valeurs imposables	56,86	40,30	42,3	45,8
- Valeurs non imposables	12,68	20,83	24,95	29,5



8.60 Le tableau 4 présente les résultats des indicateurs pour les deux années.

TABLEAU 4

Indicateurs de la situation financière de la Ville de Québec

Indicateurs	2014 %	2009 %	Croissance (décroissance) %
<i>Durabilité</i>			
Importance de la dette nette / R.F.U.*	2,63	3,11	(15,4) Favorable
Importance de la valeur des immobilisations / R.F.U.*	7,00	8,07	(13,2) Défavorable
Importance de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales / revenus	1,16	3,14	(63,0) Défavorable
<i>Flexibilité</i>			
Importance de l'effort fiscal / R.F.U.*	1,64	1,93	(15,0) Favorable
Importance de l'excédent accumulé de fonctionnement / revenus	17,95	13,93	28,9 Favorable
Importance du service de la dette / R.F.U.*	0,49	0,51	(3,9) Favorable
Importance des acquisitions d'immobilisations / R.F.U.*	0,67	0,93	(27,9) Défavorable
<i>Vulnérabilité</i>			
Importance des compensations tenant lieu de taxes / revenus	8,05	9,91	(18,8) Favorable
Importance des revenus de transfert / revenus	6,90	9,61	(28,2) Favorable

*Richesse foncière uniformisée



Comparaison avec les villes de 100 000 habitants et plus

8.61 Ce n'est pas tout de calculer les ratios, il faut savoir les apprécier avec justesse. De nombreux chercheurs du domaine de l'évaluation de la situation financière recommandent de recourir pour ce faire à l'étalonnage (benchmarking), une méthode qui conduit à des résultats concrets. Elle permet de mettre en perspective les ratios qui mesurent un volet ou l'autre de la santé financière. Il faut rappeler qu'il existe peu de normes reconnues et généralement acceptées en ce qui concerne les principaux éléments de la santé financière d'un gouvernement. Par exemple, quel est le niveau d'excédent de fonctionnement souhaitable pour une ville ou son niveau raisonnable d'effort fiscal? Il est difficile de répondre à de telles questions de façon absolue.

L'important est que l'on en prenne conscience et que les élus prennent leurs décisions en toute connaissance de cause

8.62 L'étalonnage propose une démarche pour apprécier ces éléments à l'aide de comparaisons. Si on constate, par exemple, que l'effort fiscal d'une ville est parmi les plus élevés du groupe auquel on la compare, elle devra se questionner et expliquer pourquoi il en est ainsi. De bonnes raisons peuvent justifier cet état de fait. L'objectif de nos travaux n'est pas d'expliquer le pourquoi de la santé financière de la Ville ou de prendre position. Cela n'est pas le rôle du vérificateur général. L'important est que l'on en prenne conscience et que les élus prennent leurs décisions en toute connaissance de cause.

La comparer à ce groupe de villes, pour détecter ses points forts et ses points faibles, est tout à fait justifiable

8.63 Certains pourraient vouloir considérer la Ville de Québec comme un cas unique et, à ce titre, incomparable. Chaque ville pourrait à la limite tenir un tel discours et il n'y aura jamais de comparaison parfaite. Il est vrai qu'à certains égards, la Ville de Québec se distingue, mais sur d'autres plans, elle ressemble à des villes de grande taille par le fait qu'elle a des responsabilités semblables et un même encadrement légal. Depuis 2002, il y a au Québec 9 villes¹⁴ de plus de 100 000 habitants et la Ville de Québec vient au deuxième rang. La comparer à ce groupe de villes, pour détecter ses points forts et ses points faibles, est tout à fait justifiable. C'est grâce à de telles comparaisons que la Ville peut mieux saisir la position relative de sa santé financière.

8.64 Pour mieux comprendre et apprécier la santé financière de la Ville de Québec, nous comparerons ses indicateurs de durabilité, de flexibilité et de vulnérabilité 2009 à 2014 avec ceux du groupe des villes québécoises de plus de 100 000 habitants. Cette comparaison permettra de situer l'état de ses finances par rapport aux autres grandes villes du Québec. Cette comparaison

14. En 2010, le nombre des plus grandes villes au Québec de plus de 100 000 habitants est passé à 10 par l'ajout de la Ville de Terrebonne.



se fera à partir des médianes et quartiles supérieurs et inférieurs du groupe de comparaison. Comme nous l'avons dit précédemment, la médiane est la valeur au-dessus et au-dessous de laquelle se retrouvent respectivement 50 % des sujets observés. Dans la même logique, on retrouve sous le quartile supérieur 75 % des sujets, et sous le quartile inférieur, 25 % des sujets.

La santé financière d'une ville est le résultat de décisions passées, récentes, comme lointaines

8.65 La santé financière d'une ville est le résultat de décisions passées, récentes, comme lointaines. La dette nette est au cœur de sa santé financière. Comme les villes ne peuvent légalement déclarer un déficit, c'est-à-dire un excédent des charges sur les revenus, leur dette nette est principalement liée à l'acquisition de biens en capital ou d'infrastructures. On doit donc comprendre que la valeur des immobilisations est la contrepartie de la dette nette, comme nous l'avons dit précédemment. Les graphiques suivants présentent par ratios, le résultat de la comparaison de la Ville avec les villes de 100 000 habitants et plus.

Durabilité

La Ville de Québec a vu sa dette nette se stabiliser depuis 2012

8.66 Les trois indicateurs de la durabilité financière des villes sont l'importance de la dette nette de l'administration municipale, l'importance de la valeur des immobilisations et l'importance de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales. La Ville de Québec a vu sa dette nette se stabiliser depuis 2012 comparativement aux autres villes de 100 000 habitants et plus. Son endettement est passé entre le quartile supérieur et la médiane pour les années 2012 et 2013. En 2014, le ratio a rejoint de nouveau le quartile supérieur dû à des acquisitions d'immobilisations. Pour leur part, les actifs immobilisés de la Ville sont demeurés au niveau du quartile supérieur. Son excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales, qui se situait au quartile supérieur en début de période, a chuté en deçà du quartile inférieur. Voyons plus spécifiquement les résultats de chacun des indicateurs.

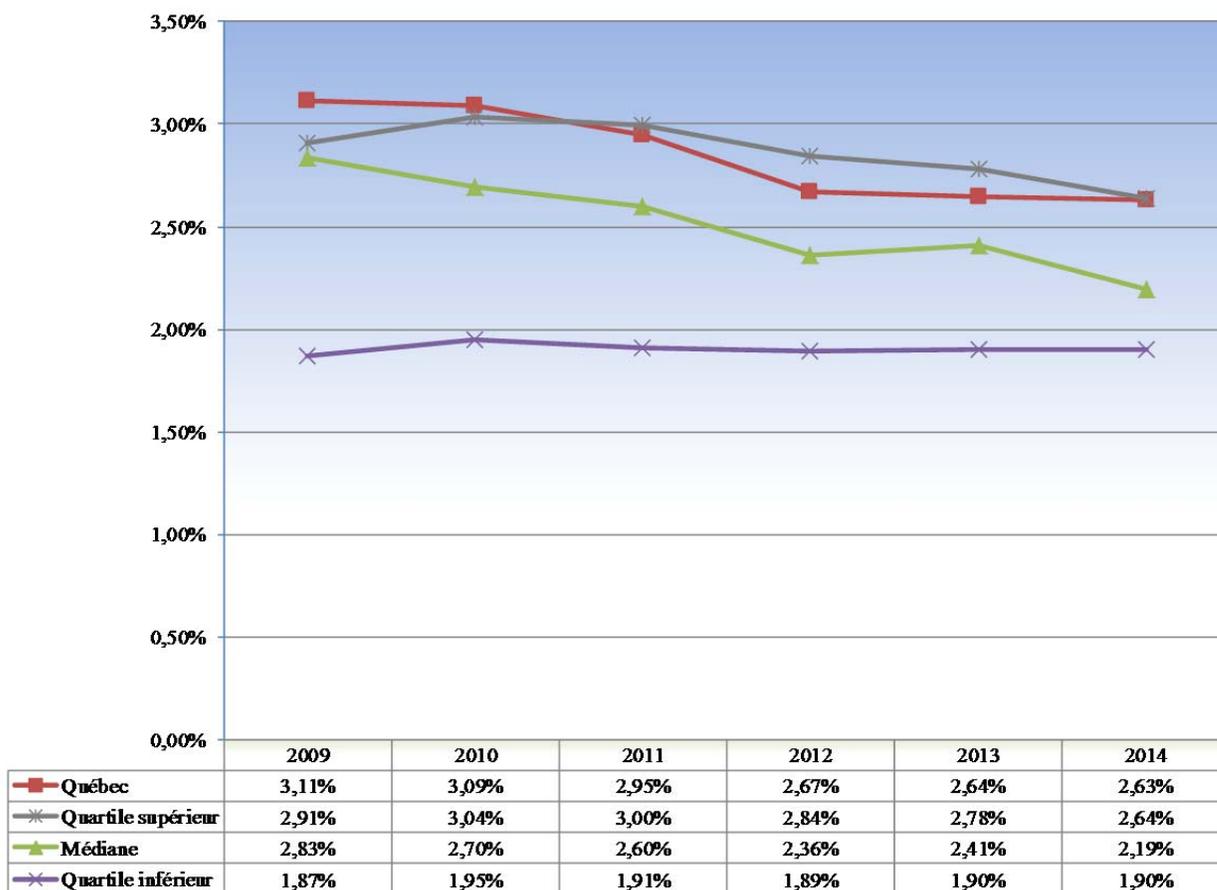
Importance de la dette nette de l'administration municipale

8.67 Le graphique 1 indique le pourcentage de la dette nette par rapport à la richesse foncière uniformisée de la Ville de Québec comparé aux villes de 100 000 habitants et plus. En 2009, le pourcentage de la dette nette de la Ville se situait au-dessus du quartile supérieur, soit 3,11 % de sa richesse foncière. Toutefois, l'endettement relatif de la Ville s'est amélioré puisque sa position relative est passée du quartile supérieur à une position entre le quartile supérieur et la médiane pour les années 2012 et 2013, comme on peut le constater au graphique 1. Toutefois, en 2014, nous constatons que le ratio de la dette nette se situe au niveau du quartile supérieur, ce qui est en lien avec les acquisitions d'immobilisations.



GRAPHIQUE 1

Importance de la dette nette de l'administration municipale Dette nette / R.F.U.¹⁵



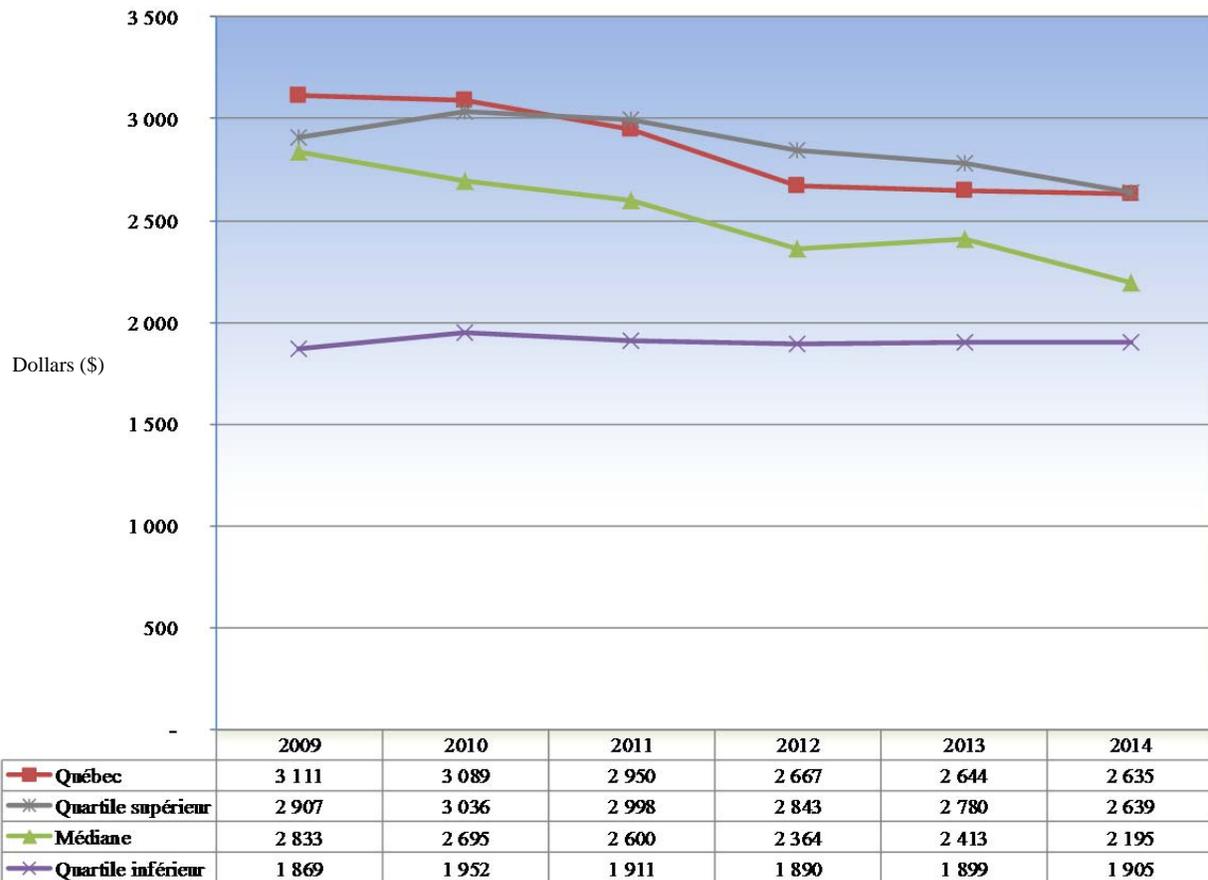
8.68 Comme présenté au graphique 2, la dette nette par tranche de 100 000 \$ de R.F.U. représente 2 635 \$. Ainsi, à Québec au 31 décembre 2014, pour une maison unifamiliale moyenne (280 000 \$) et une copropriété moyenne (230 000 \$), cela correspond à une dette nette de 7 378 \$ et 6 061 \$ respectivement.

15. Pour tous les graphiques du chapitre, l'année 2014 exclut la Ville de Terrebonne, puisque son rapport financier n'était pas disponible à la rédaction de ce chapitre.



GRAPHIQUE 2

Valeur de la dette nette par 100 000 \$ de R.F.U.

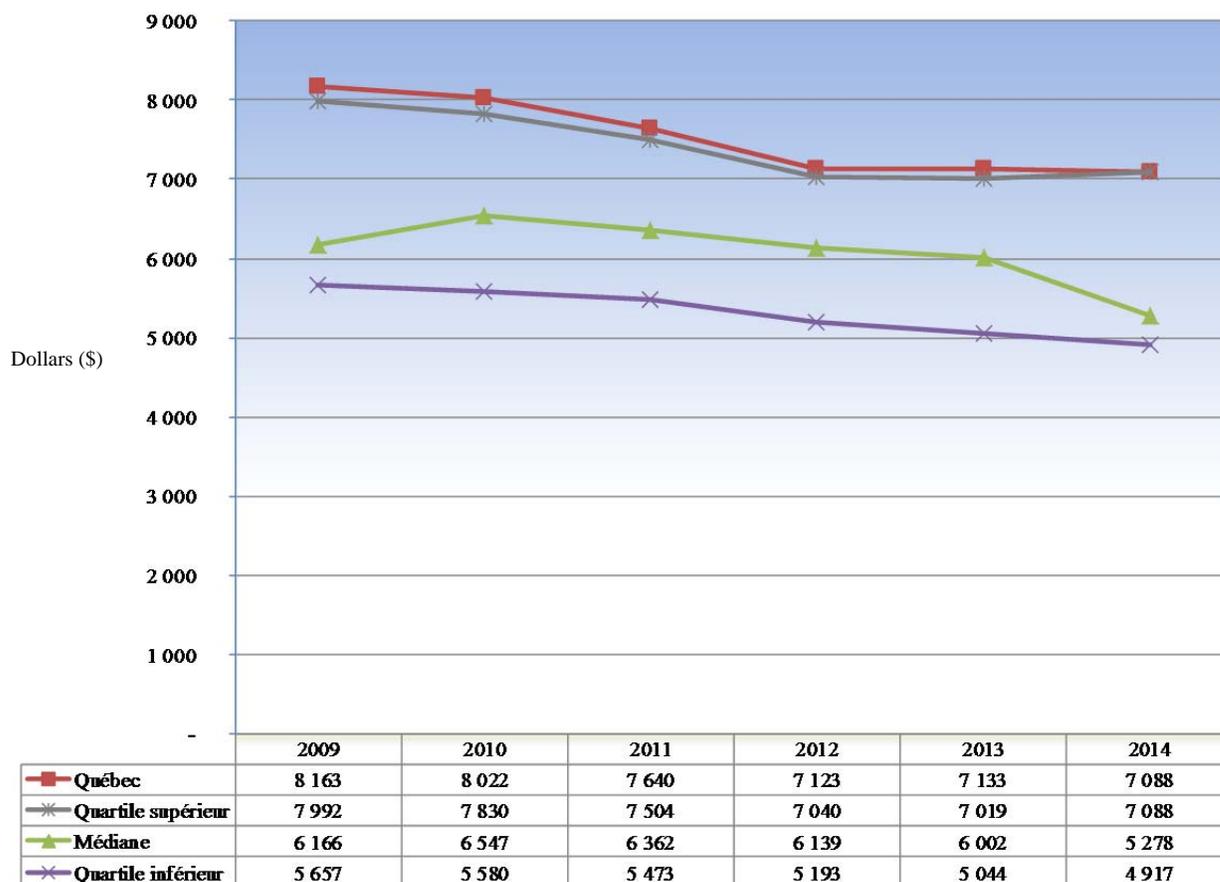


8.69 Il faut, en contrepartie, regarder aussi ce que la Ville possède à titre d'actifs non financiers, ce qui correspond principalement à la valeur comptable nette des immobilisations. Ainsi, à Québec au 31 décembre 2014, les actifs non financiers représentent 7 088 \$ par tranche de 100 000 \$ de R.F.U., tel que montré au graphique 3. Ce qui veut dire que pour une maison unifamiliale moyenne (280 000 \$) et une copropriété moyenne (230 000 \$), ceci correspond à des actifs non financiers de 19 846 \$ et 16 302 \$ respectivement.



GRAPHIQUE 3

Actifs non financiers par 100 000 \$ de R.F.U.



Un contribuable qui acquiert un immeuble à Québec acquiert davantage d'actifs non financiers que de dette nette

8.70 Selon le tableau 5, le croisement des deux calculs indique que pour chaque tranche de 100 000 \$ de R.F.U., il y a une dette nette de 2 635 \$ par rapport à des actifs non financiers de 7 088 \$. Ainsi, un contribuable qui acquiert un immeuble à Québec acquiert davantage d'actifs non financiers que de dette nette, ce qui correspond à un excédent accumulé de 4 453 \$. Le quartile supérieur des villes de 100 000 habitants et plus pour l'année 2014 correspond à un montant de 4 453 \$.



TABLEAU 5

Excédent accumulé par tranche de 100 000 \$ / R.F.U.

	Ville de Québec \$	Quartile supérieur \$	Médiane \$	Quartile inférieur \$
Actifs non financiers	7 088	7 088	5 278	4 917
Dettes nettes	2 635	2 639	2 195	1 905
Excédent accumulé	4 453	4 453 ¹⁶	3 832 ¹⁸	3 373 ¹⁸

Importance de la valeur des immobilisations

8.71 Pour apprécier l'indicateur de la dette nette, il faut pousser l'analyse un peu plus loin en prenant en compte le poste « Actifs non financiers ». Ce poste comprend, pour l'essentiel, les immobilisations de la Ville. La dette nette de la Ville est la contrepartie de la valeur des immobilisations. Le graphique 4 indique la valeur des immobilisations par rapport à la richesse foncière uniformisée.

La Ville est parmi les villes ayant le plus d'actifs immobilisés pour la période à l'étude

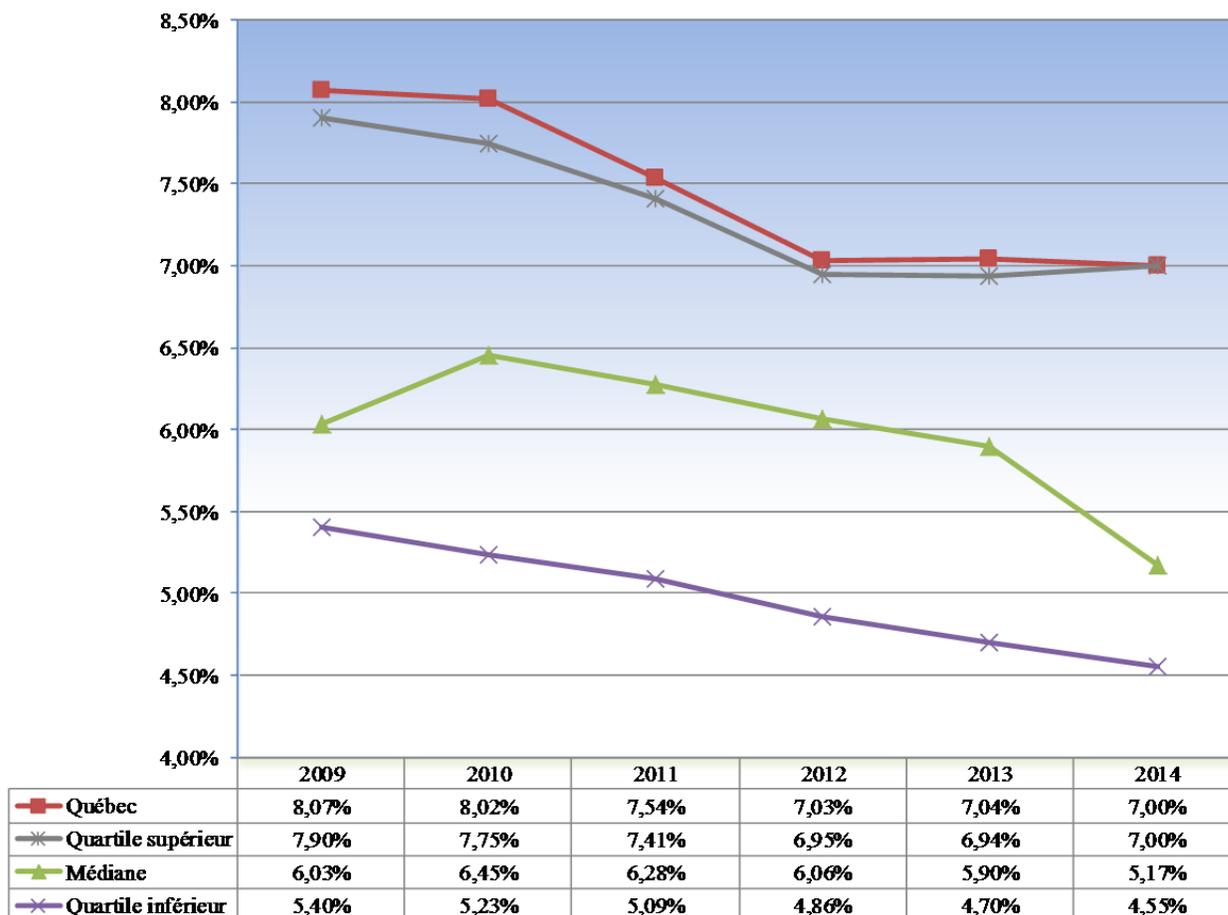
8.72 La Ville est parmi les villes ayant le plus d'actifs immobilisés pour la période à l'étude. En effet, son ratio se situe chaque année légèrement au-dessus du quartile supérieur, à l'exception de 2014 où son ratio correspond à celui du quartile supérieur. En 2009, le pourcentage de la Ville était de 8,07 %, alors que le ratio du quartile supérieur du groupe de comparaison était de 7,90 %. En 2014, son ratio est le même que celui du quartile supérieur et se situe à 7,00 %.

16. La statistique de l'excédent accumulé n'est pas le résultat de la soustraction des statistiques équivalentes des actifs non financiers et de la dette nette, en raison du fait que les villes constituant chaque groupe peuvent être différentes.



GRAPHIQUE 4

Importance de la valeur des immobilisations Immobilisations / R.F.U.



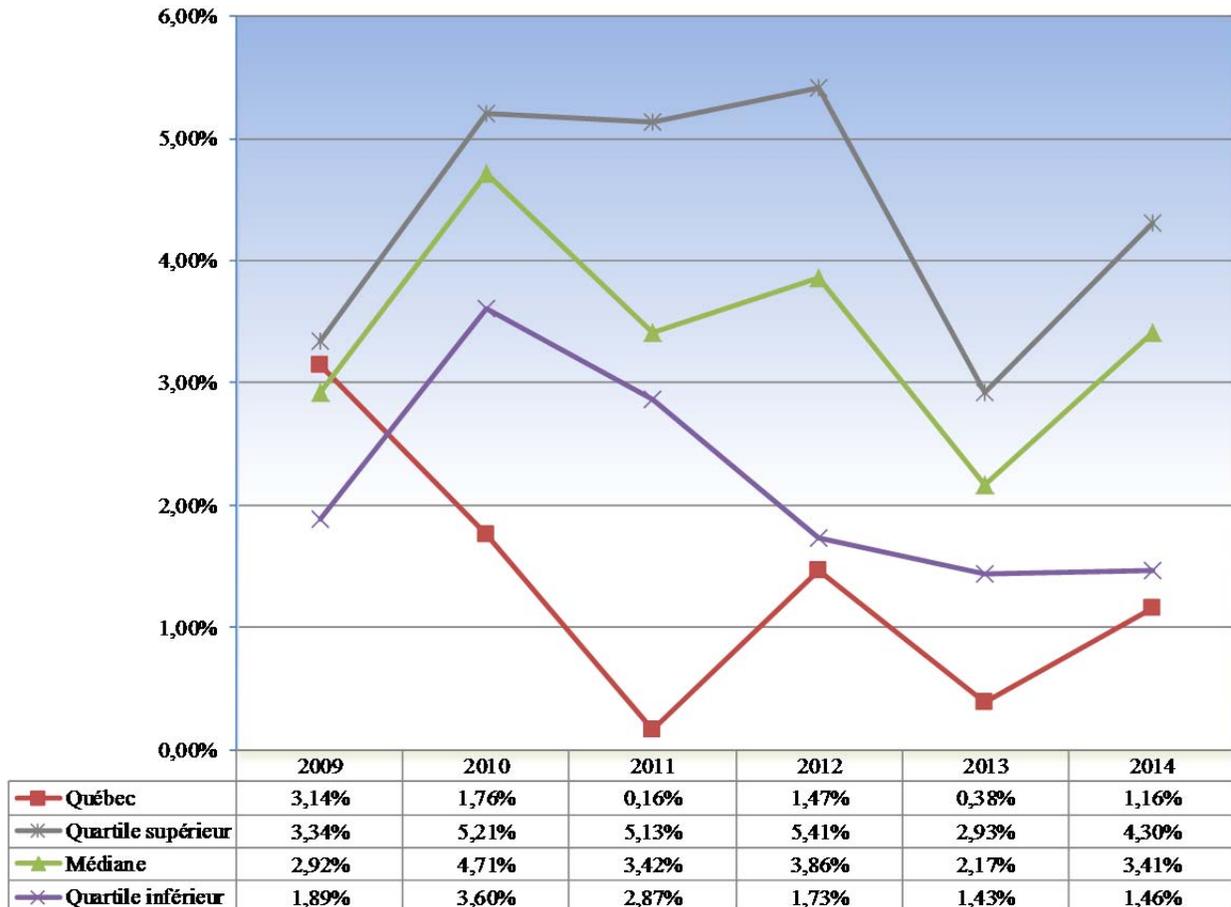
Importance de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales

8.73 Le graphique 5 indique le pourcentage de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales par rapport aux revenus de la Ville, comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. Celui de la Ville est passé de 3,14 % en 2009 à 1,16 % en 2014. Nous constatons que si elle était au niveau du quartile supérieur pour la première année de la période, toutes les autres années elle se situe en bas du quartile inférieur. La Ville est donc parmi les villes qui déclarent le moins d'excédents annuels. Comme mentionné précédemment, les villes ont l'obligation de présenter un budget équilibré, par conséquent un excédent de 2 % peut-être considéré comme raisonnable.



GRAPHIQUE 5

Importance de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales Excédent annuel de fonctionnement / Revenus



Flexibilité

8.74 Les quatre indicateurs retenus pour mesurer la flexibilité financière de la municipalité sont l'importance de l'effort fiscal, l'importance de l'excédent accumulé de fonctionnement, l'importance du service de la dette et l'importance des acquisitions d'immobilisations.

La Ville a un effort fiscal et un service de la dette parmi les plus élevés

8.75 Comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus, la Ville a un effort fiscal et un service de la dette parmi les plus élevés. De plus, elle fait beaucoup d'acquisitions d'immobilisations. Par ailleurs, elle a un excédent accumulé de fonctionnement au tour de la médiane du groupe de comparaison. Voyons plus spécifiquement les résultats de chacun des indicateurs.



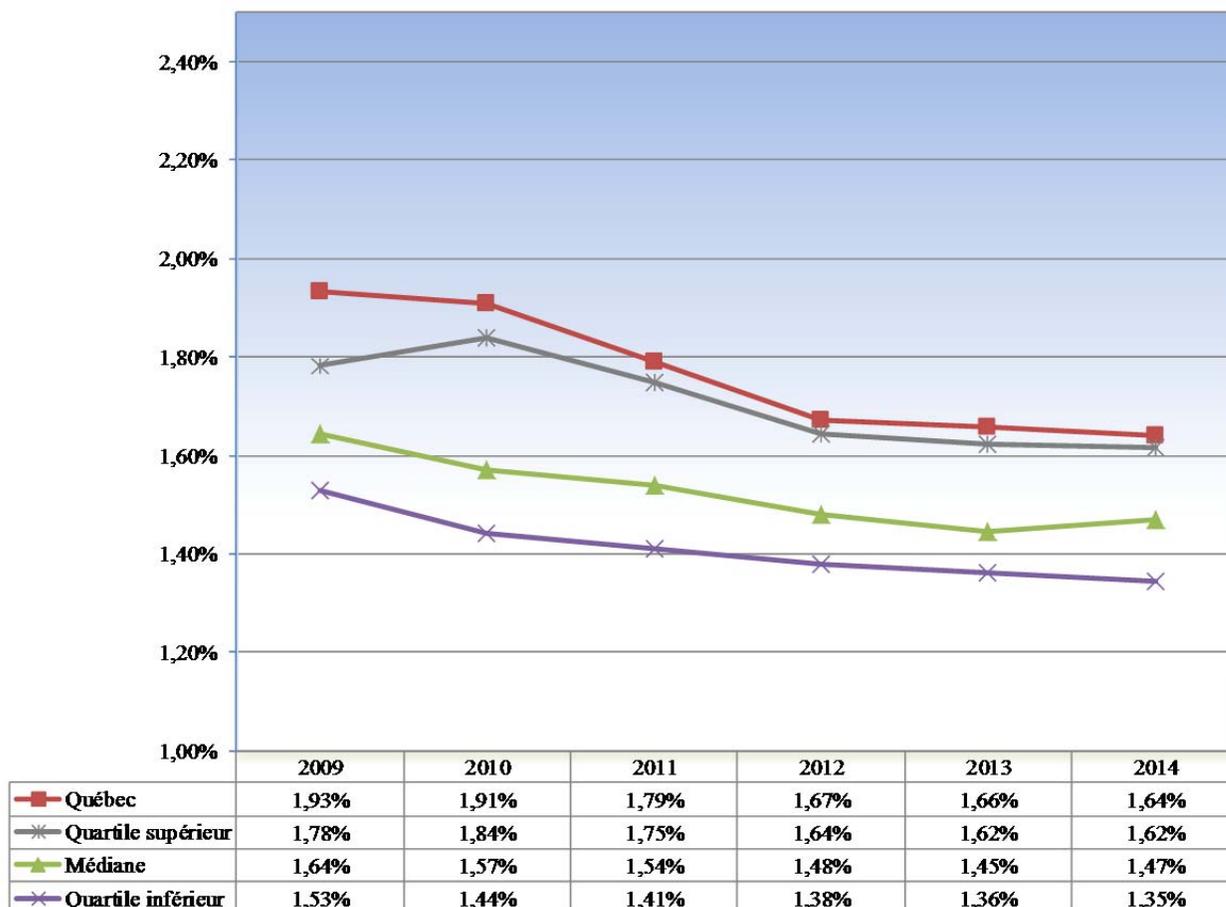
Importance de l'effort fiscal des contribuables

Elle est parmi les villes exigeant le plus grand effort fiscal tout au cours de la période

8.76 Le graphique 6 indique le pourcentage des taxes et des compensations tenant lieu de taxes par rapport à la richesse foncière uniformisée de la Ville, comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. Elle est parmi les villes exigeant le plus grand effort fiscal tout au cours de la période. En 2009, le pourcentage de la Ville était de 1,93 % alors que le pourcentage du quartile supérieur était de 1,78 %. Même si, au cours de la période, l'écart entre le pourcentage du quartile supérieur et celui de la Ville est plus faible, il n'en demeure pas moins que le pourcentage de la Ville a toujours été au-dessus du quartile supérieur. En 2014, la Ville a un pourcentage de 1,64 % alors que celui du quartile supérieur est de 1,62 %.

GRAPHIQUE 6

Importance de l'effort fiscal des contribuables Revenus taxes et tenant lieu de taxes / R.F.U.



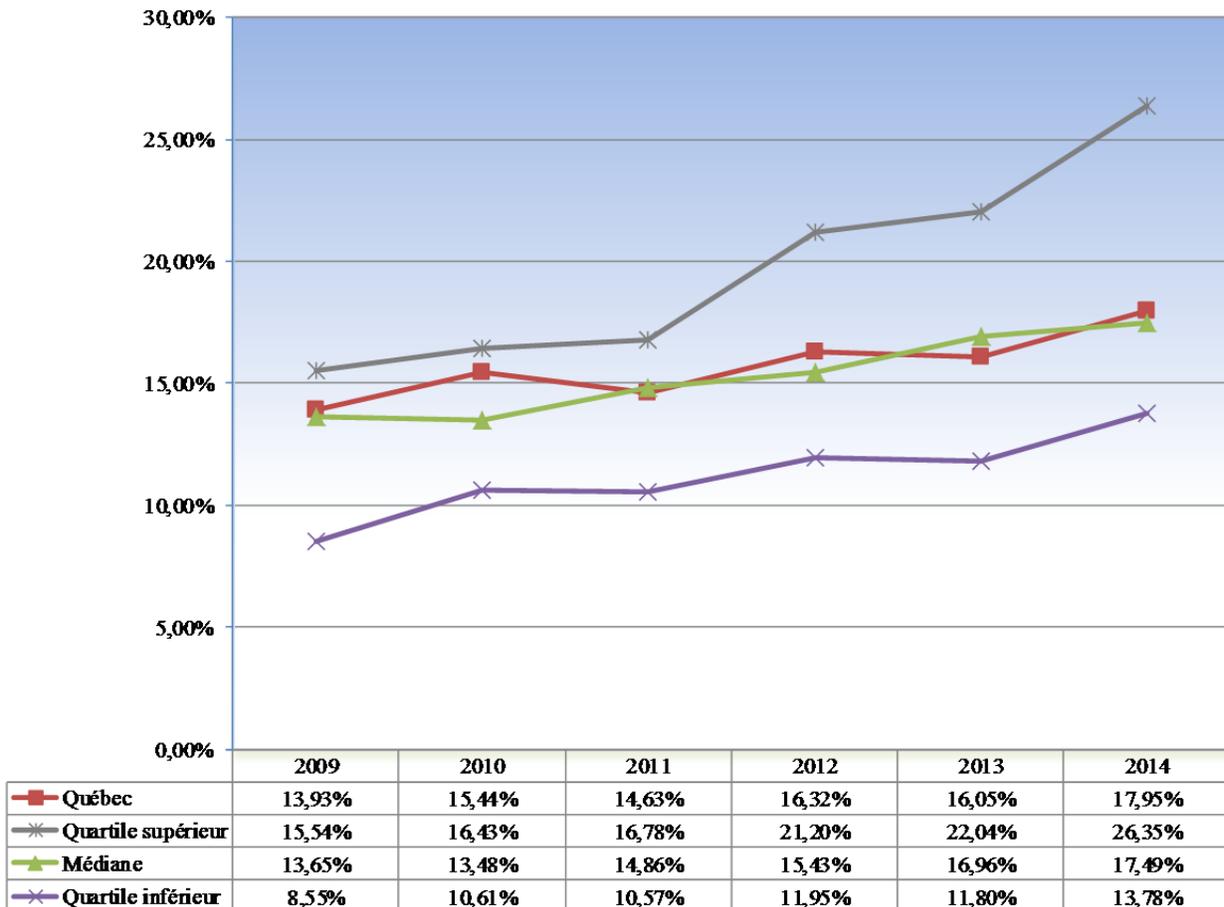


Importance de l'excédent accumulé de fonctionnement

8.77 Le graphique 7 indique le pourcentage de l'excédent accumulé de fonctionnement, affecté ou non, par rapport aux revenus de la Ville, comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. Pour toutes les années de la période, elle se situe généralement autour de la médiane du groupe. En 2009, le pourcentage de la Ville était de 13,93 %, alors que celui de la médiane était de 13,65 %. En 2014, elle a un pourcentage de 17,95 % alors que la médiane du groupe est de 17,49 %.

GRAPHIQUE 7

**Importance de l'excédent accumulé de fonctionnement
Excédent accumulé de fonctionnement / Revenus**



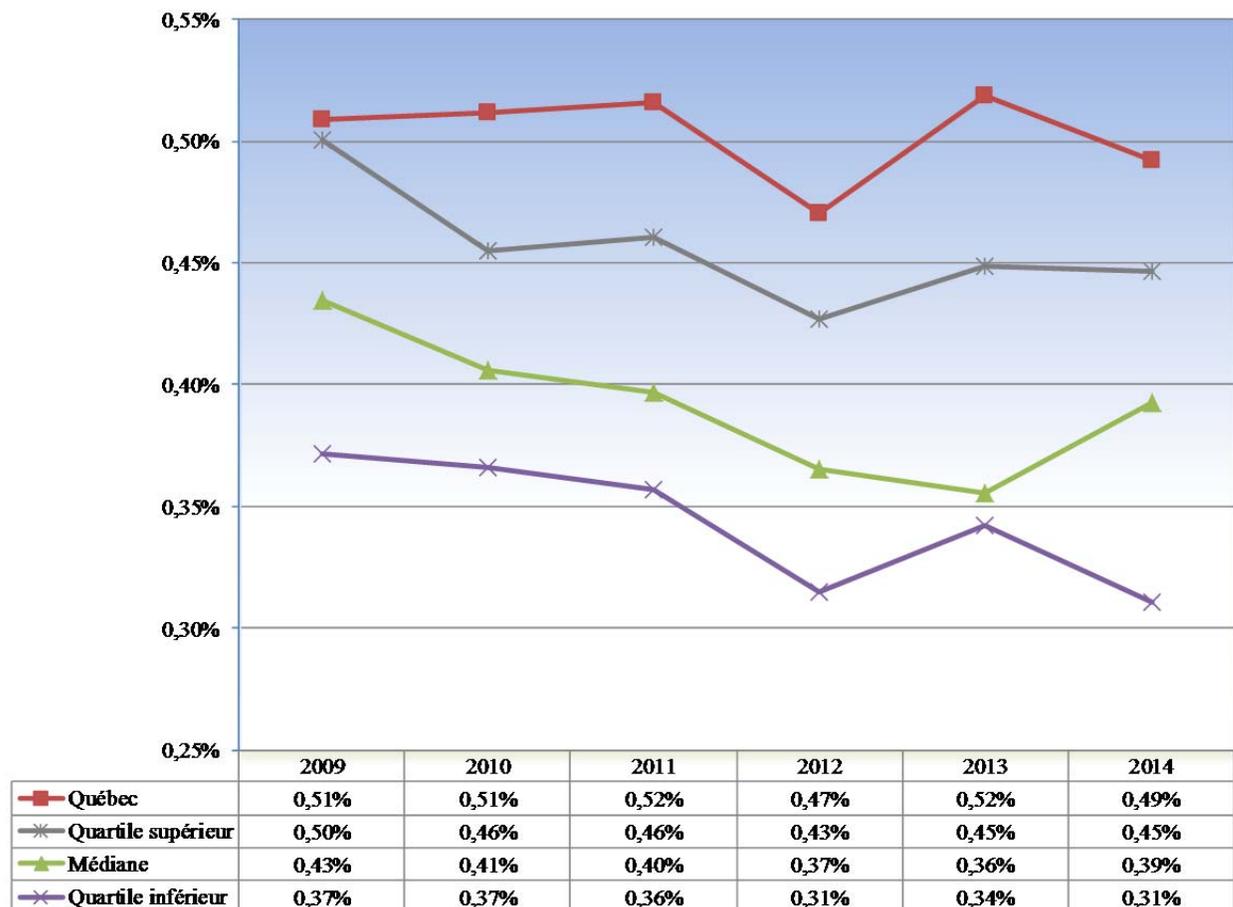


Importance du service de la dette

8.78 Le graphique 8 indique le pourcentage du service de la dette par rapport à la richesse foncière uniformisée, comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. Le service de la dette comprend les frais financiers et le remboursement du capital. Pour toutes les années de la période, la Ville est parmi les villes qui ont un pourcentage du service de la dette plus élevé du groupe de comparaison, soit au-delà du quartile supérieur. Ce pourcentage élevé s'explique notamment par le remboursement de la dette. En 2009, le pourcentage du service de la dette de la Ville était de 0,51 % alors que le pourcentage du quartile supérieur était de 0,50 %. Si, pour cette année, l'écart était faible, pour les autres années, cet écart a augmenté. En 2014, le pourcentage du quartile supérieur est de 0,45 % et celui de la Ville est 0,49 %.

GRAPHIQUE 8

Importance du service de la dette Service de la dette / R.F.U.



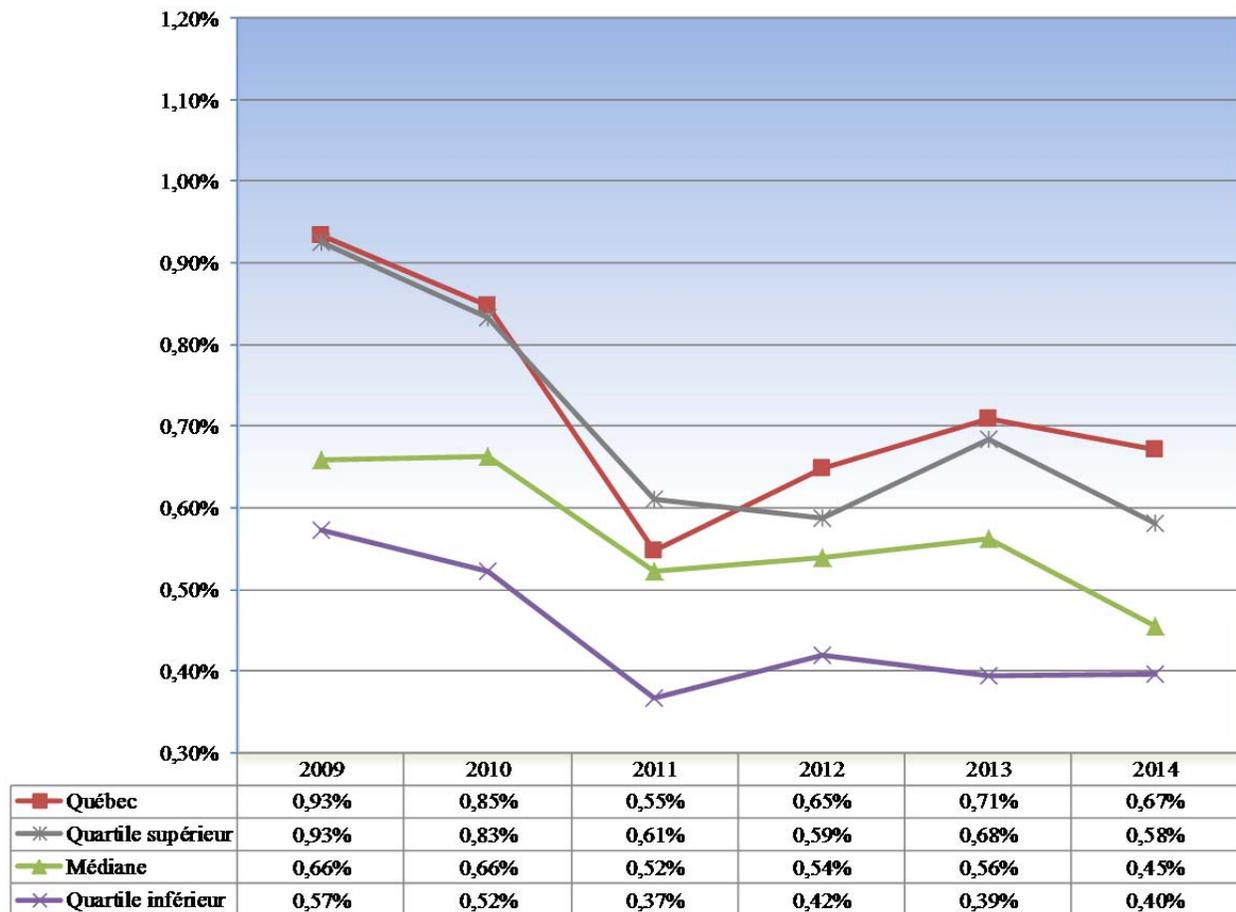


Importance des acquisitions d'immobilisations

8.79 Le graphique 9 indique le pourcentage des acquisitions d'immobilisations annuelles par rapport à la richesse foncière uniformisée, comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. Pour cinq des six années, la Ville était parmi les villes ayant fait le plus d'acquisitions d'immobilisations. En 2014, le pourcentage de la Ville est supérieur au quartile supérieur soit de 0,67 % par rapport à 0,58 %, en partie en raison du projet d'amphithéâtre multifonctionnel.

GRAPHIQUE 9

Importance des acquisitions d'immobilisations
Acquisitions d'immobilisations / R.F.U.





Vulnérabilité

8.80 Les deux indicateurs de vulnérabilité financière sont l'importance des revenus provenant de compensations tenant lieu de taxes et l'importance des revenus de transfert. Pour les deux indicateurs, la Ville a les pourcentages les plus élevés parmi les villes de 100 000 habitants et plus et est donc plus vulnérable. Voyons plus spécifiquement les résultats de chacun des indicateurs.

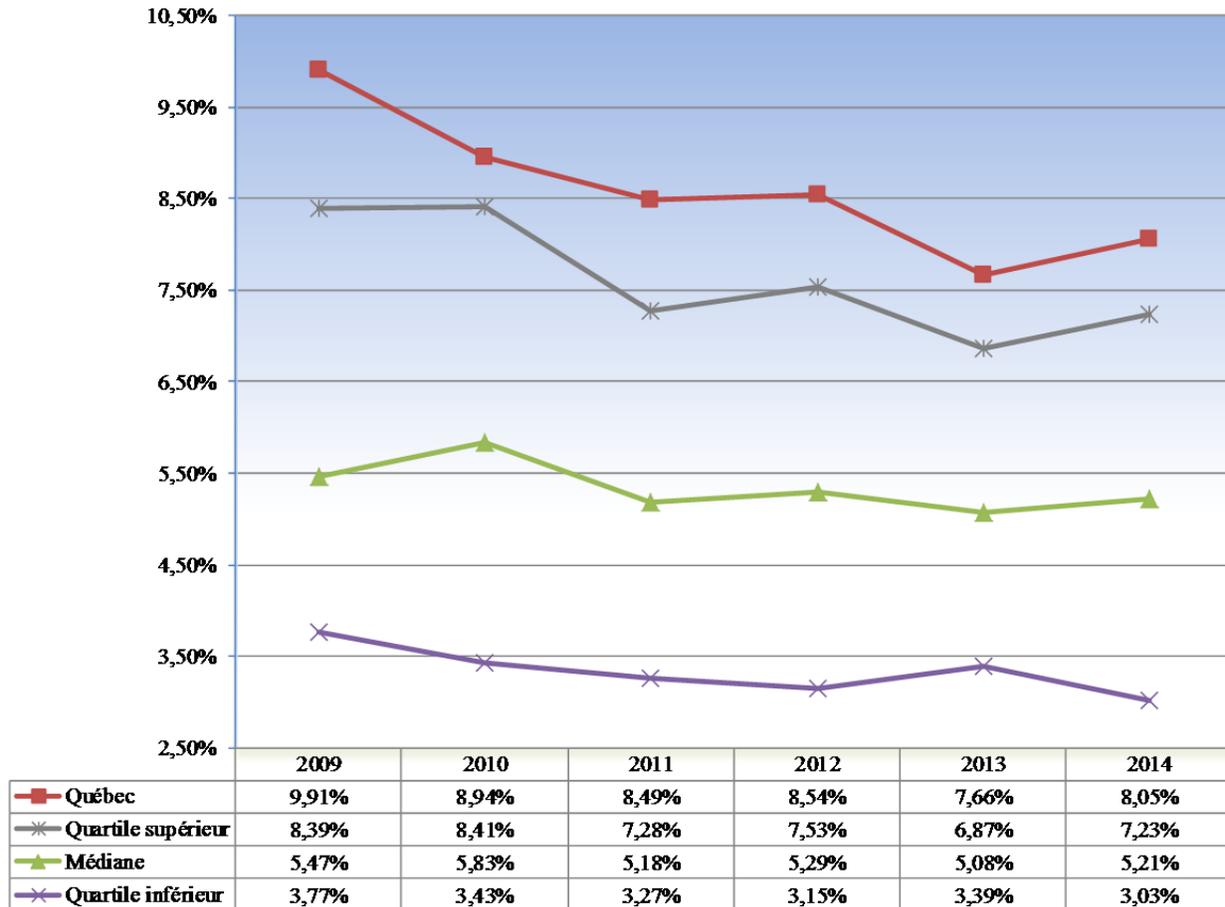
Importance des compensations tenant lieu de taxes

8.81 Le graphique 10 indique le pourcentage des revenus tenant lieu de taxes de la Ville comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. Elle se situe, pour la période à l'étude, parmi les villes qui ont les pourcentages les plus élevés. En 2014, le pourcentage de la Ville est de 8,05 %, alors que le pourcentage du quartile supérieur est de 7,23 %.



GRAPHIQUE 10

**Importance des compensations tenant lieu de taxes
Tenant lieu de taxes / Revenus**



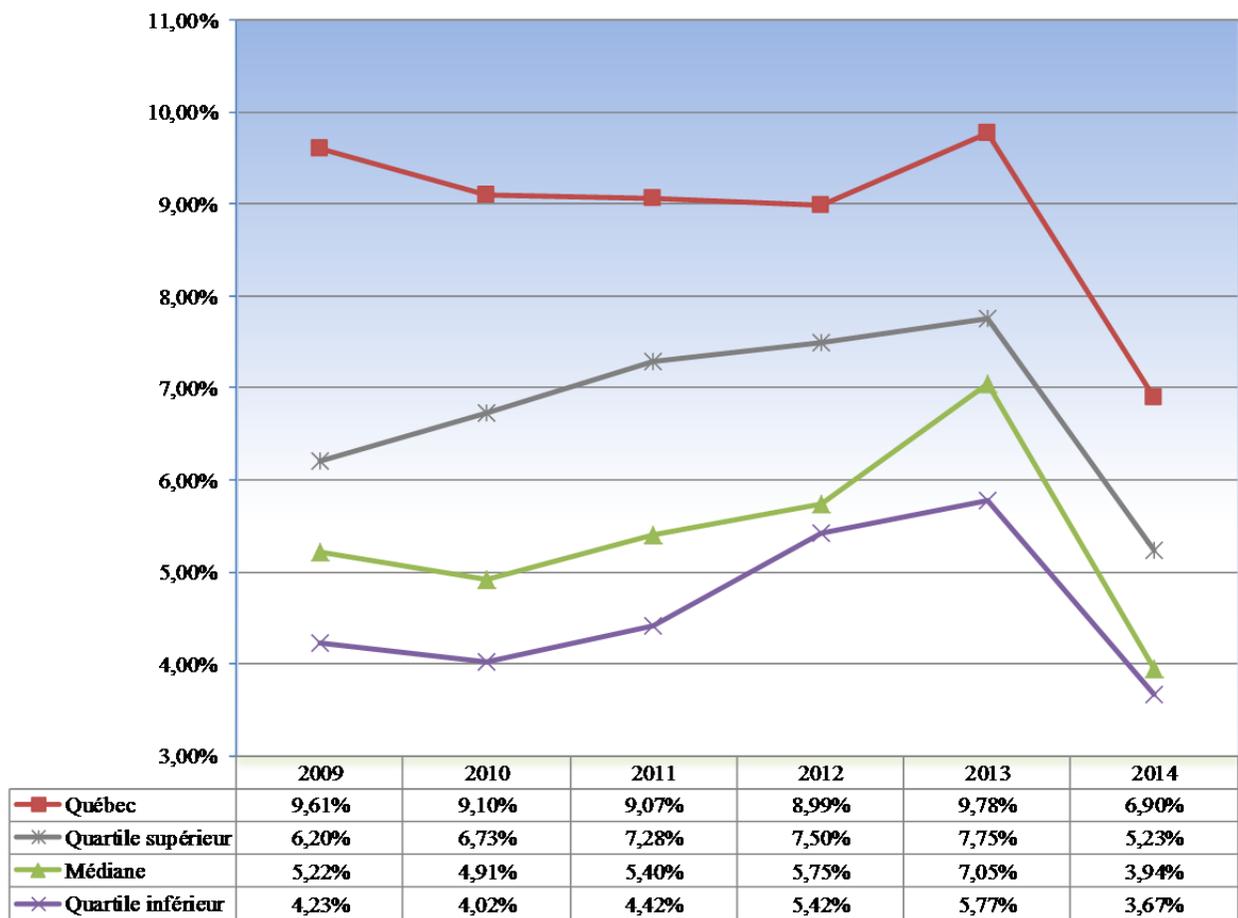


Importance des revenus de transfert

8.82 Le graphique 11 indique le pourcentage des revenus de transfert de la Ville comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. Comme au titre des compensations tenant lieu de taxes, elle se situe parmi les villes qui ont les pourcentages les plus élevés pour la période à l'étude. En 2014, le pourcentage de la Ville est de 6,90 %, alors que le pourcentage du quartile supérieur est de 5,23 %.

GRAPHIQUE 11

Importance des revenus de transfert Revenus de transfert / Revenus





Conclusion générale

8.83 En guise de conclusion, nous ferons un résumé de la situation financière de la Ville de Québec. En effet, la santé financière de celle-ci est conditionnée par ses choix et, à cet égard, elle se distingue de celle des villes de 100 000 habitants et plus. Elle a une valeur en immobilisations au quartile supérieur pour la période à l'étude. Le ratio de l'importance des acquisitions annuelles d'immobilisations place celle-ci parmi les villes qui en ont fait le plus. La Ville affiche par conséquent une dette nette élevée. Toutefois, à partir de 2011, le ratio de l'importance de l'endettement a diminué graduellement pour se retrouver en 2012 et 2013 entre la médiane et le quartile supérieur des villes de 100 000 habitants et plus. En 2014, le ratio est de nouveau au quartile supérieur en raison principalement d'acquisitions d'immobilisations. Il est donc logique que le service de la dette soit élevé au cours de la période puisque ce poste comprend le remboursement de sa dette.

8.84 Ce constat indique que les élus ont choisi d'investir proportionnellement plus dans les immobilisations, notamment les infrastructures, que les autres villes. La mise à niveau accélérée de ses infrastructures, en plus d'améliorer la qualité des services rendus aux citoyens, lui permettra de transférer aux générations futures des équipements municipaux de valeur.

La Ville a une moins grande flexibilité financière que les autres villes étant donné qu'elle impose déjà à ses contribuables un effort fiscal supérieur

8.85 Toutefois, la Ville a une moins grande flexibilité financière que les autres villes étant donné qu'elle impose déjà à ses contribuables un effort fiscal supérieur. À l'avenir, il lui serait plus difficile de l'augmenter. Elle dispose d'un excédent accumulé de fonctionnement équivalant à la médiane des villes de comparaison. Elle n'a donc cependant pas un coussin financier supérieur aux villes de comparaison pour atténuer, à court terme, des hausses de coûts.

Son statut de capitale rend la Ville plus vulnérable que les autres villes de comparaison

8.86 Son statut de capitale rend la Ville plus vulnérable que les autres villes de comparaison. Elle dépend, en effet, dans une plus large mesure, des décisions du gouvernement du Québec. La proportion des revenus de transfert et celle des compensations tenant lieu de taxes y sont nettement plus importantes.



Recommandation

8.87 À la lumière des résultats de notre analyse, nous avons recommandé que l'Administration :

- applique les énoncés de pratiques recommandées PR-1 et PR-4 de Comptables Professionnels Agréés du Canada, plus spécifiquement :
 - qu'elle présente l'état de ses finances à l'aide des indicateurs du modèle développé par CPA Canada :
 - qu'elle divulgue l'information sur au moins cinq années,
 - qu'elle compare ses indicateurs avec ceux des villes de 100 000 habitants et plus,
 - qu'elle explique l'évolution, positive ou négative, de l'état de ses finances et l'emploi en relation avec les différentes politiques de gestion financière adoptées par le conseil;
 - qu'elle traite des grandes catégories d'actifs financiers et de leur évolution dans le temps;
 - qu'elle traite des différents passifs et de leur évolution dans le temps ainsi que les conditions générales prévues aux contrats d'emprunt.

Commentaires du Service des finances, en date du 20 juillet 2015

« La reddition de comptes financière effectuée par la Ville démontre l'adéquation entre les prévisions budgétaires adoptées et les résultats financiers obtenus. Afin de la rendre accessible à tous, elle est présentée sous la forme avec laquelle le budget est adopté. Elle suit le cadre financier adopté par la Ville et son plan de gestion de la dette visant une diminution de cette dernière à compter de 2016. Ce mode de présentation ne permet cependant pas de comparaison avec d'autres villes.

Le modèle de reddition de comptes de CPA Canada sur l'état des finances publiques adapté pour les municipalités est un modèle intéressant sans toutefois être une norme à appliquer. Il s'agit d'informations complémentaires à la reddition de comptes financière déjà déposée par la Ville. Le modèle de CPA Canada est présenté sur la base des états financiers vérifiés, permettant ainsi une comparaison avec d'autres villes.



Nous trouvons intéressant de préparer un document présentant la santé financière de la Ville suivant le modèle suggéré par CPA Canada. Ce dernier pourrait être produit à compter de l'automne 2016, soit pour l'exercice financier s'étant terminé le 31 décembre 2015. Cet exercice serait effectué en complément de la reddition de comptes actuellement produite par la Ville et permettrait une comparaison avec d'autres villes. »



CHAPITRE

9

Subventions annuelles de 100 000 \$ et plus versées à des personnes morales



	PAGE
MISE EN CONTEXTE	233
Définitions	233
RÉSULTATS	234

MISE EN CONTEXTE

9.1 Comme 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.

9.2 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.

9.3 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

9.4 Aux fins de nos travaux, nous avons utilisé les définitions suivantes :

Subvention inconditionnelle

9.5 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

9.6 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

9.7 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

9.8 Conformément à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons pris connaissance des états financiers de 57 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.

9.9 En date du 20 juillet 2015, sur les 57 organismes concernés, 56 ont remis des états financiers vérifiés.

9.10 Un seul, 2946-4955 Québec inc., nous a remis des états financiers n'ayant pas fait l'objet d'un audit.



CHAPITRE

10

Suivi des recommandations



	PAGE
OBJECTIF ET PORTÉE DU SUIVI	239
CONCLUSION GÉNÉRALE	239
Gestion de l'entretien du matériel roulant au Réseau de transport de la Capitale	241

OBJECTIF ET PORTÉE DU SUIVI

10.1 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 les déclarations des gestionnaires et le caractère raisonnable de celles-ci.

10.2 Cette année, nos suivis ont porté sur les recommandations formulées dans le rapport annuel de 2011, tomes 1 et 2.

CONCLUSION GÉNÉRALE

10.3 Le tableau 1 fait état des activités vérifiées, du nombre de recommandations dont elles font l'objet et de leur prise en compte par l'Administration.

TABLEAU 1

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
Mise en action du plan d'affaires du Service du développement économique	6	4	2	67
Processus d'ouverture de rues	5	4	1	80
Gestion des changements climatiques	26	18	8	69
Gouvernance, outils financiers, contrôle et reddition de comptes à l'Office du tourisme de Québec	11	11	-	100



TABLEAU 1 (SUITE)

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
Gestion des grands projets d'infrastructures	7	6	1	86
Gestion de la dette et de la trésorerie	4	4	-	100
Aide financière accordée par la Ville à des particuliers ou à des organismes	37	28	9	76
Mesures d'imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières	9	8	1	89
Processus d'adjudication des contrats à ExpoCité	5	5	-	100
Gestion de l'entretien du matériel roulant au Réseau de transport de la Capitale	56	40	16	71
Processus de fermeture des règlements d'autorisation des dépenses et des emprunts qui y sont rattachés	1	1	-	100
Contrôles applicatifs du système de gestion d'évaluation municipale	7	5	2	71
Total	174	134	40	77



10.4 Des 174 recommandations émises à la suite de ces vérifications, 134 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants, alors que 40 d'entre elles n'ont pas été suivies ou ont eu des progrès insatisfaisants. Le pourcentage des recommandations ayant été suivies et qui ont connu des progrès satisfaisants est de 77 % ce qui démontre l'importance qu'accorde l'Administration aux recommandations formulées par le Vérificateur général.

10.5 Au-delà d'une approche quantitative, je veux apporter certaines précisions sur le suivi de certaines recommandations effectuées en 2011.

Gestion de l'entretien du matériel roulant au Réseau de transport de la Capitale

10.6 Le Réseau de transport de la Capitale avait reçu près du tiers des recommandations formulées dans le rapport 2011. La plupart des recommandations non suivies ou ayant un progrès insatisfaisant devraient être répondues avec l'implantation progressive en 2015 du système de gestion de la maintenance assistée par ordinateur.

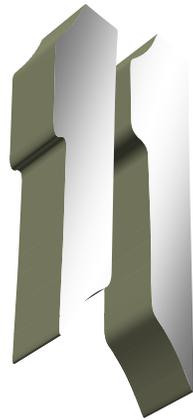
PARTIE VI



RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL



CHAPITRE



Rapport d'activité du vérificateur général

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2014 Tome 2



	PAGE
INTRODUCTION	249
MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	249
VALEURS	249
VISION	250
RÔLE ET CHAMPS DE COMPÉTENCE	250
ORIENTATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	250
VÉRIFICATION LÉGISLATIVE MUNICIPALE	251
PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION	251
RESSOURCES HUMAINES	253
FORMATION DU PERSONNEL	254
RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT	255
ÉTAT DES DÉPENSES DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2014	256

INTRODUCTION

11.1 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.

11.2 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

11.3 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.

11.4 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

11.5 Les valeurs privilégiées par le vérificateur général concernent principalement les personnes, autant 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

11.6 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

11.7 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.

11.8 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

11.9 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

11.10 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.

11.11 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

11.12 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.

11.13 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.



11.14 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.

11.15 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.

11.16 Les travaux de vérification financière ont mené à l'émission de 15 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 généraux informatiques et des contrôles applicatifs des systèmes financiers a été réalisé.

11.17 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 conformité de trois volets du protocole d'entente signé, pour la réclamation des dépenses couvrant la période du 1^{er} mai 2014 au 30 novembre 2014, dans le cadre de la construction de l'amphithéâtre multifonctionnel.

11.18 Les travaux de vérification d'optimisation des ressources au nombre de six ont porté sur la gestion des activités au Service de protection contre l'incendie, l'octroi des contrats de moins de 25 000 \$ et ceux négociés de gré à gré de 25 000 \$ et plus, la gestion des entraves à la circulation, la gestion des matières résiduelles à l'incinérateur, le Programme Carte d'Achat de la Ville de Québec et le processus d'émission des permis.

11.19 Il a aussi effectué un travail portant sur la Reddition de comptes financière et non financière telle que recommandée par CPA Canada.

11.20 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 2011, tomes 1 et 2.



RESSOURCES HUMAINES

11.21 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.

11.22 Les ressources ayant œuvré et œuvrant au Vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- Hélène Bilodeau, agente de secrétariat;
- 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;
- Daniel Rancourt, CPA auditeur, CA, directeur de la Division de la vérification de l'optimisation des ressources et des mandats spéciaux.

11.23 À ces ressources s'ajoutent les firmes et les personnes suivantes qui ont conseillé et assisté le vérificateur général dans ses différents travaux :

- René Chalifoux, CRHA, consultant;
- France Duchesneau, consultante;
- Céline Gaulin, CPA, CA, consultante;
- Ernst & Young s.r.l./S.E.N.C.R.L.;
- Expertise GFB inc.;
- Flotte Expert inc.;
- Gilles Gravel, CISA, CISM, consultant;
- Guy Perron CPA inc.;
- 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;
- Morin Desrochers Beaulieu, comptables professionnels agréés, S.E.N.C.;
- 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

11.24 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 plus de 250 heures de formation.



MALLETTE

Malette 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@malette.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 2014. Ces informations financières ont été préparées afin de satisfaire à l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19).

Responsabilité de la direction pour les informations financières

La direction du Bureau du vérificateur général de la Ville de Québec est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces informations financières conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère nécessaire pour permettre la préparation des informations financières exemptes d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les informations financières, sur la base de notre audit. Nous avons réalisé notre audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que nous nous conformions aux règles de déontologie et que nous planifions et réalisons l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les informations financières ne comportent pas d'anomalies significatives.

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

Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion d'audit.

Opinion

À notre avis, les informations financières donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle des dépenses engagées par le vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2014, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

*Malette S.E.N.C.R.L.*¹

Malette S.E.N.C.R.L.
Société de comptables professionnels agréés

Québec, Canada
Le 23 avril 2015

¹ CPA auditeur, CA, permis de comptabilité publique n° A102687



ÉTAT DES DÉPENSES DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2014

	2014 Budget	2014 Réalisation	2013 Réalisation
	\$	\$	\$
<i>Ressources humaines</i>			
Internes*	634 070	551 611	465 584
Externes	637 635	674 862	660 854
	1 271 705	1 226 473	1 126 438
<i>Ressources matérielles</i>			
Dépenses d'opération	39 600	34 538	34 272
<i>Ligne de signalement*</i>	100 000	32 179	105 807
<i>Crédits accordés dans le budget de la Ville</i>	1 411 305	1 293 190	1 266 517

*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

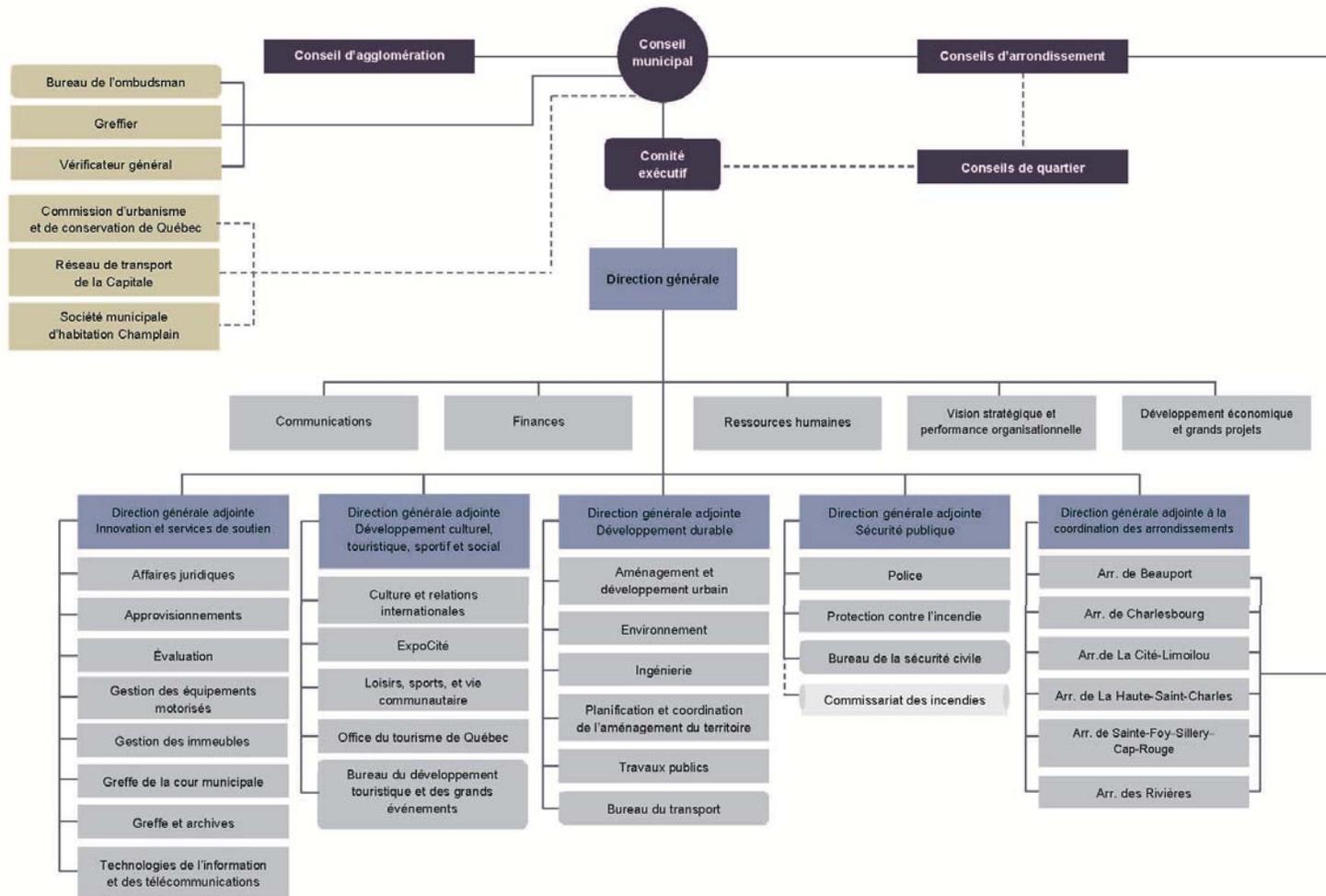


Organigramme général de la Ville de Québec



ANNEXE I

Organigramme général de la Ville de Québec



Source : Intranet de la Ville de Québec

ANNEXE II



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

IV.1. - Vérificateur général

Art. 107.1. Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général.

Art. 107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 7 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

Art. 107.3. Ne peut agir comme vérificateur général :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1°;
- 3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7.

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° de l'article 107.7 un rapport faisant état des constatations ou recommandations qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil ou du conseil d'administration, selon le cas, avant la transmission de son rapport annuel. Le maire ou le président du conseil d'administration doit déposer le rapport à son conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.

Lorsque le vérificateur général transmet un rapport au président du conseil d'administration d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, il doit également en transmettre une copie au maire de la municipalité pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.

Art. 107.14. Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation.

Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier, le vérificateur général déclare notamment si :

- 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant à cette date;
- 2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (chapitre F-2.1).

Art. 107.15. Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.

Dans ce rapport, il déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement leur situation financière et le résultat de leurs opérations à la fin de leur exercice financier.

Art. 107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.



Sauf 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. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.

Malgré le premier alinéa, dans le cas de l'agglomération de Montréal, le conseil est tenu de créer un tel comité qui doit être composé d'au plus 10 membres nommés sur proposition du maire de la municipalité centrale. Parmi les membres du comité, deux doivent être des membres du conseil qui représentent les municipalités reconstituées. Ces deux membres participent aux délibérations et au vote du comité sur toute question liée à une compétence d'agglomération.

Outre les autres pouvoirs qui peuvent lui être confiés, le comité créé dans le cas de l'agglomération de Montréal formule au conseil d'agglomération des avis sur les demandes, constatations et recommandations du vérificateur général concernant l'agglomération. Il informe également le vérificateur général des intérêts et préoccupations du conseil d'agglomération sur sa vérification des comptes et affaires de la municipalité centrale. À l'invitation du comité, le vérificateur général ou la personne qu'il désigne peut assister à une séance et participer aux délibérations.

V. - Vérificateur externe

Art. 108. Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au plus trois exercices financiers, sauf dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus où le vérificateur externe doit être nommé pour trois exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.

Le greffier doit, si le vérificateur externe nommé pour un exercice n'est pas celui qui a été en fonction pour l'exercice précédent, indiquer au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire le nom du nouveau vérificateur externe le plus tôt possible après la nomination de ce dernier.

Art. 108.1. Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible.

Art. 108.2. Sous réserve de l'article 108.2.1, le vérificateur externe doit vérifier, pour l'exercice pour lequel il a été nommé, les états financiers, l'état établissant le taux global de taxation et tout autre document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.



Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans son rapport, il déclare, entre autres, si :

- 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date;
- 2° le taux global de taxation réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (chapitre F-2.1).

Art. 108.2.1. Dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants et plus, le vérificateur externe doit vérifier pour chaque exercice pour lequel il a été nommé :

- 1° les comptes relatifs au vérificateur général;
- 2° les états financiers de la municipalité et tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans le rapport traitant des états financiers, il déclare entre autres si ces derniers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date.

Art. 108.3. Le vérificateur externe doit transmettre au trésorier le rapport prévu à l'article 108.2 ou, selon le cas, celui prévu au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 108.2.1.

Le rapport prévu au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 108.2.1 doit être transmis au conseil à la date qu'il détermine.

Art. 108.4. Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.

Art. 108.4.1. Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.

Art. 108.4.2. Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat.

Art. 108.5. Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;
- 3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;



4° une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession.

Art. 108.6. Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail.

VII. - Directeur général

Art. 113. *[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 III



*Dispositions de la résolution
du conseil municipal de la Ville de Québec
sur le comité de vérification
(CV-2003-0407 et ses modifications)*



SECTION I

CONSTITUTION DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

1. Est constitué le « comité de vérification de la Ville de Québec ».
2. Le comité est composé de trois membres du conseil de la Ville.
3. Les membres du comité sont désignés par résolution du conseil de la Ville, adoptée à la suite d'une proposition présentée par le maire. Deux des membres sont désignés, sur la recommandation du maire, parmi les membres de son parti et un des membres est désigné, sur la recommandation du chef de l'opposition, parmi les membres du parti de l'opposition.
4. Le maire est d'office membre et président du comité sauf si le conseil, sur une proposition présentée par le maire, désigne un autre membre du conseil pour le remplacer comme membre et président.
5. La durée du mandat des membres du comité est établie au moment de leur nomination, mais ne peut excéder la date prévue pour l'élection générale qui suit leur nomination. Sauf lors de l'expiration de son mandat de membre du conseil, un membre du comité continue d'exercer ses fonctions après le terme du mandat établi lors de la nomination jusqu'à ce que le conseil détermine à nouveau la composition du comité.
6. Le conseil peut en tout temps, sur proposition du maire, modifier la composition du comité.



SECTION II

MANDAT DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

7. Le comité est l'intermédiaire entre le vérificateur général et le conseil. À cette fin, le comité :
 - 1° prend connaissance des objectifs généraux et des grandes orientations du plan de vérification proposé par le vérificateur général pour l'année en cours ainsi que les moyens administratifs qu'il propose pour sa réalisation;
 - 2° prend connaissance des mandats confiés au vérificateur général par le conseil en application de l'article 107.12 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) et les moyens administratifs proposés par le vérificateur général pour leur réalisation;
 - 3° informe le vérificateur général des intérêts et des préoccupations du conseil ou du comité à l'égard de la vérification des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;
 - 4° prend connaissance des rapports du vérificateur général qui lui sont transmis par le conseil;
 - 5° prend connaissance du rapport du vérificateur externe;
 - 6° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés sur les suites données aux demandes, aux constatations et aux recommandations du vérificateur général ou du vérificateur externe;
 - 7° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés pour permettre au vérificateur général d'effectuer une vérification adéquate des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;
 - 8° prend connaissance des prévisions budgétaires du vérificateur général et les transmet au directeur général avec ses commentaires et recommandations.
8. Le conseil transmet au comité les rapports transmis par le vérificateur général et le vérificateur externe.
9. Le conseil prend l'avis du comité avant de nommer le vérificateur général, de fixer sa rémunération ainsi que ses conditions de travail, de le destituer, de le suspendre sans traitement ou de modifier sa rémunération. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.



10. Le conseil prend l'avis du comité avant de désigner un vérificateur externe. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.
11. Le conseil prend l'avis du comité avant de se prononcer sur l'opportunité d'accorder des crédits supplémentaires au vérificateur général pour réaliser une enquête ou une opération de vérification exceptionnelle. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.

SECTION III

RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

12. Le quorum du comité est de trois membres.
13. Afin d'éviter que les activités du comité puissent compromettre le déroulement d'une enquête ou d'un travail de vérification, d'en dévoiler la nature confidentielle ou de constituer une entrave à l'exercice des fonctions du vérificateur général, le comité siège à huis clos. Les membres du comité sont tenus de respecter le caractère confidentiel de leurs discussions et de leurs décisions jusqu'à ce que le conseil en ait été informé.
14. Tous les membres du comité ont voix délibérative et votante. Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents. En cas d'égalité des voix, la voix du président est prépondérante.
15. Les réunions du comité sont convoquées selon les besoins à la demande du conseil de la Ville ou par le président.
16. Le secrétariat du comité est assumé par la personne désignée à cette fin par le greffier.
17. Le comité peut adopter des règles de fonctionnement et de régie interne.
18. Tous les avis ou rapports du comité sont déposés par son président au conseil de la Ville, à la séance qui suit leur adoption.
19. Pendant le mois de septembre de chaque année, le président du comité doit faire rapport au conseil des activités du comité.