

Vérificateur général de la Ville de Québec

RAPPORT ANNUEL 2018

PRÉSENTÉ AU CONSEIL MUNICIPAL

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

La version électronique de ce document est diffusée sur notre site Internet à l'adresse suivante : www.ville.quebec.qc.ca/apropos/administration/verificateur-general.

Québec, le 17 juin 2019

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

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chap. C-19), je vous transmets le Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec, pour l'année 2018, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal.

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

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

Le vérificateur général de la Ville de Québec,



Michel Samson, FCPA auditeur, FCA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général	7
Chapitre 2	Gestion des plaintes à l'égard des matières résiduelles.....	15
Chapitre 3	Gestion des stations d'épuration des eaux usées	61
Chapitre 4	Tenue à jour des données de l'évaluation foncière.....	109
Chapitre 5	Octroi des contrats par l'Office municipal d'habitation de Québec et la Société municipale d'habitation Champlain.....	145
Chapitre 6	Rapport financier de la Ville et autres rapports.....	177
Chapitre 7	Subventions annuelles de 100 000 \$ ou plus versées à des personnes morales.....	187
Chapitre 8	Suivi des recommandations du rapport annuel 2015	191
Chapitre 9	Rapport d'activité du vérificateur général	195
Annexe I	Organigramme général de la Ville de Québec	207
Annexe II	Dispositions de la <i>Loi sur les cités et villes</i> (RLRQ, chap. C-19) concernant le vérificateur général et le vérificateur externe.....	211
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).....	223

CHAPITRE

1

**OBSERVATIONS
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

Introduction

La *Loi sur les cités et villes*¹ spécifie que le conseil de chaque municipalité de 100 000 habitants ou plus doit nommer un vérificateur général. Son mandat comporte, dans la mesure qu'il juge appropriée, l'audit des états financiers, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que l'audit de performance, appelé aussi *vérification de l'optimisation des ressources*. Son champ de compétence couvre principalement la Ville, les organismes et les personnes morales qui en font partie ainsi que les organismes qui reçoivent des subventions de 100 000 \$ ou plus de la Ville.

Le vérificateur général soumet un rapport au conseil municipal afin de rendre compte des travaux d'audit qu'il a réalisés au cours de la dernière année. Ce rapport comprend non seulement les résultats de ses travaux, mais aussi les constatations, les conclusions et les recommandations qui en découlent.

Le premier chapitre donne l'occasion au vérificateur général d'attirer l'attention du lecteur sur des enjeux ou des éléments particuliers. Dans le présent chapitre, donc, je souligne les changements apportés à la réalisation du suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs et l'impact de l'adoption du projet de loi 155 sur mes travaux d'audit. Par ailleurs, je fais le point sur le mandat que m'a confié le conseil municipal à l'égard du Réseau structurant de transport en commun.

Enfin, quatre chapitres sont consacrés aux résultats de mes travaux d'audit de performance :

- Chapitre 2 – Gestion des plaintes à l'égard des matières résiduelles;
- Chapitre 3 – Gestion des stations d'épuration des eaux usées;
- Chapitre 4 – Tenue à jour des données de l'évaluation foncière;
- Chapitre 5 – Octroi des contrats par l'Office municipal d'habitation de Québec et la Société municipale d'habitation Champlain.

Suivi des recommandations formulées dans les rapports d'audit

Depuis le dépôt du rapport annuel de l'an dernier, j'ai modifié le processus de suivi des recommandations formulées dans les rapports d'audit afin de hausser le taux d'application des recommandations. Auparavant, j'exerçais un suivi de l'application des recommandations figurant dans les audits de performance seulement trois ans après qu'elles ont été émises.

1. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mai 2019.

Des travaux sont maintenant réalisés à des étapes bien précises, réparties entre le dépôt du rapport annuel et l'appréciation de l'application des recommandations. Cette nouvelle approche repose en bonne partie sur les plans d'action que les unités administratives doivent élaborer et me transmettre au plus tard quatre mois après le dépôt du rapport annuel au conseil municipal.

Le rapport annuel 2017 présentait les résultats de quatre audits de performance. Les unités administratives concernées m'ont toutes transmis leur plan d'action et après en avoir pris connaissance, j'ai conclu que les actions proposées, si elles étaient appliquées, devraient permettre de donner suite aux recommandations formulées dans ce rapport. De plus, les échéanciers proposés m'apparaissaient réalistes et un responsable avait été nommé pour chacune des actions. Un nouveau suivi d'avancement du plan d'action sera effectué de la fin de 2019 au début de 2020. En fait, les unités administratives devront me transmettre l'état d'avancement de leur plan d'action au plus tard le 31 décembre 2019 et je leur ferai part de mon appréciation dans les premiers mois de l'année 2020.

Grâce à cette nouvelle approche, je serai en mesure d'apprécier le degré d'avancement des plans d'action en cours de réalisation, et non plus seulement après trois ans, et de comparer ce qui a été fait à ce qui était prévu initialement. Ainsi, s'il y a lieu, les unités administratives pourront apporter les ajustements nécessaires.

Le comité de vérification de la Ville a été informé des premiers résultats de cette nouvelle approche.

Changements législatifs

Le 19 avril 2018, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*² a été sanctionnée. Cette loi a amené des modifications à plusieurs lois, dont la *Loi sur les cités et villes*³. Ainsi, le vérificateur général n'a plus l'obligation de vérifier les états financiers de la municipalité et des personnes morales qui lui sont liées ni de procéder à la vérification du taux global de taxation réel et à la vérification de la ventilation des dépenses mixtes dans les agglomérations de Montréal, de Québec et de Longueuil. Le vérificateur général conserve toutefois le pouvoir de mener de telles vérifications s'il le juge opportun. Dans ce cas, il peut signer un rapport conjoint avec un vérificateur externe.

L'an dernier, j'avais indiqué que je continuerais de réaliser conjointement avec un vérificateur externe l'audit des états financiers de la Ville de Québec ainsi que la vérification de la ventilation des dépenses mixtes pour l'agglomération de Québec.

-
2. Québec, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, [En ligne], projet de loi 155 (2018, chapitre 8), sanctionnée le 19 avril 2018. [<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-155-41-1.html>] (Consulté le 4 juin 2019).
 3. *Op. cit.*

Pour les personnes morales liées à la Ville, j'avais spécifié que j'analysais la situation avant de décider où concentrer mes efforts. Ainsi, après réflexion, j'ai décidé de m'impliquer activement dans l'audit des états financiers consolidés du Réseau de transport de la Capitale, notamment en raison des sommes importantes confiées à son administration. J'ai donc réalisé cet audit, conjointement avec un vérificateur externe, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018.

Par ailleurs, jusqu'en 2017 inclusivement, je réalisais annuellement les audits financiers de l'Office municipal d'habitation de Québec et de la Société municipale d'habitation Champlain. Avec les changements législatifs, j'aurais pu, à compter de 2018, continuer à effectuer ces audits, mais de façon conjointe avec un vérificateur externe. Par souci d'efficacité, j'ai décidé de ne plus me charger de ces audits financiers sur une base annuelle. Il est important de noter que je conserve toutefois le pouvoir de réaliser des audits de performance de ces entités lorsque je le juge opportun, ce que j'ai d'ailleurs réalisé cette année. Les résultats de cet audit apparaissent dans le chapitre 5 du présent rapport annuel.

Réseau structurant de transport en commun

Avec le projet de Réseau structurant de transport en commun de Québec, la Ville vise à mettre à profit, selon les secteurs, les solutions de transport les mieux adaptées aux besoins de déplacement, soit :

- une ligne de tramway (23 km, dont 3,5 km en tunnel);
- une ligne de trambus en site propre (15 km);
- des infrastructures réservées au transport en commun en site propre (tronc commun de plusieurs parcours, avec accès prioritaire – 16 km);
- des pôles d'échanges, des stations et autres équipements.

En mars 2019, le coût du projet a été établi à environ 3,3 milliards de dollars et le financement prévu est le suivant :

- 3 milliards de dollars des gouvernements provincial et fédéral;
- 300 millions de dollars de la Ville de Québec pour couvrir les risques et/ou réaliser des aménagements.

Le 26 novembre 2018, le conseil municipal m'a confié le mandat d'effectuer une vigie sur le déroulement du projet de Réseau structurant de transport en commun de Québec jusqu'à sa mise en service et de m'assurer que le projet est géré avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficacité et dans le respect des lois et règlements en vigueur.

Il me demandait aussi de lui rendre compte de mes travaux au moins une fois l'an, c'est-à-dire de lui remettre un rapport faisant état de mes constatations et recommandations.

Au moment d'écrire ce chapitre, le projet est toujours à la phase de la planification. Récemment, le ministre des Transports a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi 26, intitulé *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*⁴. Il vise à permettre la réalisation, par la Ville de Québec, du projet de transport collectif qu'elle a annoncé publiquement, qui inclut un tramway.

Ce projet de loi donne compétence exclusive à la Ville pour la réalisation du Réseau et il précise qu'elle devra consulter la Société de transport de Québec avant de prendre certaines décisions.

Le projet de loi prévoit plusieurs allègements concernant les formalités à accomplir en vue d'acquérir par expropriation les biens nécessaires à la réalisation du Réseau. Il contient aussi certains allègements en matière contractuelle. Par ailleurs, il impose à la Ville, lors de l'acquisition de véhicules de transport en commun, l'obligation d'exiger du fournisseur que 25 % de la valeur du marché soient confiés en sous-traitance au Canada.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit les modalités de transfert du Réseau à la Société de transport de Québec afin qu'elle l'exploite. En conséquence, il énonce expressément que cette société a pour mission d'exploiter un tramway et, à cet égard, lui impose un cadre juridique similaire à celui que doit respecter la Société de transport de Montréal pour l'exploitation du métro.

Il précise également que les travaux accessoires nécessaires à la réalisation du Réseau, à son exploitation, à sa modification ou à son prolongement sont des matières qui concernent l'ensemble des municipalités de l'agglomération de Québec.

La Ville souhaite que ce projet de loi soit adopté par l'Assemblée nationale avant l'ajournement de la session en cours, ce qui lui permettrait de respecter l'échéancier qu'elle s'est donné.

Il reste plusieurs éléments importants à finaliser avant que le projet entre dans la phase de réalisation, notamment :

- l'approbation finale par le gouvernement du *Dossier d'affaires du Réseau structurant de transport en commun*;
- la confirmation officielle de la provenance des sommes du gouvernement fédéral;
- l'étude des solutions possibles à ce projet et le choix de la solution retenue;
- la tenue de consultations publiques par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

4. Québec, *Loi concernant le Réseau structurant de transport en commun de la Ville de Québec*, [En ligne], projet de loi 26. [<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-26-42-1.html>] (Consulté le 3 juin 2019).

En plus de suivre attentivement ces différents points, je m'intéresserai également :

- à la gouvernance du projet et au travail de l'équipe du Bureau de projet qui a été mise sur pied;
- à l'analyse qui a été effectuée sur les risques du projet et les mesures d'atténuation prévues ou à prévoir;
- aux moyens de communication utilisés auprès de la population, incluant le personnel de la Ville, afin d'assurer l'acceptabilité sociale de ce projet.

Je compte livrer les premiers résultats de mes travaux au conseil municipal d'ici la fin de 2019.

CHAPITRE 2

GESTION DES PLAINTES À L'ÉGARD DES MATIÈRES RÉSIDUELLES

Faits saillants

En 2017 et en 2018, la Ville de Québec a reçu 23 129 et 28 903 plaintes. Parmi celles-ci, le nombre de plaintes liées aux matières résiduelles s'élevait à 10 492 en 2017 (45 %) et à 17 321 en 2018 (60 %). Depuis 2009, la collecte des matières résiduelles est confiée à des fournisseurs externes. Au 30 juin 2018, quinze contrats d'une valeur totale de 73 M\$ étaient en vigueur.

Objectif de l'audit

Déterminer si la Division de la gestion des matières résiduelles (DGMR), en collaboration avec le Service de l'interaction citoyenne, a mis en place les mesures nécessaires pour donner suite avec efficacité et efficience aux plaintes et pour réduire leur nombre.

Constats

- À plusieurs reprises en 2018, la DGMR n'a pas atteint les cibles fixées pour le nombre mensuel de plaintes par type de collecte afin d'en réduire le volume annuel.
- La Ville s'est retrouvée en situation de dépendance par rapport aux fournisseurs, car le service de collecte repose principalement sur trois fournisseurs.
- Le risque lié au coût de la collecte a été maîtrisé au fil du temps, car les coûts sont demeurés relativement stables depuis 2014.
- Le risque de vulnérabilité de la Ville envers les fournisseurs, qui est lié à la qualité du service, s'est matérialisé lorsqu'un fournisseur a éprouvé des difficultés à rendre le service attendu.
- Des améliorations notables ont été apportées au cours des deux dernières années pour améliorer l'efficacité des communications avec les fournisseurs.
- Des clauses des contrats font l'objet de peu de contrôles. La DGMR devrait s'assurer sur une base de risque que les fournisseurs respectent ces clauses.
- Le Service de l'interaction citoyenne a bien défini ses rôles et responsabilités et respecte ses engagements annuels.

Conclusions

- D'importants problèmes ont été rencontrés avec un fournisseur, notamment à l'été 2018. L'absence de stratégie pour assurer la redondance en cas de problème et pour réduire le risque de dépendance envers les fournisseurs a limité les options. Dans ce contexte, la DGMR doit revoir le modèle actuel pour assurer un service de qualité.
- La DGMR doit intensifier ses efforts pour connaître la cause des plaintes, particulièrement celles qui sont récurrentes.
- Les mesures en place pour donner suite avec efficacité et efficience aux plaintes des citoyens ne sont pas suffisantes.

Recommandations

À l'Arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge

- 31.** Nous lui avons recommandé de s'assurer que les gestionnaires de la Division de la gestion des matières résiduelles expliquent bien aux employés les changements apportés dans les rôles et responsabilités des membres de l'équipe, que tous comprennent ces changements et adhèrent à la vision de la Ville.
- 77.** Nous lui avons recommandé de finaliser l'établissement de cibles adaptées aux activités de la Division de la gestion des matières résiduelles, particulièrement en lien avec la résolution des plaintes, de mesurer l'atteinte de ces cibles et d'en rendre compte.
- 78.** Nous lui avons recommandé de se doter d'une stratégie à l'égard de la collecte des matières résiduelles qui réduit le risque de dépendance de la Ville envers les fournisseurs et qui favorise la concurrence tout en maintenant un service satisfaisant pour les citoyens.
- 79.** Nous lui avons recommandé d'intensifier ses travaux visant à connaître les causes des plaintes afin d'agir sur ces causes et de réduire le nombre de plaintes tout en portant une attention particulière aux plaintes récurrentes.
- 80.** Nous lui avons recommandé de s'assurer que les fournisseurs respectent les différentes clauses de leurs contrats à partir d'une approche axée sur les risques.
- 97.** Nous lui avons recommandé, par le biais de la Division de la gestion des matières résiduelles, de mieux définir ses besoins afin d'avoir une vision d'ensemble des projets qu'elle veut confier en impartition, et ce, dans le respect de la *Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec*.

Au Service de l'interaction citoyenne

- 76.** Nous lui avons recommandé de colliger l'information sur le type et le sujet pour l'ensemble des demandes traitées au premier contact par le Centre de relation avec les citoyens.
- 90.** Nous lui avons recommandé d'effectuer annuellement une reddition de comptes sur le respect des engagements de la *Déclaration de services* et de rendre cette reddition publique.

Table des matières

Mise en contexte.....	25
Rôles et responsabilités.....	29
Objectif et portée de l'audit	30
Résultats de l'audit	32
Gestion de la Division de la gestion des matières résiduelles	32
Gestion des plaintes	34
Gestion du Centre de relation avec les citoyens	50
Analyse de contrats octroyés de gré à gré par la DGMR	52
Annexe I – Définitions	56
Annexe II – Déclaration de services	57
Annexe III – Objectif de l'audit et critères d'évaluation.....	58

Liste des sigles

CRC	Centre de relation avec les citoyens
DGCMR	Division de la gestion de la collecte des matières résiduelles
DGMR	Division de la gestion des matières résiduelles
SIC	Service de l'interaction citoyenne

Mise en contexte

1. Les citoyens¹ peuvent communiquer avec la Ville de Québec de différentes façons. En novembre 2016, afin de faciliter ces communications, la Ville a instauré un numéro de téléphone unique, soit le 311, qui permet aux citoyens de joindre un agent du service à la clientèle du Centre de relation avec les citoyens (CRC). Ce dernier relève du Service de l'interaction citoyenne (SIC). D'ailleurs, 82 % des demandes reçues par la Ville proviennent d'appels à ce numéro. Les autres demandes ont été acheminées en personne à l'un ou l'autre des six centres de services aux citoyens ou à l'hôtel de ville (5 %), par courrier électronique au CRC (7 %) ou par le portail Internet (6 %). Au total, la Ville de Québec a traité plus de 369 000 demandes en 2017.

2. Dans sa *Déclaration de services*², la Ville a défini ses engagements par rapport au niveau et à la qualité des services offerts aux citoyens (voir l'annexe II). Elle a d'ailleurs établi des délais d'intervention maximaux à atteindre selon le mode ou le type de communication (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Délais d'intervention maximaux visés par la Ville en matière de communication

Mode ou type de communication	Délai d'intervention maximal
Délai de réponse des appels téléphoniques au 311	2 minutes
Retour d'appel à la suite d'un message d'un citoyen laissé sur une boîte vocale d'un employé de la Ville	Moins de 2 jours ouvrables
Accusé de réception ou réponse par courrier électronique	2 jours ouvrables
Confirmation de la prise en charge d'une plainte et du nom du responsable	Moins de 2 jours ouvrables
Transmission au citoyen d'une réponse claire à sa plainte ou des raisons pour lesquelles un délai de traitement plus long est nécessaire	Moins de 30 jours ouvrables*

* Cible en vigueur jusqu'au 31 décembre 2018.

Source : Service de l'interaction citoyenne

3. Le SIC regroupe plus de 60 personnes, dont 32 agents du service à la clientèle (permanents ou temporaires). En 2018, le budget du SIC s'élevait à 5,8 M\$, dont 91 % étaient consacrés à la rémunération du personnel, y compris les avantages sociaux.

1. L'annexe I fournit la définition de ce terme ainsi que celle d'autres termes utilisés dans le rapport.
2. Ville de Québec, *Déclaration de services*, [En ligne], 2019. [<https://www.ville.quebec.qc.ca/propres/administration/declaration-de-services/>] (Consulté le 4 juin 2019).

4. En 2017, les agents du service à la clientèle ont répondu à 236 000 demandes d'information dès le premier contact avec le citoyen (ex. : « Combien coûte une licence pour chien? »), dont 63 101 ont nécessité une intervention de la deuxième ligne pour rendre un service aux citoyens (ex. : inscription pour une collecte d'encombrants, fermeture d'une entrée d'eau, etc.). De plus, les agents ont transmis 133 126 demandes à des ressources spécialisées des différentes unités administratives de la Ville. Il s'agissait pour la plupart de demandes d'intervention ou d'information, de plaintes et, dans une moindre mesure, de suggestions ou commentaires (voir le tableau 2).

Tableau 2 – Demandes de citoyens transmises à des ressources spécialisées en 2017

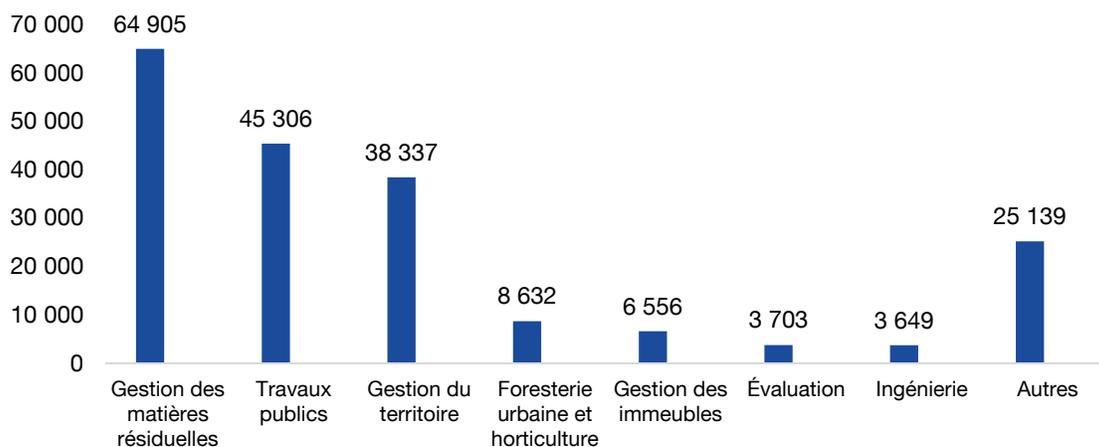
	Description	Exemples	Nombre de demandes
Demande d'information	Demande pour obtenir un renseignement sur un service, un événement ou tout autre sujet lié à la Ville.	<ul style="list-style-type: none"> « Quelle est la journée de collecte de mon commerce? » 	46 129
Demande d'intervention	Demande pour obtenir une autorisation ou un permis, un soutien ou une action d'un service municipal.	<ul style="list-style-type: none"> Nids de poule à réparer Lampadaires défectueux Grilles de puisard endommagées 	61 062
Suggestions ou commentaires	Proposition d'une amélioration à la Ville. La personne peut aussi donner son opinion ou son appréciation à propos d'un service, d'une activité, d'une décision ou de tout autre volet de la Ville.	<ul style="list-style-type: none"> Nouveau service Consultation publique sur un projet 	2 806
Plaintes	Expression de l'insatisfaction d'une personne à l'égard : <ul style="list-style-type: none"> d'un règlement ou de son application; d'une décision; du comportement d'un employé; d'une pratique; d'un service mal rendu ou non obtenu. 	<ul style="list-style-type: none"> Délai d'intervention trop long Mauvaise utilisation d'un équipement Ordures non ramassées 	23 129
Total			133 126

Source : Service de l'interaction citoyenne

5. Pour répondre aux demandes des citoyens dès le premier contact, les agents disposent de la base de données Info-Sés@me; elle contient une multitude d'informations sur une foule de sujets. De plus, au besoin, les agents peuvent consulter les avis des unités administratives qui leur sont transmis. Grâce à tous ces renseignements, ils peuvent traiter directement des demandes de citoyens qui, autrement, auraient été transmises à des ressources spécialisées. Aucun suivi auprès du citoyen n'est nécessaire pour ces demandes.

6. Les demandes qui ne peuvent être résolues directement par les agents du service à la clientèle sont saisies dans l'application Sés@me de la Ville puis transmises à une unité administrative selon les paramètres prévus. En 2017, environ le tiers de ces demandes concernaient la gestion des matières résiduelles (voir le graphique 1).

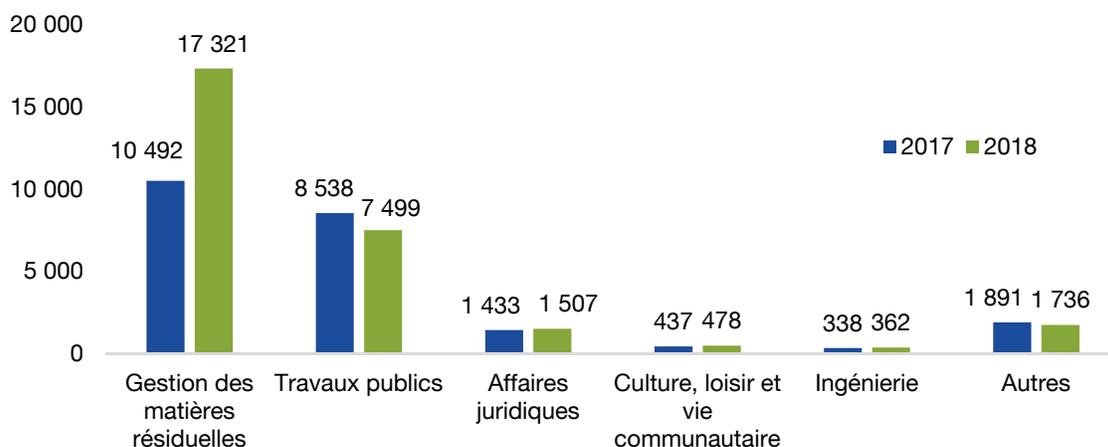
Graphique 1 – Nombre de demandes transmises aux unités administratives en 2017



Source : Service de l'interaction citoyenne

7. Nous nous sommes particulièrement intéressés aux plaintes, car il s'agit de commentaires de citoyens insatisfaits des services obtenus de la Ville, alors que les autres types de demandes consistent pour la Ville à fournir de l'information ou un service spécifique à un citoyen à la suite d'un événement particulier. Ainsi, le nombre total de plaintes s'élevait à 23 129 en 2017 et à 28 903 en 2018. Comme le montre le graphique 2, elles touchent plusieurs unités administratives de la Ville.

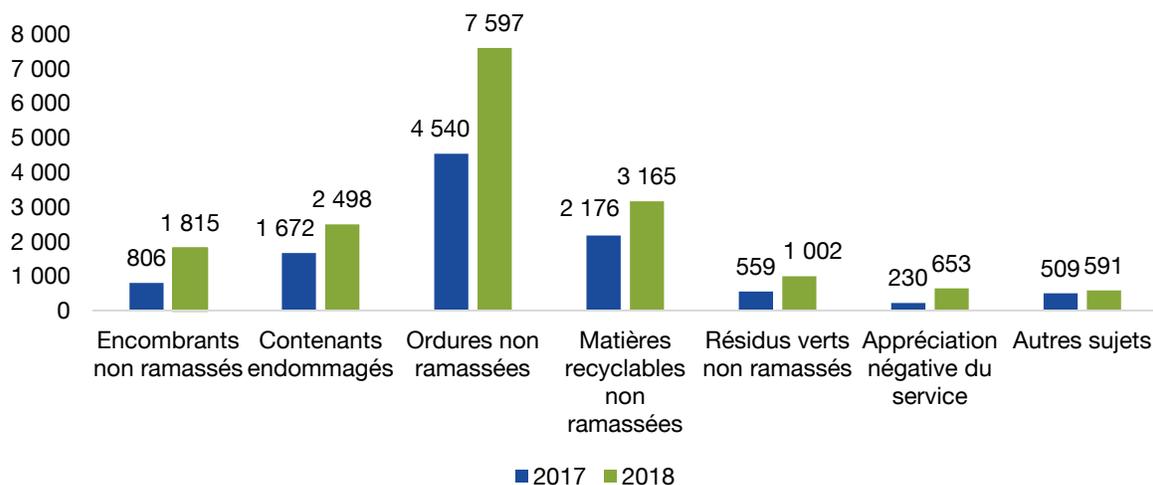
Graphique 2 – Nombre de plaintes transmises aux unités administratives en 2017 et en 2018



Source : Service de l'interaction citoyenne

8. La Division de la gestion des matières résiduelles (DGMR) nous a particulièrement interpellés étant donné que le nombre de plaintes liées à cette division a atteint 10 492 et 17 321 en 2017 et en 2018, ce qui représente 45 % et 60 % de toutes les plaintes transmises aux unités administratives au cours de ces deux années. La DGMR relève de l'Arrondissement de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge, mais elle est responsable de la prestation de services à l'égard de la collecte des matières résiduelles pour l'ensemble de la ville. Toujours en 2017 et en 2018, 8 081 et 13 579 des plaintes liées à la DGMR concernaient des matières résiduelles non ramassées (encombrants, ordures, matières recyclables ainsi que résidus verts), ce qui représente respectivement 77 % et 78 % de l'ensemble des plaintes traitées par cette division durant ces années (voir le graphique 3).

Graphique 3 – Répartition des plaintes transmises à la DGMR en 2017 et en 2018 par sujet



Source : Service de l'interaction citoyenne

9. Au 31 décembre 2018, cinq commis, douze inspecteurs et techniciens, dix conseillers en environnement et deux gestionnaires composaient l'effectif de la DGMR. Elle disposait d'un budget de 27,6 M\$ en 2017 et de 29,4 M\$ en 2018.

10. Depuis 2009, la Ville confie l'ensemble de la collecte des matières résiduelles à des entreprises privées. Au 30 juin 2018, quinze contrats étaient en vigueur pour tous les types de collecte, représentant une valeur totale de 73 M\$. Octroyés essentiellement à quatre fournisseurs à la suite d'appels d'offres publics, ces contrats sont de durée variable.

11. Les matières résiduelles collectées par la Ville de Québec proviennent des secteurs résidentiel, industriel, commercial et institutionnel. Environ 20 millions de levées de bacs et de conteneurs sont réalisées annuellement, ce qui requiert 70 camions par jour. Les contenants utilisés et les matières résiduelles ramassées varient selon le type de collecte (voir le tableau 3).

Tableau 3 – Les types de collecte à la Ville

Type de collecte (n ^{bre} d'éléments touchés)	Matière	Contenants	
		Nombre	Type
Collecte porte à porte (175 000 unités d'occupation)	Déchets Matières recyclables Résidus verts	S. O.	Sacs
		350 000	Bacs roulants
Collecte sur inscription facturable selon le poids et la fréquence (7 500 industries, commerces ou institutions)	Déchets Matières recyclables	1 000	Conteneurs à chargement arrière
		9 000	Conteneurs à chargement avant
		300	Conteneurs transrouliers
Collecte des encombrants (45 000 ramassages par année)	Électroménager, meuble, matelas, etc.	S. O.	S. O.

Source : Division de la gestion des matières résiduelles.

Rôles et responsabilités

12. Le Service de l'interaction citoyenne est responsable :

- de gérer et d'optimiser de façon intégrée les principaux guichets de services aux citoyens ainsi que les mécanismes de consultation;
- d'analyser les besoins et la satisfaction des clientèles;
- de déterminer les pistes d'amélioration, puis de convenir des améliorations et des innovations à mettre en place avec les responsables des processus, tout en soutenant ces derniers dans l'atteinte des résultats attendus;

- d'assurer l'évolution de la relation avec les citoyens en garantissant des relations de services optimales, constamment renouvelées et à la fine pointe des pratiques du domaine.

13. L'Arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge, par le biais de la DGMR, est responsable de la qualité des services de collecte offerts aux citoyens (à l'exception des corbeilles dans les rues et les parcs) et de la gestion des contrats octroyés pour la collecte des matières résiduelles. Elle assume également les responsabilités suivantes :

- élaborer et réaliser la mise en œuvre du volet Ville de Québec du *Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles de la Communauté métropolitaine de Québec (Rive-Nord)*³;
- exploiter, entretenir, moderniser et mettre aux normes des équipements existants;
- valoriser les feuilles, les encombrants, les balayures de rues et les boues de puisard ainsi que les matières récupérées dans les écocentres;
- utiliser de nouvelles pratiques ou technologies en lien avec la gestion des matières résiduelles.

Objectif et portée de l'audit

14. En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*⁴, nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur la gestion des plaintes à l'égard des matières résiduelles. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCMC 3001) ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

15. L'audit visait à déterminer si la DGMR, qui relève de l'Arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge, a mis en place, en collaboration avec le SIC, les mesures nécessaires pour donner suite avec efficacité et efficience aux plaintes de citoyens à l'égard des matières résiduelles. Nous avons également analysé les mesures mises en place pour réduire le nombre de plaintes.

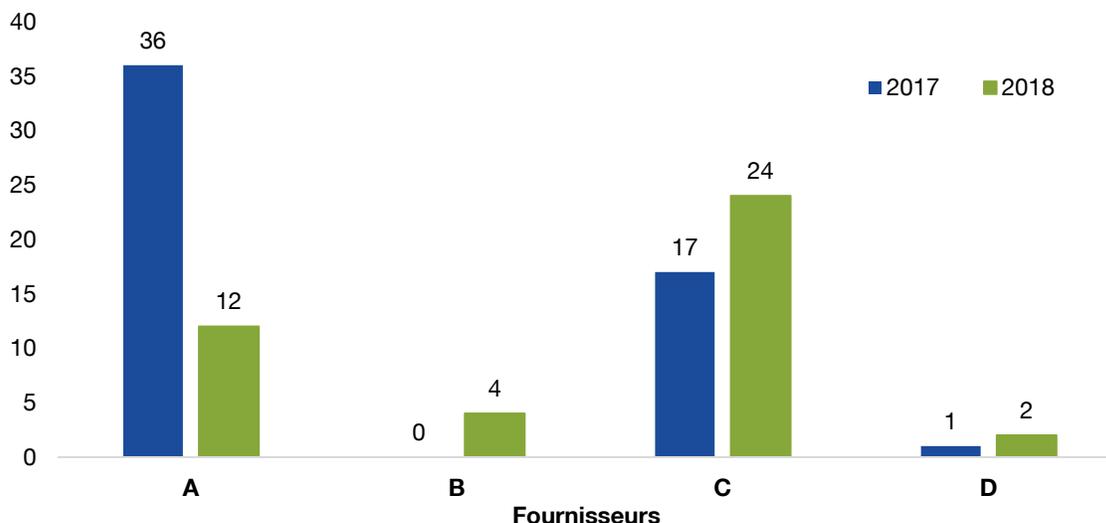
16. La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Notre évaluation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

3. Communauté métropolitaine de Québec, *Plan métropolitain de gestion des matières résiduelles de la Communauté métropolitaine de Québec (Rive-Nord) 2016-2021*, [En ligne], septembre 2016, 111 p. [<https://cmquebec.qc.ca/matieres-residuelles/pmgmr-2016-2021>] (Consulté le 4 juin 2019).

4. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mai 2019.

17. Au cours de l'audit, nous avons rencontré des gestionnaires et plus de quinze employés de la DGMR. Nous avons analysé 96 dossiers de plaintes transmises à la DGMR entre le 1^{er} janvier 2017 et le 30 juin 2018 (voir le graphique 4). Dans le cas des plaintes récurrentes, des dossiers supplémentaires ont été consultés. Nous avons également rencontré trois fournisseurs chargés de la collecte des matières résiduelles à la Ville ainsi que sept employés et gestionnaires du SIC.

Graphique 4 – Répartition du nombre de dossiers de plaintes analysés par fournisseur et par année



18. Le Vérificateur général de la Ville de Québec applique la norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et, en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité du Vérificateur général avec les règles de déontologie, les normes professionnelles ainsi que les exigences légales et réglementaires applicables. De plus, le Vérificateur général se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

19. Nos travaux visaient principalement les activités réalisées entre le 1^{er} janvier 2017 et le 30 juin 2018. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 5 juin 2019.

Résultats de l'audit

20. Un nombre important de plaintes ont été transmises à la DGMR en 2017 et en 2018. Cependant, les travaux consacrés à l'identification des causes des plaintes, particulièrement celles qui sont récurrentes, ont été ralentis. Cela s'explique en partie par d'importants problèmes rencontrés en décembre 2017 ainsi qu'en janvier et à l'été 2018 auprès d'un fournisseur qui éprouvait de la difficulté à offrir un service de qualité aux citoyens. La Ville a alors consacré des efforts à régler cette situation afin de limiter les conséquences sur les citoyens. Toutefois, l'absence de stratégie pour réduire le risque de dépendance de la Ville envers ses fournisseurs a limité ses options. C'est pourquoi nous concluons que les mesures mises en place pour donner suite avec efficacité et efficience aux plaintes des citoyens ne sont pas suffisantes.

21. Quant au SIC, il a généralement bien rempli les responsabilités qui lui incombent en matière de traitement des plaintes de citoyens relatives aux matières résiduelles.

Gestion de la Division de la gestion des matières résiduelles

22. Depuis plusieurs années, le Vérificateur général préconise une gestion de la Ville dans une perspective globale afin d'éviter le travail en silo et d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services. Par exemple, lors de l'audit sur la gestion des arénas, nous avons conclu qu'une coordination et un leadership fort étaient souhaitables pour maximiser l'utilisation des heures de glace. Dans le même ordre d'idées, dans le cadre de l'audit sur la gestion du déneigement, nous avons constaté qu'il y avait peu de partage des équipements entre les arrondissements.

23. Au cours des dernières années, la Ville de Québec a pris ce virage pour améliorer ses interventions dans les arrondissements, son efficience et le service aux citoyens. L'implantation de ce mode de gestion demande de la planification et de l'organisation pour susciter l'adhésion des employés lors des changements importants. Il faut s'assurer que ces changements sont bien compris par les employés pour encourager leur adhésion. De plus, leur implication dans la démarche favorise le partage de la vision, des objectifs et des bénéfices attendus. Par ailleurs, il est important que les gestionnaires soient soutenus dans cette restructuration, car elle amène des défis sur le plan de la gestion des ressources humaines. La gestion du changement est un enjeu important lorsque les rôles et responsabilités sont modifiés ou lorsque de nouvelles unités administratives sont mises en place et qu'on passe d'une vision par arrondissement à une « vision Ville ». La DGMR a été la première unité administrative à passer en gestion transversale.

24. Avant 2016, la gestion opérationnelle et le suivi de la collecte des matières résiduelles étaient assurés par les divisions de la gestion du territoire des six arrondissements. En juillet 2016, l'ensemble des services offerts à la Ville en la matière a été confié à une nouvelle unité administrative, soit la Division de la gestion de la collecte des matières résiduelles (DGCMR), sous la responsabilité de l'Arrondissement de

La Haute-Saint-Charles. Cette division était aussi chargée de rédiger et de coordonner les appels d'offres. Par la suite, en janvier 2017, la gestion de la DGCMR a été transférée à l'Arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge. Enfin, en juillet 2017, la DGCMR s'est vu confier des responsabilités supplémentaires par le Service de l'eau et de l'environnement et son appellation a été remplacée par Division de la gestion des matières résiduelles (DGMR).

25. En ce qui a trait aux ressources humaines, avant 2014, les conseillers relevaient du Service des travaux publics. Puis, du 1^{er} janvier 2015 jusqu'à l'été 2016, ils ont relevé du Service de l'eau et de l'environnement. Quant aux inspecteurs et aux commis, ils étaient rattachés à la Division de la gestion du territoire de chacun des arrondissements jusqu'à l'été 2016. C'est donc à compter de l'été 2016 que les employés affectés à la gestion des matières résiduelles dans les différents services et arrondissements ont été regroupés sous une même entité administrative.

26. À l'automne 2018, soit environ deux ans après la création de la DGCMR, nous avons notamment rencontré des inspecteurs, des conseillers et des gestionnaires. Nous avons constaté que la compréhension de leurs rôles et responsabilités variait entre eux. Cette situation peut entraîner des ambiguïtés et impliquer que des tâches ne sont pas réalisées ou ne le sont pas uniformément par tous les employés ayant le même poste.

27. Dans un autre ordre d'idées, la faible adhésion des employés à la vision commune se manifeste notamment lorsqu'arrive le moment de déterminer si l'on émet ou non un avis, si l'on impose une pénalité ou non. Nous avons constaté que deux intervenants peuvent avoir des niveaux de tolérance différents pour une même situation selon leurs connaissances, leur expérience, leurs valeurs, etc. Il est donc important pour la DGMR d'établir des balises claires sur les éléments entraînant l'émission d'avis et l'imposition de pénalités et de s'assurer que ces balises sont bien comprises par le personnel.

28. Certaines procédures ont été définies, dont une en novembre 2017 pour le traitement des plaintes par les commis. Celle-ci a été remplacée par une autre en mars 2018, impliquant en plus les inspecteurs dans le traitement des plaintes récurrentes. Puis, en juillet 2018, cette procédure a de nouveau changé ainsi qu'à l'automne 2018. Sans remettre en question le bien-fondé de tous ces changements, nous sommes d'avis que des modifications fréquentes peuvent diminuer l'adhésion des employés à la vision commune et la compréhension de leurs tâches, d'autant plus dans une division qui regroupe depuis peu des employés provenant de services et d'arrondissements différents.

29. De plus, il est primordial de bien expliquer les changements au personnel et de s'assurer qu'il les comprend. Les employés rencontrés ont tous le souci de bien servir le citoyen. Toutefois, certains n'ont pas adhéré à la vision de la Ville, car, à notre avis, les changements dans les rôles et responsabilités n'ont pas été adéquatement expliqués, particulièrement lors des problèmes majeurs survenus avec un fournisseur qui ont amené la direction à revoir ses priorités.

30. Par ailleurs, d'après les trois sondages réalisés par la Ville sur la mobilisation du personnel en mai 2017, en octobre 2017 et en octobre 2018, le taux de mobilisation à la DGMR se situe respectivement à 71 %, à 86 % et à 76 %. Ces résultats sont certes positifs, mais nous avons noté que les employés de la DGMR ont soulevé des préoccupations semblables à celles que nous avons relevées précédemment quant :

- à la définition des rôles et responsabilités de chacun et à la répartition des tâches entre les employés;
- aux changements constants dans les directives de travail.

Recommandation à l'Arrondissement de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge

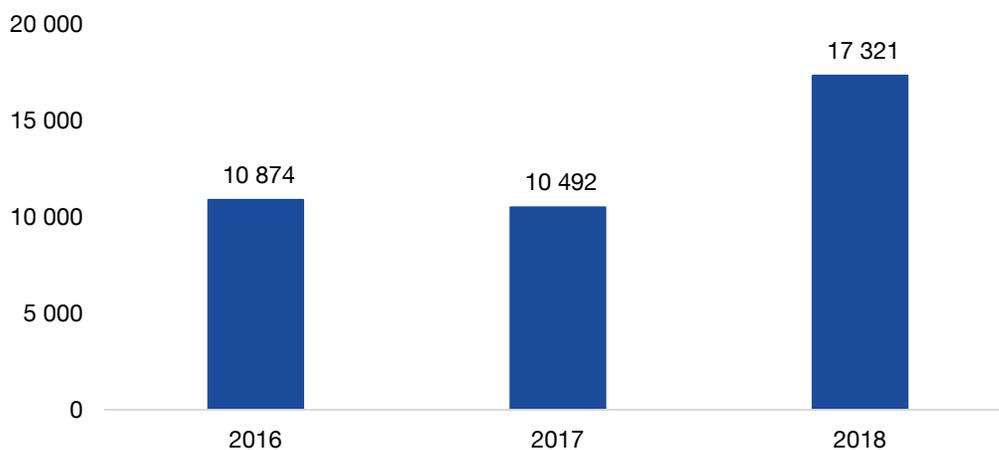
31. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les gestionnaires de la Division de la gestion des matières résiduelles expliquent bien aux employés les changements apportés dans les rôles et responsabilités des membres de l'équipe, que tous comprennent ces changements et adhèrent à la vision de la Ville.

Gestion des plaintes

32. La Ville de Québec doit gérer les plaintes à l'égard des matières résiduelles afin de répondre aux besoins des citoyens lorsqu'un service n'a pas été rendu tel qu'attendu. Pour ce faire, elle doit recenser les plaintes, déterminer des indicateurs et des cibles, traiter les plaintes, rechercher et analyser leurs causes et, finalement, prendre des mesures pour réduire le nombre de plaintes. Étant donné que 78 % des plaintes traitées par la DGMR concernent la non-collecte des déchets, des matières recyclables, des encombrants et des résidus verts, et que la collecte des matières résiduelles est entièrement confiée à des fournisseurs externes, la rédaction et la bonne gestion des appels d'offres ainsi que le suivi des contrats avec les fournisseurs représentent des éléments incontournables d'une gestion efficace et efficiente des plaintes.

33. Comme le montre le graphique 5, le nombre de plaintes traitées par la DGMR a connu une forte augmentation en 2018. En effet, il y a eu 17 321 plaintes en 2018 comparativement à 10 492 en 2017, ce qui représente une hausse de 65 %. En moyenne, il s'agit de 1 443 plaintes par mois en 2018 par comparaison à 874 en 2017.

Graphique 5 – Nombre annuel de plaintes traitées par la DGMR à l'égard des matières résiduelles de 2016 à 2018*

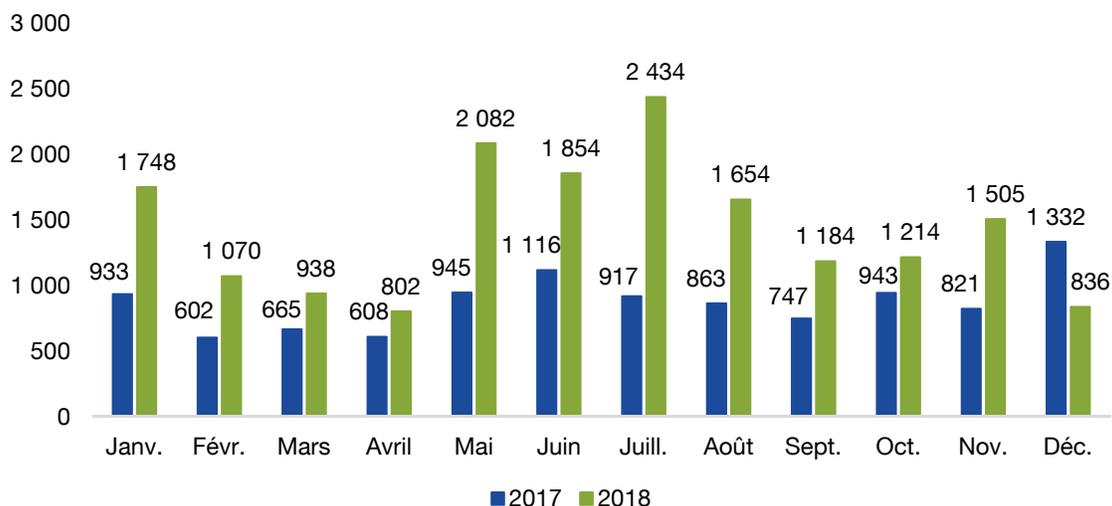


* Les données relatives aux plaintes reçues avant 2016 ne sont pas présentées, car le système de compilation de la Ville n'était pas, à ce moment, comparable au système actuel.

Source : Service de l'interaction citoyenne

34. En comparant le nombre de plaintes au cours des deux dernières années sur une base mensuelle plus particulièrement, nous remarquons qu'il a été plus élevé en décembre 2017, en janvier 2018 ainsi que de mai à août 2018 (voir le graphique 6). Ces hausses s'expliquent, en bonne partie, par les problèmes rencontrés avec l'un des fournisseurs et sa difficulté à offrir un service de qualité aux citoyens. Cette situation particulière sera traitée en détail un peu plus loin dans ce rapport (voir la section Gestion de situations d'exception).

Graphique 6 – Nombre mensuel de plaintes traitées par la DGMR à l'égard des matières résiduelles en 2017 et en 2018



Source : Service de l'interaction citoyenne

35. Il convient de mentionner que les demandes auxquelles les agents du CRC répondent dès le premier contact avec le citoyen ne sont pas toutes inscrites dans l'application Sés@me de la Ville. Ainsi, les catégories et les sujets liés à ces demandes ne le sont pas non plus. Évidemment, il est normal que les appels de citoyens qui tombent sur un message enregistré – signalant un problème qui les concerne – et qui raccrochent sans avoir parlé à un agent du service à la clientèle n'y soient pas répertoriés. Parmi les demandes non inscrites dans l'application, certaines sont des plaintes résolues au premier contact, car les agents sont au courant du problème grâce aux avis produits par la DGMR et peuvent donc en aviser le citoyen. Par exemple, lorsque la collecte n'est pas effectuée comme prévu dans un arrondissement, la DGMR transmet un avis au CRC l'informant qu'il y a du retard et que celle-ci sera reprise dans les meilleurs délais. En 2018, plusieurs avis de ce genre ont été transmis au CRC par la DGMR, ce qui a eu pour effet d'arrêter la compilation de certaines plaintes à l'égard de la non-collecte des matières résiduelles.

36. Par conséquent, le nombre de plaintes à l'égard des matières résiduelles réellement reçues au CRC est supérieur au nombre présenté précédemment. En matière de reddition de comptes, chaque plainte reçue a son importance, puisqu'elle provient d'un citoyen insatisfait du service qu'il a obtenu. De plus, étant donné que les plaintes ne sont pas toutes compilées, l'évaluation de la performance s'avère incomplète.

Cibles de gestion

37. Dans la *Déclaration de services aux citoyens*, la Ville a défini un délai maximal de 30 jours ouvrables pour donner une réponse claire à une plainte ou les raisons pour lesquelles un délai de traitement plus long est nécessaire, et ce, peu importe la nature du service. Pour les plaintes à l'égard des matières résiduelles, ce délai n'est pas adapté à la réalité, puisque dans ce laps de temps, la collecte s'est effectuée à plusieurs reprises. Ces plaintes deviennent donc rapidement désuètes.

38. Malgré le fait qu'elle doit suivre cette cible, la DGMR aurait pu, en collaboration avec le SIC si nécessaire, l'adapter en fonction des différents sujets de plaintes qu'elle reçoit à l'égard des matières résiduelles, comme le préconisent les bonnes pratiques. Il est donc difficile d'évaluer la performance de la DGMR par rapport au traitement des plaintes dans la mesure où il n'y a pas de cibles réalistes. Au moment où nous complétons l'audit, la cible de 30 jours avait été abolie et la DGMR travaillait à l'élaboration de cibles adaptées dans le cadre de la nouvelle politique administrative *Gestion des demandes des citoyens*⁵, sous la responsabilité du SIC. L'objectif de toutes les unités administratives est de mesurer et de réévaluer, au besoin, les cibles établies à partir des données réelles de 2017, puis de les rendre disponibles et de les divulguer aux citoyens à compter de septembre 2019.

39. Dans sa *Déclaration de services*, la Ville a aussi défini un délai maximal de 48 heures pour confirmer la prise en charge d'une plainte et faire un retour au citoyen. Étant donné les limites de l'application Sés@me, ce délai n'est pas mesuré. À partir des informations contenues dans les 96 dossiers analysés, nous avons vérifié si le citoyen a été rappelé dans ce délai. Dans 63 % des cas (60 dossiers), le citoyen a été rappelé par un employé de la DGMR dans le délai de 48 heures. Dans 29 % des cas (28 dossiers), aucune indication dans le dossier ne permet de savoir si le citoyen a été rappelé ou pas. On ne peut donc pas se prononcer sur le respect ou non du délai de 48 heures. Enfin, dans 8 % des cas (8 dossiers), le délai de 48 heures n'a pas été respecté, se situant alors entre 3 et 5 jours.

40. Par ailleurs, depuis avril 2018, la DGMR utilise des indicateurs mensuels pour suivre le nombre de plaintes fondées⁶ de non-collecte par type de collecte et par arrondissement. Ces indicateurs permettent notamment à la DGMR de mesurer plus précisément la performance des fournisseurs, de suivre l'évolution de la collecte dans les différents secteurs de la Ville, de cibler les problèmes et d'en informer les principaux responsables. Cette information de gestion permet à la DGMR d'obtenir une analyse macroscopique de la situation des plaintes. Elle a aussi établi des cibles pour le nombre mensuel de plaintes par type de collecte afin de réduire de 5 % le volume annuel de plaintes de 2018 par rapport au volume annuel moyen de plaintes de 2015 à 2017. Pour

5. Ville de Québec, *Gestion des demandes des citoyens*, politique administrative en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019.

6. Pour la DGMR, une plainte fondée est une plainte dont la cause est attribuable au premier abord au fournisseur.

la collecte d'encombrants, par exemple, la cible à atteindre en 2018 était de 1,6 plainte par mois par 100 levées (voir le tableau 4).

Tableau 4 – Cibles et résultats de 2018 pour le nombre mensuel de plaintes fondées à l'égard de la collecte des matières résiduelles par type dans les six arrondissements

Type	Cible (n ^{bre} de plaintes par n ^{bre} de levées)	Résultats	
		Nombre total combiné de mois où la cible a été atteinte dans les six arrondissements	Pourcentage (%)
Collecte d'encombrants	≤ 1,6/100	16/72	22
Collecte de déchets sur inscription pour les CCAv	≤ 3,0/1 000	33/54*	61
Collecte de matières recyclables sur inscription pour les CCAv	≤ 3,4/1 000	17/54*	31
Collecte de déchets porte à porte	≤ 3,0 /10 000	35/54*	65
Collecte de matières recyclables porte à porte	≤ 3,4/10 000	42/54*	78

CCA v : conteneur à chargement avant

* La DGMR a commencé à recueillir les données à partir d'avril 2018, ce qui porte le nombre total combiné de mois à 54 (9 mois x 6 arrondissements) au lieu de 72 (12 mois x 6 arrondissements).

41. L'établissement et le suivi de cibles sont un pas dans la bonne direction. Nous constatons toutefois qu'il y a plusieurs mois où les cibles n'ont pas été atteintes en 2018 pour l'un ou l'autre des arrondissements. Cette situation s'explique en partie par les problèmes rencontrés avec un fournisseur, particulièrement à l'été 2018.

Gestion de situations d'exception

42. En 2009, la Ville a fait le choix de confier à des fournisseurs externes l'ensemble de la collecte des matières résiduelles. Elle a donc rédigé des appels d'offres afin d'encadrer les activités à cet égard. Cet encadrement doit lui permettre de gérer les principaux risques auxquels elle est confrontée lors de l'impartition d'un service, soit ceux liés aux coûts et à la qualité du service rendu aux citoyens. La valeur totale des principaux contrats en vigueur au moment de la réalisation de cet audit s'élevait à plus de 72 M\$ (voir le tableau 5). Il est à noter que des options de renouvellement peuvent être ajoutées aux contrats.

Tableau 5 – Principaux contrats en vigueur pour la collecte et le transport des matières résiduelles par objet

Objet du contrat	Fournisseur	Date de début	Date de fin	Durée (mois)	Valeur initiale avant taxes (\$)
Collecte et transport des ordures et des matières recyclables	A	11 juin 2018	2 oct. 2022	51,7	5 791 736
		5 juin 2017	24 nov. 2019	29,6	5 979 427
		Sous-total			
	B	12 févr. 2018	1 ^{er} oct. 2023	67,6	5 874 805
		4 déc. 2017	29 sept. 2019	21,8	2 654 854*
		13 juin 2016	5 nov. 2023	88,7	22 257 443
		Sous-total			
	C	5 févr. 2018	29 sept. 2019	19,8	2 404 743
		5 févr. 2018	1 ^{er} oct. 2023	67,9	9 742 437
		5 févr. 2018	3 oct. 2021	43,9	3 741 667
		12 févr. 2018	4 oct. 2020	31,7	3 356 510
		4 déc. 2017	5 oct. 2020	34,0	2 780 397
		Sous-total			
D	5 juin 2017	3 juin 2022	59,9	4 485 118	
Collecte et transport des encombrants sans halocarbone	C	12 juin 2016	1 ^{er} oct. 2019	39,6	1 893 472
Collecte et transport des conteneurs enfouis et semi-enfouis	A	1 ^{er} juill. 2018	30 juin 2025	84,0	1 062 125
Valeur totale					72 024 734

* Le fournisseur C avait initialement obtenu ce contrat, mais il a été cédé au fournisseur B en septembre 2018.

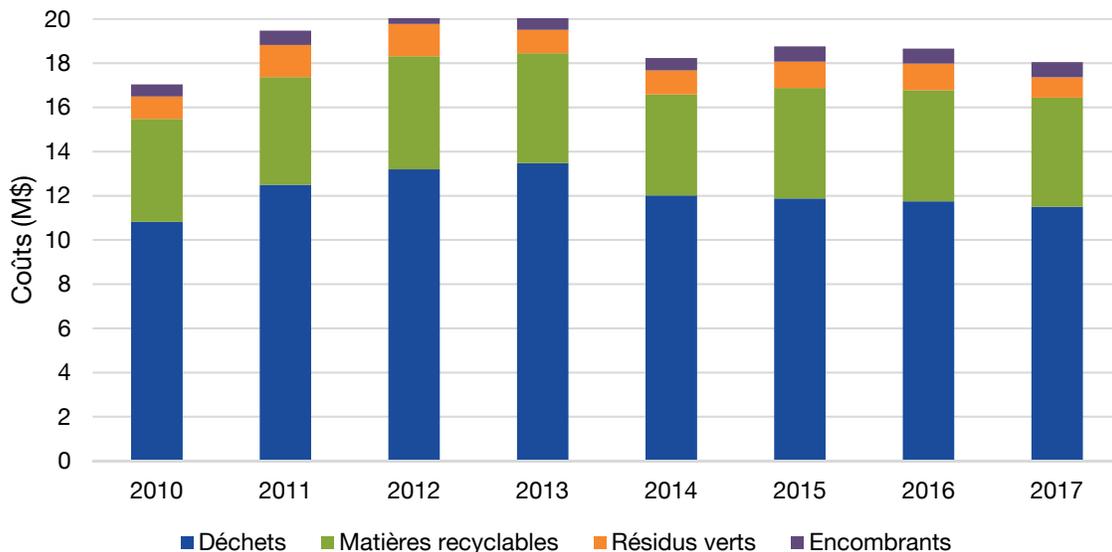
Source : Division de la gestion des matières résiduelles

43. En analysant le tableau 5, nous constatons que le service de collecte des matières résiduelles repose principalement sur trois fournisseurs⁷, ce qui place la Ville dans une situation de dépendance. La DGMR ne s'est pas penchée sur les enjeux reliés à cette dépendance afin de les minimiser. Par exemple, elle n'a établi aucune stratégie pour assurer la redondance du service de collecte en cas de problème important avec un fournisseur tout en maintenant un niveau de service satisfaisant pour les citoyens, ou encore pour favoriser la concurrence.

7. Le 1^{er} avril 2019, le fournisseur A a cédé la quasi-totalité de ses actifs dans le cadre de ses activités de collecte, de gestion et de recyclage des déchets solides dans la Ville de Québec au fournisseur B, ce qui inclut la prise en charge de l'ensemble des contrats conclus avec la Ville.

44. En ce qui concerne le risque lié au coût du service, nous estimons qu'il a été maîtrisé au fil du temps. En effet, comme le montre le graphique 7, les coûts de collecte et de transport des matières résiduelles ont augmenté en 2011 et en 2012, diminué légèrement les deux années suivantes et se sont stabilisés par la suite.

Graphique 7 – Évolution des coûts annuels de 2010 à 2017 par type de matière



Source : Service des finances

45. Toutefois, le risque de vulnérabilité de la Ville envers les fournisseurs, qui est lié à la qualité du service, s'est malheureusement matérialisé, et ce, de façon importante. En décembre 2017 et pour une partie de 2018, la Ville a rencontré des problèmes avec un fournisseur quant à la qualité du service rendu aux citoyens. Ce dernier, ayant été le plus bas soumissionnaire conforme lors d'appels d'offres publics, a obtenu six contrats entre décembre 2017 et février 2018. Il a éprouvé des difficultés à rendre les services attendus par la Ville et, à l'été 2018, le nombre de plaintes liées à ce fournisseur a considérablement augmenté.

46. Dans ce contexte, la DGMR se devait d'agir tout en s'assurant que le service prévu serait rendu aux citoyens. Bien qu'elle ait posé des actions pour tenter de régler le problème, elle disposait de moyens relativement limités.

47. En collaboration avec d'autres unités administratives, la DGMR a négocié de gré à gré avec d'autres fournisseurs pour régler ce problème et assurer un service adéquat de collecte aux citoyens de la Ville. Une entente est intervenue avec un fournisseur qui a accepté de reprendre, à partir de septembre 2018, un contrat de collecte porte à porte dans un arrondissement à un prix négocié. Le fournisseur qui cédait le contrat a accepté d'assumer les coûts supplémentaires liés au transfert du contrat. En contrepartie, la Ville a rayé les avis de pénalité antérieurs et recommencé le comptage des manquements de l'ensemble des contrats de ce fournisseur.

48. Ce transfert de contrat a eu comme conséquence d'améliorer le service dans l'arrondissement concerné. En effet, à partir de septembre 2018, soit depuis le changement de fournisseur, le nombre mensuel de plaintes par 10 000 levées pour cet arrondissement a diminué comparativement aux mois précédents, et les cibles ont même été atteintes certains mois (voir le tableau 6).

Tableau 6 – Cible et résultats* de 2018 pour le nombre mensuel de plaintes à l'égard de la collecte des matières résiduelles par matière dans l'arrondissement touché**

Matière	Cible***	Résultats								
		Avr.	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Déchets	≤ 3,0	0,9	13,1	18,5	10,6	9,8	3,4	5,2	2,3	2,1
Matières recyclables	≤ 3,4	2,5	3,6	9,0	4,7	8,0	2,9	2,5	4,3	3,3

* Les résultats n'étaient pas disponibles avant avril 2018.

** La collecte porte à porte.

*** Nombre de plaintes par 10 000 levées.

Source : Division de la gestion des matières résiduelles

49. Cependant, la situation pour les autres arrondissements et les autres types de collecte ne s'est pas nécessairement améliorée, car le fournisseur problématique avait toujours plusieurs contrats de collecte en vigueur à la fin de 2018.

50. La DGMR doit revoir son modèle pour assurer un service de qualité aux citoyens et réduire le nombre de plaintes. En confiant l'ensemble de la collecte des matières résiduelles à un nombre restreint de fournisseurs, la Ville se retrouve en situation de dépendance et de vulnérabilité. Au moment où nous complétons l'audit, la Ville travaillait à limiter ce risque important et possiblement à diminuer sa dépendance face aux fournisseurs.

Traitement d'une plainte

51. Depuis 2017, la DGMR a mis en place une mesure pour déterminer si les plaintes de non-collecte sont fondées ou non : elle a fait installer des GPS⁸ dans les camions et demandé aux fournisseurs de recenser les cas problèmes lors de la collecte. À partir des GPS des camions et des problèmes signalés par les fournisseurs, elle vérifie si la collecte a été effectuée comme prévu. Pour ce faire, elle consulte les données GPS du camion

8. Un GPS est un « [s]ystème de localisation qui permet, à un moment précis, de déterminer la position géographique d'un objet ou d'une personne en se servant des signaux émis par des satellites, placés en orbite autour de la Terre, vers un appareil récepteur situé à l'endroit à localiser ». « GPS », [En ligne], *Grand dictionnaire terminologique*, 2008. [http://www.granddictionnaire.com/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=26500890] (Consulté le 4 juin 2019).

sur la carte interactive de la Ville. Si le camion est effectivement passé et que le fournisseur a signalé un problème à cette adresse, la plainte est considérée comme non fondée. Au contraire, si les données GPS n'indiquent pas que le camion est passé ou que le fournisseur n'a pas signalé de problème, la plainte est jugée fondée. Alors, une demande de reprise de la collecte est effectuée selon un processus déterminé puis, normalement, le dossier de la plainte est fermé.

52. D'ailleurs, dans les contrats, une clause précise que le fournisseur doit réaliser une reprise de collecte à la demande de la DGMR dans un délai maximal de 24 heures. Par contre, cette dernière ne fait pas de suivi à ce sujet, car les dossiers sont fermés dès la demande de reprise ou au plus tard lorsque le fournisseur confirme qu'une reprise a eu ou aura lieu.

53. Parmi les 96 dossiers de plaintes transmis à la DGMR entre le 1^{er} janvier 2017 et le 30 juin 2018 que nous avons analysés, il y en a 47 pour lesquels une reprise a été demandée. Ainsi, nous avons vérifié si le fournisseur avait effectué la reprise dans le délai maximal de 24 heures. Dans 70 % des cas, un camion est repassé dans ce délai, et dans 13 % des cas, il est repassé mais au-delà du délai exigé (voir le tableau 7). Dans les autres cas, il est impossible de déterminer si un camion est repassé ou non et si oui, à quel moment, soit parce que le camion n'émettait pas de signal GPS ou qu'il ne possédait pas de GPS, comme pour la collecte des résidus verts. Ainsi, pour ces dossiers, nous ne pouvons pas nous prononcer.

Tableau 7 – Répartition des demandes de reprise selon leur statut par année et par fournisseur

Fournisseur	Résultats							
	Nombre de reprises demandées		Nombre de reprises effectuées dans les délais		Nombre de reprises effectuées au-delà des délais		Nombre de cas indéterminés	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
A	13	8	11	6	1	1	1	1
B	0	1	0	1	0	0	0	0
C	9	16	5	10	2	2	2	4
Sous-total	22	25	16	17	3	3	3	5
Total	47		33		6		8	
	Pourcentage		70		13		17	

54. Il serait pertinent que la DGMR fasse un suivi des demandes de reprise selon une stratégie établie et en fonction des risques afin de s'assurer que la clause des contrats à ce sujet est respectée, que les demandes de reprise sont réalisées promptement et que le service est rendu aux citoyens.

Causes des plaintes

55. Lors de la réception d'une plainte, il est important de comprendre le problème et d'en cerner la ou les causes afin d'être en mesure d'agir sur celles-ci et d'éviter qu'elles se reproduisent. Or, principalement pour la période couverte par l'audit, la DGMR disposait de peu d'informations sur les causes des plaintes, et plusieurs de ces dernières étaient récurrentes.

56. En effet, la DGMR doit porter une attention particulière aux plaintes provenant d'un même citoyen sur un même sujet. Ces cas doivent être repérés, c'est-à-dire que l'historique d'une adresse ou d'un plaignant doit être analysé lors d'une nouvelle plainte. Pour les 96 dossiers de plaintes analysés dans le cadre de cet audit, nous avons consulté l'historique de plaintes à l'adresse concernée, et donc d'autres plaintes que celles figurant dans notre échantillon. Ainsi, nous avons relevé que pour 13 dossiers, la DGMR a reçu 4 plaintes fondées ou plus sur le même sujet provenant d'un seul plaignant à la même adresse dans un intervalle de 15 jours à 24,6 mois (voir le tableau 8).

Tableau 8 – Description des treize dossiers pour lesquels il y a quatre plaintes fondées ou plus sur le même sujet provenant d'un seul citoyen à la même adresse dans un intervalle de temps donné

Dossier	N ^{bre} de plaintes	Intervalle entre les plaintes analysées		Sujet	Fournisseur	Type de collecte
		Date de début et de fin	N ^{bre} de mois			
1	6	12 avr. 2018 au 28 juin 2018	2,5	Déchets non ramassés	C	Collecte sur inscription pour les CCAv
2	7	6 déc. 2017 au 20 sept. 2018	9,5			
3	4	24 avr. 2018 au 9 mai 2018	0,5			
4	14	20 févr. 2017 au 28 déc. 2018	22,3			
5	6	2 févr. 2018 au 16 nov. 2018	9,5			
6	9	9 janv. 2017 au 9 juill. 2018	18,0		A	Collecte sur inscription pour les CCAv
7	4	17 mai 2017 au 25 mai 2018	12,3			
8	5	12 oct. 2016 au 15 juin 2017	8,1			
9	8	24 févr. 2017 au 9 oct. 2018	19,5			
10	6	19 juill. 2017 au 26 févr. 2018	7,2		Matières recyclables non ramassées	A
11	20	18 nov. 2016 au 5 déc. 2018	24,6			
12	8	25 nov. 2016 au 14 juill. 2017	7,6			
13	9	14 déc. 2017 au 19 sept. 2018	9,2			
				C		

CCA v : conteneur à chargement avant.

57. La consultation de l'historique des plaintes d'une adresse au moment du traitement d'une plainte n'est pas effectuée de façon systématique à la DGMR. Cependant, en février 2018, elle a pris les moyens pour identifier les adresses où une demande de reprise de collecte d'une même matière a été faite au moins deux fois dans un délai de trois mois consécutifs. Il s'agit en fait de mettre en évidence dans un fichier Excel les récurrences. Repérer ces adresses constitue un pas dans la bonne direction, mais la DGMR doit analyser cette information pour déterminer, s'il y a lieu, les gestes à poser et limiter ces récurrences. Or nous avons constaté que ce n'était pas le cas car, en

date du 1^{er} novembre 2018, pour sept des treize dossiers mentionnés précédemment, les problèmes n'avaient pas été cernés et rien ne démontrait que des mesures avaient été prises pour régler la situation. D'ailleurs, de nouvelles plaintes ont été enregistrées en novembre et en décembre 2018 pour trois des sept dossiers.

58. Depuis 2017, dans l'application Sés@me, les employés de la DGMR ont non seulement la possibilité de noter que la plainte est fondée ou non fondée, mais aussi certaines causes prédéfinies. À partir de données qui ont été extraites pour la première fois en mars 2019, nous avons d'abord constaté que 53 % et 38 % des plaintes reçues en 2017 et en 2018 ne sont pas classifiées dans les catégories « fondée » ou « non fondée » (voir le tableau 9).

Tableau 9 – Répartition des plaintes reçues en 2017 et en 2018 selon leur classement dans Sés@me

	2017		2018	
	N ^{bre} de plaintes	Pourcentage (%)	N ^{bre} de plaintes	Pourcentage (%)
Plaintes fondées	3 509	33	9 067	52
Plaintes non fondées	1 439	14	1 778	10
Plaintes non catégorisées	5 544	53	6 476	38
Total	10 492	100	17 321	100

Source : Service de l'interaction citoyenne

59. De plus, lorsque nous examinons de plus près les plaintes fondées, nous remarquons qu'il y a seulement deux causes prédéfinies, soit un bris de camion ou de travaux en cours, et qu'elles représentent seulement 3 % et 1 % des plaintes fondées en 2017 et en 2018. Aucune autre information sur les causes n'est disponible pour les plaintes fondées. Par conséquent, cet aspect mérite d'être revu et raffiné.

60. Étant donné que la DGMR possède peu d'informations précises sur les causes des plaintes fondées, elle peut difficilement agir sur les plus fréquentes ou sur celles qui mériteraient d'être priorisées. Établir les causes des plaintes fondées devrait être une préoccupation constante de la DGMR, afin qu'elle puisse résoudre les problèmes au moment opportun, surtout lorsqu'ils s'amplifient. En fait, l'un des rôles importants de la DGMR est de mettre en place, en collaboration avec les fournisseurs, les mesures nécessaires pour répondre aux attentes des citoyens et ainsi augmenter leur satisfaction à l'égard du service de collecte des matières résiduelles.

61. Pour ce qui est des plaintes non fondées, nous constatons que les employés de la DGMR ont toujours indiqué une cause parmi les seize prédéfinies, ce qui permet d'obtenir de l'information supplémentaire. Ainsi, nous connaissons la cause de 14 % et de 10 % de l'ensemble des plaintes reçues en 2017 et en 2018.

62. Afin de réduire le nombre de plaintes relatives aux matières résiduelles, la DGMR doit agir sur leurs causes. Et pour le faire, il est important qu'elle cerne tant celles des plaintes fondées que celles des plaintes non fondées. Elle doit aussi agir en amont pour éviter certaines plaintes. Par exemple, elle pourrait renforcer l'encadrement des fournisseurs afin de s'assurer du respect des clauses prévues dans les contrats et appliquer, au besoin, les sanctions qui y sont prévues.

Gestion des contrats avec les fournisseurs

Communications avec les fournisseurs

63. La communication est essentielle à la gestion des contrats, d'autant plus lorsque des plaintes sont formulées. Dans le contexte, elle se traduit par des échanges quotidiens entre le personnel de la DGMR et celui des fournisseurs. Les procédures de communication de la DGMR ont évolué pour le mieux au fil du temps et de ses réorganisations, mais elles demeurent un enjeu important.

64. La DGMR tient des rencontres avec les personnes responsables de la collecte des matières résiduelles. Ainsi, avant le début d'un nouveau contrat, une rencontre de démarrage a lieu entre des représentants de la DGMR et ceux du fournisseur. Lors de cette rencontre, les différentes clauses du contrat sont revues et précisées. De plus, depuis 2017, la DGMR organise régulièrement des rencontres avec les trois principaux fournisseurs. Elle a instauré cette mesure pour préciser ses attentes envers eux et pour mieux les accompagner afin d'améliorer le service rendu aux citoyens. En 2017 et en 2018, 14 et 23 rencontres ont eu lieu. Nous avons assisté à sept de ces rencontres en 2018 et obtenu les comptes rendus de toutes les autres. Les difficultés liées aux communications entre le personnel de la DGMR et celui des fournisseurs sont discutées lors des rencontres. Les façons de faire de la Ville et les attentes de la DGMR envers les fournisseurs y sont aussi abordées. Des cas particuliers ou des situations problématiques peuvent également être discutés.

65. Des échanges par courriel ont aussi lieu entre les employés de la DGMR et les fournisseurs. L'avantage d'utiliser ce moyen de communication est de conserver une trace des échanges, mais pour régler une situation problématique, il s'avère souvent plus efficace de se parler de vive voix. Ainsi, les inspecteurs de la DGMR et ceux des fournisseurs devraient se rendre davantage sur les lieux en cause pour résoudre certains problèmes ensemble et éviter qu'ils se reproduisent.

66. Des améliorations notables ont été apportées au cours des deux dernières années pour augmenter l'efficacité des communications avec les fournisseurs, soit l'utilisation de deux fichiers partagés, l'un pour la gestion des plaintes et les demandes de reprise avec les fournisseurs, l'autre pour le recensement des cas problèmes par les fournisseurs.

67. La DGMR a également mis en place une équipe d'intervention spéciale afin de faire face rapidement à des situations urgentes, par exemple lors du bris d'un camion ou d'une tempête de neige, et à des situations particulières, comme des retards de collecte dans un secteur de la ville. Cette équipe est composée de quelques employés de la DGMR et de la responsable du CRC. Selon les besoins, ils peuvent avoir des échanges téléphoniques une ou plusieurs fois par jour pour se tenir informés de l'état d'avancement de la situation et pour faire le point sur les problèmes au fur et à mesure. Cette façon de faire permet aussi au CRC d'aviser les citoyens de ces problèmes. Lors de la situation problématique de l'été 2018, plusieurs échanges téléphoniques ont eu lieu entre des membres de l'équipe d'intervention spéciale et le fournisseur concerné. En 2018, cette équipe a tenu plus de 85 rencontres.

Clauses des contrats

68. Dans les contrats de collecte des matières résiduelles, la Ville exige pour chacun des types de matières que la collecte soit effectuée selon une fréquence et un horaire précis. Lorsque la DGMR s'aperçoit que ce n'est pas le cas ou qu'elle reçoit une plainte dont la cause est attribuable au fournisseur, elle peut appliquer les sanctions prévues dans le contrat. D'autres non-conformités peuvent également donner lieu à des avis ou à des pénalités, comme l'absence du tracé GPS d'un camion de collecte, la collecte de deux matières différentes dans un même camion, la levée d'un conteneur alors que ce n'est pas prévu, etc.

69. Dans les 96 dossiers de plaintes analysés, nous avons déterminé qu'il y en a 13 pour lesquels la DGMR aurait pu émettre des avis ou imposer des pénalités, mais elle ne l'a pas fait. En effet, nous y avons relevé divers manquements aux exigences, comme des rues non complétées, des matières non collectées à une adresse ou des tracés GPS manquants. De plus, pour 8 de ces dossiers, il s'agissait de cas de récidives qui justifiaient, à notre avis, une action plus coercitive de la part de la DGMR.

70. Nous avons constaté que les directives liées à l'émission d'avis et à l'imposition de pénalités ne sont pas appliquées uniformément ni conformément aux clauses des contrats. Cette situation s'explique notamment par le fait que les employés de la DGMR n'ont pas tous la même compréhension des directives qui leur sont données, comme il en a été question précédemment.

71. Selon les retenues effectuées sur les factures des fournisseurs en 2016, en 2017 et en 2018, la DGMR leur a imposé respectivement des pénalités de 2 500 \$, de 14 100 \$ et de 26 250 \$⁹. Bien que ces pénalités aient augmenté au fil du temps, elles sont peu élevées par rapport au nombre de plaintes transmises à la DGMR. Il est également à noter qu'une somme de 62 000 \$ a été retenue sur les factures d'un fournisseur en 2018, ce qui correspond aux sommes versées à d'autres fournisseurs pour reprendre des collectes non réalisées par ce dernier. De plus, ce fournisseur, qui a cédé un contrat en

9. À la suite du transfert d'un contrat de collecte, 12 250 \$ de pénalités ont été déduits de la somme due par le fournisseur.

septembre 2018 à un autre fournisseur, a accepté d'assumer les coûts supplémentaires liés à ce transfert.

72. Par ailleurs, nous nous questionnons sur certaines clauses des contrats qui demandent des efforts importants pour s'assurer de leur application. De plus, l'inclusion de clauses qui font l'objet de peu de contrôles peut diminuer la crédibilité de la Ville auprès des fournisseurs. Cette situation peut également désavantager certains fournisseurs qui ont soumissionné pour un contrat en fonction de ces dernières. La DGMR devrait s'assurer du respect des clauses les plus importantes selon une évaluation des risques et le rendement des fournisseurs, entre autres.

73. Cela dit, pour la première fois à l'été 2018, la DGMR a procédé à certaines vérifications. Les inspecteurs ont notamment réalisé des inspections aux garages de quatre fournisseurs. Les vérifications ont porté sur les équipements physiques et technologiques ainsi que sur la sécurité des opérateurs. Les résultats des inspections et les écarts soulevés par rapport aux exigences des contrats ont été transmis aux fournisseurs au moyen d'avis. La réalisation de telles inspections représente une bonne pratique. Cependant, la DGMR n'a pas élaboré de plan d'inspection en fonction des risques qui précise ce qui sera inspecté, quand, par qui et comment. Un tel plan permettrait notamment à la DGMR de justifier ses actions auprès des fournisseurs et de s'assurer que les inspections sont réalisées adéquatement.

74. Nous avons aussi relevé une bonne pratique pour favoriser le bon déroulement de la levée de conteneurs à chargement avant dans le cadre d'un nouveau contrat en 2018. En effet, les inspecteurs de la DGMR ont accompagné les chauffeurs du fournisseur dans leur camion afin que ces derniers comprennent bien leur travail.

75. Enfin, nous avons relevé une bonne pratique concernant la documentation des décisions prises lors de la rédaction des devis techniques des appels d'offres. En effet, depuis 2016, à la suite de l'identification d'un enjeu relatif à la collecte des matières résiduelles, des employés de la DGMR se réunissent et analysent la situation en évaluant les avantages et les inconvénients de diverses solutions possibles. Par la suite, ils proposent une recommandation à la direction de la DGMR et à celle de l'Arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge, lesquelles peuvent l'accepter ou la rejeter. Cette décision est ensuite prise en compte lors de la rédaction des appels d'offres. Cette façon de faire permet d'impliquer le personnel de la DGMR, de justifier les décisions prises et de les documenter. En trois ans, 32 enjeux ont fait l'objet d'analyses qui se sont répercutées sur 6 appels d'offres.

Recommandation au Service de l'interaction citoyenne

76. Nous lui avons recommandé de colliger l'information sur le type et le sujet pour l'ensemble des demandes traitées au premier contact par le Centre de relation avec les citoyens.

Commentaires

Service de l'interaction citoyenne | 22 mai 2019

« Le Service de l'interaction citoyenne accueille favorablement la recommandation de colliger l'information sur le type et le sujet pour l'ensemble des demandes traitées au premier contact par la CRC. Une nouvelle version du système Sés@me est attendue à l'automne 2019 et permettra de mettre cette pratique en place. »

Recommandations à l'Arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge

77. Nous lui avons recommandé de finaliser l'établissement de cibles adaptées aux activités de la Division de la gestion des matières résiduelles, particulièrement en lien avec la résolution des plaintes, de mesurer l'atteinte de ces cibles et d'en rendre compte.

78. Nous lui avons recommandé de se doter d'une stratégie à l'égard de la collecte des matières résiduelles qui réduit le risque de dépendance de la Ville envers les fournisseurs et qui favorise la concurrence tout en maintenant un service satisfaisant pour les citoyens.

79. Nous lui avons recommandé d'intensifier ses travaux visant à connaître les causes des plaintes afin d'agir sur ces causes et de réduire le nombre de plaintes tout en portant une attention particulière aux plaintes récurrentes.

80. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les fournisseurs respectent les différentes clauses de leurs contrats à partir d'une approche axée sur les risques.

Gestion du Centre de relation avec les citoyens

Rôles et responsabilités

81. Les travaux réalisés dans le cadre de cet audit nous amènent à conclure que le CRC a bien défini ses rôles et responsabilités quant à la gestion des plaintes relatives aux matières résiduelles. Ceux-ci sont bien communiqués et compris. Pour les 96 dossiers analysés, la transmission de la plainte à la DGMR était justifiée dans tous les cas. Cela peut s'expliquer par le fait que le CRC a mis en place un programme structuré de formation et d'intégration des nouveaux agents, d'une durée de deux semaines. Cela peut également s'expliquer par le fait que la DGMR rédige des fiches d'information que les agents peuvent consulter pour répondre aux citoyens dès le premier contact. Ces fiches sont mises à jour annuellement ou au besoin par les employés de la DGMR.

82. De plus, depuis le 1^{er} janvier 2019, la politique Gestion des demandes des citoyens¹⁰ clarifie les rôles de chacun, tant pour le CRC que pour les diverses unités administratives de la Ville. Cependant, étant donné que cette politique a été adoptée très récemment, nous n'avons pas pu vérifier son application dans le cadre de cet audit.

Engagements

83. Dans sa *Déclaration de services*, la Ville a établi à deux minutes le délai d'intervention maximal qu'elle vise pour la prise d'appel au CRC. De 2016 à 2018, elle a atteint sa cible : le délai de réponse moyen au 311 était respectivement de 1 min 30 s, de 1 min 41 s et de 1 min 49 sec.

84. En lien avec cet engagement en matière de communication, le CRC a comme objectif de répondre à 80 % des appels en deux minutes ou moins et d'obtenir un taux d'abandon d'appels de moins de 10 %¹¹. Il mesure ces deux cibles; par ailleurs, il est à noter qu'il y a 13,4 %, 11,2 % et 13,0 % des appels qui ont été abandonnés en 2016, en 2017 et en 2018.

85. Selon les résultats obtenus sur une base mensuelle pour 2017 et 2018, le CRC a atteint la première cible 13 mois sur 24, et la seconde, seulement 8 mois sur 24. Le mois de mai 2018 a été particulièrement problématique, car il n'y a que 6 % des appels traités qui ont été répondus dans un délai de deux minutes ou moins. Durant ce mois, les agents ont répondu aux appels dans un délai moyen de près de six minutes, ce qui correspond au triple de la cible. Durant cette période, les sujets des appels sont divers : problèmes en lien avec le nettoyage printanier, demandes de collecte d'encombrants, demandes de réparation de bris à la suite du déneigement, demandes de permis, signalements d'eau

10. Ville de Québec, *Gestion des demandes des citoyens*, politique administrative en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019.

11. Le CRC considère qu'un appel est abandonné lorsqu'un citoyen met fin à un appel après plus de neuf secondes et avant d'avoir pu parler à un agent.

jaunâtre, non-collecte de résidus verts. Pour le CRC, le volume d'appels reçus en mai est toujours plus élevé que pour les autres mois de l'année.

86. Malgré tout, diverses actions ont été posées par le CRC en 2018 pour atteindre les cibles, dont un exercice de planification des volumes anticipés d'appels basés sur l'historique des trois dernières années en fonction des événements récurrents. Les difficultés de répondre aux citoyens dans le délai ciblé surviennent généralement lorsqu'un événement non prévisible provoque une hausse notable du volume d'appels, par exemple un retard dans la collecte en raison d'un bris mécanique, d'un bris d'aqueduc ou encore en raison d'un événement météorologique de grande ampleur. Dans ces situations, le CRC entreprend diverses actions telles que revoir les heures de travail des agents ou encore faire appel à des employés occasionnels. Des messages d'information ciblée sont enregistrés pour aviser les citoyens des retards.

87. Un autre engagement de la *Déclaration de services* en matière de communication est de faire parvenir à l'intérieur de deux jours ouvrables un accusé de réception ou une réponse pour les demandes reçues par courrier électronique. Depuis 2018, le CRC mesure cette cible en calculant le délai entre la réception d'un courriel et son traitement ou son enregistrement dans l'application Sés@me de la Ville. Ce délai a toujours été respecté en 2018.

88. Le bilan du CRC est présenté annuellement à la Direction générale. Bien que des engagements soient pris envers les citoyens dans la *Déclaration de services*, l'atteinte ou non de ceux-ci ne sont pas dévoilés publiquement.

Sondage de satisfaction de la clientèle

89. Depuis le 1^{er} mai 2017, le Service de l'interaction citoyenne (SIC) mène en continu un sondage sur la satisfaction des citoyens. Celui-ci est transmis, entre autres, aux citoyens qui font des demandes à l'égard des matières résiduelles¹². Deux questions du sondage concernent les agents du CRC, une question touche la DGMR, et les six autres portent sur le service obtenu. En date du 31 décembre 2018, 2 661 réponses ont été obtenues et les taux de satisfaction¹³ variaient de 73 % à 89 % selon la question. Selon les discussions que nous avons eues, aucune mesure particulière n'a été prise par le SIC ou la DGMR à la suite de ces résultats et aucune cible à atteindre n'a été fixée. Les résultats sont transmis à la Direction générale. Une reddition de comptes ainsi que des plans d'action devraient être effectués par les différentes unités administratives.

12. Le sondage est transmis aux citoyens qui ont fourni à la Ville de Québec leur adresse de courriel et qui n'ont pas refusé de recevoir de sondage.

13. Ces taux englobent ceux obtenus pour les réponses « Très satisfait » et « Satisfait ».

Recommandation au Service de l'interaction citoyenne

90. Nous lui avons recommandé d'effectuer annuellement une reddition de comptes sur le respect des engagements de la *Déclaration de services* et de rendre cette reddition publique.

Commentaires

Service de l'interaction citoyenne | 22 mai 2019

« Le Service de l'interaction citoyenne déploie, en 2019, la nouvelle politique de gestion des demandes des citoyens. Dans ce contexte, une première reddition de comptes, incluant le respect des engagements de la Déclaration de services, est prévue à l'automne 2020. À terme, un des objectifs poursuivis par cet exercice de reddition de comptes est la diffusion publique des résultats. »

Analyse de contrats octroyés de gré à gré par la DGMR

91. Au cours de cet audit, nous avons analysé certaines demandes de prix de la DGMR pour l'impartition de services techniques pour mettre à jour les informations relatives à la collecte sur inscription dans une application informatique (S-timé) ainsi que pour des services professionnels dans le cadre d'un projet lié à la collecte intelligente.

92. Pour la première situation, nous avons constaté que la DGMR n'a pas bien déterminé son besoin à l'automne 2017, ce qui a mené à une sous-estimation de l'ampleur des travaux à réaliser. En effet, pour comparer les informations de l'application S-timé aux informations historiques des fournisseurs, la DGMR, selon une estimation des taux horaires, a évalué à 980 heures son besoin pour respecter la limite de 25 000 \$. Cependant, deux des trois fournisseurs invités¹⁴ ont soumissionné pour des sommes de plus de 25 000 \$. À la suite d'une consultation auprès du Service des approvisionnements, la DGMR a décidé de créer deux lots distincts pour cette demande de prix et a négocié avec les deux soumissionnaires. En novembre 2017, celui qui a proposé le taux horaire le plus bas, soit 32 \$, s'est vu octroyé 640 heures pour un total de 20 480 \$, et l'autre soumissionnaire, 340 heures à un taux de 35 \$, pour un total de 11 900 \$.

93. Cependant, aucun des soumissionnaires n'a pu réaliser les travaux demandés selon les heures octroyées. Les banques d'heures étaient épuisées en avril 2018. À cette même période, les deux entreprises concernées ont fusionné, si bien qu'il ne s'agissait à la fin du contrat que d'une seule et même entreprise. Ainsi, en novembre 2018, une autre demande de prix a été réalisée par la DGMR pour 620 heures de travail, toujours selon le

14. Le troisième fournisseur n'a pas déposé de soumission.

même processus pour respecter la limite de 25 000 \$. Trois soumissionnaires ont été invités, mais une seule soumission a été reçue. C'est l'entreprise qui avait finalisé le contrat précédent qui l'a obtenue à un taux horaire de 35 \$. Au 31 décembre 2018, les travaux étaient toujours en cours. La valeur totale des travaux exigés s'élève à environ 65 000 \$¹⁵, dépassant donc le seuil maximal de 25 000 \$ sous lequel il est possible de réaliser des demandes de prix de gré à gré. Nous jugeons qu'il s'agit d'un fractionnement de contrat qui a notamment eu pour effet de soustraire le processus à une ouverture publique des soumissions.

94. Pour la deuxième situation analysée, il s'agit de deux contrats de services professionnels qui ont été octroyés de gré à gré au même fournisseur pour des sommes tout juste sous le seuil de 25 000 \$. Ces contrats ont été accordés par deux unités administratives différentes, mais la Ville constitue une seule entité en matière de fractionnement de contrat. Selon la *Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec*¹⁶, un seul prix peut être obtenu pour des services professionnels. Dans le premier contrat, conclu en août 2017, deux sommes forfaitaires et une banque d'heures étaient prévues notamment pour faire une revue de la littérature et obtenir des conseils en vue de l'implantation de la collecte intelligente à la ville. Puis, en novembre 2018, un deuxième contrat a été octroyé au fournisseur pour obtenir des conseils sur la planification du projet pilote de la collecte intelligente. Le nombre d'heures de ce contrat a été calculé à partir du taux horaire pour limiter sa valeur à moins de 25 000 \$. De plus, en fonction des résultats du projet pilote, un appel d'offres pourrait être lancé pour réaliser le projet.

95. Pour des projets de cette ampleur, la DGMR doit analyser adéquatement son besoin en ayant une vision d'ensemble du projet. Il va sans dire que lorsqu'une ressource acquiert une connaissance spécifique lors de la réalisation d'un contrat, elle possède un atout majeur comparativement à d'autres fournisseurs du même domaine lorsque vient le temps d'octroyer un autre contrat qui, en fait, est la continuité du premier.

96. Pour cette dernière situation, où la valeur des deux contrats accordés en date du 31 décembre 2018 s'élevait à 48 000 \$, et donc dépassait 25 000 \$, la DGMR aurait dû avoir recours au processus d'appel d'offres sur invitation ou même procéder à un appel d'offres public (en fonction des besoins pour l'avenir), géré par le Service des approvisionnements.

15. Si l'on tient compte des taxes à la consommation et de deux avis de modifications.

16. Ville de Québec, *Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec*, Service des approvisionnements, 2014.

Recommandation à l'Arrondissement de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge

97. Nous lui avons recommandé, par le biais de la Division de la gestion des matières résiduelles, de mieux définir ses besoins afin d'avoir une vision d'ensemble des projets qu'elle veut confier en impartition, et ce, dans le respect de la *Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec*.

Commentaires généraux

Arrondissement de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge | 22 mai 2019

« Les directions de l'Arrondissement de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge et de la Division de la gestion des matières résiduelles (DGMR) prennent acte des commentaires et recommandations formulés par le vérificateur général et s'engagent à mettre en œuvre un plan d'action pour y donner suite.

Déjà, de nombreuses actions sont en cours en vue de poursuivre l'amélioration du service aux citoyens, la gestion des plaintes, la gestion interne et la gestion des contrats, ce qui démontre notamment la mise en œuvre d'une stratégie afin de réduire le risque de dépendance de la Ville envers ses fournisseurs :

- nouvelle formule d'appréciation des appels d'offres tenant compte du volet qualitatif des services proposés par les fournisseurs – Mise en place en 2019, approche unique au Québec;
- évaluation de l'opportunité d'effectuer les activités d'une collecte partielle en régie (printemps 2018) et diffusion d'un appel d'offres en vue de la location de camions (janvier 2019);
- achat d'un logiciel de suivi et de contrôle en continu des activités sur le terrain approuvé par le conseil municipal le 1^{er} avril 2019, démarche démarrée dès 2016; implantation de normes et de processus de travail uniformisés;
- clarification des rôles et responsabilités de l'ensemble des intervenants.

Ces propositions ont été élaborées afin de faire face à la situation. Elles ont notamment été développées en partenariat avec le Service des finances, le Service des ressources humaines et le Service des approvisionnements, selon les cas.

La situation de dépendance décrite dans le rapport s'explique notamment en raison de l'évolution du marché au cours des dernières années, du nombre limité de fournisseurs et des contraintes que ceux-ci connaissent sur le plan de la main-d'œuvre et des technologies. Ainsi, même lorsque l'on souhaite faire appel à une autre entreprise pour soutenir un fournisseur qui a des difficultés à rendre le service, comme c'est prévu dans les contrats, il est difficile d'obtenir les services demandés en raison des ressources limitées en matière de véhicules et de main-d'œuvre.

La DGMR a traversé les périodes de crise causées par un fournisseur en adoptant une approche analytique et stratégique des problèmes rencontrés et des solutions disponibles. En tout temps, ce qui était visé était le maintien des services aux citoyens et tout a été mis en œuvre pour éviter une rupture de services. Notons que la Ville de Québec n'a pas été la seule municipalité à connaître des difficultés avec le fournisseur en question.

Le personnel de la DGMR a grandement été mis à contribution et a dû s'ajuster rapidement aux changements mis en place et aux problèmes rencontrés avec le fournisseur, et ce, tout en maintenant un taux de mobilisation supérieur aux cibles de la Ville pour les années 2017 et 2018.

Comme mentionné par le vérificateur général, la Ville a entrepris une vaste démarche visant la transversalité des activités. Le fait d'avoir unifié la gouvernance de la gestion des matières résiduelles a permis la mise en place de plusieurs actions qui n'étaient pas réalisées avant la réorganisation, dont l'harmonisation des contrats et des pratiques, le suivi rapproché des fournisseurs et l'application de pénalités lorsque requis. Nous sommes convaincus que les nouvelles façons de faire améliorent effectivement le service offert, mais la période couverte par la démarche de vérification ne permet pas de faire ce constat de façon formelle puisque les années antérieures à la transformation ne sont pas prises en compte. »

Service de l'interaction citoyenne | 22 mai 2019

« Nous sommes d'accord avec le vérificateur général sur les conclusions et les recommandations qu'il a formulées dans son rapport. »

Annexe I – Définitions

Termes	Définitions
Citoyen	Toute personne physique ou morale requérant les services de la Ville de Québec ou de l'agglomération de Québec dans les domaines de leurs compétences.
Unité administrative	Un arrondissement, un service, une division, une section ou toute autre entité de la Ville.
Bac roulant	Contenant de plastique de 240 ou de 360 litres destiné à recevoir des déchets ou des matières recyclables; il est vert, noir ou gris dans le premier cas, mais bleu dans le second. Ce contenant est muni de roues, d'un couvercle à charnières, d'une prise européenne et des renforts nécessaires pour le fixer au camion et le vider mécaniquement dans un camion tasseur.
Déchet (ordure)	Matière résiduelle destinée à l'élimination en vertu de la réglementation de l'agglomération de Québec. Les résidus de la tonte de gazon ne sont pas des déchets.
Matière recyclable	Matière résiduelle qui peut être réintroduite dans le procédé de production dont elle est issue ou dans un autre procédé qui utilise le même type de matériau, comme du papier, du carton ou un contenant en plastique, en verre ou en métal.
Matière résiduelle	Résidu, matière ou objet rejeté ou abandonné.
Résidu vert	Matière résiduelle d'origine végétale qui résulte de la taille, de l'entretien ou de l'exploitation d'un milieu végétal (ex. : résidus de déchaumage, de sarclage ou de tonte, feuilles et brindilles, etc.).
Encombrant	Objet volumineux dont on veut se départir tel qu'un meuble d'intérieur ou d'extérieur, un appareil sanitaire (lavabo, baignoire, toilette, etc.), un matelas, un électroménager, etc.

Source : définitions inspirées de celles utilisées dans les appels d'offres publiés par la DGMR.

Annexe II – Déclaration de services

Accessibilité

En personne

Les centres de services aux citoyens, présents dans chacun des arrondissements, sont ouverts de 8 h 30 à 16 h 30, du lundi au vendredi, pour vous permettre de déposer des documents, d'obtenir de l'information générale ou d'effectuer des transactions.

Au téléphone

Le service d'accueil téléphonique de la Ville est offert de 8 h à 19 h du lundi au vendredi. **Un seul numéro : le 311.**

Après 19 h, les fins de semaine et les jours fériés, vous pouvez solliciter une intervention rapide pour réparer un équipement défectueux ou signaler un problème sur la voie publique en composant le 311.

En ligne

Vous pouvez obtenir, en tout temps, de l'information sur les services offerts par la Ville et effectuer certaines transactions en accédant à notre site Internet au www.ville.quebec.qc.ca. La Ville est également présente sur les médias sociaux.

Compétence

Nous vous servons de manière courtoise, respectueuse et équitable. Nous nous engageons à vous fournir un service fiable et efficace.

Nous vous informons du délai et des principales étapes de traitement pour vous donner le service.

Les délais de traitement des plaintes sont déterminés en fonction de leur contexte et de leur nature et vous sont partagés. Vous en êtes avisé dans les 48 h suivant la réception de votre plainte.

Nous révisons, de façon continue, nos engagements et nos objectifs pour améliorer la qualité de nos services et considérons vos remarques et suggestions.

Nous assurons la confidentialité des renseignements personnels. Vos demandes sont traitées dans le respect de vos droits et de ceux des autres personnes concernées.

Rapidité

Nous visons à prendre votre appel dans un délai maximal de deux minutes lorsque vous contactez le 311.

Nous vous contactons normalement en moins de **deux jours ouvrables** lorsque vous laissez un message téléphonique ou communiquez avec nous par courrier électronique.

Nous traitons les plaintes en priorité en tenant compte des délais annoncés.

Simplicité

Lorsque vous appelez au 311, vous êtes directement en contact avec un employé ou une employée.

L'information concernant la Ville est disponible sur son site Internet. De l'information ponctuelle est également diffusée sur les médias sociaux.

Il est possible d'effectuer certaines transactions sur le site Internet de la Ville.

Résultats

Nous favorisons la résolution de votre demande dès le premier contact.

Si nous ne pouvons répondre à votre demande au premier contact, nous vous transférons à une personne qui prend en charge votre demande.

Nous vous donnons une réponse claire, avec les explications pertinentes et dans les délais annoncés.

En dernier recours administratif, si vous vous estimez lésé, vous pouvez vous adresser au Bureau de l'ombudsman de la Ville.

Annexe III – Objectif de l'audit et critères d'évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de la norme ISO 18295-1¹⁷ et des meilleures pratiques dans le domaine.

Objectif de l'audit

S'assurer que la Division de la gestion des matières résiduelles, qui relève de l'Arrondissement de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge, a mis en place, en collaboration avec le Service de l'interaction citoyenne, les mesures nécessaires pour donner suite avec efficacité et efficience aux plaintes à l'égard des matières résiduelles ainsi que pour réduire le nombre de plaintes.

Critères d'évaluation

- La Division de la gestion des matières résiduelles et le Service de l'interaction citoyenne ont défini leurs rôles et leurs responsabilités dans le traitement des plaintes à l'égard des matières résiduelles.
- Le Service de l'interaction citoyenne a clairement défini ses engagements, s'assure de leur respect, les communique aux citoyens et prend les actions nécessaires au besoin.
- La Division de la gestion des matières résiduelles, en collaboration avec le Service de l'interaction citoyenne, a clairement défini ses engagements liés à la gestion des plaintes à l'égard des matières résiduelles, s'assure du respect de ces engagements, les communique aux citoyens et prend les actions nécessaires au besoin.
- La Division de la gestion des matières résiduelles transmet les informations pertinentes aux agents du Centre de relations avec les citoyens afin de les aider à répondre aux plaintes de citoyens au premier contact.
- La Division de la gestion des matières résiduelles traite les plaintes selon un processus rigoureux afin que les citoyens reçoivent une réponse adéquate dans un délai raisonnable.
- La Division de la gestion des matières résiduelles connaît l'engagement des employés responsables de répondre aux plaintes concernant les matières résiduelles et prend les actions nécessaires, le cas échéant.
- La Division de la gestion des matières résiduelles prend des mesures pour connaître les causes des plaintes à l'égard des matières résiduelles et pour agir en vue d'améliorer les processus liés à la gestion des matières résiduelles et, par conséquent, de réduire le nombre de plaintes.

17. Organisation internationale de normalisation, ISO 18295-1:2017 Centres de contact clients – Partie 1 : Exigences relatives aux centres de contact clients.

Annexe III – Objectif de l'audit et critères d'évaluation *(suite)*

- Le Service de l'interaction citoyenne mesure la satisfaction des citoyens au sujet des plaintes à l'égard des matières résiduelles, à la suite des résultats obtenus, s'il y a lieu, ce service et la Division de la gestion des matières résiduelles, prennent les actions nécessaires pour améliorer le processus de traitement des plaintes et en rendent compte aux autorités.

CHAPITRE

3

**GESTION DES STATIONS D'ÉPURATION
DES EAUX USÉES**

Faits saillants

La Ville de Québec possède deux usines pour l'épuration des eaux usées. Mises en service en 1992, elles traitent chaque année environ 140 millions de mètres cubes d'eau provenant de son réseau d'égout, qui comprend 4 292 km de conduites diverses.

Objectifs de l'audit

- S'assurer que le Service du traitement des eaux (STE) exploite les deux stations d'épuration des eaux usées de façon efficace et efficiente.
- S'assurer que le STE gère les deux stations d'épuration des eaux usées de façon à garantir leur fiabilité et qu'il veille à la pérennité de ces deux stations et des quatre postes majeurs de pompage du réseau d'égout, et ce, en limitant les répercussions sur les opérations et en prenant en compte les besoins futurs.

Constats

- Très peu de dépassements de normes ont été enregistrés dans les dernières années tant en dérivation d'eaux usées par temps sec qu'en limites de rejet.
- Le STE a optimisé l'exploitation des stations depuis leur mise en service.
- Environ six millions de mètres cubes d'eaux usées sont dérivés chaque année en temps de pluie ou de fonte des neiges en raison d'une sous-capacité de traitement des stations ou d'équipements surchargés, qui nécessitent alors d'être nettoyés. La réglementation n'exige pas que la Ville traite ces surplus.
- Toutes les conditions permettant d'assurer la pérennité des connaissances sur l'exploitation des stations ne sont pas réunies.
- Il y a un risque que l'inventaire, comme souhaité par le STE, ne soit pas complété à la suite des travaux en cours, tant dans les stations que dans le réseau, et aussi qu'il ne soit pas maintenu à jour sans efforts considérables.
- Les lacunes liées à l'inventaire ont des répercussions sur la planification des travaux, car les informations essentielles à une planification efficiente ne sont pas toutes connues.
- Les demandes d'investissement en immobilisations ne sont pas soutenues par une analyse rigoureuse des besoins basée sur la connaissance de l'état et la priorisation des projets selon des critères adaptés à la gestion d'actifs.

Conclusions

- Le STE exploite les deux stations d'épuration des eaux usées de façon efficace et efficiente, et les exigences contractuelles d'assainissement sont globalement respectées.
- Le STE n'a pas complété l'inventaire de ses actifs et n'a pas non plus une vision globale de l'évolution de l'état de ses infrastructures.
- Le STE est en mesure d'assurer la fonctionnalité des usines, mais il ne peut démontrer que la fiabilité et la pérennité des actifs sont garanties.

Recommandations

Au Service du traitement des eaux

156. Nous lui avons recommandé d'établir une stratégie de gestion des risques opérationnels, incluant l'identification des risques, leur évaluation et l'implantation de moyens permettant de rendre le niveau de risque acceptable.

157. Nous lui avons recommandé d'assurer la pérennité de l'expertise de ses équipes en s'appuyant sur un programme de formation qui répond à une analyse de ses besoins, y compris le niveau pertinent de polyvalence et de suppléance à atteindre, et qu'il fournisse à ses employés un recueil des procédures normalisées d'exploitation mis à jour régulièrement.

158. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les documents d'ingénierie pertinents sont produits et mis à jour, en particulier les plans et logiques de commande, et que les meilleures pratiques de gestion documentaire sont suivies en matière de révision et d'accès.

183. Nous lui avons recommandé de veiller à ce que la finalisation et le maintien de l'inventaire de ses équipements se fassent de façon efficiente.

184. Nous lui avons recommandé d'établir une stratégie d'évaluation de l'état des équipements essentiels.

185. Nous lui avons recommandé de s'assurer que toutes les informations pertinentes sont accessibles au personnel de la maintenance, en particulier les coûts de la maintenance, la durée de vie utile des équipements et l'évaluation de leur état.

186. Nous lui avons recommandé de réviser les tâches des plans de maintenance préventive en se basant sur la criticité et l'obsolescence des équipements, et de s'assurer de la réalisation de ces plans.

187. En collaboration avec les ressources compétentes, nous lui avons recommandé d'établir un calendrier d'inspection périodique des actifs sous sa responsabilité, incluant les infrastructures de traitement des eaux usées, qui permet d'en évaluer et d'en suivre l'état.

188. Nous lui avons recommandé d'établir un plan d'investissement qui :

- priorise les projets selon des critères de fonctionnalité et de vétusté;
- prend en compte les besoins actuels et projetés;
- s'appuie sur des estimations fiables.

Table des matières

Mise en contexte.....	71
Cadre technique.....	71
Cadre légal.....	72
Gestion des eaux usées à la Ville de Québec.....	73
Rôles et responsabilités.....	76
Objectifs et portée de l'audit	77
Portée de l'audit.....	77
Résultats de l'audit	78
Exploitation	79
Gestion des actifs	87
Annexe I – Définitions	97
Annexe II – Tableau des normes contractuelles de rejet des effluents des stations de la Ville de Québec	101
Annexe III – Description des rôles et responsabilités	102
Annexe IV – Objectifs de l'audit et critères d'évaluation.....	104
Annexe V – Variation du débit moyen quotidien de l'affluent des deux stations de traitement des eaux usées en 2018.....	106

Liste des sigles

GMAO	Gestion de la maintenance assistée par ordinateur
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MES	Matières en suspension
ROMAEU	Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées
STE	Service du traitement des eaux
STI	Service des technologies de l'information

Mise en contexte

98. Au Québec, l'accès à l'eau courante est facile et rapide. Il suffit d'ouvrir son robinet pour boire un verre d'eau, on peut prendre une douche chaude et on n'a qu'à tirer la chasse pour évacuer l'eau de la cuvette des toilettes. Cependant, une fois utilisées, les eaux évacuées par nos éviers, nos douches ou nos toilettes entament un parcours bien moins connu mais tout aussi essentiel. Elles sont collectées et assainies avant d'être rejetées dans le milieu naturel. En effet, le traitement des eaux usées constitue une intervention obligatoire pour assurer la santé publique; c'est la découverte de la relation entre les épidémies de choléra ou d'autres maladies infectieuses et les eaux usées qui a engendré la recherche de techniques d'assainissement et l'adoption d'une réglementation à cet effet.

Cadre technique

99. Les eaux usées sont classées en trois grandes catégories : les eaux usées domestiques, les eaux usées industrielles et les eaux pluviales (voir l'annexe I). Elles peuvent subir un ou plusieurs traitements successifs avant de retourner dans le milieu naturel. Lorsque les eaux sont collectées, transportées et traitées par le réseau public, on parle d'assainissement collectif. Lorsqu'une habitation n'est pas desservie par le réseau public, elle doit être dotée d'un système de traitement des eaux usées domestiques situé sur une parcelle de terrain; dans ce cas, l'assainissement est dit non collectif.

100. Les eaux usées collectées par le réseau d'assainissement public, c'est-à-dire les eaux d'égout, sont transportées vers une station d'épuration des eaux usées. Les eaux usées entrantes, appelées *affluents*, y sont traitées pour satisfaire aux normes réglementaires avant d'être rejetées dans le milieu naturel. Les eaux rejetées sont appelées *effluents*. On distingue généralement quatre phases de traitement : le prétraitement, le traitement primaire, le traitement secondaire et le traitement tertiaire (voir l'annexe I).

101. Le nombre de phases et les technologies de traitement ainsi que les normes de rejet varient en fonction de l'importance de la population, de la nature des eaux usées et de la sensibilité à la pollution du milieu récepteur. L'eau rejetée par les stations d'épuration des eaux usées n'est généralement pas potable, car elle peut encore contenir des contaminants et une charge microbienne¹.

102. Le traitement des eaux usées implique aussi d'éliminer ou de réutiliser les résidus produits par les stations d'épuration, soit les déchets, les sables et les boues. Généralement, on traite les boues pour réduire leur teneur en eau et on les réutilise dans le secteur agricole (épandage) ou énergétique (incinération).

1. Ensemble des microorganismes viables dans l'eau.

103. Enfin, des exigences d'entretien et de préservation des stations d'épuration ou des réseaux d'égout peuvent occasionner des déversements d'eaux usées partiellement traitées ou non traitées directement dans le milieu naturel. Ces déversements sont alors appelés *dérivations* quand ils se produisent dans les stations, et *débordements*, lorsqu'ils ont lieu dans les réseaux d'égout.

Cadre légal

104. Depuis octobre 2018, le gouvernement du Québec est exempté par une entente avec le gouvernement canadien du respect du règlement fédéral sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées. Ainsi, la collecte, le transport et l'assainissement des eaux usées par les municipalités du Québec sont des activités encadrées par le gouvernement du Québec. Pour faire écho à la *Loi sur la qualité de l'environnement*², il a édicté le 11 décembre 2013 le *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées* (ROMAEU)³. En vigueur depuis janvier 2014, le ROMAEU impose des exigences administratives (tenue de registre, certificat de qualification, etc.) et techniques (méthode et précision de mesure, étalonnage, etc.) ainsi que des limites en ce qui concerne les débordements et les dérivations d'eaux usées et le rejet des effluents des stations. Pour ce qui est du rejet des effluents plus particulièrement, la *Loi* prévoit aussi d'imposer des exigences en fonction des stations, des milieux récepteurs et des risques environnementaux évalués à partir de la caractérisation initiale.

105. En attendant la délivrance de sa première attestation d'assainissement qui fixera ces exigences supplémentaires, la Ville de Québec est exemptée du respect des normes de rejet minimales de ses effluents jusqu'en 2030. Une fois que la Ville connaîtra toutes les exigences auxquelles elle devra répondre, elle élaborera un plan d'action. Elle aura alors jusqu'au 31 décembre 2022 pour le présenter au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) et jusqu'en 2030 pour s'y conformer. Au moment de la réalisation de nos travaux de vérification, la Ville ne connaissait pas encore les exigences additionnelles qui s'appliqueront à ses stations.

106. Ayant bénéficié de subventions gouvernementales importantes pour moderniser ses réseaux d'égout et construire deux stations d'épuration des eaux usées, la Ville est assujettie depuis 1992 à des exigences contractuelles fixées par le gouvernement du Québec. Ainsi, elle doit exploiter ses stations en respectant des cibles précises quant à un certain nombre de paramètres physicochimiques et bactériologiques (voir l'annexe II). Actuellement et jusqu'à ce que les exigences supplémentaires s'appliquent, les effluents des stations doivent être conformes à ces exigences contractuelles. La Ville s'est également vu imposer un certain nombre de restrictions par rapport aux débordements d'eaux usées de ses réseaux d'égouts.

2. Québec, *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, chap. Q-2, à jour au 1^{er} mai 2019.

3. Québec, *Règlement sur les ouvrages municipaux d'assainissement des eaux usées*, RLRQ, chap. Q-2, r. 34.1, à jour au 8 janvier 2019.

Gestion des eaux usées à la Ville de Québec

Capacité de collecte et de traitement des stations de la Ville de Québec

107. La Ville de Québec possède deux usines pour le traitement des eaux usées : la Station de traitement des eaux usées – Secteur Est et la Station de traitement des eaux usées – Secteur Ouest.

108. Au 16 janvier 2018, la Ville recensait dans ses réseaux d'égout 4 292 km de conduites diverses (voir l'annexe I). À ces conduites s'ajoutent 4 postes de pompage majeurs et 367 autres ouvrages ayant différentes fonctions : connexion, pompage, surverse ou rétention. Deux cent seize de ces ouvrages ont débordé au moins une fois au cours des dernières années et doivent donc faire l'objet d'une surveillance selon le ROMAEU.

109. Des réservoirs servent de stockage tampon et soutiennent la capacité du réseau pour éviter des débordements lors de la fonte de la neige et de fortes pluies. En 2018, la Ville dénombrait 22 réservoirs de rétention ainsi que des bassins de rétention hors terre.

110. La Ville a également investi dans un système de gestion automatisé qui inclut un modèle prédictif météorologique afin d'optimiser la capacité de rétention de son réseau en temps de pluie.

111. Les deux stations d'épuration de la Ville assainissent les eaux usées selon les quatre phases suivantes (voir l'annexe I) :

- le prétraitement, qui comprend un dégrillage et un dessablage;
- le traitement primaire, qui constitue une décantation;
- le traitement secondaire, qui s'effectue par biofiltration;
- le traitement tertiaire, qui consiste en une désinfection de l'eau par ultraviolets de juin à septembre.

112. Les eaux traitées sont acheminées par une conduite à deux diffuseurs situés dans le fleuve Saint-Laurent, ce qui assure une dilution rapide.

113. Chaque phase de traitement produit des résidus qui doivent être éliminés. Les déchets sont expédiés par camion à l'incinérateur et les sables servent de matériaux de recouvrement au site d'enfouissement de Saint-Tite-des-Caps. Les boues de la station ouest sont acheminées à la station est via une conduite de 11,7 km. Les boues des deux stations sont traitées à la station est avant d'être envoyées par conduite à l'incinérateur, où elles sont brûlées.

114. Les deux stations, quoique construites selon le même modèle, présentent des capacités de traitement différentes (voir le tableau 1). Ces capacités ont été établies lors de leur conception en 1991 à partir d'une année de référence ultérieure, soit 2001. C'est donc dire que les stations ont été conçues selon les prévisions du développement de la ville sur dix ans.

Tableau 1 – Données de conception des stations est et ouest

	Station est	Station ouest
Débit horaire moyen par temps sec (m ³ /h) Ensemble des étapes	9 625	6 541
Débit horaire maximal admissible par temps de pluie (m ³ /h) Ensemble des étapes	15 625	13 125
Débit horaire maximal admissible au prétraitement (m ³ /h)	30 042	21 041
Population desservie (nombre de personnes)	270 000	237 000

Source : Service du traitement des eaux

115. Les stations traitent environ 140 millions de mètres cubes d'eau chaque année.

Portrait financier

116. Depuis 1945, la construction des postes de pompage et de régularisation ainsi que celle des réservoirs de rétention auraient coûté environ 238 M\$. Entre 1989 et 1991, les deux stations d'épuration des eaux usées ont été construites pour 353 M\$. Ce montant comprend tous les équipements utilisés dans les stations, la préparation des terrains, les bâtisses ainsi que la conduite servant au transfert des boues entre les deux stations.

117. Le Service du traitement des eaux (STE) disposait d'un budget d'investissement de 20,3 M\$ en 2017 et de 22,1 M\$ en 2018. Ces montants incluent les investissements pour la gestion de l'eau potable et le traitement des eaux usées dans les réseaux et aux stations.

118. Les dépenses de fonctionnement pour les deux stations d'épuration des eaux usées s'élevaient à près de 8,7 M\$ en 2018 (voir le tableau 2). Les dépenses liées aux quatre postes de pompage majeurs ne sont pas incluses. Par ailleurs, il faut noter que des revenus sont générés, entre autres, par la réception des boues des fosses septiques. Ils se sont élevés à environ 800 000 \$ en 2017.

Tableau 2 – Dépenses annuelles de fonctionnement des deux stations d'épuration des eaux usées de 2014 à 2018

Dépenses	2014	2015	2016	2017	2018
Salaires et avantages sociaux	2 819 707 \$*	2 922 989 \$	3 185 111 \$	3 786 855 \$	3 998 193 \$
Biens et services	1 858 210 \$	1 724 557 \$	1 837 349 \$	1 873 026 \$	1 919 100 \$
Énergie**	2 785 799 \$	2 869 324 \$	2 776 408 \$	2 977 224 \$	2 754 479 \$
Total	7 463 716 \$	7 516 870 \$	7 798 868 \$	8 637 105 \$	8 671 772 \$

* En 2014, les dépenses relatives aux avantages sociaux étaient comptabilisées dans les frais généraux. Pour les besoins du rapport, on a estimé ces dépenses à partir d'un pourcentage déterminé par le Service des finances.

** Selon les données indiquées dans le système SIVIQ par le Service de la gestion des immeubles.

Source : Service des finances et Service du traitement des eaux

119. En 2018, les dépenses liées à l'exploitation et à la maintenance des deux stations totalisaient près de 6 M\$ (voir le tableau 3).

Tableau 3 – Répartition des dépenses annuelles* des deux stations d'épuration des eaux usées selon l'activité de 2014 à 2018

Activité	2014	2015	2016	2017	2018
Exploitation	2 025 449 \$	1 932 993 \$	2 088 155 \$	2 930 203 \$	3 183 412 \$
Maintenance	2 652 468 \$	2 714 553 \$	2 934 305 \$	2 729 678 \$	2 733 881 \$
Total	4 677 917 \$	4 647 546 \$	5 022 460 \$	5 659 881 \$	5 917 293 \$

* Les dépenses englobent les salaires et avantages sociaux ainsi que les biens et services, mais pas les dépenses énergétiques.

Source : Service des finances et Service du traitement des eaux

120. Enfin, il convient de souligner que le *Règlement sur l'imposition des taxes et des compensations pour l'exercice financier 2018*⁴ fixe la taxe pour la gestion des réseaux de collecte des eaux usées et le traitement de ces eaux. Pour le secteur résidentiel, le montant est fixe et basé sur une consommation moyenne de l'eau potable. Aucune variation de la tarification n'est faite en fonction de la consommation réelle contrairement au secteur non résidentiel.

4. Ville de Québec, *Règlement sur l'imposition des taxes et des compensations pour l'exercice financier 2018*, R.V.Q. 2589, en vigueur le 22 décembre 2017.

Rôles et responsabilités

121. Plusieurs services de la Ville de Québec sont impliqués dans la gestion des eaux usées, tant dans la collecte que dans le traitement (voir le tableau 4). Les rôles et responsabilités de chacun des services sont décrits à l'annexe III.

Tableau 4 – Répartition des rôles et responsabilités des services dans la gestion des eaux usées à la Ville de Québec selon l'activité

Activité	Collecte des eaux usées	
	Ouvrages	Conduites
Opérations sur les réseaux	STE	DTPA
Entretien, y compris correctifs sur les réseaux	STE	DTPA
Gestion des actifs (pérennité)	4 postes majeurs : STE et SPIV	SI
	Autres ouvrages : SI	
Suivi des exigences de débordements	STE	
Qualité des eaux rejetées aux exutoires	Prélèvements : DQM	
	Analyses : STE	
Activité	Traitement des eaux usées	
Exploitation des stations	STE	
Entretien des stations	STE	
Gestion des actifs (pérennité) des stations	STE et SPIV	
Suivi des exigences	STE	

Légende :

- DQM Division de la qualité du milieu
- DTPA Division des travaux publics des arrondissements
- SI Service de l'ingénierie
- SPIV Service des projets industriels et de la valorisation
- STE Service du traitement des eaux

122. Comme le montre le tableau 4, l'exploitation et la maintenance des deux stations et des postes de l'ensemble du réseau ainsi que la pérennité des quatre postes de pompage majeurs et des deux stations d'épuration relèvent du STE. Ce service dispose de laboratoires accrédités par le MELCC qui lui permettent de procéder aux analyses des échantillons réglementaires. Ces laboratoires sont gérés par la Division de la qualité de l'eau et du soutien technique.

Objectifs et portée de l'audit

123. Les enjeux de la gestion des eaux usées apparaissent tout au long du cycle de l'eau et recourent ceux de la distribution de l'eau potable. Les municipalités doivent relever de nombreux défis dans ce domaine, qui seront de plus en plus difficiles à surmonter compte tenu des impacts de l'activité humaine sur l'environnement, tels que les changements climatiques, les pesticides et les nouveaux contaminants comme les microplastiques et les perturbateurs endocriniens.

124. Ainsi, la Ville de Québec doit prévenir la pollution, sensibiliser les citoyens à une consommation et à une utilisation raisonnées de l'eau et aménager harmonieusement le territoire en intégrant les meilleures pratiques de gestion des précipitations.

125. Elle doit aussi relever les défis que les infrastructures actuelles de collecte et de transport des eaux usées posent en termes de débordements et de vieillissement. De plus, elle doit faire preuve de résilience face aux changements climatiques.

126. Tous ces enjeux sont importants pour assurer une bonne gestion des eaux usées. Toutefois, cet audit avait pour objectif d'évaluer la capacité du STE à gérer sainement ses actifs et à exploiter les deux stations de traitement des eaux usées de la Ville compte tenu des enjeux de pérennité et des changements normatifs à venir.

Portée de l'audit

127. En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*⁵, nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur la gestion des stations d'épuration des eaux usées. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCMC 3001) ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

128. L'audit visait à déterminer dans quelle mesure le STE exploite les stations d'épuration des eaux usées de la Ville de Québec et maintient et pérennise ses actifs de façon efficace, efficiente et fiable dans le respect des lois en vigueur. Il ne concernait pas la gestion contractuelle pour la réalisation de travaux ni l'exécution de ceux-ci, mais il consistait à analyser le processus qui aboutit à l'exécution des travaux. De plus, cet audit ne touchait pas aux aspects de santé et sécurité du travail. Bien que ces aspects soient importants en raison de la nature des tâches effectuées au STE (espace clos, risques électriques, mécaniques et biologiques), ils méritent d'être analysés dans l'ensemble des unités administratives de la Ville.

5. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mai 2019.

129. La responsabilité du Vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable 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 IV.

130. Au cours de l'audit, nous avons visité les deux stations d'épuration des eaux usées de la Ville ainsi que le poste Saint-Pascal. Nous avons observé le travail des opérateurs de nuit à la station est. Nous avons rencontré du personnel de trois unités du STE, soit de la Division de l'entretien et de la gestion des actifs, de la Division des opérations et du traitement des eaux ainsi que de la Section du soutien technique. De plus, nous avons effectué une revue des exigences réglementaires relatives à l'assainissement des eaux usées et une revue de plusieurs rapports de projets d'ingénierie et d'audits des infrastructures. Enfin, nous avons fait réaliser une étude de balisage par l'Institut national de la recherche scientifique.

131. Le Vérificateur général de la Ville de Québec applique la norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et, en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité du Vérificateur général avec les règles de déontologie, les normes professionnelles ainsi que les exigences légales et réglementaires applicables. De plus, le Vérificateur général se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

132. Nos travaux visaient principalement les activités réalisées au cours des années 2015 à 2018. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Par ailleurs, certains de nos travaux effectués à la Division de l'entretien et de la gestion des actifs du STE ne touchent pas seulement les deux stations et les quatre postes majeurs du réseau d'eaux usées. Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 22 mai 2019.

Résultats de l'audit

133. Le STE exploite les deux stations d'épuration des eaux usées de façon efficace et efficiente. Il respecte globalement les exigences contractuelles d'assainissement auxquelles il est soumis, et ce, dans la limite des capacités des stations. Pour ce faire, il s'appuie sur des équipes expérimentées qui ont optimisé les procédés et qui contrôlent et suivent les résultats des performances des stations. Cependant, nous avons constaté que la gestion documentaire ne répond pas aux standards d'ingénierie et que le programme de formation doit être amélioré. Combinés, ces deux aspects peuvent amener une perte de connaissances sur les meilleures procédures d'exploitation et, donc, une perte d'efficacité et d'efficacités en matière d'exploitation.

134. Par ailleurs, bien qu'il soit engagé dans un projet d'inventorisation informatique de ses équipements, le STE n'a pas complété l'inventaire de ses actifs. Il ne dispose pas non plus d'une vision globale de l'évolution de l'état de ses infrastructures quoiqu'il ait procédé à certains audits récemment. Enfin, le système de priorisation des projets ne s'appuie pas sur des indices de vétusté et de fonctionnalité. Ces constats nous amènent à conclure que le STE est en mesure d'assurer la fonctionnalité, mais qu'il ne peut démontrer que la fiabilité et la pérennité des actifs sous sa responsabilité sont garanties.

Exploitation

Efficacité

135. Comme il a été mentionné précédemment, en attendant que les exigences supplémentaires de la *Loi sur la qualité de l'environnement* s'appliquent, la Ville de Québec est assujettie à des exigences contractuelles fixées par le gouvernement du Québec et aux exigences applicables du ROMAEU. Ainsi, elle doit respecter des limites de rejets (exigences qualitatives) et des normes de dérivations (exigences quantitatives) dans ses deux stations. En particulier, les dérivations d'eaux usées en temps sec ne sont pas permises, sauf en cas d'urgence (ex. : bris d'équipements) ou pour un entretien, sous réserve d'aviser au préalable le MELCC. La Ville doit également se conformer à plusieurs autres exigences réglementaires en ce qui a trait à la tenue des registres, à la mesure de débits, à la calibration de certains équipements, à la transmission des rapports d'exploitation, etc.

136. Nous avons donc analysé comment le STE remplit ses obligations et quelles ont été les performances des stations enregistrées de 2016 à 2018. Nous avons constaté que le STE respecte généralement les normes de rejet, puisque très peu de dépassements ont été enregistrés ces trois dernières années. Il a implanté un protocole d'échantillonnage solide. De plus, il s'appuie sur un laboratoire interne qui possède les accréditations gouvernementales nécessaires et qui réalise ou fait réaliser les analyses réglementaires selon les fréquences imposées. Pour les coliformes fécaux, les échantillonnages d'eau sont effectués trois fois par jour, soit le matin, le midi et le soir, alors que le MELCC n'en exige qu'un. Or les résultats d'analyses du matin seulement n'auraient pas révélé les dépassements enregistrés en 2016 et en 2017 pour la station est. Le STE démontre par là sa détermination à assurer la qualité des rejets de ses effluents et non pas seulement à se conformer au règlement.

137. Tous les dépassements observés ont fait l'objet d'une analyse par le STE. Chaque fois, il a vérifié s'il était possible de les limiter en améliorant les opérations. D'ailleurs, un projet d'amélioration du traitement des boues est probablement à l'origine du respect des normes en matière de coliformes fécaux en 2018. De plus, le STE mène actuellement un projet de modernisation du système de désinfection par ultraviolets, ce qui vient consolider sa détermination à bien exploiter ses stations.

138. Par ailleurs, nous avons vérifié si le STE respecte l'interdiction de dérivations d'eaux usées par temps sec, sauf exceptions autorisées. Là encore, nous avons constaté qu'il se conforme la plupart du temps aux exigences, puisque très peu de dérivations non attribuables à des cas d'urgence ont eu lieu par temps sec de 2016 à 2018 (voir le tableau 5).

Tableau 5 – Nombre annuel de dérivations interdites par temps sec et leur volume par station, de 2016 à 2018

Dérivations interdites par temps sec	2016		2017		2018	
	Station est	Station ouest	Station est	Station ouest	Station est	Station ouest
Nombre	2	5	1	2	0	2
Volume (m ³)	15 720	45 072	2 712	6 480	0	5 544

139. Le STE déploie des efforts afin de limiter les dérivations, y compris celles autorisées pour les besoins d'entretien. Il fait preuve d'ingéniosité pour éviter de dériver certains volumes d'eau. Par exemple, depuis la fin de 2018, il procède au remplacement de disjoncteurs; il prévoit en changer 34 au total. Ces remplacements sont effectués au moment où le débit d'eaux usées est le plus faible, soit la nuit, majoritairement en hiver et après qu'on a asséché une unité de décantation afin de pouvoir y stocker les eaux usées reçues le temps du remplacement.

140. La conception même des stations et des réseaux d'égout de la Ville de Québec fait en sorte qu'aujourd'hui, il est encore impossible de traiter la totalité des eaux collectées. En effet, la Ville dispose de réseaux dits unitaires (voir l'annexe I) qui collectent à la fois les eaux usées et l'eau de ruissellement. Ainsi, en 2018, c'est environ un million de mètres cubes d'eaux usées qui a été dérivé lors de pluies ou de la fonte des neiges, majoritairement pour qu'on puisse procéder au nettoyage de certains équipements surchargés durant ces événements afin d'en assurer le bon fonctionnement. À ce million, il faut ajouter près de cinq millions de mètres cubes d'eaux usées qui n'ont pas été traités, car ils excédaient les capacités de traitement des stations. Cette situation n'est pas rare, mais son ampleur est exceptionnelle à la Ville de Québec. En effet, environ 5 % des eaux usées de la ville ont été dérivées entre 2013 et 2017 comparativement à moins de 1 % en moyenne dans seize autres villes canadiennes⁶. Cet écart s'explique notamment par le fait que certaines d'entre elles n'ont aucun réseau unitaire ou pseudo-unitaire (voir l'annexe I) et qu'elles affichent donc un taux de 0 %.

6. Données compilées à partir des *MBNCanada Performance Measurement Report* de 2013 à 2017 du Réseau d'étalonnage municipal du Canada, [En ligne], 2016. [<http://mbncanada.ca/resources/>] (Consulté le 4 juin 2019).

141. Les graphiques présentés à l'annexe V démontrent, à titre d'exemple, les périodes où les débits collectés ont été supérieurs aux capacités de traitement des stations est et ouest en 2018. On comprend que pour traiter l'ensemble des eaux usées collectées, il faut trouver des solutions : ajout de bassins de rétention, séparation des réseaux unitaires, augmentation de la capacité de traitement complémentaire, etc. Quelles que soient les solutions envisagées, elles nécessitent des investissements majeurs. Le Service de l'ingénierie a grossièrement évalué que la séparation des réseaux unitaires de la Ville coûterait environ 3 milliards de dollars. En tout état de cause, à ce jour, la réglementation n'exige pas des municipalités qu'elles traitent ces surplus.

142. En plus des normes de rejet, le STE doit se conformer aux diverses exigences que lui impose le ROMAEU (voir le tableau 6).

Tableau 6 – Respect des normes réglementaires autres que les normes de rejet

Exigences prévues	Date d'application	Respect par le STE
Mesure du débit d'effluent <ul style="list-style-type: none"> Mesure du débit Instruction d'instrumentation 	11 janvier 2014	Non
Surveillance du débit d'affluent <ul style="list-style-type: none"> Mesure du débit Instruction d'instrumentation 	11 janvier 2014	Oui
Surveillance des rejets de la station <ul style="list-style-type: none"> Éléments à surveiller Méthodes d'échantillonnage Fréquences d'échantillonnage 	31 décembre 2030 pour la DBO ₅ C ⁷ , les MES ⁸ et d'autres éléments qui seront ajoutés plus tard au certificat d'assainissement 11 janvier 2014 pour le pH et la toxicité et l'accréditation du laboratoire	Oui
Tenue de registre	11 janvier 2014	Oui
Rapports (stations et débordements du réseau)	11 janvier 2014	Oui
Consignation de renseignements et conservation de documents <ul style="list-style-type: none"> Dix ans d'archivage 	11 janvier 2014	Oui
Avis ou autorisations Avis à fournir en cas de débordements, dérivations pour travaux, débordements par temps sec ou urgence	11 janvier 2014 – mesures transitoires en vigueur	Oui
Compétence du personnel <ul style="list-style-type: none"> Certificat de qualification 	11 janvier 2014	Oui

143. Le STE procède aux calibrations, lectures et échantillonnages en conformité avec les règlements, à l'exception du débit d'effluent, qui est estimé plutôt que mesuré comme l'exige le ROMAEU. À ce jour, et compte tenu des difficultés techniques, des coûts et des risques en santé et sécurité du travail inhérents aux solutions proposées, le STE n'est toujours pas équipé pour effectuer une mesure adéquate du débit d'effluent. Il continue

7. DBO₅C : demande biochimique en oxygène en cinq jours, partie carbonée. La DBO₅C est l'un des paramètres qui sert à caractériser la charge polluante des liquides. Il s'agit de la mesure de l'oxygène nécessaire, sous des conditions contrôlées, pour oxyder les matières organiques par voie biologique. BIONEST, « Municipal et communautaire », *Bionest*, [En ligne], 2011. [<https://www.bionest-tech.com/MR-fr/produit/396/municipal-et-communautaire.html>] (Consulté le 4 juin 2019).
8. MES : matières en suspension. Ce paramètre permet de caractériser les liquides par la mesure de la concentration des solides contenus dans le liquide. BIONEST, « Municipal et communautaire », [En ligne], 2011. [<https://www.bionest-tech.com/MR-fr/produit/396/municipal-et-communautaire.html>] (Consulté le 4 juin 2019).

donc d'estimer ce débit et en a informé le MELCC. Quelques écarts mineurs ont aussi été relevés, dont la lecture du pH, qui se fait en laboratoire plutôt que sur place en temps réel, comme demandé.

144. Le STE tient un registre et établit des rapports comme demandé. Les redevances de comptes transmises au MELCC pour 2016, 2017 et 2018 en termes de dépassements de normes correspondent exactement aux données d'exploitation du STE. Ce dernier avise le MELCC lorsque des dérivations sont prévues, mais la plupart n'ont pas lieu grâce aux efforts qu'il déploie pour atténuer les conséquences des entretiens ou des réparations planifiés.

145. Globalement, le STE est en contrôle de ses procédés. Il s'appuie sur des équipes d'expérience : l'ancienneté moyenne des opérateurs est d'environ 17 ans. Il dispose de relevés d'information pertinents (températures, débits, tensions, etc.), et les enregistrements de sécurité de ces données sont assurés. Il dispose également de certains équipements de laboratoire à la station est pour procéder à des analyses internes aux fins de diagnostic ou de contrôle de ses procédés, et il a implanté certaines procédures efficaces pour son laboratoire interne. Par exemple, le STE a instauré une méthode d'analyse du taux d'encrassement des biofiltres à l'aide de photos afin de déterminer rapidement et facilement le moment optimal de leur mise en assèchement.

146. Le STE a optimisé l'exploitation des stations depuis leur mise en service en 1992. Ces dernières ont en effet subi des travaux pour l'amélioration des procédés, par exemple le nettoyage automatisé des lamelles par décolmatage à l'air ou la transformation des décanteurs primaires en systèmes physicochimiques. Par ailleurs, la Ville de Québec a adhéré au Programme d'excellence en eaux usées – Station de récupération des ressources de l'eau (PEX-StaRRE), lancé par des experts bénévoles du Réseau Environnement⁹. Or, depuis l'entrée en vigueur du ROMAEU, toute modification à la station visant l'amélioration d'un procédé entraîne l'imposition de nouvelles normes minimales pour l'effluent applicables immédiatement plutôt qu'en 2030. Cette situation n'incite pas nécessairement le STE à travailler à l'élaboration de projets d'amélioration.

147. Pour les deux stations, le STE a développé des indicateurs de performance fiables basés sur ses obligations réglementaires et il en fait le suivi sur des tableaux de bord de gestion visuelle. Une fois par mois, un comité dit de vigilance des stations informe le directeur de la Division des opérations du traitement des eaux de la performance des stations, des événements notables, des actions en cours et des problèmes éventuels.

9. Réseau Environnement est un organisme à but non lucratif. L'association représente plus de 2 000 professionnels en environnement provenant des domaines public, privé, municipal et parapublic et assure, dans une perspective de développement durable, l'avancement des technologies et de la science, la promotion des expertises et le soutien des activités en environnement. RÉSEAU ENVIRONNEMENT, « L'association », *Réseau Environnement*, [En ligne], 2017. [<http://www.reseau-environnement.com/association>] (Consulté le 4 juin 2019).

148. En vertu des exigences en vigueur, le STE n'est pas tenu de mesurer séparément la performance des unités de décantation et des unités de biofiltration. Cependant, ce serait avantageux de le faire dans un contexte de maîtrise et d'optimisation des procédés déjà bien avancé. Le STE n'est pas responsable de la gestion de l'énergie et n'élabore donc pas de stratégie d'optimisation de sa consommation énergétique. Par contre, il coopère avec le Service de la gestion des immeubles lorsque surviennent des augmentations de consommation d'énergie, comme ce fut le cas après l'amélioration du traitement de l'air à la station ouest. Par ailleurs, le STE ne réévalue pas les méthodes liées à l'élimination des déchets, car il est aux prises avec des choix de technologies qui ont été faits par le passé. L'arrivée de la biométhanisation va cependant permettre de remettre le tout en question.

Pérennité de l'exploitation

Gestion des risques

149. En milieu industriel, il est de bonne pratique d'inclure une analyse de risques d'un procédé dès la conception d'une unité de production. Cette analyse doit permettre d'identifier les risques dès le départ et de prévoir les actions à prendre pour assurer la continuité du processus, la maîtrise du niveau de conséquence des risques et la gestion de crise. Les organismes se doivent d'établir des règles de révision de cette analyse de risques en fonction des modifications éventuelles apportées aux procédés ou aux paramètres d'exploitation ainsi qu'en fonction de l'évaluation de l'état des équipements. Une fréquence minimale de révision doit toujours être fixée.

150. En ce qui concerne les deux stations de la Ville, on a aménagé lors de leur conception une sortie sécuritaire des eaux usées vers le fleuve en cas de bris majeur. De plus, on a prévu la redondance de certains équipements pour pallier des situations de crise. Cependant, le STE n'a pas été en mesure de nous en fournir la liste et il n'a pas réévalué les risques opérationnels depuis la conception des stations. Or les paramètres d'exploitation ont changé depuis 1992. Par exemple, l'affluent à traiter est plus pollué qu'au moment de la création des stations. L'augmentation de la charge polluante a notamment eu pour conséquence d'accroître la production de boues, qui sont transportées vers l'incinérateur par une pompe pour laquelle une redondance a été jugée nécessaire à l'origine. Cependant, la pompe prévue pour pallier l'arrêt de sa jumelle, lors d'entretiens par exemple, est maintenant utilisée pour le transport des boues supplémentaires. Afin d'assurer l'entretien de ces deux pompes, le STE en a ajouté une troisième. Il respecte ainsi le niveau de redondance minimal, avant que l'exploitation soit touchée. Cependant, sans un exercice d'évaluation des risques complet, le STE n'a pas l'assurance que l'ensemble des risques est bien évalué et que leur niveau de conséquence est acceptable au bon moment.

Gestion des connaissances

151. Pour assurer la bonne exploitation des stations, le STE doit pérenniser la compétence de ses équipes. Pour ce faire, il doit tout d'abord évaluer les niveaux de compétence des employés et établir des plans de formation annuels afin d'arriver au niveau désiré. Il en est de même pour les niveaux de polyvalence et de suppléance. Le STE doit également fournir aux équipes les documents de référence qui expliquent les caractéristiques de fonctionnement et les modes d'exploitation des stations. Toutefois, nous avons constaté que toutes les conditions permettant d'assurer la pérennité des connaissances sur l'exploitation des stations ne sont pas réunies.

152. Le STE a récemment perdu ses contremaîtres d'expérience affectés au traitement des eaux usées, alors que le niveau de scolarité des nouveaux employés diminue. En effet, le STE n'a pas réussi à embaucher un candidat détenant un diplôme d'études collégiales depuis bientôt dix ans. De plus, nous avons constaté que le technicien de la Section du soutien technique, qui veille à l'optimisation et au bon fonctionnement des opérations depuis onze ans, n'a pas de suppléant approprié. Le STE offre bien à ses employés une formation de base qui couvre, entre autres, des aspects en santé et sécurité du travail, mais il n'a pas défini ses attentes en matière de compétences pour tous les postes, et plus particulièrement pour les postes clés. Il n'a pas non plus établi de cibles à atteindre quant à la polyvalence et à la suppléance. Il ne tient pas de registre des formations données. À notre avis, le STE n'a pas su adapter son programme de formation au contexte particulier de renouvellement de certains postes clés.

153. Les stations, autrefois accréditées ISO, disposaient de procédures normalisées d'exploitation. Bien que certaines servent encore aujourd'hui, ces procédures n'ont pas été réécrites depuis ni mises à jour, personne n'ayant la responsabilité de s'en occuper. Pourtant, de telles procédures constituent une base solide pour la gestion des opérations quotidiennes et des connaissances (les compétences, l'expérience et l'expertise), ces dernières étant souvent difficiles à rassembler et à transmettre. Un recueil de procédures normalisées d'exploitation tenu à jour serait le bienvenu pour soutenir la formation de la relève dans un contexte où la complexité des opérations augmente.

154. Enfin, le STE n'a pas adopté toutes les bonnes pratiques de gestion documentaire qui facilitent l'exploitation des stations et qui sont décrites dans le *Guide de pratique professionnelle* de l'Ordre des ingénieurs du Québec. Plus particulièrement, nous avons trouvé des logiques de commandes¹⁰ qui n'avaient pas été mises à jour et approuvées par un ingénieur à la suite de changements d'un procédé. Certains documents d'ingénierie en format papier comportent des corrections faites à la main ou inscrites sur un Post-it sans qu'on puisse savoir s'il s'agit de la dernière version ni si le document est à jour. Des plans et des schémas électriques sont toujours en attente de modifications et d'intégration. Les accès aux documents électroniques ne sont pas gérés, et des plans

10. Description des modalités de réalisation d'une action en fonction d'une condition ou d'une combinaison de conditions. La logique de commande sous-tend la programmation des unités de commande (carte électronique, automates, etc.).

électriques n'étaient pas protégés en écriture et en suppression. L'utilisation de documents d'ingénierie qui ne seraient pas à jour ou qui auraient été modifiés indûment peut compromettre la sécurité des utilisateurs et le bon déroulement des opérations. De plus, la perte de confiance des employés à l'égard des documents d'ingénierie disponibles fait que les informations qu'ils contiennent sont systématiquement validées, ce qui nuit à l'efficacité des activités d'exploitation et de maintenance des stations. Consciente de ce problème, la Direction générale adjointe de l'eau et de la valorisation énergétique a confié le mandat de structurer la gestion documentaire au Service des projets industriels et de la valorisation.

155. Nos travaux ont donc révélé des lacunes en gestion des risques et des connaissances, malgré les bonnes performances actuelles des stations, ce qui représente un risque pour le futur. Le niveau d'expertise du personnel des stations diminue, ce qui pourrait engendrer une perte de la pleine maîtrise des procédés et une baisse de la performance. Le STE pourrait voir ses coûts d'exploitation augmenter en raison de certaines situations non prévues, se retrouver à dériver des eaux usées sans traitement ou à enfreindre les normes de rejet de l'effluent des stations.

Recommandations au Service du traitement des eaux

156. Nous lui avons recommandé d'établir une stratégie de gestion des risques opérationnels, incluant l'identification des risques, leur évaluation et l'implantation de moyens permettant de rendre le niveau de risque acceptable.

157. Nous lui avons recommandé d'assurer la pérennité de l'expertise de ses équipes en s'appuyant sur un programme de formation qui répond à une analyse de ses besoins, y compris le niveau pertinent de polyvalence et de suppléance à atteindre, et qu'il fournisse à ses employés un recueil des procédures normalisées d'exploitation mis à jour régulièrement.

158. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les documents d'ingénierie pertinents sont produits et mis à jour, en particulier les plans et logiques de commande, et que les meilleures pratiques de gestion documentaire sont suivies en matière de révision et d'accès.

Gestion des actifs

Fiabilité

159. Le STE doit assurer les entretiens préventifs et correctifs de ses équipements afin de garantir le bon fonctionnement des procédés. Pour ce faire, il est primordial qu'il dresse un inventaire de ses actifs qui mentionne certaines informations utiles pour leur maintien, telles que la marque, le modèle, les composantes, les pièces d'usure à garder en stock ainsi que l'âge et les coûts d'entretien des équipements. Le STE doit s'appuyer sur les recommandations des fabricants et sur l'usage qu'il fait des équipements pour établir ses plans de maintenance. Il doit aussi être en mesure d'analyser l'historique des défaillances, les cas d'obsolescence et autres événements indésirables et leurs conséquences, leur fréquence et leur criticité pour réviser ses plans de maintenance préventive.

160. La Division de l'entretien et de la gestion des actifs du STE réalise la maintenance des équipements électroniques, électriques et mécaniques des réseaux d'égout et des stations. Cette division est composée d'une section chargée de planifier à la fois les tâches de maintenance des installations de traitement des eaux usées et celles des installations de distribution de l'eau potable. La Division compte aussi un groupe responsable des travaux d'entretien des installations de distribution de l'eau potable et un groupe responsable des travaux d'entretien des installations de traitement des eaux usées qui comprend les trois équipes spécialisées suivantes :

- la mécanique;
- l'électricité et l'instrumentation;
- la ventilation et la lubrification.

Informations et connaissances

161. En 2013, le STE a fait auditer ses pratiques par un consultant externe afin d'évaluer les écarts de ses processus avec les meilleures pratiques d'entretien. Pour combler les écarts observés lors de cet audit, il a élaboré en 2015 un plan d'action quinquennal, qui présente la vision du STE en entretien.

162. Il a également acquis un logiciel de gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO), appelé *Maximo*, pour l'aider dans l'amélioration de ses pratiques. Ce logiciel est également utilisé par le Service de la gestion des immeubles. Il permet, entre autres, l'enregistrement de l'historique des travaux par équipement, la planification des travaux, la compilation du temps de travail et du coût des pièces ainsi que la gestion des plans de cadencage. Le STE utilise ce logiciel pour l'ensemble des équipements de traitement des eaux usées et de distribution de l'eau potable.

163. Au moment de la fusion des villes en 2002, le STE avait très peu de données enregistrées sous forme numérique, en particulier pour les postes des réseaux hérités des anciennes villes, car elles n'étaient pas disponibles. En ce qui a trait aux stations de traitement des eaux usées, il disposait des données accumulées par la Communauté urbaine de Québec. Ces dernières ont pu être transférées dans Maximo, non sans erreurs à corriger et validations à faire. À ce jour, le STE estime qu'il reste environ 18 % des équipements à inventorier principalement dans sa station de l'est. Pour pallier le manque de connaissances sur les postes des réseaux et pour compléter l'inventaire des stations, la Division de l'entretien et de la gestion des actifs a fait appel à des sous-traitants entre 2015 et 2018. Cependant, après trois appels d'offres de service d'une valeur totale de 3 M\$ (voir le tableau 7), l'inventaire demeure incomplet. Ce qui doit être enregistré dans Maximo, c'est environ 60 000 équipements répartis dans les quelque 1 200 postes des réseaux d'alimentation en eau potable et d'égout, les 4 usines de traitement de l'eau et les 2 stations d'épuration des eaux usées. Pour ce faire, on attribue un code à chacun des équipements selon une hiérarchie permettant de connaître les liens entre eux, puis on pose une plaque d'identification portant ce code sur chacun. Dans le contexte, cet exercice n'implique pas de collecter d'autres informations pratiques pour les besoins de l'entretien, notamment la durée de vie utile restante des actifs et l'évaluation de leur état.

Tableau 7 – Description des trois appels d'offres pour la prise d'inventaire des actifs (eau potable et eaux usées) depuis l'implantation de Maximo

Référence de l'appel d'offres	VQ47120 Inventaire des actifs de la Division du traitement des eaux	VQ50607 Inventaire des actifs Service du traitement des eaux	VQ52728 Inventaire des actifs Service du traitement des eaux
Date	2 juin 2015	3 mai 2017	4 octobre 2018
Soumission avant taxes	364 529 \$	997 706 \$	1 791 825 \$
Montant facturé avant taxes	338 066 \$	1 082 706 \$	En cours
Tâche prévue (n ^{bre} d'heures)	Installation de 17 660 plaques d'identification (5 720 h)	Installation de 36 759 plaques d'identification (11 462 h) Élaboration de plans de maintenance préventive (2 068 h) Exécution des plans par un dessinateur (500 h) Formation préliminaire (160 h) Inventaire des magasins et entrepôts (80 h)	Installation de 20 150 plaques d'identification (16 790 h) Élaboration de plans de maintenance préventive (4 160 h) Exécution des plans par un dessinateur (1 000 h) Formation préliminaire (160 h)
Ouvrages de traitement des eaux usées concernés	2 stations 168 postes dans les réseaux d'égout	2 stations 177 postes dans les réseaux d'égout	2 stations 203 postes dans les réseaux d'égout 3 postes de pompage majeurs
Ouvrages de traitement de l'eau potable concernés	4 usines de traitement 175 postes dans les réseaux de distribution d'eau potable	4 usines 326 postes dans les réseaux de distribution d'eau potable	2 usines 2 postes de pompage majeurs 175 postes dans les réseaux de distribution d'eau potable

Source : Service des approvisionnements

164. Nous avons consulté les documents des trois appels d'offres. Dans le premier appel d'offres, le STE a estimé le temps nécessaire pour inventorier un certain nombre d'équipements. Or il semble avoir éprouvé des difficultés à estimer correctement la charge de travail réelle (espace clos, nouvelles normes de sécurité, etc.), car il a dû remettre des tâches prévues dans l'appel d'offres de 2015 dans les suivants. Évidemment, l'intégration dans le logiciel des données manquantes sur les stations de

traitement des eaux usées n'a pas été priorisée en 2015 et réapparaît donc dans les appels d'offres subséquents. Les efforts ont été concentrés sur les équipements pour lesquels le STE n'avait pas du tout d'information. Par ailleurs, la décision du STE d'intégrer les plans de cadenassage¹¹ dans Maximo complique la tâche, car il faut entrer dans le détail. À notre avis, il y a un risque que l'inventaire, comme souhaité par le STE, ne soit pas complété après la réalisation du travail prévu dans l'appel d'offres du 4 octobre 2018 et qu'il ne soit pas maintenu à jour sans efforts considérables par la suite.

165. Nos travaux ont démontré l'absence d'informations ou du moins un manque d'informations utiles à la gestion de la maintenance. Du fait de l'historique des fusions, le STE n'a pas obtenu certains renseignements, comme l'âge des équipements ou l'historique des travaux. Il ne possède pas de connaissances sur la durée de vie utile estimée ni sur l'obsolescence. De plus, il ne dispose pas d'une évaluation de l'état des équipements. Il ne pratique effectivement plus les tests de vibrations sur les pompes ni les analyses par thermographie des installations électriques, qui sont pourtant des outils de diagnostic reconnus et qui ont, par ailleurs, été recommandés par ses consultants en 2013 et en 2016. De plus, même si la GMAO permet de connaître les temps de travail et d'y associer un coût, le STE ne compile pas le coût des pièces lors des interventions de maintenance. En revanche, il a lancé un projet de passerelle informatique qui lui permettra de compiler cette information manquante. Ce projet est prévu depuis 2017. Il implique la collaboration d'autres unités administratives, en particulier le Service des technologies de l'information. Tant que ce projet ne sera pas finalisé, le STE ne disposera pas facilement d'information sur le coût d'entretien de chaque équipement de façon systématique.

Planification et maintenance préventive

166. Une saine planification des travaux se base sur une analyse de l'importance relative de chacune des tâches demandées ainsi que sur une connaissance des ressources nécessaires à leur réalisation. Elle suppose la préparation en amont des pièces, des plans de cadenassage et de l'outillage ainsi que la réservation du temps et de la main-d'œuvre.

167. Nous avons constaté que le STE a déployé des efforts pour planifier ses activités de maintenance et ainsi donner suite à certaines recommandations de ses consultants. Il a implanté l'enregistrement systématique du temps de travail et la production de demandes de service pour toutes les tâches. Ainsi, il a été en mesure de démontrer l'augmentation du nombre de demandes de service en interventions planifiées par rapport au nombre de demandes de service en interventions imprévues. Le STE a en effet constitué une équipe de quatre planificateurs spécialisés qui établissent dans la

11. Le but du cadenassage est de maîtriser les sources d'énergie (ex. : électrique, mécanique, hydraulique, etc.) provenant des équipements ou machines pour éviter toute libération d'énergie intempestive, et donc toute blessure subséquente, lors des travaux d'entretien ou de réparation. ASSOCIATION PARITAIRE POUR LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL, secteur « affaires municipales », [En ligne], révisé le 19 décembre 2018. [<https://www.apsam.com/theme/risques-la-securite-ou-mecaniques/cadenassage>] (Consulté le 4 juin 2019).

GMAO les calendriers de travail en collaboration avec les contremaîtres et les chefs d'équipe de l'entretien et des opérations, ce qui permet de prendre en compte les besoins des deux divisions. Bien implanté, le processus de planification comprend une réservation de main-d'œuvre par spécialité et la transmission des plans de cadencement aux personnes concernées lorsque ceux-ci existent dans la GMAO.

168. Toutefois, les lacunes liées à l'inventaire ont des répercussions sur la planification des travaux, puisque les informations essentielles à une planification efficiente ne sont pas toutes connues. Par exemple, les planificateurs n'ont aucun moyen de savoir facilement si un équipement a dépassé sa fin de vie utile ou s'il vaut mieux le remplacer plutôt que l'entretenir, car les coûts de maintenance sont devenus trop élevés. Étant donné que les pièces de rechange associées à un équipement ne sont pas enregistrées dans la GMAO, il est difficile de préparer les pièces nécessaires pour chaque intervention en temps et lieu. Ces problèmes empêchent le STE d'exploiter le plein potentiel de son équipe spécialisée en planification.

169. Les lacunes liées à l'inventaire se répercutent aussi sur la maintenance préventive. Bien que le STE se soit doté d'un ingénieur fiabiliste¹² en 2016, il y avait tellement de rattrapage à faire en matière de connaissances et d'inspections qu'il s'est avant tout assuré de la mise aux normes des équipements de travail des employés, ce qui était tout à fait approprié. Les plans de maintenance existants dans la GMAO ont également fait l'objet d'une révision, qui a consisté à évaluer leur pertinence et à éliminer les doublons. Quant aux gammes d'opérations (tâches précises incluses dans les plans), elles n'ont pas encore fait l'objet d'une réévaluation. Dans son dernier appel d'offres pour la prise d'inventaire, le STE a prévu 4 160 heures pour la révision des programmes d'entretien préventif. Cependant, les informations nécessaires à une bonne révision des programmes ne sont pas toutes disponibles, notamment l'âge des équipements.

170. De plus, quel que soit l'état d'avancement de la révision des plans d'entretien préventif dans la GMAO, nous avons constaté qu'un certain nombre de bons de travail de maintenance préventive sont annulés. Ils concernent principalement des équipements de traitement des eaux usées et plus particulièrement des équipements électriques. En effet, c'est près de la moitié des bons de travail de maintenance préventive dans cette spécialité qui ont été annulés entre octobre 2017 et octobre 2018. Le STE peine donc à passer en mode préventif.

12. « L'objectif principal d'un ingénieur fiabiliste est d'augmenter la fiabilité des installations tout en contribuant à la réduction des coûts de maintenance. Dans ce but, il met en place un programme de maintenance prédictive et préventive en accord avec les travaux de l'équipe de fiabilité. » GUIDE-MÉTIER, « Ingénieur fiabiliste », *Guide-métiers*, [En ligne]. [https://www.guide-metiers.ma/?s=ing%C3%A9nieur+fiabiliste&post_type=metier] (Consulté le 4 juin 2019).

171. Selon le STE, le manque de ressources est la principale cause des activités de maintenance préventive non réalisées. En effet, à partir de sa GMAO, le STE est en mesure de connaître le temps de travail estimé de l'ensemble des demandes de service en attente, et ce, par spécialité. Il ressort de notre analyse que l'écart entre le temps disponible et le temps nécessaire pour l'accomplissement des tâches continue de s'accroître. Les demandes de service ont tendance à augmenter avec la désuétude des équipements. Les nouvelles exigences normatives (en particulier en santé et sécurité du travail) augmentent également le temps nécessaire à la réalisation des diverses tâches. Enfin, de nombreux projets de réfection sont en cours et nécessitent souvent l'implication d'employés des divisions des opérations et de l'entretien, ce qui diminue leur temps disponible pour des tâches d'entretien préventif ou correctif.

172. À notre avis, la Division de l'entretien et de la gestion des actifs a sous-estimé les difficultés engendrées par le manque de connaissances sur les équipements et les actifs après les fusions et par les contraintes du milieu municipal issues des règles d'octroi des appels d'offres publics (nombre de postes, diversité de conception et multiplicité des marques et des modèles d'équipement). La Division commence à collecter des données pour établir des indicateurs de performance propres à la maintenance, comme les heures travaillées par type de spécialité et par type de travaux. Cependant, elle ne peut définir d'indicateurs de performance liés aux coûts des travaux ou à l'état des équipements, car ces renseignements ne sont pas enregistrés dans la GMAO.

Pérennité

173. Le STE doit non seulement fiabiliser ses équipements afin d'assurer les opérations courantes, mais aussi planifier les investissements nécessaires pour pérenniser ses actifs à moyen et à long terme. Le STE doit connaître et suivre l'évolution de l'état des infrastructures afin de réaliser des projets d'investissement permettant de réduire le déficit de maintien d'actifs¹³ et d'assurer le maintien d'actifs régulier¹⁴. La priorisation des projets doit s'appuyer sur les données de vétusté physique des actifs, leur indice de fonctionnalité ainsi que la santé et la sécurité des personnes.

13. « Déficit de maintien d'actifs : Travaux qui visent à rétablir l'état physique d'un actif afin d'assurer la santé et la sécurité des personnes, de poursuivre son utilisation aux fins auxquelles il est destiné, de réduire la probabilité de défaillance ou de contrer sa vétusté physique. » SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Guide d'élaboration et de mise en œuvre – Cadres de gestion des infrastructures publiques*, [PDF], 2014, p.12. [https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/infrastructures_publicques/cadresGestionInfrastructures.pdf].

14. « Maintien d'actifs régulier : Travaux qui visent à maintenir l'état physique d'un actif afin d'assurer la santé et la sécurité des personnes, de poursuivre son utilisation aux fins auxquelles il est destiné, de réduire la probabilité de défaillance ou de contrer sa vétusté physique. » *Ibid.*

174. En plus du manque de connaissances de la Division de l'entretien et de la gestion des actifs sur les éléments électriques et mécaniques, le STE n'a pas fait d'inspections, ne serait-ce que sommaires, à intervalle régulier des infrastructures de traitement des eaux usées. On compte notamment des cuves pour l'épaississement ou l'homogénéisation des boues ainsi que des unités de décantation ou des planchers de biofiltration. Certaines déficiences ont amené le STE à faire appel au Service de la gestion des immeubles pour des réparations ou des diagnostics plus approfondis. Cependant, ces prises en charge isolées ne peuvent remplacer une évaluation cyclique de l'état des infrastructures. Actuellement, le STE ne dispose pas de ressource ayant les compétences professionnelles spécifiques à ce type de structure.

175. Pour pallier le manque de connaissances sur l'état de ses actifs, le STE a fait réaliser des audits complets par des sous-traitants (voir le tableau 8), ce qui lui a permis d'obtenir un premier portrait de l'état de certains de ses actifs, sans toutefois connaître l'évolution de leur état. À notre avis, le budget consacré à ces audits aurait pu être alloué à des ressources internes du STE et à des services partenaires, par exemple le Service de la gestion des immeubles, qui sont en mesure de procéder à une évaluation sommaire de l'état des actifs. Ainsi, la Ville conserverait à l'interne les connaissances acquises. Pour un besoin très spécifique, le STE pourrait à ce moment se tourner vers une ressource externe.

Tableau 8 – Audits réalisés sur l'état des actifs du STE depuis 2012

	Année de l'audit	Coûts
Station est	2018	280 000 \$
Station ouest	En cours	Non disponibles
Poste Saint-Pascal	2012	126 000 \$
Poste Limoilou	2017	127 000 \$
Poste Nord-Ouest	Aucun	
Poste Saint-André	Aucun	

176. Puisqu'il ne possède pas de connaissances précises sur les infrastructures de traitement des eaux usées, le STE a de la difficulté à soutenir ses demandes d'investissement en la matière. Il dépose ses demandes d'investissement au moyen de fiches dans le cadre du Programme triennal d'immobilisations chaque année. Sur les 19 M\$ demandés annuellement en moyenne depuis 2015 pour l'eau potable et les eaux usées, près de 50 % concernent des travaux non détaillés dans une fiche globale. Le STE n'a pas été en mesure de nous indiquer précisément quels étaient les montants qu'il entendait dépenser dans les stations plus particulièrement.

177. Bien que le STE dispose d'une liste des projets qu'il souhaite réaliser selon un ordre de priorité basé sur six critères pondérés, elle ne peut servir à soutenir les demandes d'investissement inscrites dans la fiche globale du Programme triennal d'immobilisations. En effet, cette liste, si elle a le mérite d'exister, comporte les lacunes suivantes :

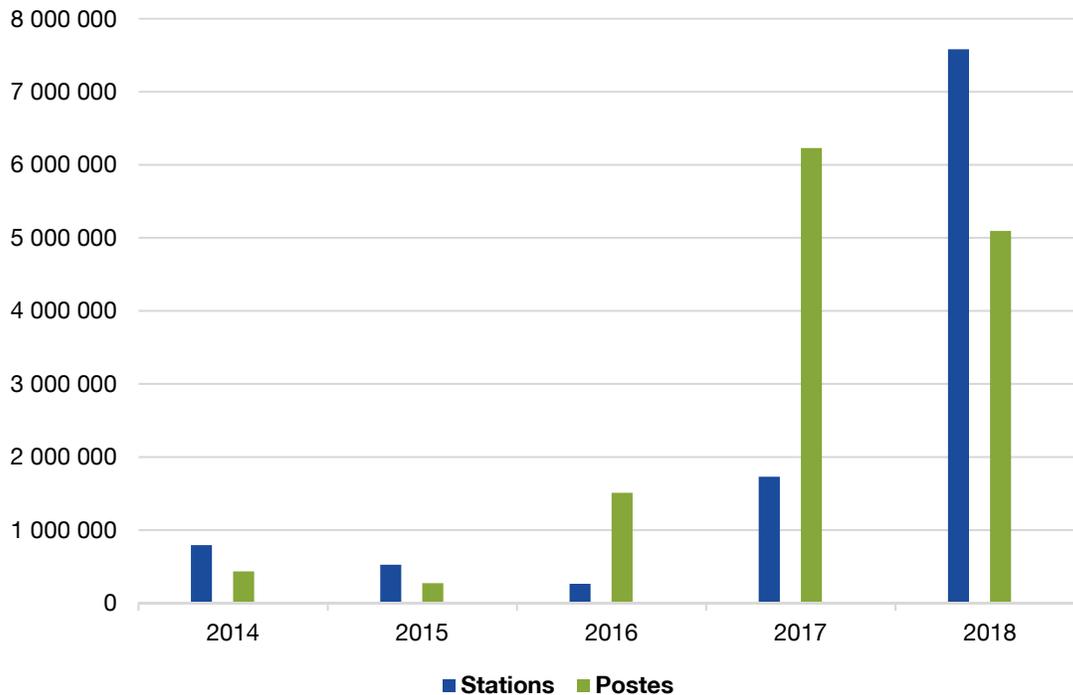
- Elle est incomplète en raison du manque de connaissances sur l'état des infrastructures.
- Elle s'appuie sur des critères de priorisation qui ne respectent pas les bonnes pratiques en gestion d'actifs (aucun critère n'est en lien direct avec la vétusté et la fonctionnalité de l'actif).
- Elle n'inclut pas d'estimations fiables.
- Elle comporte des projets de nature différente (réfection, amélioration, vérification de conformité, réalisation d'audits, etc.).

178. Comme le STE ne possède pas toute l'information nécessaire pour bien déterminer ses priorités, il est possible qu'il n'ait pas ciblé tous les besoins de réfection ou de réparation, ce qui pourrait compromettre le bon fonctionnement des usines et des postes.

179. Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) oblige les municipalités à établir le degré de désuétude de leurs infrastructures selon ses guides afin de pouvoir obtenir des subventions. Le Service de l'ingénierie transmet annuellement une reddition de comptes au MAMH. Ce document présente les sommes à investir pour pérenniser les actifs. Le document détaille les investissements moyens annuels nécessaires pour chacune des infrastructures reliées aux services de l'eau. Dans le cas des stations de traitement des eaux usées, on s'appuie sur le coût de construction actualisé; pour les quatre postes de pompage majeurs, on se base sur l'évaluation d'un consultant externe et la durée de vie restante pondérée selon les investissements réalisés, et ce, pour chacune des composantes des actifs (béton, bâtiment, équipements mécaniques et électriques). La fourchette des investissements moyens annuels calculée par le Service de l'ingénierie se situe entre 15 M\$ et 21 M\$ pour les deux stations et entre 9 M\$ et 18 M\$ pour les quatre postes de pompage majeurs.

180. Or, bien que les investissements effectués en 2017 et en 2018 aient été plus importants que pour les années précédentes (voir le graphique 1), ils restent inférieurs aux montants annuels moyens transmis au MAMH. Les écarts importants constatés ces cinq dernières années indiquent qu'il serait nécessaire d'investir davantage à moyen terme pour assurer la pérennité des actifs liés au traitement des eaux usées.

Graphique 1 – Investissements effectués aux stations de traitement des eaux usées et aux quatre postes de pompage majeurs de 2014 à 2018



181. En somme, nos travaux montrent que le STE n'est pas en mesure d'établir un plan d'investissement basé sur les besoins actuels et futurs des stations d'épuration et des quatre postes de pompage majeurs. Les demandes d'investissement en immobilisations ne sont pas soutenues par une analyse rigoureuse des besoins qui est basée sur la connaissance de l'état et la priorisation des projets selon des critères adaptés à la gestion d'actifs. Actuellement, le STE n'est pas bien outillé pour défendre ses besoins et justifier les sommes qui permettraient d'assurer la pérennité des actifs sous sa responsabilité.

182. Soulignons aussi que, dans l'état actuel des stations, des investissements à moyen terme seront nécessaires pour qu'elles respectent les normes minimales du ROMAEU qui seront applicables à partir de 2030.

Recommandations au Service du traitement des eaux

183. Nous lui avons recommandé de veiller à ce que la finalisation et le maintien de l'inventaire de ses équipements se fassent de façon efficiente.

184. Nous lui avons recommandé d'établir une stratégie d'évaluation de l'état des équipements essentiels.

185. Nous lui avons recommandé de s'assurer que toutes les informations pertinentes sont accessibles au personnel de la maintenance, en particulier les coûts de la maintenance, la durée de vie utile des équipements et l'évaluation de leur état.

186. Nous lui avons recommandé de réviser les tâches des plans de maintenance préventive en se basant sur la criticité et l'obsolescence des équipements, et de s'assurer de la réalisation de ces plans.

187. En collaboration avec les ressources compétentes, nous lui avons recommandé d'établir un calendrier d'inspection périodique des actifs sous sa responsabilité, incluant les infrastructures de traitement des eaux usées, qui permet d'en évaluer et d'en suivre l'état.

188. Nous lui avons recommandé d'établir un plan d'investissement qui :

- priorise les projets selon des critères de fonctionnalité et de vétusté;
- prend en compte les besoins actuels et projetés;
- s'appuie sur des estimations fiables.

Commentaires généraux

Service du traitement des eaux | 1^{er} mai 2019

« Nous avons pris connaissance du rapport et de ses recommandations et nous sommes d'accord avec le contenu. Cependant, plusieurs actions ont déjà été posées en fonction des recommandations émises, notamment concernant la formation du personnel, l'évaluation des criticités, les mises à jour de documents et d'autres plans d'action sont à venir afin de parfaire l'implantation de la gestion des actifs au traitement des eaux usées. »

Annexe I – Définitions

Catégories d'eaux usées

- Eaux usées domestiques : eaux usées qui proviennent des résidences, et plus particulièrement des éviers et des toilettes, entre autres.
- Eaux usées industrielles : eaux usées rejetées par les industries; ces eaux varient beaucoup d'une industrie à l'autre. Elles peuvent contenir des matières organiques, des composés azotés ou phosphorés, des produits toxiques, des micropolluants minéraux ou organiques, etc.
- Eaux pluviales : eaux qui proviennent des précipitations atmosphériques (pluie, neige, grêle, verglas, etc.). Quoique moins polluées que les eaux usées domestiques ou industrielles, ces eaux peuvent être à l'origine de pollutions importantes des cours d'eau, notamment pendant les orages et la fonte de la neige au printemps. En tombant ou en ruisselant, l'eau de pluie se charge des résidus se trouvant sur les toits ou les chaussées (ex. : huiles de vidange, hydrocarbures, résidus de pneus, métaux, etc.).

Phases de traitement

- Le prétraitement consiste à enlever les déchets solides, dont le sable, par des opérations de dégrillage et de dessablage. Il peut être complété par une opération de déshuilage permettant le retrait des graisses.
- Le traitement primaire consiste en une décantation : on débarrasse l'eau des matières en suspension qu'elle contient. Pour ce faire, on laisse l'eau reposer pendant un certain temps dans des bassins pour que la matière solide se dépose au fond. On peut ajouter des agents de déposition (coagulants), comme l'alun, pour favoriser la décantation. Les boues au fond des bassins sont récupérées, tandis que l'eau est acheminée vers le milieu récepteur ou vers les équipements de traitement secondaire.
- Le traitement secondaire consiste généralement en un traitement biologique. L'eau, qui est encore chargée de matières organiques dissoutes, est mise en contact avec des microorganismes à l'aide de biofiltres, par exemple. Ces derniers digèrent les matières organiques, et l'eau épurée est ensuite dirigée vers le milieu récepteur ou vers les équipements de traitements complémentaires.

Annexe I – Définitions (suite)

- Les traitements complémentaires visent à réduire les concentrations de substances potentiellement nuisibles comme l'ammoniac, l'azote, le phosphore, les métaux lourds et les polluants toxiques. Les méthodes les plus fréquentes incluent la filtration sur sable ou sur charbon activé et l'oxydation chimique. La déphosphoration est très importante, car un apport excessif en phosphore est la cause première de l'eutrophisation¹⁵ des cours d'eau. La désinfection, soit l'élimination des microorganismes potentiellement pathogènes, est également effectuée après le traitement primaire ou secondaire. L'ozonation ou les rayons ultraviolets peuvent être utilisés pour détruire les microorganismes contenus dans l'effluent d'une station. Ce traitement se fait généralement juste avant le rejet dans le milieu récepteur.

Types de réseau d'égout

On distingue trois types de réseau d'égout (voir le schéma 1).

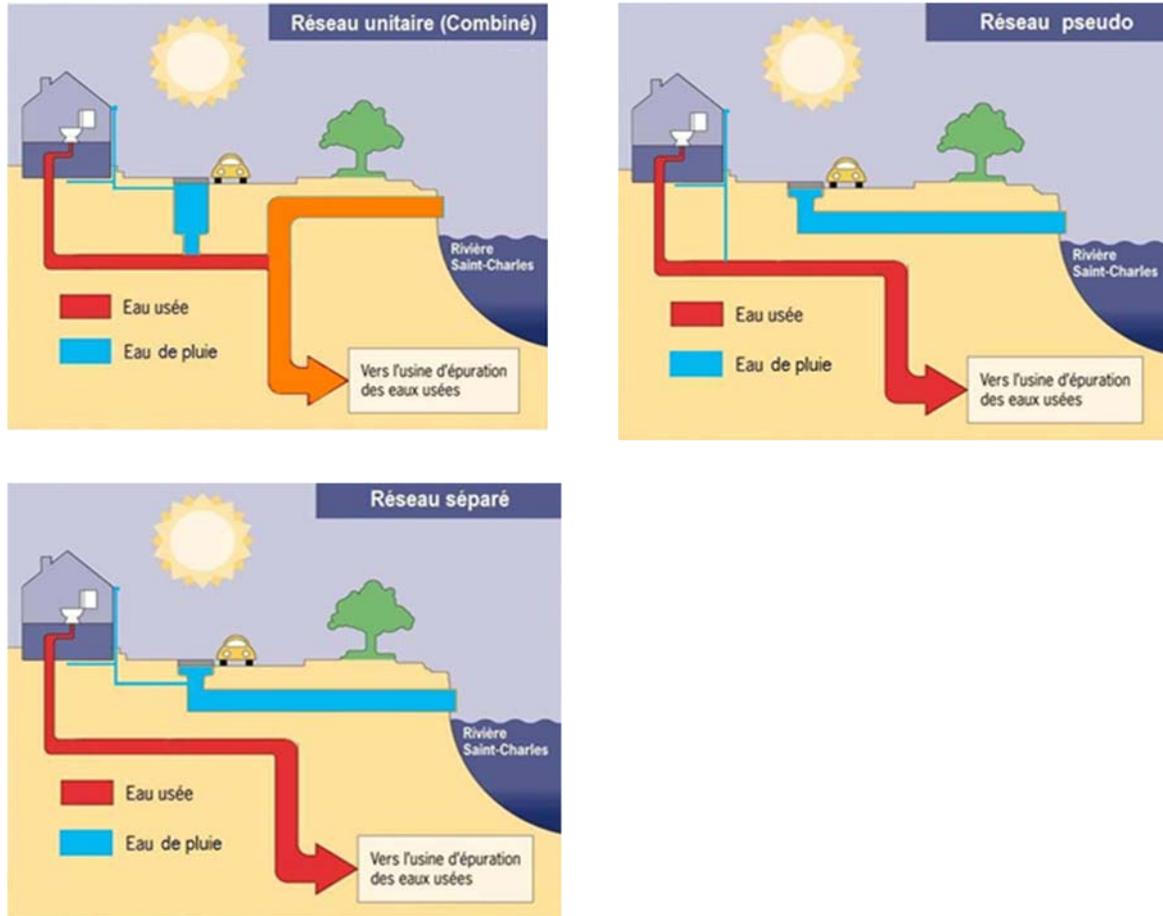
- Réseau séparé : Le réseau d'égout est considéré comme *séparé* quand les eaux domestiques et industrielles sont acheminées vers les stations d'épuration par des conduites dites domestiques et que les eaux pluviales sont acheminées directement vers le milieu récepteur par un réseau distinct de conduites dites pluviales.
- Réseau unitaire : Le réseau est considéré comme *unitaire* lorsque les eaux pluviales, les eaux domestiques et les eaux industrielles sont acheminées vers les stations d'épuration par les mêmes conduites.
- Réseau pseudo-unitaire : Le réseau est considéré comme *pseudo-unitaire* lorsque les eaux des drains de fondation ou des gouttières sont raccordées aux conduites domestiques, tandis que les eaux pluviales s'écoulant des rues sont acheminées aux conduites pluviales.

La Ville de Québec recense 1 874 km de conduites dans ses réseaux domestiques et pseudo-unitaires, 555 km de conduites dans ses réseaux unitaires, essentiellement situés dans les arrondissements de La Cité-Limoilou et de Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge, et 1 863 km de conduites dans ses réseaux pluviaux.

15. « Eutrophisation : [e]nrichissement d'une eau en sels minéraux [...], entraînant des déséquilibres écologiques tels que la prolifération de la végétation aquatique ou l'appauvrissement du milieu en oxygène [...]. » *Dictionnaire de français Larousse*, [En ligne], 2019. [<https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/eutrophisation/31777?q=eutrophisation#31702>] (Consulté le 4 juin 2019).

Annexe I – Définitions (suite)

Schéma 1 – Types de réseau d'égout

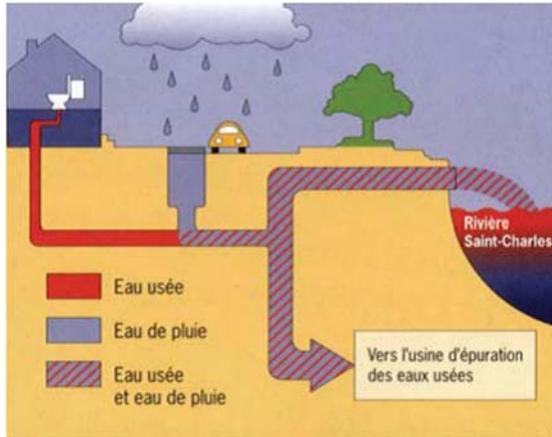


Source : Service de l'ingénierie

En cas de fortes précipitations ou lors de la fonte des neiges, la capacité hydraulique du réseau peut être dépassée et occasionner un déversement d'eaux usées non traitées dans le milieu naturel, communément appelé *débordements* (voir le schéma 2). Ceux-ci peuvent aussi être engendrés par des bris ou des pannes; il s'agit alors de situations d'urgence.

Annexe I – Définitions *(suite)*

Schéma 2 – Débordement dans un réseau unitaire



Source : Service de l'ingénierie

Annexe II – Tableau des normes contractuelles de rejet des effluents des stations de la Ville de Québec

Analyse	Station est		Station ouest	
	Fréquence	Limite	Fréquence	Limite
Moyenne mobile journalière sur 7 jours de la DBO ₅ C	5 fois par semaine	40 mg/l OU Rendement minimal : 50 % Rendement moyen : 70 % Charge : 9 240 kg/d	5 fois par semaine	40 mg/l OU Rendement minimal : 50 % Rendement moyen : 70 % Charge : 7 400 kg/d
Moyenne annuelle de la DBO ₅ C	5 fois par semaine	25 mg/l OU Rendement minimal : 60 % Rendement moyen : 80 % Charge : 5 775 kg/d	5 fois par semaine	25 mg/l OU Rendement minimal : 60 % Rendement moyen : 80 % Charge : 4 625 kg/d
Moyenne mobile journalière sur 7 jours des MES	5 fois par semaine	30 mg/l OU Rendement minimal : 50 % Rendement moyen : 75 % Charge : 6 930 kg/d	5 fois par semaine	30 mg/l OU Rendement minimal : 50 % Rendement moyen : 75 % Charge : 5 775 kg/d
Moyenne annuelle des MES	5 fois par semaine	20 mg/l OU Rendement minimal : 60 % Rendement moyen : 85 % Charge : 4 620 kg/d	5 fois par semaine	20 mg/l OU Rendement minimal : 60 % Rendement moyen : 85 % Charge : 3 700 kg/d
Phosphore total	5 fois par semaine	S. O.	5 fois par semaine	S. O.
Azote ammoniacal total	5 fois par semaine	S. O.	5 fois par semaine	S. O.
DCO	1 fois par jour	S. O.	1 fois par jour	S. O.
Coliformes fécaux	5 fois par semaine	20 000 UFC par 100 ml	5 fois par semaine	20 000 UFC par 100 ml
Essai de toxicité	1 fois par mois	1 UTa	1 fois par mois	1 UTa

Abréviations et symboles :

DBO₅C demande biochimique en oxygène 5 jours, partie carbonée
 DCO demande chimique en oxygène
 kg/d *kilogram per day* (kilogramme par jour)
 MES matières en suspension
 ml millilitre
 UFC unité formatrice de colonie
 UTa unité toxique aiguë

Annexe III – Description des rôles et responsabilités

Service du traitement des eaux

Ce service est responsable à la fois de la gestion de l'eau potable et de celle des eaux usées. Les opérations des stations d'épuration et des postes de l'ensemble des réseaux d'égout ainsi que la maintenance des équipements relèvent du Service. Environ 35 employés composent l'équipe responsable des opérations relatives à la gestion des eaux usées. Que ce soit sur les réseaux ou dans les stations, ils assurent la gestion du traitement des eaux usées 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 à partir d'un poste de commande central situé à la station est. Ce poste peut gérer à distance une grande partie des équipements du réseau et des stations grâce à un logiciel de procédé. Le Service dispose également d'une équipe d'environ 50 personnes pour la maintenance préventive et corrective des équipements électroniques, électriques et mécaniques des deux stations de traitement des eaux usées et des ouvrages des réseaux d'égout.

Le Service inclut la Division de la qualité de l'eau qui dispose de laboratoires accrédités par le MELCC. Cette division procède à l'ensemble des analyses des échantillons réglementaires. Dans les stations, le Service possède également un laboratoire où l'on peut effectuer les analyses des échantillons jugés nécessaires au pilotage des procédés. Lors de notre vérification, le Service incluait également la Section du soutien technique qui avait pour mission le suivi et l'optimisation des procédés. Elle analysait les données d'opérations collectées, recommandait et soutenait l'exploitation des stations par la formation, la documentation et l'analyse des problèmes. Elle déterminait et priorisait les projets de maintenance et de développement nécessaires et les transmettait soit au Service de l'ingénierie, soit au Service des projets industriels et de la valorisation en fonction des infrastructures concernées.

Division de la qualité du milieu de l'Arrondissement des Rivières

Pour la période couverte par cet audit, cette division était responsable de la conformité de la Ville de Québec avec le règlement sur les rejets dans les égouts. Elle échantillonnait l'eau aux exutoires des conduites pluviales afin de détecter les sources potentielles de pollution et menait des enquêtes pour en trouver les causes, en particulier des erreurs de branchement. Elle procédait aussi aux inspections des systèmes d'assainissement autonomes du territoire afin d'en valider la conformité. C'est également cette division qui faisait le suivi de la qualité de l'eau de la baie de Beauport afin de permettre ou non la baignade.

Annexe III – Description des rôles et responsabilités (suite)

Service de l'ingénierie

Il s'assure de la pérennité et du développement du réseau (conduites et ouvrages inclus), à l'exception des quatre postes de pompage majeurs : Saint-Pascal, Limoilou, Nord-Ouest et Saint-André.

Divisions des travaux publics des arrondissements

Lors de notre audit, les divisions des travaux publics des arrondissements étaient responsables de certains travaux préventifs et correctifs sur les conduites des réseaux de leur territoire. Mais depuis la restructuration administrative entamée en 2019, la responsabilité de l'entretien des réseaux d'aqueduc et d'égout incombe aux arrondissements des Rivières et de La Haute-Saint-Charles. Ils disposent pour cela d'une division de l'entretien préventif des réseaux, d'une division de l'entretien des réseaux locaux et d'une division de l'entretien des réseaux principaux qui s'occupe, entre autres, des réparations des conduites et du traitement des plaintes.

Service des projets industriels et de la valorisation

Le Service des projets industriels et de la valorisation est composé de la Division de la valorisation énergétique et de la Division des projets industriels. Il est responsable de l'exploitation et de l'entretien de l'incinérateur, du centre de tri de matières recyclables, du centre de collecte des matières résiduelles de la Cité verte et du site d'enfouissement. Il est aussi responsable de la planification et de la réalisation des projets industriels relatifs aux actifs sous sa responsabilité et à ceux sous la responsabilité du STE. Enfin, il gère le projet de construction du centre de biométhanisation.

Annexe IV – Objectifs de l'audit et critères d'évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant d'ouvrages sur l'assainissement des eaux usées comme le *Self-Assessment for Wastewater Treatment Plant Optimization* de l'American Water Works Association et les volumes 1 et 2 du *Mémento technique de l'eau* de Degrémont. Nous nous sommes aussi inspirés des normes NF 17007 – Processus maintenance et indicateurs associés et ISO 31 000 – Management du risque, du Cadre de gestion des infrastructures publiques, du *Guide sur la gestion axée sur les résultats* du Secrétariat du Conseil du trésor et de l'ouvrage *Sécurité des procédés chimiques* d'André Laurent.

Objectif de l'audit

S'assurer que le Service du traitement des eaux (STE) exploite les deux stations d'épuration des eaux usées de la Ville de Québec de façon efficace et efficiente.

Critères d'évaluation

- Le STE respecte les exigences gouvernementales (normes de dérivation, normes de rejet, exigences d'échantillonnage, exigences administratives); dans le cas contraire, il en établit les causes.
- Le STE dispose des données nécessaires au contrôle de ses procédés.
- Le STE tient à jour ses procédures normalisées d'exploitation, il a établi un plan de formation de ses employés et il planifie sa relève.
- Le STE contrôle ses procédés de façon à optimiser la consommation de produits chimiques et d'énergie ainsi que les ressources humaines, et à valoriser au mieux ses déchets de production.
- Le STE s'est doté d'indicateurs de gestion pertinents qui lui permettent d'évaluer ses opérations et d'ajuster ses processus. Il rend compte avec diligence de sa performance à l'égard de l'exploitation des stations.

Objectif de l'audit

S'assurer que le STE gère les deux stations d'épuration des eaux usées de façon à garantir leur fiabilité et qu'il veille à la pérennité de ces deux stations et des quatre postes majeurs de pompage du réseau d'égout, et ce, en limitant les répercussions sur les opérations et en prenant en compte les besoins futurs.

Annexe IV – Objectifs de l'audit et critères d'évaluation *(suite)*

Critères d'évaluation

Fiabilité

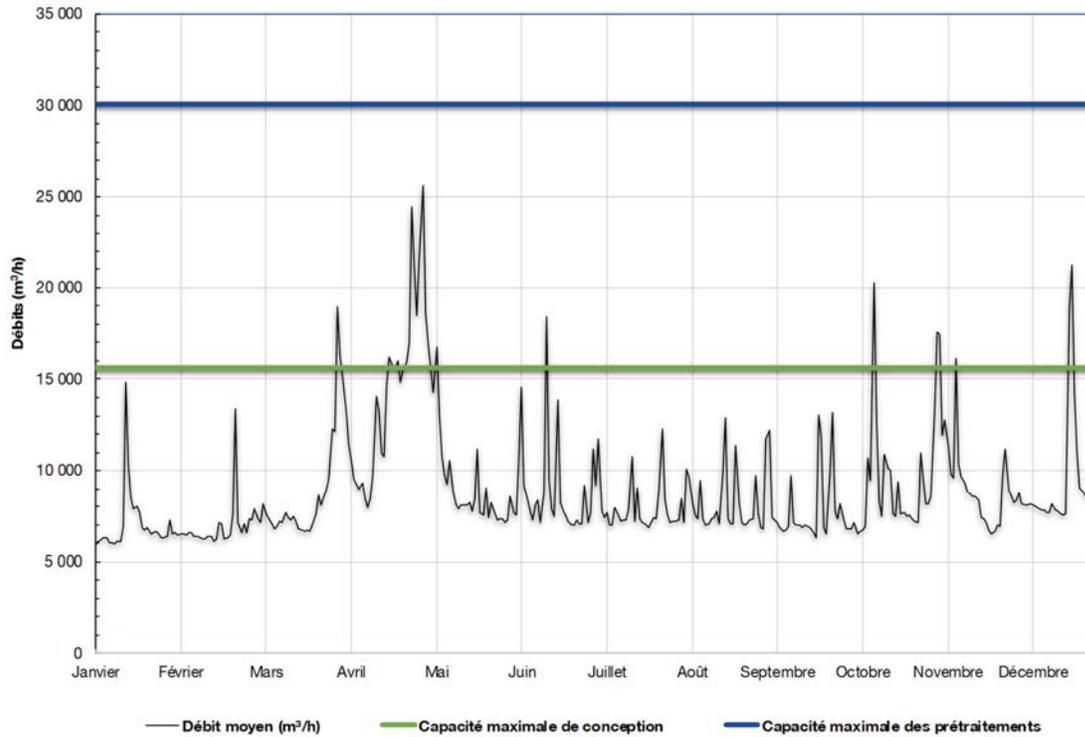
- Le STE dispose d'un inventaire des infrastructures d'épuration des eaux usées qui précise les informations pertinentes à leur maintien.
- Le STE a évalué ses risques opérationnels et établi des plans de contingence incluant l'implantation d'équipements redondants pour les deux stations.
- Le STE s'assure de l'exécution des plans de maintenance préventive requis des infrastructures d'épuration des eaux usées afin d'optimiser leur durée de vie et de conserver les garanties, le cas échéant.
- Le STE a communiqué des critères clairs aux cadres de la maintenance pour qu'ils puissent prioriser et planifier les travaux dans les deux stations de façon à limiter les répercussions sur les opérations.

Pérennité

- Le STE priorise ses projets d'investissement selon des critères pertinents afin d'assurer la pérennité des deux stations et des quatre postes majeurs de pompage et il a établi un plan d'investissement qui répond à ses besoins pour la gestion de ses actifs.
- Le STE s'est doté d'indicateurs de gestion pertinents qui lui permettent d'évaluer la performance de sa maintenance et de sa gestion d'actifs ainsi que d'ajuster ses processus.

Annexe V – Variation du débit moyen quotidien de l'affluent des deux stations de traitement des eaux usées en 2018

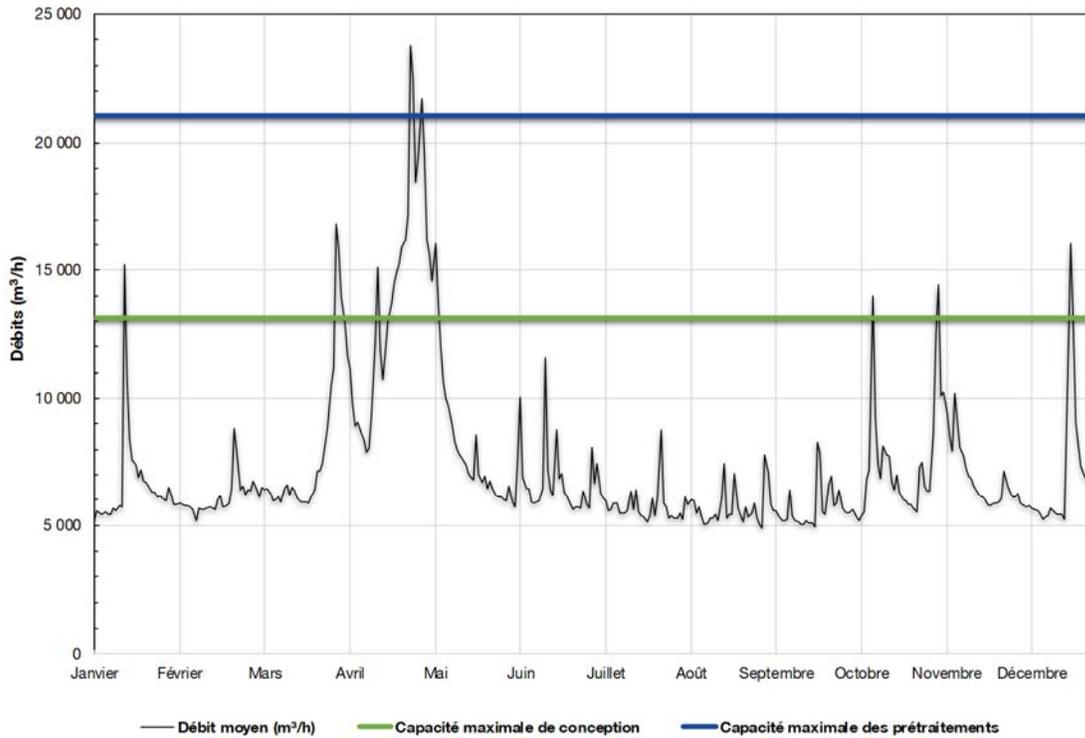
Graphique 1 – Variation du débit moyen quotidien (m^3/j) de l'affluent de la station est en 2018



Source : Service du traitement des eaux

Annexe V – Variation du débit moyen quotidien de l'affluent des deux stations de traitement des eaux usées en 2018 (suite)

Graphique 2 – Variation du débit moyen quotidien (m³/j) de l'effluent de la station ouest en 2018



Source : Service du traitement des eaux

CHAPITRE 4

TENUE À JOUR DES DONNÉES DE L'ÉVALUATION FONCIÈRE

Faits saillants

Au Québec, l'évaluation foncière municipale sert principalement au financement des organismes municipaux et des commissions scolaires. La tenue à jour du rôle d'évaluation consiste notamment à modifier les inscriptions y figurant pour tenir compte de divers événements, comme la réalisation de travaux ou un changement d'usage. En 2019, on comptait environ 166 100 unités résidentielles et 19 100 unités non résidentielles dans l'agglomération de Québec.

Objectifs de l'audit

- S'assurer que le Service de l'évaluation de la Ville de Québec (SEVQ) prend des mesures pour tenir à jour un rôle d'évaluation de qualité qui respecte les exigences de la *Loi sur la fiscalité municipale* et les règlements y afférents.
- S'assurer que le SEVQ gère avec efficacité la tenue à jour du rôle d'évaluation.

Constats

- Au 31 décembre 2018, l'exactitude des données de 34 805 unités d'évaluation n'avait pas été révisée depuis au moins neuf ans, comme l'exige la *Loi*; une cellule de travail temporaire est à l'œuvre depuis septembre 2018 pour résorber le retard accumulé.
- La stratégie de tenue à jour du rôle d'évaluation pour le secteur résidentiel oriente les travaux sur les événements susceptibles d'affecter davantage les caractéristiques et la valeur des unités d'évaluation.
- Économique et efficace, la méthode de collecte d'information par autodéclaration pour s'enquérir des modifications apportées aux unités d'évaluation pourrait être davantage utilisée.
- La stratégie de tenue à jour pour le secteur non résidentiel n'assure pas la mise à jour diligente de l'information, car la majorité des inspections à la suite d'une vente sont réalisées uniquement tous les trois ans.
- Le SEVQ est vulnérable par rapport à certaines applications informatiques, notamment en raison de l'incertitude qui plane sur l'existence d'une solution informatique durable pour soutenir l'évaluation foncière du secteur résidentiel. Des actions doivent être entreprises à court terme pour minimiser ce risque.
- Les mesures pour gérer les situations potentielles de conflit d'intérêts doivent être renforcées.

Conclusions

- Une panoplie de mesures contribuent efficacement à la qualité de la tenue à jour des données de l'évaluation foncière. Cependant, l'exigence de la *Loi* quant à la fréquence minimale de révision de l'exactitude des données relatives aux unités d'évaluation n'est pas respectée intégralement.
- Le SEVQ s'est doté de normes de productivité et d'une stratégie, mais cette dernière peut être améliorée.

Recommandations

Au Service de l'évaluation

213. Nous lui avons recommandé de mieux définir la qualité attendue pour les fiches descriptives du dossier de propriété des unités d'évaluation non résidentielles tout en distinguant les consignes officielles des procédures informelles développées pour faciliter l'application de ces consignes.

223. Nous lui avons recommandé de voir à ce que le potentiel de l'autodéclaration, des visites virtuelles et de la fermeture automatique soit davantage exploité dans le cadre des travaux pour s'assurer de l'exactitude des données de chaque unité d'évaluation résidentielle et de resserrer le suivi des demandes d'autodéclaration.

224. Nous lui avons recommandé de revoir la stratégie de tenue à jour des unités d'évaluation du secteur non résidentiel et les processus y afférents de façon à mieux soutenir l'acte d'évaluation et d'optimiser l'utilisation des ressources.

225. Nous lui avons recommandé de mettre en place les mesures nécessaires pour assurer l'exactitude des données relatives aux unités d'évaluation au moins tous les neuf ans comme prescrit par la *Loi* et de rendre compte des progrès réalisés à ce chapitre.

228. Nous lui avons recommandé de s'assurer d'avoir en main un document valide attestant la délégation pour les activités qu'il assume en tant qu'organisme municipal responsable de l'évaluation pour le compte des villes de l'agglomération et d'encadrer par une entente les échanges d'information qu'il a avec les commissions scolaires.

236. Nous lui avons recommandé de préciser les besoins de formation de même que les solutions envisagées pour les combler.

237. Nous lui avons recommandé de prendre des mesures pour réduire sa vulnérabilité actuelle à l'égard des applications informatiques qu'il utilise, notamment pour améliorer la gestion des demandes de modifications et pour soutenir l'évaluation des immeubles résidentiels.

238. Nous lui avons recommandé de s'assurer que le Service des technologies de l'information résout la problématique de désuétude des outils utilisés pour effectuer l'entretien des applications soutenant les activités de l'évaluation foncière.

243. Conjointement avec le Service des technologies de l'information, nous lui avons recommandé de structurer les profils d'accès de façon à en faciliter la gestion.

244. Conjointement avec le Service des technologies de l'information, nous lui avons recommandé de réviser les accès sur la base des principes du privilège minimal, du besoin de détenir et du besoin de connaître.

Recommandations *(suite)*

Au Service de l'évaluation

- 248.** Nous lui avons recommandé de demander à tout employé de remplir une déclaration de conflit d'intérêts au moment de son entrée en fonction et, par la suite, sur une base annuelle.
- 249.** Nous lui avons recommandé d'étendre la portée de la demande de déclaration pour qu'elle couvre toutes les situations de conflit d'intérêts.
- 250.** Nous lui avons recommandé d'exiger une confirmation explicite à l'employé lorsqu'il ne se trouve dans aucune situation de conflit d'intérêts.
- 255.** Nous lui avons recommandé d'utiliser davantage le rapport de dépôt pour suggérer des façons d'améliorer les données de l'évaluation foncière.
- 256.** Nous lui avons recommandé d'analyser l'ensemble des informations reflétant sa performance en matière de tenue à jour du rôle d'évaluation en vue de prioriser les correctifs à apporter.

Table des matières

Mise en contexte.....	119
Rôles et responsabilités.....	121
Objectifs et portée de l'audit	122
Résultats de l'audit	123
Gestion de la qualité des données soutenant l'évaluation foncière	123
Stratégie de tenue à jour des données de l'évaluation foncière.....	125
Modalités de fonctionnement avec les partenaires externes	129
Moyens déployés pour soutenir la tenue à jour des données de l'évaluation foncière	130
Gestion des accès aux données relatives à l'évaluation foncière	132
Gestion des conflits d'intérêts	134
Mécanismes d'amélioration continue	135
Annexe I – Principales exigences de la <i>Loi sur la fiscalité municipale</i> et de ses règlements.....	137
Annexe II – Répartition des immeubles par catégorie en 2019	139
Annexe III – Objectifs de l'audit et critères d'évaluation.....	140
Annexe IV – Définitions	142

Liste des sigles

MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
OMRE	Organisme municipal responsable de l'évaluation
SEVQ	Service de l'évaluation de la Ville de Québec
TAQ	Tribunal administratif du Québec

Mise en contexte

189. Au Québec, l'évaluation foncière municipale sert principalement au financement des organismes municipaux et des commissions scolaires. Ce financement prend la forme d'un impôt foncier perçu auprès des propriétaires d'immeubles (terrains et bâtiments). Pour l'agglomération de Québec, l'évaluation foncière est aussi un élément important dans le calcul du potentiel fiscal qui sert à la répartition des dépenses d'agglomération financées par les trois municipalités constituantes, soit les villes de Québec, de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures¹. La législation exige que l'évaluation foncière soit établie sur la base de la valeur réelle des immeubles.

190. Les activités de l'évaluation foncière sont exercées par le Service de l'évaluation de la Ville de Québec (SEVQ). Sa mission est de confectionner et de tenir à jour les rôles d'évaluation du territoire conformément à la législation en vigueur et, advenant leur contestation, de les justifier. La Ville de Québec agit donc à titre d'organisme municipal responsable de l'évaluation pour l'agglomération de Québec.

191. Les principaux événements qui mènent à la tenue à jour du rôle d'évaluation sont les suivants :

- changement de propriétaire;
- réalisation de travaux;
- détérioration d'un immeuble (incendie, destruction, démolition ou disparition d'une partie ou de la totalité d'un immeuble);
- modification au cadastre;
- changement d'usage;
- ajout de services publics (aqueducs et égouts);
- changement à la valeur imposable;
- demande de révision;
- décision du Tribunal administratif du Québec (TAQ).

192. La *Loi sur la fiscalité municipale*² énonce les principales règles qui régissent l'évaluation foncière. À cette loi s'ajoutent des règlements qui s'appliquent à certains aspects particuliers de la pratique (voir l'annexe I). Enfin, le *Manuel d'évaluation foncière du Québec*³ produit par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH),

1. Les dépenses d'agglomération concernent principalement les services suivants : police et incendie, aqueduc et traitement des eaux usées, transport en commun, grandes voies de circulation, développement économique et équipements régionaux.

2. Québec, *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, chap. F-2.1, à jour au 1^{er} mai 2019.

3. Québec, *Manuel d'évaluation foncière du Québec, édition modernisée (depuis 2010)*, [En ligne], [<https://www.mamh.gouv.qc.ca/evaluation-fonciere/manuel-devaluation-fonciere-du-quebec/edition-modernisee-depuis-2010/>] (Consulté le 1^{er} mai 2019).

encadre le processus de confection et de tenue à jour des rôles d'évaluation foncière en précisant les modalités d'application des dispositions législatives et réglementaires en cette matière.

193. Les activités de confection et de tenue à jour des rôles d'évaluation coûtent environ 8 M\$ par année pour l'agglomération de Québec. L'effectif autorisé du SEVQ a peu changé au cours des dernières années. Réparti dans deux divisions, soit la Division de la confection des rôles d'évaluation et la Division de la tenue à jour des rôles d'évaluation, il s'élevait à 89 personnes/année⁴ en 2016, alors qu'il se situait à 94 à la fin de 2018. Comme le démontre le tableau 1, le SEVQ fait appel à des employés de différentes catégories d'emploi.

Tableau 1 – Répartition de l'effectif autorisé du SEVQ en décembre 2018 par catégorie d'emploi

Catégorie d'emploi	Nombre d'employés		
	Permanents	Temporaires	Total
Personnel d'encadrement	5	0	5
Évaluateurs agréés I et II	16	1	17
Conseillers en évaluation foncière	1	4	5
Techniciens-inspecteurs en évaluation foncière	17	17*	34
Autres (techniciens, commis, agents de secrétariat)	29	4*	33
Total	68	26	94

* Ce nombre comprend onze postes au sein d'une cellule temporaire de travail affectée à la vérification de l'exactitude des données des unités d'évaluation du secteur résidentiel (sept techniciens-inspecteurs, trois techniciens et un commis).

194. Le nombre d'unités d'évaluation et leur valeur ont évolué au cours des cinq dernières années, passant de 180 519 unités d'évaluation en 2015 à 185 232 unités d'évaluation en 2019 pour des valeurs respectives de 75,3 et de 84,0 milliards de dollars.

195. Au moment de la confection des rôles 2019-2021, les immeubles résidentiels des trois villes représentaient 90 % du nombre total d'immeubles (166 124) et environ 69 % de leur valeur totale. L'annexe II présente en détail la répartition des immeubles des trois villes par catégorie en 2019.

196. Le SEVQ se sert principalement de trois applications informatiques pour le soutenir dans son travail (voir le tableau 2).

4. Unité de mesure correspondant au nombre d'employés convertis en employés à temps plein. Pour calculer des personnes/année, on divise le nombre d'heures travaillées par le nombre d'heures normalement disponibles dans une année de travail en fonction du groupe d'emplois.

Tableau 2 – Principales applications informatiques utilisées par le SEVQ

Application	Fonctions
Gestion de l'évaluation municipale (GEM)	Gestion des rôles d'évaluation et du calcul de la valeur des terrains, suivi des tâches
Gestion de l'évaluation municipale (G+)	Saisie des informations descriptives d'une unité d'évaluation, calcul de sa valeur par les méthodes du coût et du revenu, saisie de l'information relative aux espaces locatifs, gestion des inspections sur le territoire
PariTOP	Calcul de l'évaluation résidentielle par la méthode de comparaison et la méthode du coût

Rôles et responsabilités

197. Les responsabilités du SEVQ consistent à :

- confectionner les rôles d'évaluation foncière en conformité avec la législation et les règlements qui s'y appliquent;
- tenir à jour les rôles d'évaluation selon les situations prévues par la *Loi sur la fiscalité municipale*⁵;
- justifier le contenu des rôles d'évaluation auprès des contribuables lors d'une demande de révision et, le cas échéant, devant les tribunaux appelés à trancher certains litiges.

Le dossier de propriété contient principalement les renseignements suivants :

- numéro et emplacement du lot ainsi que le nom et les coordonnées de son propriétaire;
- caractéristiques générales de l'unité d'évaluation (superficie, année de construction, utilisation, etc.);
- description détaillée du terrain et des bâtiments compris dans l'unité d'évaluation;
- résultats de l'évaluation selon chaque méthode de calcul;
- valeur retenue;
- répartition fiscale (valeurs imposable et non imposable de l'unité d'évaluation).

198. De plus, il a l'obligation légale de constituer un dossier de propriété pour chaque immeuble situé sur le territoire de l'agglomération et de tenir ce dossier à jour. Cette base d'information est essentielle à la réalisation du rôle d'évaluation triennal.

199. D'autres acteurs assument aussi des responsabilités en la matière. Par exemple, le rôle d'évaluation doit être transmis au greffier de la ville dans les délais prescrits. Par la suite, le Service des finances utilisera les données inscrites au rôle afin de produire les comptes de taxes municipales. Ce service assume aussi certaines tâches administratives qui lui sont déléguées par le SEVQ.

5. *Op. cit.*

200. Pour les contestations qui ne sont pas résolues à la suite d'une demande de révision et qui sont soumises au TAQ, le SEVQ doit rédiger un rapport d'expertise destiné au Service des affaires juridiques afin que ce dernier puisse disposer de l'information nécessaire pour préparer la défense du dossier.

Objectifs et portée de l'audit

201. En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*⁶, nous avons réalisé une mission d'audit d'optimisation des ressources portant sur les activités de tenue à jour des données de l'évaluation foncière. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM 3001) ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

202. L'audit visait à déterminer dans quelle mesure le SEVQ prend des moyens pour maintenir à jour un rôle d'évaluation foncière de qualité avec un souci suffisant d'efficience, tout en respectant les exigences de la *Loi sur la fiscalité municipale*⁷ et celles des règlements y afférents.

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

204. Les travaux menés dans le cadre de cet audit ont consisté à :

- prendre connaissance des politiques, procédures et directives produites par le MAMH et le SEVQ de même que des stratégies utilisées;
- rencontrer les principaux gestionnaires et employés du SEVQ pour comprendre la gestion exercée, l'organisation du travail et les contrôles mis en place;
- analyser les résultats obtenus en lien avec le mandat du SEVQ et les cibles qu'il s'est fixées en matière de délai et de quantité de dossiers à traiter;
- analyser les mesures de sécurité à l'égard des données de l'évaluation foncière de même que la disponibilité des outils informatiques nécessaires pour les traiter.

205. Le Vérificateur général de la Ville de Québec applique la norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et, en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité du Vérificateur général avec les règles de déontologie, les normes professionnelles ainsi que les exigences légales et réglementaires applicables. De plus, le Vérificateur général se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du

6. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mai 2019.

7. *Op. cit.*

Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

206. Nos travaux visaient principalement les activités effectuées de 2016 à 2018. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 31 mai 2019.

Résultats de l'audit

207. Que ce soit par des directives au personnel, la supervision de son travail ou les contrôles appliqués tant à la saisie des données qu'à leur traitement en vue d'assurer la cohérence des résultats, le SEVQ déploie une panoplie de mesures qui contribuent efficacement à la qualité de la tenue à jour des données de l'évaluation foncière. Toutefois, il ne réussit pas à respecter intégralement l'exigence de la *Loi sur la fiscalité municipale*⁸ quant à la fréquence minimale de révision des données relatives aux unités d'évaluation afin de s'assurer de leur exactitude. De plus, il serait important qu'il définisse mieux les attentes par rapport à la description des unités d'évaluation non résidentielles et qu'il resserre les contrôles d'accès aux données de l'évaluation foncière.

208. Par ailleurs, face à la tâche qui lui incombe d'apprécier la valeur de plus de 185 000 unités d'évaluation, le SEVQ est à la recherche de la meilleure efficacité possible. Il s'est notamment doté de normes de productivité ainsi que d'une stratégie de tenue à jour du rôle d'évaluation qui oriente les travaux sur les événements susceptibles d'affecter le plus les caractéristiques et la valeur des unités d'évaluation. Cette dernière peut cependant être améliorée. Le SEVQ pourrait avoir davantage recours à la méthode de collecte d'information par autodéclaration, un moyen qui est plus économique, pour s'enquérir des modifications apportées aux unités d'évaluation, et exercer un meilleur suivi des demandes effectuées auprès des propriétaires sollicités.

Gestion de la qualité des données soutenant l'évaluation foncière

209. La *Loi sur la fiscalité municipale*⁹ établit un cadre général pour l'exercice de l'évaluation foncière et précise notamment les situations ou les événements qui requièrent de modifier les inscriptions au rôle d'évaluation, après son dépôt, pour en assurer la tenue à jour (ex. : rénovations). Le *Règlement sur le rôle d'évaluation foncière*¹⁰ comprend un ensemble de prescriptions s'appliquant à la forme et au contenu du rôle d'évaluation foncière ainsi qu'à sa confection et à sa tenue à jour, dont l'obligation de se

8. *Op. cit.*

9. *Op. cit.*

10. Québec, *Règlement sur le rôle d'évaluation foncière*, RLRQ, chap. F-2.1, r. 13, à jour au 8 janvier 2019.

conformer, en ces matières, aux consignes énoncées dans le *Manuel d'évaluation foncière du Québec*.

210. Tous ces éléments contribuent à encadrer les travaux liés à l'évaluation foncière, notamment le *Manuel* qui établit la structure de l'information nécessaire à l'exercice. Il est tout de même important qu'en fonction de son contexte particulier et de ses besoins, un organisme municipal responsable de l'évaluation précise la façon d'appliquer les prescriptions que l'on y trouve. À cet égard, le SEVQ a fixé plusieurs exigences qui sont consignées dans différents documents en ce qui a trait à la qualité attendue : guide d'inspection, guide de repères, manuel de directives, directives propres à l'enregistrement et bloc-notes numérique. Notre analyse de ces exigences a fait ressortir les constats suivants :

- Le SEVQ a fourni à son personnel des consignes qui favorisent une interprétation uniforme des prescriptions du *Manuel* pour le secteur résidentiel (guide d'inspection et guide de repères), mais il n'en a pas encore établi pour le secteur non résidentiel.
- Il est difficile de distinguer les consignes approuvées par la direction du SEVQ des outils ou procédures que les employés partagent entre eux.
- Les consignes ne sont pas systématiquement mises à jour. Par exemple, le *Manuel de directives pour le personnel du Service de l'évaluation* date de septembre 2007, alors que ce service a procédé à une révision de plusieurs processus au cours des dernières années.

211. La direction du SEVQ est consciente du fait que ses exigences de qualité pourraient être plus précises, car elle projetait de les réviser en 2017 et en 2018, mais compte tenu du nombre de chantiers en cours et des efforts consacrés à la confection du nouveau rôle, elle n'est pas allée au bout de ses intentions pour le moment.

212. Par ailleurs, le SEVQ exerce de multiples contrôles pour assurer la qualité de la tenue à jour des données de l'évaluation foncière. Des contrôles de vraisemblance et de cohérence sont systématiquement appliqués lors de la saisie des données dans les applications informatiques. On s'assure aussi de l'appréciation uniforme de la qualité et de la complexité des composants des immeubles ainsi que de la cohérence des données entre les différents systèmes. Tous ces contrôles permettent d'obtenir un ensemble cohérent de données. Comme le

Actions prioritaires ciblées par le SEVQ dans le cadre de la démarche d'alignement stratégique

2017 – Revoir le manuel de directives pour la tenue à jour des données de l'évaluation foncière.

2018 – Réviser le processus de tenue à jour des données de l'évaluation foncière pour le secteur non résidentiel.

(Adapté des documents d'alignement stratégique du SEVQ)

reflètent les rapports de dépôt¹¹ produits au terme de la confection du dernier rôle d'évaluation, certaines imperfections demeurent (ex. : types d'équipements parfois non considérés, incohérences entre certaines données, données économiques parfois insuffisantes), mais ces dernières ne constituent pas un enjeu pour la production du rôle d'évaluation.

Recommandation au Service de l'évaluation

213. Nous lui avons recommandé de mieux définir la qualité attendue pour les fiches descriptives du dossier de propriété des unités d'évaluation non résidentielles tout en distinguant les consignes officielles des procédures informelles développées pour faciliter l'application de ces consignes.

Stratégie de tenue à jour des données de l'évaluation foncière

214. Assurer la tenue à jour des données relatives à plus de 185 000 unités d'évaluation représente un défi, puisque leurs caractéristiques évoluent. Compte tenu du nombre d'unités d'évaluation, des différentes méthodes possibles pour faire la collecte d'information et des exigences de la *Loi* quant au délai à respecter pour vérifier l'exactitude des données, il est essentiel qu'une stratégie soit élaborée. L'objectif est d'obtenir un corpus d'informations solide pour appuyer l'acte d'évaluation tout en mobilisant le moins possible de ressources. Le SEVQ utilise principalement quatre méthodes de collecte d'information pour la tenue à jour des données de l'évaluation foncière (voir le tableau 3).

Tableau 3 – Principales méthodes de collecte d'information pour la tenue à jour

Méthode	Description
Visite sur place	Collecte de données par observation.
Visite virtuelle	Collecte de données à partir de la consultation de sites Internet publics offrant des visites virtuelles.
Autodéclaration	Collecte de données à partir d'un questionnaire transmis au propriétaire d'une unité d'évaluation et dans lequel il lui est demandé de fournir des informations précises, notamment les changements effectués à sa propriété.
Utilisation des demandes de permis	Collecte de données à partir de l'information fournie dans les demandes de permis de moindre valeur, sans visite sur place.

11. Les rapports de dépôt permettent de décrire la démarche utilisée pour s'assurer de la qualité de la base d'information servant à l'évaluation et pour déterminer la valeur des unités d'évaluation. Les évaluateurs y font aussi part des éléments à améliorer dans cette base d'information et dans leur façon d'évaluer les unités d'évaluation.

215. Cette stratégie doit indiquer les méthodes de collecte d'information privilégiées selon la nature des unités d'évaluation et des événements menant à une tenue à jour. Elle doit aussi s'appuyer sur des normes de productivité pour pouvoir couvrir l'ensemble des unités d'évaluation avec les ressources disponibles.

216. Signalons tout d'abord que l'exactitude des données de chaque unité d'évaluation, que ce soit par une visite sur place, une visite virtuelle ou une autodéclaration, n'est pas révisée au moins tous les neuf ans comme le prescrit la *Loi*, et ce, pour une proportion notable d'unités d'évaluation. Au 31 décembre 2018, cette exigence n'était pas respectée pour 17 % des unités d'évaluation résidentielles (29 855) et 55 % des unités non résidentielles (4 950) pour un total de 34 805 unités d'évaluation. Notons toutefois que certains éléments ont été mis à jour pour 5 696 de ces 34 805 unités d'évaluation à la suite d'événements qui requéraient de modifier les inscriptions au rôle d'évaluation, comme la réalisation de travaux de rénovation.

217. Pour rectifier le tir, en septembre 2018, le SEVQ a constitué une cellule temporaire de travail qui a pour mandat de résorber sur une période de quatre ans le retard accumulé à ce chapitre pour les unités d'évaluation résidentielles. Bien qu'une solution ponctuelle ait été mise en place pour rattraper le retard accumulé en vue de vérifier l'exactitude des données de chaque unité d'évaluation résidentielle, il est souhaitable que des mesures permanentes soient prises pour éviter la répétition d'une telle situation. Une solution devra aussi être trouvée pour le secteur non résidentiel.

218. Pour le secteur résidentiel, la stratégie actuelle de collecte et d'analyse des données pour la tenue à jour du rôle d'évaluation contribue à soutenir l'acte d'évaluation foncière et à coordonner l'utilisation des ressources,

parce qu'elle oriente les efforts d'abord sur les événements susceptibles d'affecter davantage les caractéristiques et la valeur des unités d'évaluation, soit les demandes de permis et les ventes, et qu'elle s'appuie sur des normes de productivité. Cette stratégie a porté fruit, car elle a permis d'effectuer plus d'activités de tenue à jour et de réduire le délai entre la collecte de données nécessaires à la tenue à jour et la fermeture des dossiers¹². Le tableau 4 présente l'évolution de la performance du SEVQ au cours des trois dernières années tant en ce qui concerne le volume d'activité qu'en ce qui concerne le délai de traitement de l'information recueillie.

Prise de rendez-vous

Lorsqu'il est nécessaire d'entrer dans une résidence pour effectuer la collecte d'information, un rendez-vous est préalablement fixé avec le propriétaire. Cela favorise une meilleure relation avec les citoyens et permet d'optimiser les déplacements des inspecteurs.

12. Un dossier est fermé lorsque les modifications au rôle d'évaluation sont effectuées, y compris les fichiers permanents qui en sont à la base, et que le certificat de tenue à jour est produit, s'il y a lieu.

Tableau 4 – Évolution de la performance du SEVQ pour la tenue à jour des données de l'évaluation foncière des unités résidentielles, de 2016 à 2018

Indicateurs de performance	2016	2017	2018*
Volume d'activité			
Nombre d'opérations de collecte d'information	16 104	17 727	19 748
Nombre de visites sur place	13 599	14 244	14 486
Nombre de visites virtuelles	0	592	338***
Nombre d'autodéclarations	838	2 268	4 187
Nombre d'analyses de demandes de permis	1 667**	623	737
Délai écoulé depuis la collecte d'information pour les dossiers qui ne sont pas encore fermés			
Demandes de permis et ventes	Non disponible	Plus de 150 jours en début d'année et moins de 20 jours en fin d'année	Moins de 20 jours en début d'année et un peu plus de 50 jours en fin d'année
Vérification de l'exactitude des données de chaque unité d'évaluation	Non disponible	Non disponible	130 jours en début d'année et un peu plus de 60 jours en fin d'année

* Des employés s'occupant normalement de la tenue à jour ont été affectés à la confection du rôle 2019-2021, ce qui explique que les progrès de 2017 n'ont pu être maintenus qu'en partie.

** Ce nombre peut être surévalué, car il est probable qu'il comprenne des données de 2015.

*** Ce nombre peut être sous-évalué, car il ne comprend pas les visites virtuelles réalisées par la Division de la confection des rôles d'évaluation.

219. Ces résultats sont certes positifs, mais la stratégie peut être améliorée sur le plan de l'efficacité :

- Bien que l'utilisation de la méthode de collecte par autodéclaration soit en progression, le SEVQ n'y a pas suffisamment recours dans ses opérations habituelles, alors qu'elle constitue un moyen plus économique de recueillir de l'information. Le suivi des demandes d'autodéclaration est aussi déficient parce que des demandes effectuées auprès de propriétaires restent sans réponse et que le contrôle de la qualité de l'information obtenue n'est exercé que sur un pourcentage minime de demandes.
- Conçu pour faciliter l'enregistrement des données découlant d'événements ou de situations peu complexes, l'outil informatisé de fermeture automatique n'a pas encore atteint un degré de maturité suffisant pour être utilisé à son plein potentiel. Selon les analyses du SEVQ, 80 % des collectes de données effectuées par autodéclaration pourraient être traitées avec cet outil, alors que moins de 50 % d'entre elles le sont actuellement.

220. En ce qui concerne la tenue à jour dans le secteur non résidentiel, le SEVQ oriente la collecte de données sur les demandes de permis ainsi que sur la détection et le traitement de travaux réalisés à l'intérieur des bâtiments, lesquels ne nécessitent pas de permis. Cette stratégie n'assure cependant pas une mise à jour diligente de l'information. En effet, la majorité des inspections à la suite d'une vente sont réalisées uniquement tous les trois ans au moment de la confection du rôle. De plus, la codification des permis pour déterminer ceux pour lesquels une visite serait indiquée tarde parfois à être effectuée, ce qui ne permet pas d'établir les priorités des visites d'inspection sur la base de toute l'information pertinente. Ainsi, en 2018, aucune codification n'a été établie pour environ 1 600 permis qui, en conséquence, n'ont pas été considérés pour la tenue à jour. Quant aux travaux sans permis, les efforts du SEVQ permettent d'augmenter la valeur au rôle de plus de 100 millions de dollars par année. Cependant, les mesures mises en place ne lui donnent pas l'assurance qu'il détecte tous les travaux majeurs.

221. L'efficacité de la stratégie de tenue à jour repose aussi sur l'organisation du travail. Alors qu'une révision importante des processus a été réalisée en 2017 dans le secteur résidentiel, une telle démarche vient de débiter pour le secteur non résidentiel. Cette dernière vise à faire ressortir les irritants et les ambiguïtés pour améliorer et baliser, dans la mesure du possible, la tenue à jour dans ce secteur.

222. Pour le traitement des demandes de révision, un contrôle est exercé en vue de remplir les exigences de la *Loi* en ce qui a trait aux délais à respecter pour y donner suite. Cependant, il n'y a pas suffisamment d'attention accordée à l'efficacité de ces activités, puisqu'elles ne sont pas intégrées à la planification et qu'aucune norme de productivité n'a été établie à leur égard. Annuellement, il peut y avoir plus de 100 demandes de révision qui découlent de la tenue à jour des données de l'évaluation foncière.

Recommandations au Service de l'évaluation

223. Nous lui avons recommandé de voir à ce que le potentiel de l'autodéclaration, des visites virtuelles et de la fermeture automatique soit davantage exploité dans le cadre des travaux pour s'assurer de l'exactitude des données de chaque unité d'évaluation résidentielle et de resserrer le suivi des demandes d'autodéclaration.

224. Nous lui avons recommandé de revoir la stratégie de tenue à jour des unités d'évaluation du secteur non résidentiel et les processus y afférents de façon à mieux soutenir l'acte d'évaluation et d'optimiser l'utilisation des ressources.

225. Nous lui avons recommandé de mettre en place les mesures nécessaires pour assurer l'exactitude des données relatives aux unités d'évaluation au moins tous les neuf ans comme prescrit par la *Loi* et de rendre compte des progrès réalisés à ce chapitre.

Modalités de fonctionnement avec les partenaires externes

226. La *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*¹³ indique que la Ville de Québec constitue l'organisme municipal responsable de l'évaluation (OMRE) pour l'agglomération de Québec. En vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale*¹⁴, une municipalité peut conclure une entente avec l'OMRE par laquelle elle lui délègue, par exemple, l'exercice de sa compétence en matière d'expédition des avis d'évaluation et de traitement des demandes de révision. Cette entente doit préciser sa durée, à défaut de quoi elle n'a d'effet que pour un seul exercice financier. Les trois villes de l'agglomération de Québec ont conclu une telle entente avec l'OMRE de Québec. Cependant, l'entente avec deux des trois villes de l'agglomération est échue depuis plus d'un an et, en mars 2019, des démarches étaient entamées auprès de celles-ci pour en convenir une nouvelle.

227. Des données de l'évaluation foncière sont fournies aussi aux commissions scolaires du territoire pour que ces dernières puissent percevoir les taxes scolaires. Cet échange d'information autorisé tant par la *Loi sur l'instruction publique*¹⁵ que par la *Loi sur la fiscalité municipale* n'est pas encadré non plus par une entente avec chacune d'entre elles en vue de préciser les personnes-ressources de part et d'autre ainsi que les modalités relatives au format et à la fréquence des données transmises par l'OMRE.

13. Québec, *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ, chap. E-20.001, à jour au 1^{er} mai 2019.

14. *Op. cit.*

15. Québec, *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, chap. I-13.3, à jour au 1^{er} mai 2019.

Recommandation au Service de l'évaluation

228. Nous lui avons recommandé de s'assurer d'avoir en main un document valide attestant la délégation pour les activités qu'il assume en tant qu'organisme municipal responsable de l'évaluation pour le compte des villes de l'agglomération et d'encadrer par une entente les échanges d'information qu'il a avec les commissions scolaires.

Moyens déployés pour soutenir la tenue à jour des données de l'évaluation foncière

229. La qualité et l'efficacité de la tenue à jour des données de l'évaluation foncière reposent grandement sur l'expertise du personnel du SEVQ ainsi que sur les outils informatiques utilisés pour traiter et consigner les données sur les unités d'évaluation.

Expertise du personnel

230. Différentes mesures sont prises lors de la dotation en personnel pour obtenir une expertise qui correspond aux besoins du SEVQ. Ainsi, pour la plupart des postes à pourvoir, un profil indiquant les responsabilités et les compétences recherchées a été établi et a servi à élaborer les exigences de l'appel de candidatures. Pour les dix postes pourvus que nous avons analysés, les personnes choisies respectaient ces exigences.

231. Par ailleurs, en 2008, le SEVQ s'est doté d'une politique de formation dans laquelle il reconnaît l'importance de soutenir ses employés dans l'acquisition des connaissances nécessaires à l'exercice des activités inhérentes à leurs fonctions. De plus, il y prend l'engagement de :

- déterminer annuellement, en collaboration avec ses employés, les besoins de formation et de développement;
- diffuser, chaque année, les activités de formation et de développement qui seront prises en charge par le Service de l'évaluation ou la Ville;
- soumettre à l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec les formations données aux évaluateurs, qui sont organisées par le Service de l'évaluation, afin de les faire reconnaître;
- mettre en place un cadre de référence pour permettre un accès équitable à des activités telles que des conférences, des colloques et des congrès.

232. Or, les besoins ne sont pas déterminés sur une base annuelle et le budget de formation est reconduit d'année en année. Notons toutefois qu'un plan de formation couvrant les principaux domaines de connaissances pertinents est en cours d'élaboration. Il reste cependant à préciser les besoins à l'intérieur de ces domaines de connaissances de même que les solutions envisagées pour les combler.

Outils informatiques

233. Les activités de l'évaluation foncière sont grandement soutenues par des applications informatiques qui permettent d'enregistrer et de traiter l'information relative aux unités d'évaluation, qui varie à la suite de différents événements comme une rénovation, une vente, une modification au cadastre ou une décision du TAQ.

234. Les quatre observations suivantes ont fait ressortir la vulnérabilité du SEVQ par rapport à ces applications :

- Il y a quelques années, le SEVQ a choisi de fonctionner principalement avec deux applications (GEM et G+), ce qui complexifie leur utilisation, notamment l'arrimage entre eux et la synchronisation des données. Cela monopolise de façon continue l'attention des employés possédant une expertise particulière. De plus, l'extraction des données de gestion demande beaucoup de prudence pour obtenir une information fiable.
- Un nombre important de demandes de modifications aux applications sont en attente de traitement, dont certaines depuis plusieurs années. Ces demandes correspondent à divers problèmes ou besoins techniques pour lesquels les utilisateurs souhaitent obtenir une solution. À cela s'ajoutent des demandes de changements de plus grande envergure qui touchent divers volets des applications, comme le chargement de données, la performance et la sécurité. De plus, les analyses d'impact liées aux mises en production ne sont pas toujours suffisamment rigoureuses. Par exemple, en 2018, la livraison d'un ensemble de corrections a entraîné une instabilité du système pendant quelques semaines.
- Un progiciel est utilisé pour l'évaluation des immeubles résidentiels d'un à quatre logements, y compris les condominiums, soit un total d'environ 160 000 unités d'évaluation. Comme ce progiciel n'est plus soutenu par la firme qui l'a développé, le SEVQ a amorcé en octobre 2018 une réflexion en vue d'établir les différentes méthodes d'évaluation à utiliser pour la confection, la tenue à jour et la justification du contenu des prochains rôles d'évaluation pour le secteur résidentiel. Ce n'est qu'une fois cette démarche terminée que le SEVQ pourra demander au Service des technologies de l'information de concevoir ou d'acquérir un outil pour soutenir les méthodes d'évaluation retenues. Un investissement important est prévu en 2020 dans le Programme triennal d'immobilisations de 2019-2020-2021, ce qui laisse peu de marge de manœuvre pour parvenir à une solution stable en vue de la confection du prochain rôle en 2021.
- L'entretien des applications informatiques est réalisé avec un outil de développement pour lequel le fournisseur n'assure plus qu'un service limité depuis 2012.

235. Ainsi, le SEVQ doit entreprendre des actions à court terme pour sortir de cette situation de vulnérabilité.

Recommandations au Service de l'évaluation

236. Nous lui avons recommandé de préciser les besoins de formation de même que les solutions envisagées pour les combler.

237. Nous lui avons recommandé de prendre des mesures pour réduire sa vulnérabilité actuelle à l'égard des applications informatiques qu'il utilise, notamment pour améliorer la gestion des demandes de modifications et pour soutenir l'évaluation des immeubles résidentiels.

238. Nous lui avons recommandé de s'assurer que le Service des technologies de l'information résout la problématique de désuétude des outils utilisés pour effectuer l'entretien des applications soutenant les activités de l'évaluation foncière.

Commentaires

Service des technologies de l'information | 9 mai 2019

« Nous sommes d'accord avec le vérificateur général sur les conclusions et les recommandations qu'il a formulées dans son rapport. Cependant, nous tenons à préciser qu'annuellement, le Service des TI analyse l'état de santé des actifs informationnels, matériels, applicatifs et logiciels. Cet exercice nous permet de faire une recommandation sur les priorités de remplacement ou d'évolution de ceux-ci. Cependant, la décision finale est entièrement sous la responsabilité du Comité des investissements TI (CITI) et non du Service des TI.

Une analyse de faisabilité est prévue en 2019 pour évaluer la conversion des applications dont l'entretien est effectué par des outils désuets. Selon les conclusions de cette étude, une demande d'opportunité sera déposée au CITI pour établir la priorité. »

Gestion des accès aux données relatives à l'évaluation foncière

239. Pour réaliser son travail, le personnel affecté à l'évaluation foncière a besoin d'avoir accès aux fonctionnalités des applications informatiques qui soutiennent les activités en cette matière. L'attribution des accès doit être effectuée en fonction de l'organisation du travail établie pour favoriser l'efficacité et l'efficience des activités tout en contribuant à constituer un environnement de contrôle interne qui assure la qualité des travaux et la protection des informations.

240. Différentes couches de sécurité permettent de restreindre les accès aux applications et aux données de l'évaluation foncière : identifiant et mot de passe personnels pour accéder au système de la Ville, profils d'accès donnant droit à un

ensemble donné de fonctions et attribution de dossiers menant à un ensemble de champs selon la nature de chaque dossier. Ces mesures limitent les accès aux informations. Cependant, la gestion de ces accès doit être plus rigoureuse.

241. Normalement, un profil devrait accorder à l'utilisateur les accès nécessaires à la réalisation d'un ensemble de tâches liées à sa fonction au sein d'une organisation. Actuellement, les profils d'accès ne sont pas définis ainsi. Il devient dès lors difficile d'attribuer les profils aux employés de manière éclairée. Par exemple, dans l'une des applications, 71 personnes ont le profil Évaluateur, alors qu'il n'y a que 17 évaluateurs au SEVQ.

242. De plus, les accès accordés vont au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les tâches confiées, ce qui affaiblit le contrôle interne parce que la séparation des tâches incompatibles n'est pas assurée.

Recommandations au Service de l'évaluation

243. Conjointement avec le Service des technologies de l'information, nous lui avons recommandé de structurer les profils d'accès de façon à en faciliter la gestion.

244. Conjointement avec le Service des technologies de l'information, nous lui avons recommandé de réviser les accès sur la base des principes du privilège minimal, du besoin de détenir et du besoin de connaître.

Commentaires

Service des technologies de l'information | 9 mai 2019

« Nous sommes d'accord avec le vérificateur général sur les conclusions et les recommandations qu'il a formulées dans son rapport. La structure des profils d'accès et l'attribution de ceux-ci seront effectuées dans le cadre du déploiement du plan d'action pour le suivi des recommandations du vérificateur général découlant de l'audit réalisé en 2015 sur la gouvernance de la sécurité de l'information et du projet de Gestion des identités et des accès.

Les travaux de révision de la structure des profils d'accès pour l'ensemble des actifs débuteront en juin 2019 et doivent se terminer en octobre 2020. La révision des accès pour les systèmes du SEVQ sera effectuée en respectant les nouvelles exigences découlant de la politique et des directives sur la sécurité de l'information numérique. »

Gestion des conflits d'intérêts

245. L'indépendance professionnelle est un principe fondamental dans un contexte d'évaluation foncière. Le *Code de déontologie des évaluateurs agréés*¹⁶ stipule que cette indépendance doit être sauvegardée en tout temps. Quant au *Règlement sur l'éthique et les règles de conduite des employés de la Ville de Québec*¹⁷, il indique que « l'employé doit prendre toute mesure raisonnable pour éviter de se placer en situation de conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent avec l'employeur » et qu'il doit aviser son supérieur immédiat lorsqu'il se trouve dans une telle situation.

246. Le SEVQ prend des mesures minimales pour gérer les situations potentielles de conflit d'intérêts. Ainsi, au début de la production de chaque rôle d'évaluation, soit sur une base triennale, il effectue une demande de déclaration de conflit d'intérêts auprès de tout son personnel. Pour toute situation réelle ou potentielle de conflit d'intérêts déclarée, le SEVQ prend alors des mesures pour atténuer les risques et vérifier si les résultats des actes d'évaluation ont pu être affectés par la situation déclarée.

247. Ces mesures doivent être renforcées au regard des aspects suivants :

- La demande de déclaration de conflit d'intérêts est effectuée seulement tous les trois ans, soit au moment de la confection d'un nouveau rôle. Bien qu'un conflit d'intérêts puisse davantage porter à conséquence à cette occasion, des risques demeurent pour la tenue à jour du rôle. C'est pourquoi une déclaration lors de l'entrée en fonction d'un nouvel employé et sur une base annuelle par la suite serait indiquée.
- Lors de la demande de déclaration de conflit d'intérêts, les employés sont invités à informer leur gestionnaire des propriétés qu'ils, que leurs proches et que leurs associés possèdent sur le territoire de l'agglomération de Québec et pour lesquelles ils ont des accès leur permettant d'intervenir dans l'une ou l'autre des étapes de la confection du rôle ou de sa mise à jour. Il s'agit bien sûr de la principale source potentielle de conflit d'intérêts, mais la demande pourrait être plus large. Par exemple, le fait qu'un employé du SEVQ soit susceptible de participer à l'évaluation de la propriété d'une personne avec qui il est en relation d'affaires constitue une situation potentielle de conflit d'intérêts.
- La demande de déclaration de conflit d'intérêts est ambiguë. Il est demandé de déclarer des situations précises, mais pas de déclarer explicitement qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts. Ainsi, la direction du SEVQ a l'assurance que les employés qui ont fait une déclaration ont analysé leur situation, mais n'en a aucune pour ceux qui ne répondent pas à la demande.

16. Québec, *Code de déontologie des évaluateurs agréés*, RLRQ, chap. C-26, r. 123, à jour au 8 janvier 2019.

17. Ville de Québec, *Règlement sur l'éthique et les règles de conduite des employés de la Ville de Québec*, R.V.Q. 1856, à jour au 10 mai 2019.

Recommandations au Service de l'évaluation

248. Nous lui avons recommandé de demander à tout employé de remplir une déclaration de conflit d'intérêts au moment de son entrée en fonction et, par la suite, sur une base annuelle.

249. Nous lui avons recommandé d'étendre la portée de la demande de déclaration pour qu'elle couvre toutes les situations de conflit d'intérêts.

250. Nous lui avons recommandé d'exiger une confirmation explicite à l'employé lorsqu'il ne se trouve dans aucune situation de conflit d'intérêts.

Mécanismes d'amélioration continue

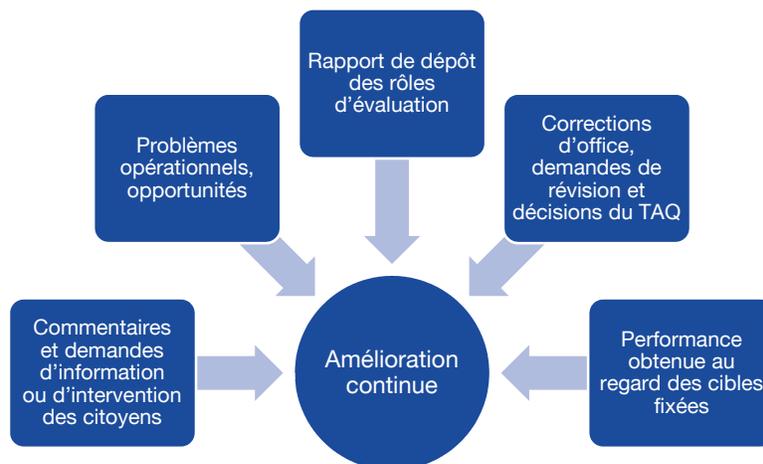
251. Le souci d'amélioration continue est essentiel pour demeurer performant, s'adapter aux changements de l'environnement et profiter de nouvelles opportunités. Ce souci anime le SEVQ lors de l'exercice annuel d'alignement stratégique et il se traduit par la mise en place de mécanismes qui soutiennent cette approche. Par exemple, le SEVQ utilise des tableaux de gestion pour suivre l'atteinte des cibles fixées et recueillir les suggestions d'amélioration. Des exercices de gestion allégée (*lean management*) ont également été réalisés au cours des deux dernières années et, depuis peu, des rencontres d'échanges professionnels se tiennent sur une base hebdomadaire selon les besoins manifestés.

252. Ainsi, différentes actions structurantes ont été mises en œuvre au cours des dernières années :

- développement et implantation de l'outil « fermeture automatisée » (2016);
- révision du processus d'inspection et d'évaluation pour être en mesure de faire face à la charge de travail (2017);
- réflexion en vue d'optimiser les processus d'inspection interservices (depuis février 2017);
- développement de fonctions Web pour permettre aux propriétaires d'unités d'évaluation de fournir au SEVQ l'information sur les changements apportés à ces dernières (mise en ligne prévue en 2019).

253. Sur le plan opérationnel, différentes sources d'information sont disponibles pour soutenir l'amélioration continue (voir la figure 1).

Figure 1 – Sources d'information susceptibles de soutenir l'amélioration continue



254. Une analyse de ces renseignements est effectuée, mais elle pourrait être davantage structurée. En effet, il y aurait lieu d'intégrer l'information provenant de ces différentes sources de façon à établir les priorités d'action avec une vision d'ensemble des problèmes observés et des opportunités qui se présentent.

Recommandations au Service de l'évaluation

255. Nous lui avons recommandé d'utiliser davantage le rapport de dépôt pour suggérer des façons d'améliorer les données de l'évaluation foncière.

256. Nous lui avons recommandé d'analyser l'ensemble des informations reflétant sa performance en matière de tenue à jour du rôle d'évaluation en vue de prioriser les correctifs à apporter.

Commentaires généraux

Service de l'évaluation | 24 mai 2019

« La culture d'amélioration continue au Service de l'évaluation de la Ville de Québec nous amène à recevoir positivement le rapport du vérificateur général. Nous y voyons une occasion d'amélioration nous permettant de mettre à profit un regard objectif et externe sur nos opérations. Ce dernier nous permettra de consolider plusieurs de nos projets en cours, bonifier certains aspects de gestion et cibler les actions concrètes à réaliser avec pour objectif un meilleur service aux citoyens. »

Annexe I – Principales exigences de la *Loi sur la fiscalité municipale* et de ses règlements

Loi sur la fiscalité municipale (RLRQ, chap. F-2.1)

La *Loi* stipule les qualifications professionnelles que doit détenir l'évaluateur signataire du rôle, établit les facteurs à prendre en considération pour obtenir la valeur qui doit être attribuée à chaque unité d'évaluation et définit les immeubles qui doivent être portés au rôle ou non.

De plus, elle mentionne les pouvoirs et les obligations de l'évaluateur dans l'exercice de ses fonctions ainsi que les droits du contribuable. Elle indique notamment les mécanismes prévus pour permettre à ce dernier d'obtenir une révision de l'évaluation déposée et, en cas de litige, de recourir aux tribunaux.

Elle établit notamment que :

- l'unité d'évaluation est le concept retenu pour l'inscription des immeubles au rôle d'évaluation;
- les valeurs inscrites au rôle d'évaluation servent de base d'imposition pour une période de trois ans;
- pour établir la valeur, l'évaluateur considère les conditions du marché et l'état de l'immeuble à évaluer 18 mois précédant l'entrée en vigueur du rôle;
- l'évaluateur a le droit de visiter un bâtiment et que tout refus peut entraîner une pénalité;
- la vérification de l'exactitude des données recueillies sur chaque immeuble inscrit au rôle s'effectue au moins tous les neuf ans pour les données physiques et à chaque équilibrage du rôle pour les espaces locatifs et les données financières;
- l'actualisation des évaluations inscrites à un rôle d'une municipalité de 5 000 habitants et plus (l'équilibrage du rôle) s'effectue lors de chaque dépôt de rôle;
- des situations ou des événements précis requièrent de modifier les inscriptions au rôle, après son dépôt, pour en assurer la tenue à jour.

Règlement sur le rôle d'évaluation foncière (RLRQ, chap. F-2.1, r. 13)

Ce règlement assure l'uniformité des moyens techniques utilisés par les organismes municipaux responsables de l'évaluation et par leurs évaluateurs. Il est formé d'un ensemble de prescriptions s'appliquant à la forme et au contenu du rôle d'évaluation foncière ainsi qu'à sa confection et à sa tenue à jour.

Annexe I – Principales exigences de la *Loi sur la fiscalité municipale* et de ses règlements (*suite*)

Il indique notamment :

- les renseignements devant servir à la confection et à la tenue à jour du rôle;
- les processus d'évaluation et d'équilibrage du rôle;
- l'inventaire des espaces locatifs et de leurs conditions de location;
- le contenu du rôle et de son sommaire ainsi que les formalités de leur dépôt;
- le certificat servant à modifier le rôle pour le tenir à jour;
- la forme de transmission des renseignements;
- l'obligation de se conformer, en ces matières, aux consignes énoncées dans le *Manuel d'évaluation foncière du Québec*.

Règlement sur les compensations tenant lieu de taxes (RLRQ, chap. F-2.1, r. 2)

Ce règlement définit les modalités de calcul et de versement des compensations tenant lieu de taxes sur les immeubles de l'État et indique ceux qui ne font pas l'objet de telles compensations.

Règlement sur la forme ou le contenu minimal de divers documents relatifs à la fiscalité municipale (RLRQ, chap. F-2.1, r. 6)

Ce règlement prescrit les formulaires officiels de demande de révision et définit le contenu minimal de l'avis d'évaluation, du compte de taxes municipales et de l'avis de modification au rôle.

Règlement sur la méthode d'évaluation des immeubles à vocation unique de nature industrielle ou institutionnelle (RLRQ, chap. F-2.1, r. 8)

Ce règlement définit les immeubles ainsi désignés, exige l'utilisation de la méthode du coût pour les évaluer et précise des modalités à cette fin.

Règlement sur la proportion médiane du rôle d'évaluation foncière (RLRQ, chap. F-2.1, r. 10)

Ce règlement définit les règles de calcul de la proportion médiane ainsi que les modalités administratives que l'évaluateur doit respecter pour fournir les renseignements exigés par le MAMH.

Annexe II – Répartition des immeubles par catégorie en 2019

Catégorie d'immeuble	Ville	Nombre	Valeur
Résidentiel	Québec	153 581	53 601 714 115 \$
	L'Ancienne-Lorette	5 598	1 710 783 000 \$
	Saint-Augustin-de-Desmaures	6 945	2 554 387 400 \$
Sous-total		166 124	57 866 884 515 \$
Industries manufacturières	Québec	391	782 872 100 \$
	L'Ancienne-Lorette	7	8 337 000 \$
	Saint-Augustin-de-Desmaures	66	212 329 000 \$
Sous-total		464	1 003 538 100 \$
Transport, communications et services publics	Québec	1 482	1 497 265 382 \$
	L'Ancienne-Lorette	27	33 419 980 \$
	Saint-Augustin-de-Desmaures	61	31 322 140 \$
Sous-total		1 570	1 562 007 502 \$
Commercial	Québec	2 829	6 680 747 787 \$
	L'Ancienne-Lorette	80	195 922 000 \$
	Saint-Augustin-de-Desmaures	94	170 764 500 \$
Sous-total		3 003	7 047 434 287 \$
Services	Québec	2 751	11 785 140 194 \$
	L'Ancienne-Lorette	73	105 142 000 \$
	Saint-Augustin-de-Desmaures	99	250 881 004 \$
Sous-total		2 923	12 141 163 198 \$
Culturelle, récréative et de loisirs	Québec	712	2 291 086 344 \$
	L'Ancienne-Lorette	20	34 805 500 \$
	Saint-Augustin-de-Desmaures	33	81 629 000 \$
Sous-total		765	2 407 520 844 \$
Production et extraction de richesses naturelles	Québec	388	192 835 222 \$
	L'Ancienne-Lorette	0	0 \$
	Saint-Augustin-de-Desmaures	310	110 363 000 \$
Sous-total		698	303 198 222 \$
Immeubles non exploités et étendues d'eau	Québec	8 907	1 474 823 066 \$
	L'Ancienne-Lorette	121	31 800 415 \$
	Saint-Augustin-de-Desmaures	657	122 459 099 \$
Sous-total		9 685	1 629 082 580 \$
Total Québec		171 041	78 306 484 210 \$
Total L'Ancienne-Lorette		5 926	2 120 209 895 \$
Total Saint-Augustin-de-Desmaures		8 265	3 534 135 143 \$
Total global		185 232	83 960 829 248 \$

Annexe III – Objectifs de l'audit et critères d'évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de la *Loi sur l'évaluation foncière* et des règlements y afférents, du *Manuel d'évaluation foncière du Québec* ainsi que des saines pratiques de gestion.

Objectif de l'audit

S'assurer que le Service de l'évaluation de la Ville de Québec (SEVQ) prend des mesures pour tenir à jour un rôle d'évaluation de qualité qui respecte les exigences de la *Loi sur la fiscalité municipale*¹⁸ et les règlements y afférents.

Critères d'évaluation

- Le SEVQ a défini et indiqué au personnel concerné la qualité attendue de la tenue à jour du rôle d'évaluation, notamment la fréquence et la portée des inspections.
- Le SEVQ prend des mesures (contrôles manuels et programmés, supervision, contrôle qualité, etc.) pour que la qualité des données qui servent à produire le rôle d'évaluation corresponde à celle attendue et pour que les exigences légales et réglementaires soient respectées.
- Le SEVQ s'assure que les personnes affectées à la tenue à jour du rôle d'évaluation ont les connaissances nécessaires pour réaliser leur travail. Pour ce faire, il détermine les besoins à cet égard et il voit à ce que ceux-ci soient comblés.
- Le SEVQ prend des mesures pour connaître et, s'il y a lieu, gérer les conflits d'intérêts chez les personnes affectées à la tenue à jour du rôle d'évaluation.
- Le SEVQ autorise seulement les personnes nécessaires à saisir, à modifier ou à effacer les données en lien avec le rôle d'évaluation.
- Le SEVQ voit à ce que les demandes de révision fassent l'objet d'une analyse objective et diligente.

Objectif de l'audit

S'assurer que le SEVQ gère avec efficacité la tenue à jour du rôle d'évaluation.

Critères d'évaluation

- Le SEVQ adopte et applique une stratégie qui favorise une réalisation efficace de la collecte et de l'analyse de l'information essentielle à la tenue à jour du rôle d'évaluation, et il en fait le suivi.

18. Québec, *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, chap. F-2.1, à jour au 1^{er} mai 2019.

Annexe III – Objectifs de l'audit et critères d'évaluation *(suite)*

- Le SEVQ établit des normes de productivité de façon à ce que le volume important de données nécessaires à la tenue à jour du rôle d'évaluation soit collecté et analysé avec le moins de temps d'attente et d'engorgements possible et dans le respect des délais impartis par la *Loi*.
- Le SEVQ voit à ce que les personnes affectées à la tenue à jour du rôle d'évaluation disposent des outils adéquats pour réaliser leur travail.
- Le SEVQ s'entend sur des modalités de fonctionnement avec les parties prenantes internes et externes pour préciser les responsabilités et les attentes de chacune.
- Le SEVQ a mis en œuvre des mécanismes d'amélioration continue.

Annexe IV – Définitions

Les définitions sont tirées du *Manuel d'évaluation foncière du Québec*¹⁹.

Certificat de tenue à jour	Document par lequel l'évaluateur effectue une modification à une inscription figurant au rôle d'évaluation. Ce document est transmis électroniquement au greffier de la municipalité afin de l'aviser officiellement qu'une inscription a été modifiée.
Confection du rôle	Ensemble des opérations de collecte et de traitement de données ayant pour but de préparer le contenu d'un prochain rôle d'évaluation.
Correction d'office	Modification acceptée par le propriétaire et effectuée par l'évaluateur dans un rôle déjà déposé, pour y corriger, avant le 1 ^{er} mai suivant ce dépôt, des erreurs évidentes ou pour tenir compte de faits nouveaux ne pouvant donner lieu à une tenue à jour régulière.
Dossier de propriété	Ensemble structuré de renseignements propres à une unité d'évaluation, recueillis ou établis par l'évaluateur en application du processus réglementaire de confection et de tenue à jour du rôle d'évaluation. Chaque dossier de propriété est au moins formé des renseignements administratifs, des renseignements descriptifs et des résultats d'évaluation qui sont prescrits. Il peut aussi comprendre des renseignements additionnels.
Équilibration par facteur	Moyen pouvant être utilisé efficacement, dans certaines situations, pour rétablir l'équité d'un rôle d'évaluation. L'équilibration consiste à réutiliser les valeurs déjà inscrites au rôle en vigueur et à les redresser par l'application de facteurs appropriés, de façon à obtenir de nouvelles valeurs atteignant les objectifs fixés quant au prochain rôle.
Évaluation foncière	Discipline professionnelle qui consiste à analyser objectivement les conditions et les possibilités du marché immobilier pour établir la valeur foncière d'un ou plusieurs biens immobiliers.
Méthode de comparaison	Méthode d'évaluation qui permet de se faire une opinion sur la valeur d'une propriété en comparant des ventes récentes d'immeubles semblables dans un même voisinage, tout en tenant compte des points de divergence entre les propriétés.
Méthode du coût	Méthode d'évaluation qui permet de se former une opinion sur la valeur d'une propriété en établissant son coût de remplacement déprécié. Cette valeur est obtenue en déterminant la valeur du terrain auquel est ajouté le coût de construction à l'état neuf du ou des bâtiments, moins les dépréciations (exemple : détérioration d'un bâtiment due à l'âge).

19. Québec, *Manuel d'évaluation foncière du Québec, édition modernisée (depuis 2010)*, [En ligne], [<https://www.mamh.gouv.qc.ca/evaluation-fonciere/manuel-devaluation-fonciere-du-quebec/edition-modernisee-depuis-2010/>] (Consulté le 4 juin 2019).

Annexe IV – Définitions *(suite)*

Méthode du revenu	Méthode d'évaluation utilisée pour les propriétés générant des revenus de location dans lesquelles se tiennent des activités économiques. La valeur est déterminée en convertissant les revenus attribués à l'immeuble en capital immobilier (valeur). Cette méthode est essentiellement basée sur l'étude du marché de la location et des frais d'exploitation des immeubles.
Révision administrative	Ensemble des opérations prévues par la loi préalablement à tout recours judiciaire, selon lesquelles l'évaluateur analyse le bien-fondé de toute demande de révision des inscriptions au rôle d'évaluation d'une municipalité, répond aux motifs invoqués et, s'il y a lieu, conclut avec le demandeur une entente sur les modifications à apporter à ces inscriptions.
Rôle d'évaluation foncière	Inventaire des immeubles situés sur le territoire d'une municipalité, évalués sur une même base et à une même date. En vigueur pour trois exercices financiers municipaux, le rôle d'évaluation est d'abord un instrument majeur de partage de la charge fiscale. Il sert également de base à la taxation foncière scolaire et est utilisé pour répartir les dépenses entre différents organismes (communautés métropolitaines, MRC, etc.).
Tenue à jour du rôle d'évaluation	Ensemble des opérations consistant à modifier les inscriptions figurant à un rôle d'évaluation déjà déposé selon les motifs prévus par la loi pour en maintenir l'actualité physique et légale et à actualiser les fichiers permanents qui en sont à la base. Ces modifications sont effectuées par l'évaluateur au moyen de certificats qu'il signe et qu'il transmet à la municipalité. Tout certificat de tenue à jour comprend au moins les renseignements prescrits à cette fin, auxquels peuvent être annexées d'autres données utiles à la municipalité.
Unité d'évaluation	Regroupement d'immeubles adjacents, appartenant à un même propriétaire (ou groupe de propriétaires par indivis), utilisés à une même fin prédominante et n'étant cessibles que globalement, compte tenu de l'utilisation la plus probable qui peut en être faite. Chaque unité d'évaluation est distinctement inscrite au rôle d'évaluation de la municipalité sur le territoire de laquelle elle se trouve.

CHAPITRE

5

**OCTROI DES CONTRATS PAR
L'OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION
DE QUÉBEC ET LA SOCIÉTÉ MUNICIPALE
D'HABITATION CHAMPLAIN**

Faits saillants

L'Office municipal d'habitation de Québec (OMHQ) assure la gestion du parc d'habitations à loyer modique ainsi que de différents programmes relatifs aux logements sociaux. En matière de gestion contractuelle, l'OMHQ intervient notamment dans la planification et la préparation des mandats et il est responsable de la gestion du processus d'appel d'offres et d'octroi des contrats.

Objectifs de l'audit

- S'assurer que l'OMHQ et la Société municipale d'habitation Champlain (SOMHAC) se sont dotés des moyens nécessaires pour l'octroi de contrats conformes aux exigences.
- S'assurer que l'OMHQ et la SOMHAC se sont dotés des moyens nécessaires pour évaluer la pertinence des demandes de modifications aux contrats et, s'il y a lieu, en minimiser les coûts.

Constats

- L'analyse du nombre de soumissionnaires dans les dossiers vérifiés ne laisse pas entrevoir de problème de restriction de la concurrence.
- Notre analyse démontre qu'il y a une distorsion entre les prix estimés par les professionnels et les prix soumis. En effet, 16 des 29 dossiers examinés présentent une estimation supérieure d'au moins 10 % au coût du contrat. Seulement trois de ces dossiers contenaient une analyse approfondie de cet écart.
- Les estimations sont généralement préparées par des firmes d'architectes et d'ingénieurs, dont la rémunération est déterminée à partir du montant de l'estimation. Une réflexion sur la question doit être amorcée et les modalités de rémunération de ces professionnels doivent être revues.
- À l'exception des contrats de services professionnels de 2018, devant être octroyés par appel d'offres public, le choix du mode de sollicitation est adéquat.
- Pour 56 % des dossiers analysés, nous n'avons pas pu vérifier que la validation au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics a été effectuée.

Conclusions

- Les besoins à la base d'un contrat sont préalablement justifiés et suffisamment précis pour assurer la qualité appropriée.
- L'estimation des prix des contrats et l'analyse des écarts doivent être améliorées.
- Dans certains cas, nous n'avons pas été en mesure de nous assurer du respect de la législation en vigueur.
- Les mesures en place quant aux demandes de modifications aux contrats permettent aux acteurs du processus de gestion contractuelle d'en évaluer la pertinence et d'en faire un suivi de façon à minimiser les coûts.

Recommandations

À l'Office municipal d'habitation de Québec et à la Société municipale d'habitation Champlain

308. Nous leur avons recommandé de s'assurer que la *Politique d'octroi de contrats et de gestion contractuelle* répond à la législation en vigueur et intègre les outils nécessaires à l'accompagnement du processus d'appel d'offres.

309. Nous leur avons recommandé de s'assurer que le processus d'octroi des contrats de services professionnels est conforme à la *Loi sur les cités et villes* et de revoir les clauses sur les modalités de rémunération dans les ententes avec les professionnels.

310. Nous leur avons recommandé d'analyser, de justifier et de documenter adéquatement tout écart important entre le prix du contrat prévu dans l'estimation et, au moins, le plus bas prix soumis avant l'attribution du contrat et en rendre compte au conseil d'administration.

311. Nous leur avons recommandé d'appliquer les mesures prévues dans la *Politique d'octroi de contrats et de gestion contractuelle* concernant notamment :

- le nombre de fournisseurs à inviter pour les appels d'offres sur invitation;
- le respect des exigences administratives relatives à l'attribution des contrats.

312. Nous leur avons recommandé d'obtenir et d'analyser, le cas échéant, les explications des fournisseurs invités qui n'ont pas proposé de soumission afin d'améliorer, au besoin, les appels d'offres subséquents.

313. Nous leur avons recommandé d'examiner la possibilité de constituer une base de données permettant d'obtenir un portrait des contrats octroyés, de dégager des tendances et, s'il y a lieu, de suggérer des stratégies pour contrer les problèmes détectés.

Table des matières

Mise en contexte	155
Rôles et responsabilités.....	157
Objectifs et portée de l'audit	157
Résultats de l'audit	159
Règles de conduite entourant la gestion contractuelle	159
Préparation des appels d'offres.....	160
Analyse des soumissions et octroi des contrats	166
Modifications aux contrats.....	170
Analyse du marché	170
Annexe – Objectifs de l'audit et critères d'évaluation.....	175

Liste des sigles

AMP	Autorité des marchés publics
OMHQ	Office municipal d'habitation de Québec
RENA	Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics
SHQ	Société d'habitation du Québec
SOMHAC	Société municipale d'habitation Champlain

Mise en contexte

257. L'Office municipal d'habitation de Québec (OMHQ) a été désigné par la Société d'habitation du Québec (SHQ) pour assurer la gestion du parc d'habitations à loyer modique ainsi que de différents programmes relatifs aux logements sociaux. Il est le deuxième office municipal d'habitation en importance au Québec. L'OMHQ a également le mandat de gérer le parc de logements abordables de la Société municipale d'habitation Champlain (SOMHAC) et de construire de nouveaux logements pour sa clientèle. Plus de 15 000 personnes bénéficient directement des services de l'OMHQ. En décembre 2018, ce dernier gérait ainsi plus de 10 000 logements répartis dans plus de 200 milieux de vie, soit plus précisément :

- 5 987 logements en vertu du Programme de logement sans but lucratif (volets public et privé), communément appelé « programme HLM »;
- 3 500 logements en vertu du programme Supplément au loyer;
- 643 logements en vertu des programmes Logement abordable Québec et AccèsLogis Québec;
- 1 034 logements abordables détenus par la SOMHAC.

258. L'OMHQ compte près de 170 employés répartis en 6 directions, soit celles des ressources humaines, des communications et affaires juridiques, du développement organisationnel, de la gestion des milieux, de la gestion des immeubles et, finalement, de l'administration. Ces directions ont le mandat de gérer les différentes activités de la SOMHAC.

259. De plus, depuis 2009, la SHQ a mis sur pied des centres de services. Désigné comme tel, l'OMHQ assure la réalisation du bilan de santé des immeubles pour douze offices d'habitation situés dans la région de la Capitale-Nationale. Pour ce faire, il évalue l'état des bâtiments, puis formule des recommandations de correction, d'amélioration ou de modernisation. L'établissement du plan pluriannuel d'intervention et la demande annuelle de budget ainsi que la supervision des travaux majeurs sont aussi des services offerts par l'OMHQ.

260. Le conseil d'administration de l'OMHQ comprend neuf membres. Comme le stipule la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*¹, il est composé de deux membres nommés par le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation et de deux membres élus par les locataires de l'organisme. Les cinq autres membres sont nommés par la Ville de Québec. Le conseil d'administration adopte et gère les budgets, fixe les objectifs et les priorités annuelles, évalue les résultats, adopte les différentes politiques internes et assure le respect des règles d'éthique.

1. Québec, *Loi sur la Société d'habitation du Québec*, RLRQ, chap. S-8, à jour au 1^{er} mai 2019.

261. Depuis l'entrée en vigueur, en janvier 2018, de l'article 75 de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*², l'OMHQ, en tant qu'organisme municipal, doit respecter la *Loi sur les cités et villes*³. De plus, la SHQ édicte des directives sur l'attribution des contrats à l'intention des offices municipaux. Enfin, l'OMHQ a défini sa propre ligne de conduite à cet égard, intitulée *Politique d'octroi de contrats et de gestion contractuelle*.

262. Entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 août 2018, l'OMHQ et la SOMHAC ont octroyé 63 contrats (44 en 2017 et 19 en 2018), pour une valeur totale de 33,4 millions de dollars (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Nombre annuel de contrats octroyés par l'OMHQ et la SOMHAC en 2017 et en 2018 et leur valeur (en M\$) selon le mode d'attribution

Mode d'attribution	2017		2018	
	Nombre	Valeur avant taxes (M\$)	Nombre	Valeur avant taxes (M\$)
Appel d'offres public	34	20,1	16	12,6
Appel d'offres sur invitation	10	0,6	3	0,1
Total	44	20,7	19	12,7

263. Durant cette même période, les deux organismes ont reçu en tout 304 factures relatives à des contrats octroyés de gré à gré pour des biens et services ou des services professionnels supérieurs à 5 000 \$ (voir le tableau 2). La majorité des contrats de services professionnels ont été accordés à des firmes sélectionnées à la suite d'un appel de candidatures lancé en 2014.

Tableau 2 – Nombre annuel de factures reçues par l'OMHQ et la SOMHAC en 2017 et en 2018 et leur valeur pour les contrats octroyés de gré à gré selon le type

Type de facture	2017		2018	
	Nombre	Valeur avant taxes (M\$)	Nombre	Valeur avant taxes (M\$)
Biens et services	44	0,4	23	0,2
Services professionnels	163	2,5	74	1,0
Total	207	2,9	97	1,2

2. Québec, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, projet de loi 122 (RLRQ, chap. 13), sanctionné le 16 juin 2017.

3. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mai 2019.

Rôles et responsabilités

264. En matière de gestion contractuelle, l'OMHQ, gestionnaire pour la SOMHAC et administrateur des différents programmes de la SHQ, assume le rôle et les responsabilités du maître d'œuvre. Il prépare et dépose pour approbation un plan pluriannuel d'intervention. Il administre le budget autorisé annuellement par la SHQ pour les travaux de remplacement, d'amélioration et de modernisation. Ainsi, il intervient lors des différentes étapes suivantes :

- la planification et la préparation des mandats;
- la vérification de la conformité des plans et devis, du budget et de l'échéancier avec le projet prévu;
- la gestion des processus d'appel d'offres et d'octroi des contrats;
- l'exécution des travaux.

265. À travers ces activités, l'OMHQ doit s'assurer d'une saine gestion des fonds publics dans le respect des valeurs d'intégrité, d'équité et de transparence.

Objectifs et portée de l'audit

266. En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*⁴, nous avons réalisé une mission d'audit d'optimisation des ressources portant sur les contrats octroyés par l'OMHQ et la SOMHAC. Nous avons réalisé cette mission conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCMC 3001) ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

267. L'audit visait à déterminer dans quelle mesure l'OMHQ et la SOMHAC ont mis en place des moyens permettant d'obtenir les biens, les services et les services professionnels désirés au meilleur coût, dans les délais fixés, et ce, en conformité avec la réglementation en vigueur.

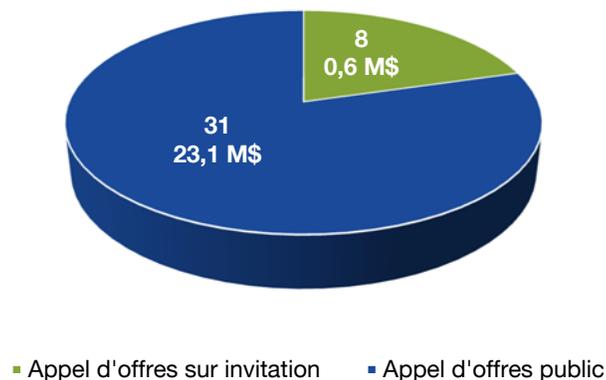
268. L'audit portait plus particulièrement sur l'attribution des contrats d'entretien, de réparations et de constructions neuves, y compris ceux de services professionnels y afférents, et sur les modifications apportées à ces contrats. Il ne couvrait pas les contrats inférieurs à 5 000 \$. De plus, le volet sur la gestion de projet, notamment l'exécution, le suivi des travaux et les ordres de paiement, ne faisait pas partie de la portée de l'audit.

4. *Op. cit.*

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

270. Au cours de l'audit, nous avons notamment rencontré le directeur de l'administration, le directeur des immeubles et des techniciens en bâtiment. Nous avons également analysé la documentation de 39 contrats octroyés entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 août 2018, soit 31 à la suite d'un appel d'offres public et 8 à la suite d'un appel d'offres sur invitation (voir le graphique 1). La valeur totale de ces 39 contrats sélectionnés aléatoirement est d'environ 23,7 M\$. Parmi ces contrats, 36 ont été octroyés en fonction du meilleur prix et 3 en fonction d'un système de pondération qui tient compte, entre autres, du prix proposé par le soumissionnaire et de son expérience. Finalement, nous avons analysé le processus d'attribution de 33 contrats de services professionnels conclus en 2018.

Graphique 1 – Répartition des 39 contrats analysés dans le cadre de l'audit selon le mode d'attribution



271. Le Vérificateur général de la Ville de Québec applique la norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et, en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité du Vérificateur général avec les règles de déontologie, les normes professionnelles ainsi que les exigences légales et réglementaires applicables. De plus, le Vérificateur général se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

272. Nos travaux visaient principalement les activités effectuées entre janvier 2017 et août 2018, à l'exception de l'octroi des contrats de services professionnels, qui couvrirait entièrement les années 2017 et 2018. Certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à ces périodes. Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 30 mai 2019.

273. Dans le reste du chapitre, afin d'alléger le texte, nous utiliserons le sigle OMHQ pour désigner à la fois l'Office municipal d'habitation de Québec et la Société municipale d'habitation Champlain.

Résultats de l'audit

274. L'OMHQ a mis en place les moyens nécessaires pour que les besoins à la base d'un contrat soient préalablement justifiés et suffisamment précis pour assurer la qualité appropriée. Toutefois, l'estimation des prix des contrats et l'analyse des écarts doivent être améliorées. En effet, nous avons relevé des écarts importants entre les prix estimés et les prix soumis sans analyse approfondie expliquant ces écarts. Par ailleurs, dans certains cas, nous n'avons pas été en mesure de nous assurer du respect de la législation en vigueur. Par exemple, pour 22 dossiers, nous avons été incapables de vérifier que l'OMHQ a validé la non-inscription du soumissionnaire au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA). Enfin, quelques contrats de services professionnels de plus de 101 100 \$ conclus en 2018 ne respectaient pas les processus d'appel d'offres et d'octroi prévus dans la *Loi sur les cités et villes*.

275. Quant aux demandes de modifications aux contrats, les mesures en place à l'OMHQ permettent aux acteurs du processus de gestion contractuelle d'en évaluer la pertinence et d'en minimiser les coûts. De plus, un suivi minutieux sur les coûts correspondant à ces modifications est effectué par ces derniers et, dans certains cas, mène à une négociation avant l'approbation des travaux.

Règles de conduite entourant la gestion contractuelle

276. La *Politique d'octroi de contrats et de gestion contractuelle* de l'OMHQ inclut des mesures destinées à prévenir toute situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de demande de soumissions et de la gestion du contrat qui en résulte. Elle mentionne que, comme le prévoient les *Règles d'éthique des employés de l'OMHQ*, tout employé a le devoir de signaler à la direction un acte qu'il considère comme contraire à la présente politique ou aux lois et que tout employé a le devoir de déclarer à son gestionnaire toute situation potentielle de conflit d'intérêts. Elle exige aussi le formulaire d'attestation relative à la probité du soumissionnaire. Dans le but de maintenir les connaissances à jour et d'assurer une application juste des lois en vigueur, la *Politique* mentionne que des formations périodiques sont offertes aux représentants de l'OMHQ responsables de la préparation, de l'octroi ou de la gestion des appels

d'offres et des contrats. Toutefois, nous constatons que ces mesures méritent d'être bonifiées.

277. À titre d'exemple, parmi les contrats analysés, nous n'avons retrouvé aucune déclaration d'absence de conflit d'intérêts des membres des comités de sélection pour les trois contrats attribués selon un système de pondération.

278. Au moment de la réalisation de cet audit, une mise à jour de la *Politique*, qui tient compte des récents changements législatifs, était en attente d'approbation à l'OMHQ. Cette version qui nous a été remise inclut des directives plus précises en ce qui concerne les conflits d'intérêts. Elle intègre notamment en annexe un formulaire d'attestation relative à la probité du soumissionnaire, un formulaire de déclaration annuelle pour les employés ou mandataires de l'OMHQ et un formulaire de déclaration pour les membres des comités de sélection. De plus, depuis l'automne 2018, chacun des membres des comités de sélection doit remplir et signer une déclaration d'absence de conflit d'intérêts.

Préparation des appels d'offres

Justification des projets et définition des besoins

279. Une fois les projets retenus, il est important de bien planifier les besoins pour déterminer à quel moment lancer les appels d'offres de manière à favoriser la concurrence et à éliminer les contraintes liées aux délais de procédure. Il est essentiel de bien définir les produits, les services ou les travaux de construction demandés ainsi que d'établir un échéancier précis pour assurer l'équité entre les soumissionnaires. Si les besoins ne sont pas définis de façon rigoureuse avant la rédaction des documents de l'appel d'offres, il y a plus de risques que le projet soit modifié en cours d'exécution, ce qui peut entraîner des dépenses supplémentaires importantes. Comme le montre le tableau 3, l'OMHQ a bien défini les besoins dans la quasi-totalité des dossiers analysés.

Tableau 3 – Sommaire des résultats de l'analyse des dossiers en ce qui a trait à la préparation des appels d'offres

Élément vérifié	Nombre de dossiers	Proportion de dossiers (%)
Justification adéquate des projets	31 sur 36*	86
Définition précise des besoins	38 sur 39	97
Échéancier précis	33 sur 39	85
Modalités d'exécution détaillées	38 sur 39	97

* Pour trois dossiers, la justification des besoins repose sur les données de l'année précédente, puisqu'il s'agit de contrats de services de nature récurrente (serrurerie, contrôle parasitaire et entretien des groupes électrogènes).

280. Le choix des projets lancés en appel d'offres par l'OMHQ est bien justifié. Le bilan de santé des immeubles effectué par l'OMHQ vient soutenir les décisions dans la majorité des cas. Pour les 39 dossiers analysés, les cotes attribuées dans le bilan de santé sont généralement de niveau 1, ce qui signifie que les travaux doivent être planifiés sans délai. De plus, les besoins figurant dans les documents des appels d'offres sont bien détaillés. Même si certains contrats exigent des tarifs forfaitaires, les documents énumèrent tout de même les besoins de façon très précise, détaillent les tâches à effectuer et mentionnent ce qu'il faut pour la réalisation de chacune (ex. : nombre de bains, quantité de céramique en pieds carrés, nombre d'heures, etc.). Pour les contrats qui exigent un délai d'intervention et une date butoir, l'échéancier est généralement présenté dans les documents de l'appel d'offres. De plus, les modalités d'exécution ont été détaillées pour 38 des 39 dossiers vérifiés. Enfin, l'analyse du nombre de soumissionnaires dans ces dossiers ne laisse pas entrevoir de problème de restriction de la concurrence.

Estimation des coûts et analyse des écarts

281. En gestion contractuelle, une estimation rigoureuse de la valeur du contrat permet d'utiliser le bon mode de sollicitation et de planifier les projets qui seront réalisés en fonction du budget disponible. À la suite de l'ouverture des enveloppes contenant le prix des soumissions, il est important de vérifier s'il y a des écarts importants entre le prix estimé et le plus bas prix soumis ou entre les deux plus bas prix soumis. Lorsque l'une ou l'autre de ces situations se présente, il est recommandé d'investiguer et de justifier la raison de l'écart. Cet exercice aide aussi à voir si les estimations étaient réalistes.

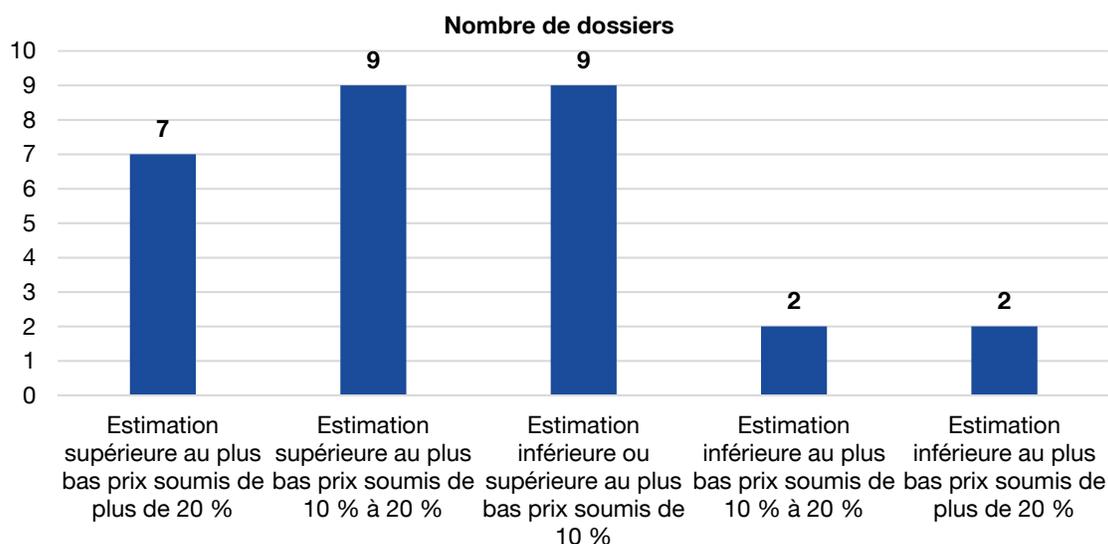
282. L'OMHQ fait appel à des firmes d'architectes et d'ingénieurs pour l'estimation des coûts relatifs aux travaux de construction. Ce sont ces professionnels qui préparent les plans et les devis. Pour les 29 dossiers où nous avons jugé qu'une estimation détaillée était nécessaire, 26 en présentaient une. En effet, ils comportaient une ventilation détaillée des coûts avec une description précise des tâches, du nombre d'unités, de leurs dimensions, etc. (voir le tableau 4).

Tableau 4 – Sommaire des résultats de l'analyse des dossiers en ce qui a trait à l'estimation des coûts et aux écarts entre cette dernière et le prix du contrat

Élément vérifié	Nombre de dossiers	Proportion de dossiers (%)
Ventilation détaillée des coûts estimés par le professionnel	26 sur 29	90
Analyse du prix proposé par le soumissionnaire si l'écart est de plus de 10 % inférieur ou supérieur à l'estimation du professionnel	10 sur 20	50
Explications suffisantes dans les mémoires présentés au conseil d'administration lors d'un écart important entre le prix estimé et le prix du contrat	8 sur 27	30

283. Toutefois, notre analyse démontre qu'il y a une distorsion entre les prix estimés par les professionnels et les prix soumis par les fournisseurs. En effet, dans plus de la moitié des dossiers pour lesquels l'estimation a été établie par un professionnel, elle est supérieure au prix le plus bas soumis de 10 % et plus (voir le graphique 2).

Graphique 2 – Répartition des dossiers pour lesquels l'estimation a été établie par un professionnel selon l'écart entre cette estimation et le prix le plus bas parmi les soumissionnaires conformes



284. De plus, parmi les vingt dossiers pour lesquels l'écart, en valeur absolue, entre l'estimation et le plus bas prix parmi les soumissionnaires conformes est de plus de 10 %, seulement dix ont fait l'objet d'une analyse. Nous avons constaté que l'OMHQ n'impose pas de cadre d'analyse à ses professionnels. Les analyses sont aussi très disparates sur le plan de la qualité. Nous avons trouvé seulement trois dossiers pour lesquels le professionnel avait produit une grille présentant l'écart entre les prix soumis et son estimation des coûts, permettant ainsi de faire ressortir les postes qui sont à l'origine des écarts.

285. En règle générale, on détermine les dossiers à analyser à partir d'un seuil de variation de 10 %. Le graphique 2 montre que le nombre de dossiers à analyser s'élève à vingt avec un tel seuil, alors qu'il diminue à neuf avec un seuil de 20 %. Quel que soit le seuil retenu, une analyse plus rigoureuse des écarts permettrait de comprendre davantage les causes de ceux-ci et de s'ajuster lors de l'élaboration des prochaines estimations des coûts des projets. Ces analyses sont d'autant plus importantes, puisqu'elles sont insérées dans les mémoires présentés au conseil d'administration. Nous avons relevé que pour la majorité des dossiers, la documentation présentée au conseil d'administration ne fait pas état d'explications suffisantes pour les cas où il y a un écart important entre l'estimation des coûts et le prix auquel le contrat a été octroyé. Par exemple, pour l'un des dossiers analysés, le mémoire adressé au conseil d'administration recommandait d'autoriser un contrat de 695 840 \$, alors que le montant estimé par les professionnels était de 1 078 758 \$, et ce, sans fournir d'explication supplémentaire sur l'écart entre l'estimation et le prix auquel le contrat a été octroyé. L'OMHQ mentionne toutefois que des précisions sont fournies verbalement au conseil d'administration lors des séances avec les membres. Annexer au mémoire un document qui justifie l'écart serait une bonne pratique.

286. Les dossiers pour lesquels l'estimation est inférieure au prix du contrat portent généralement sur des projets de moins grande envergure que les dossiers pour lesquels l'estimation est supérieure au prix du contrat. Par exemple, dans l'un des dossiers analysés, l'estimation était inférieure de 48 % au prix du contrat; elle était de 100 000 \$, alors que le prix s'élevait à 148 484 \$. À l'inverse, dans un autre dossier, l'estimation dépassait de 12 % le prix du contrat; elle atteignait 2,8 M\$, alors que le prix était de 2,5 M\$. En somme, pour les seize dossiers où il y a eu une surestimation, l'écart total se chiffrait à 3,6 M\$, et pour les quatre dossiers où il y a eu une sous-estimation, à 135 000 \$.

287. Par ailleurs, nous avons observé que la rémunération pour la conception des plans et devis est déterminée à partir de l'estimation préparée par le professionnel. De plus, il existe une clause dans l'entente permettant à l'OMHQ d'exiger que les professionnels reprennent à leurs frais les plans et devis si l'estimation est inférieure de 10 % au prix le plus bas parmi les soumissions conformes. Compte tenu de ces éléments, il serait souhaitable que l'OMHQ amorce une réflexion sur les modalités de rémunération présentées dans les ententes avec les professionnels en vue de les revoir.

288. Un autre fait a mérité notre attention au sujet des contrats de services professionnels avec les architectes et les ingénieurs. L'OMHQ a conclu des contrats avec des firmes qui ont été sélectionnées à la suite d'un appel de candidatures lancé en 2014. Les tarifs énoncés dans cet appel sont basés sur ceux prévus dans les décrets applicables du gouvernement du Québec⁵. En 2014, l'OMHQ avait suivi les directives de la SHQ, soit d'imposer les tarifs des décrets gouvernementaux pour les services professionnels. Or, depuis la mise en vigueur, au 1^{er} janvier 2018, de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*⁶, les offices municipaux d'habitation sont assujettis à la *Loi sur les cités et villes*⁷ et ne peuvent plus appliquer les tarifs des décrets gouvernementaux pour les appels d'offres sur invitation et les appels d'offres publics.

289. Nous avons donc vérifié les contrats de services professionnels octroyés au cours de 2018. D'abord, nous avons constaté que l'OMHQ n'a pas mis fin à l'appel de candidatures lancé en 2014 et a maintenu les tarifs des décrets. De plus, il a continué à imposer ces tarifs pour des contrats dépassant 101 100 \$, seuil auquel un appel d'offres public est obligatoire selon la *Loi sur les cités et villes*. Cette pratique n'est donc pas conforme à la réglementation en vigueur. Cependant, il est difficile de déterminer si l'application de la *Loi* procurerait un avantage à l'OMHQ sur le plan économique. En revanche, la concurrence serait favorisée, car, depuis les cinq dernières années, le nombre de professionnels par champs d'expertise a été limité, se situant entre trois et cinq. Actuellement, la *Politique* de l'OMHQ comporte une clause d'exception selon laquelle il peut conclure un contrat dont le tarif est fixé par le gouvernement, de gré à gré, sans appel d'offres, peu importe la valeur du contrat. Cette clause contrevient à la *Loi* dans le cas des appels d'offres publics. Dans le cadre du projet de révision de la *Politique*, en cours, l'OMHQ prévoit mettre en place un processus de qualification pour certains services professionnels qui sont plus récurrents. Il devra cependant s'assurer de ne pas imposer les tarifs des décrets afin de respecter la *Loi* et laisser ainsi libre cours à la concurrence.

5. Il s'agit des décrets 2402-84 et 1235-87. À ce sujet, voir aussi Québec, *Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des architectes*, RLRQ, chap. C-65, r. 9, à jour au 8 janvier 2019; Québec, *Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des ingénieurs*, RLRQ, chap. C-65, r. 12, à jour au 8 janvier 2019.

6. Québec, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, projet de loi 122 (RLRQ, chap. 13), sanctionné le 16 juin 2017.

7. *Op. cit.*

Mode de sollicitation

290. La *Loi sur les cités et villes* exige un appel d'offres public pour tout contrat de 101 100 \$ et plus et un appel d'offres sur invitation pour tout contrat de 25 000 \$ à 101 099 \$, à moins d'indication contraire dans le règlement de gestion contractuelle⁸. Pour les contrats octroyés de gré à gré, une des bonnes pratiques consiste à prévoir des mesures pour favoriser la rotation des fournisseurs. En matière de transparence, même si un contrat est conclu de gré à gré, l'organisme devrait être en mesure de fournir les explications justifiant le choix du fournisseur de même que les cas où la rotation n'est pas profitable, d'où l'importance de documenter cet aspect.

291. La *Politique* de l'OMHQ précise le mode de sollicitation à utiliser selon la catégorie de la dépense et son montant (voir le tableau 5).

Tableau 5 – Mode de sollicitation à utiliser selon le montant estimé de la dépense et sa catégorie selon la *Politique* de l'OMHQ

Montant	Catégorie	Mode de sollicitation
Moins de 5 000 \$	Biens et services, services professionnels	Gré à gré
De 5 001 \$ à 25 000 \$	Biens et services	Demande de prix écrite à au moins deux fournisseurs
	Services professionnels	Demande de prix écrite à un fournisseur
De 25 001 \$ à 100 000 \$	Biens et services	Appel d'offres sur invitation écrite à au moins quatre fournisseurs
	Services professionnels	Appel d'offres sur invitation écrite à au moins deux fournisseurs
100 001 \$ ou plus	Biens et services, services professionnels	Appel d'offres public

292. Pour les appels d'offres sur invitation et les appels d'offres publics concernant les biens et les services autres que les services professionnels, le mode de sollicitation utilisé est conforme à la *Politique* dans les 39 dossiers vérifiés (voir le tableau 6). Nous avons même relevé un cas où l'OMHQ a surpassé les exigences légales en procédant par appel d'offres public, alors qu'il aurait pu procéder par appel d'offres sur invitation. Il s'agit d'un contrat de fournitures et d'entretien d'extincteurs et de boyaux d'incendie d'une valeur de 25 000 \$.

8. Avant le 1^{er} janvier 2018, le seuil était de 100 000 \$ plutôt que de 101 100 \$.

Tableau 6 – Sommaire des résultats de l'analyse des dossiers en ce qui a trait au mode de sollicitation et à des éléments connexes

Élément vérifié	Nombre de dossiers	Proportion de dossiers (%)
Mode de sollicitation conforme à la <i>Politique</i> pour les contrats de biens et de services autres que les services professionnels	39 sur 39	100
Respect du nombre de fournisseurs invités dans le cadre d'un appel d'offres sur invitation, comme indiqué dans la <i>Politique</i>	4 sur 8	50
Justifications obtenues des fournisseurs invités qui n'ont pas présenté de soumission	1 sur 5	20

293. Pour les appels d'offres sur invitation analysés (huit dossiers), le nombre de fournisseurs invités ne correspond pas aux exigences de la *Politique* dans la moitié des cas. Nous avons relevé trois fournisseurs invités, alors que la *Politique* en exige quatre pour les contrats de biens et de services. Malgré cela, l'OMHQ se conforme à *Loi sur les cités et villes*, puisque cette dernière exige d'inviter un minimum de deux fournisseurs. Par ailleurs, lors d'appels d'offres sur invitation, il peut être intéressant pour l'organisation de connaître les motifs de non-participation des fournisseurs potentiels. Or, les raisons pour lesquelles certains fournisseurs invités n'ont pas proposé de soumission ne sont pas indiquées dans quatre des cinq dossiers.

Bonne pratique

L'OMHQ réalise des analyses trimestrielles afin de détecter les fournisseurs dont le total des contrats qui leur ont été octroyés au cours d'une année frôle le seuil de 100 000 \$.

294. Nous avons analysé les pratiques en place à l'OMHQ pour favoriser la rotation des fournisseurs. Pour les achats de biens et de services autres que les services professionnels inférieurs à 25 000 \$, les contremaîtres et les techniciens en bâtiment sont responsables d'effectuer la rotation des fournisseurs. Ceux-ci sont choisis en fonction du type de travail à réaliser. L'analyse des contrats de gré à gré de 5 000 \$

à 25 000 \$ démontre que la rotation est adéquate, bien qu'elle ne repose pas sur des outils formels.

Analyse des soumissions et octroi des contrats

295. Avant d'octroyer un contrat, l'OMHQ doit effectuer des analyses de conformité de la soumission sur les plans administratif, technique et, le cas échéant, qualitatif. De plus, il doit faire approuver tout contrat selon le niveau hiérarchique prévu dans la *Politique* avant de le conclure.

Analyse de conformité

296. La *Loi sur les cités et villes* mentionne que les dispositions de la section I du chapitre V.1 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*⁹ s'appliquent à tout contrat pour l'exécution de travaux ou pour la fourniture de biens et de services. Ainsi, avant l'attribution d'un contrat, l'OMHQ est tenu de valider la non-inscription du soumissionnaire au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA), qui consigne le nom des entreprises ayant commis une infraction et ne pouvant se voir accorder un contrat public, et d'obtenir l'autorisation de l'Autorité des marchés publics (AMP), le cas échéant¹⁰. De plus, une attestation de Revenu Québec est exigée pour toute entreprise qui désire conclure un contrat public ou un contrat de construction supérieur à 25 000 \$. Cette attestation confirme que la personne ou l'entreprise a produit les déclarations et les rapports exigés en vertu des lois fiscales québécoises et qu'elle n'a pas de compte en souffrance à l'égard de Revenu Québec. Il est également de pratique courante d'exiger une attestation de probité du soumissionnaire. Finalement, l'ouverture publique des soumissions constitue une autre caractéristique importante dans la passation des contrats publics qui doit être empreinte de transparence et d'intégrité. En cette matière, la législation municipale, qu'il soit question d'un appel d'offres public ou sur invitation, oblige l'ouverture publique des soumissions en présence d'au moins deux témoins.

297. Ces différents éléments sont mentionnés dans la *Politique* de l'OMHQ. Néanmoins, comme le montre le tableau 7, toutes les exigences prévues dans cette dernière ne sont pas systématiquement appliquées.

9. Québec, *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, chap. C-65.1, à jour au 1^{er} mai 2019.

10. Toute entreprise qui souhaite conclure des contrats de construction supérieurs à 5 M\$ doit obtenir l'autorisation de l'AMP. À la suite de la réception d'une demande d'autorisation, l'AMP consulte le commissaire associé aux vérifications de l'Unité permanente anticorruption qui vérifie les antécédents de l'entreprise. Avant le 25 janvier 2019, cette responsabilité était dévolue à l'Autorité des marchés financiers.

Tableau 7 – Sommaire des résultats de l'analyse des dossiers pour ce qui est de la conformité des soumissions sur le plan administratif

Élément vérifié	Nombre de dossiers	Proportion de dossiers (%)
Validation de la non-inscription du fournisseur au RENA	17 sur 39	44
Obtention de l'attestation de Revenu Québec	34 sur 39	87
Obtention de l'attestation de probité du soumissionnaire	31 sur 39	79
Obtention de l'autorisation de l'AMP	Aucun dossier ne nécessitait d'obtenir l'autorisation de l'AMP.	S. O.

298. Pour 56 % des dossiers analysés, nous n'avons pas été en mesure de vérifier que l'OMHQ avait validé la non-inscription du fournisseur retenu au RENA. Cette situation peut amener l'OMHQ à octroyer un contrat à un fournisseur non admissible, alors qu'il s'agit d'une clause de disqualification automatique selon la *Loi sur les contrats des organismes publics*¹¹. Cette situation peut aussi entraîner de l'inefficience, car, en l'absence de traces au dossier, la vérification au RENA peut être effectuée par plus d'une personne au cours du processus. Pour les cinq dossiers où nous n'avons pas obtenu l'attestation de Revenu Québec, l'OMHQ n'a pas exigé de fournir cette attestation dans les documents de l'appel d'offres. En plus de ne pas respecter les exigences légales et sa politique en matière de gestion contractuelle, l'OMHQ n'a pas l'assurance que le soumissionnaire retenu est en conformité avec les lois fiscales. Quant au formulaire de probité, bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence légale, il est de pratique courante qu'un tel formulaire soit annexé à tout document d'appel d'offres, et la *Politique* de l'OMHQ en fait d'ailleurs mention. Or, pour sept des huit dossiers où le formulaire de probité du soumissionnaire était absent, l'OMHQ n'a pas exigé de fournir celui-ci dans les documents de l'appel d'offres. Pour le dernier dossier, il s'agit d'un manque de suivi de la part de l'OMHQ, car le formulaire avait été exigé.

299. Enfin, pour 3 dossiers sur 39, nous n'avons pas trouvé de traces de la signature des deux témoins présents au moment de l'ouverture des enveloppes de prix. Le respect de la procédure d'ouverture est essentiel. À défaut d'appliquer les exigences légales lors de l'ouverture des soumissions, on risque que la validité du processus soit remise en cause et que l'appel d'offres soit annulé. Pour les 3 cas dont il est question ici, l'absence des deux signatures ne nous permet pas de conclure que cette exigence a été respectée.

11. *Op. cit.*

300. Il faut s'assurer que la soumission est conforme non seulement sur le plan administratif, mais aussi sur le plan technique, c'est-à-dire que le prix soumis est établi en fonction des spécifications mentionnées dans les plans et devis. Au moment de l'exécution des travaux, par le biais d'un surveillant de chantier, l'OMHQ s'assure que le fournisseur se conforme aux exigences techniques.

301. Quant aux contrats de service, ils sont évalués par un comité de sélection à partir de critères préalablement définis dans les documents de l'appel d'offres. La définition des critères est une étape importante, car c'est en fonction de ces critères que les soumissionnaires prépareront leur offre de service. Des critères trop généraux, éloignés de la nature des services demandés, rendront difficile le travail du comité, puisqu'ils laisseront place à la subjectivité. Nos analyses permettent d'affirmer que les critères de sélection mentionnés dans les appels d'offres sont suffisamment précis pour qu'on puisse apprécier la qualité des soumissions.

302. La composition du comité de sélection est un élément non négligeable, puisque ce sont les membres de ce comité qui détermineront quel soumissionnaire retenir. La présence d'un membre externe, qui ajoute à la neutralité et à l'impartialité du processus, est une bonne pratique, de même que la signature d'une déclaration d'absence de conflit d'intérêts de la part des membres. Il est aussi recommandé que les compétences et l'expérience des membres du comité de sélection soient en lien avec la nature du contrat. Pour les trois dossiers retenus aux fins de la vérification, la composition des comités de sélection à l'OMHQ ne correspondait pas aux bonnes pratiques. En particulier, aucun membre externe n'a été nommé et les membres n'ont pas signé de déclaration d'absence de conflit d'intérêts. La composition des comités respectait cependant les exigences de l'OMHQ, qui impose un minimum de trois membres ayant les compétences pour la validation des critères. Pour les trois contrats octroyés à partir d'un système de pondération, la grille d'évaluation utilisée pour le choix du soumissionnaire concordait avec les critères et l'échelle énoncés dans l'appel d'offres.

303. Finalement, la *Politique* de l'OMHQ indique le niveau hiérarchique requis pour approuver un contrat selon la nature de celui-ci. Pour l'ensemble des dossiers analysés, nous avons observé que l'approbation du contrat était systématiquement donnée par le niveau hiérarchique approprié.

Modifications aux contrats

304. Certaines modifications aux projets ne peuvent être évitées. Un organisme ne peut modifier un contrat accordé à la suite d'une demande de soumission, sauf dans le cas où la modification constitue un accessoire à celui-ci et n'en change pas la nature. Pour gérer ces modifications, il est important de prévoir une procédure officielle qui vise à valider la pertinence et les termes des modifications ainsi que les documents à l'appui, et à établir les règles d'approbation. En prenant le temps d'analyser les changements demandés, les responsables du projet seront en mesure de les autoriser ou de les rejeter, selon le cas, en toute connaissance de cause.

305. Dans sa politique en matière de gestion contractuelle, l'OMHQ a prévu une procédure officielle pour les dépassements de coûts. La *Politique* mentionne que tous les dépassements de coûts doivent faire l'objet d'une analyse minutieuse des besoins en fonction des sommes à investir. Lors de la réalisation de cet audit, nous avons constaté que les changements menant à une modification sont documentés adéquatement et que les responsables du projet sont en mesure d'autoriser ou de rejeter la modification proposée en toute connaissance de cause. En plus des avenants et des directives relatives aux changements, des photos et des procès-verbaux sur les réunions de chantier sont annexés au dossier. Dans certains cas, une négociation serrée est nécessaire avant l'approbation des coûts des travaux supplémentaires. Nous avons relevé à plusieurs reprises que l'OMHQ réajuste les coûts lorsqu'il estime que ceux-ci sont trop élevés.

Analyse du marché

306. Une vigie sur le processus d'octroi des contrats ainsi qu'une information de gestion pertinente et complète favorisent la détermination des éléments nécessitant des améliorations. Par exemple, la constitution d'une base de données historique permet de dégager des tendances et de détecter des indices de problèmes, le cas échéant.

307. L'OMHQ ne dispose d'aucune base de données à cette fin, n'effectue aucun suivi d'indicateurs et n'a pas de registre lui permettant de déterminer et de suivre les problèmes. Avec la nouvelle exigence réglementaire sur la reddition de comptes, il serait pertinent que l'OMHQ détienne une telle information.

**Recommandations à l'Office municipal d'habitation de Québec et
à la Société municipale d'habitation Champlain**

308. Nous leur avons recommandé de s'assurer que la *Politique d'octroi de contrats et de gestion contractuelle* répond à la législation en vigueur et intègre les outils nécessaires à l'accompagnement du processus d'appel d'offres.

309. Nous leur avons recommandé de s'assurer que le processus d'octroi des contrats de services professionnels est conforme à la *Loi sur les cités et villes* et de revoir les clauses sur les modalités de rémunération dans les ententes avec les professionnels.

310. Nous leur avons recommandé d'analyser, de justifier et de documenter adéquatement tout écart important entre le prix du contrat prévu dans l'estimation et, au moins, le plus bas prix soumis avant l'attribution du contrat et en rendre compte au conseil d'administration.

311. Nous leur avons recommandé d'appliquer les mesures prévues dans la *Politique d'octroi de contrats et de gestion contractuelle* concernant notamment :

- le nombre de fournisseurs à inviter pour les appels d'offres sur invitation;
- le respect des exigences administratives relatives à l'attribution des contrats.

312. Nous leur avons recommandé d'obtenir et d'analyser, le cas échéant, les explications des fournisseurs invités qui n'ont pas proposé de soumission afin d'améliorer, au besoin, les appels d'offres subséquents.

313. Nous leur avons recommandé d'examiner la possibilité de constituer une base de données permettant d'obtenir un portrait des contrats octroyés, de dégager des tendances et, s'il y a lieu, de suggérer des stratégies pour contrer les problèmes détectés.

Commentaires généraux

Office municipal d'habitation de Québec et Société municipale d'habitation Champlain | 29 mai 2019

« Nous sommes en accord avec les recommandations, toutefois nous devons apporter des précisions quant à certaines conclusions du vérificateur général.

Dans un premier temps, nous devons mettre en contexte l'application de la loi 122, la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs* qui a reconnu l'OMHQ comme un organisme municipal et l'a assujéti à la *Loi sur les cités et villes*. La loi 122 a été sanctionnée par le gouvernement du Québec le 16 juin 2017 et est entrée en application le 1^{er} janvier 2018. La Société d'habitation du Québec (SHQ), l'organisme gouvernemental qui chapeaute les offices d'habitation, a avisé les offices des nouvelles mesures quant à la gestion contractuelle le 7 mars 2018.

Dès lors, l'OMHQ a modifié ses procédures afin de respecter la *Loi sur les cités et villes*. Toutefois, certaines bonnes pratiques de gestion ont été mises en application plus tard au cours de l'année 2018.

En effet, au cours de l'année 2018, l'OMHQ a travaillé en partenariat avec la SHQ et l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM) afin de définir un cadre de gestion contractuel pour tous les offices d'habitation de la province. Des modèles ont découlé de ce travail uniquement à l'automne 2018. La *Politique d'octroi de contrats et de gestion contractuelle* de l'OMHQ a été révisée par la suite afin d'inclure les exigences de la *Loi sur les cités et villes* de même que de bonnes pratiques et elle sera présentée pour adoption par le conseil d'administration le 4 juin 2019.

Octroi de contrats pour des services professionnels

Dans les résultats de l'audit, le vérificateur général affirme que les contrats de services professionnels octroyés en 2018 ne respectaient pas le processus d'adjudication prévu à la *Loi sur les cités et villes* dans les cas d'appels d'offres publics. Pour les trois dossiers dont il est question, nous avons utilisé notre banque de professionnels qui a été constituée en 2014 selon un processus d'appel d'offres public.

Aucun autre mandat de plus de 101 100 \$ n'a été octroyé par la suite à des professionnels sans un appel d'offres public.

L'OMHQ est donc en accord avec la recommandation de s'assurer que le processus d'octroi de contrats pour les services professionnels soit conforme à la *Loi sur les cités et villes*.

Estimation des coûts

Le vérificateur général fait le constat que les professionnels mandatés par l'OMHQ ont surestimé les coûts de 16 projets sur 29 et que l'OMHQ devrait revoir la rémunération des plans et devis qui est basée sur leur estimation. Cette approche retenue par l'OMHQ est basée sur les décrets gouvernementaux et elle a été acceptée par la SHQ.

Pour chaque dossier, des analyses ont été faites par l'équipe de la gestion des immeubles; toutefois, ces analyses n'ont pas été systématiquement documentées. La période de l'année où l'appel d'offres sera publié, la disponibilité et l'expérience des entrepreneurs sont d'autant de facteurs qui ont une influence sur les prix soumis.

Depuis plusieurs années, nous nous assurons de publier les appels d'offres tôt en début d'année alors que les entrepreneurs sont disponibles pour réaliser les travaux dans la période requise, soit l'été et l'automne. Nous observons que plus nous sommes tôt en début d'année, plus il y a de soumissionnaires qui répondent à nos appels d'offres. La raison étant que les entrepreneurs sont disponibles et qu'ils soumissionnent à un prix moindre pour obtenir des contrats, considérant la compétition féroce en début d'année. Pour certains de ces contrats, il est arrivé également que l'OMHQ ait dû s'assurer que l'entrepreneur était en mesure de réaliser le mandat, tant le prix soumis était bas. Dans d'autres cas, nous réalisons que l'estimation du professionnel était surévaluée et nous négocions les honoraires à la baisse.

L'OMHQ est en accord avec la recommandation de constituer une base de données permettant d'obtenir un portrait des contrats octroyés afin de dégager des tendances et de mettre en place des stratégies si des problèmes sont détectés, ce qui pourrait inclure de revoir les modalités de rémunération dans les ententes avec les professionnels si celles-ci sont en cause.

Comité de sélection

Le vérificateur général affirme que les comités de sélection constitués à l'OMHQ ne correspondaient pas à la bonne pratique. Nous avons tout d'abord démontré à l'équipe de vérification que dès l'automne 2018, la déclaration en lien avec les règles d'indépendance a été mise en place et utilisée.

D'autre part, la *Loi sur les cités et villes* et les recommandations fournies par la SHQ ne font pas mention qu'un membre externe à l'organisation doit être nommé. L'OMHQ dispose d'un personnel possédant des compétences variées et est en mesure de constituer des comités de sélection compétents et impartiaux. Bien qu'aucune recommandation ne découle de ce constat, nous analyserons au cas par cas la pertinence et la possibilité d'intégrer des membres externes aux comités de sélection.

Analyse, justification et documentation des écarts avec les estimations

Entre autres, le vérificateur général soulève le point qu'il a trouvé seulement trois dossiers pour lesquels une grille présentant l'écart entre les prix soumis et l'estimation était produite par le professionnel, permettant ainsi de disséquer les postes à l'origine des écarts. L'OMHQ possède une équipe technique composée de techniciens de formations complémentaires (architecture, mécanique du bâtiment, génie civil et estimation), encadrée par un bachelier en architecture, qui est supervisée par le directeur général, qui est ingénieur. Lors de l'analyse des soumissions, chaque poste est revu par le chargé de projet et il obtient les précisions lorsque nécessaire permettant de déterminer les raisons des écarts de prix. Lors de doute, il se réfère au coordonnateur ou à son gestionnaire, permettant un échange avec les professionnels au dossier. Cette méthode de travail est reconnue par le conseil d'administration qui lors de séance, questionne au besoin le directeur général et le directeur de la gestion des immeubles sur les dossiers présentés.

Nous sommes en accord avec la recommandation. Nous nous assurerons de mieux documenter nos analyses et conclusions par des écrits qui seront consignés au dossier du projet.

Appliquer les mesures prévues à la politique de l'OMHQ

En effet, bien que plusieurs bonnes pratiques sont en application à l'OMHQ, nous devons nous assurer de garder les traces écrites, que ce soit les validations au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA), le résultat de l'analyse des écarts de prix avec les estimations budgétaires, les raisons appuyant une dérogation par rapport à l'application de notre *Politique d'octroi de contrats et de gestion contractuelle* ou les explications données verbalement au conseil d'administration.

C'est le cas, notamment, lorsque le vérificateur général mentionne que pour la moitié des appels d'offres sur invitation sélectionnés (8 cas), le nombre de fournisseurs invités ne correspond pas aux exigences de notre Politique. Pour certains de ces cas, nous étions en situation d'urgence et, pour d'autres cas, des dérogations ont été autorisées par la direction. Nous sommes toutefois d'accord avec le vérificateur général que ces cas auraient nécessité une trace écrite des décisions prises et des démarches effectuées.

Plusieurs des recommandations ont été mises en application dès que nous avons obtenu les premiers constats du vérificateur général au cours de son mandat. Nous nous engageons également à considérer et mettre en application l'ensemble des recommandations au cours des prochains mois. »

Annexe – Objectifs de l'audit et critères d'évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de la *Politique d'octroi de contrats et de gestion contractuelle* de l'OMHQ, de la *Loi sur les cités et villes* ainsi que des meilleures pratiques dans le domaine.

Objectif de l'audit

S'assurer que l'OMHQ et la SOMHAC se sont dotés des moyens nécessaires pour l'octroi de contrats conformes aux exigences, c'est-à-dire qu'ils répondent au besoin demandé avec la qualité appropriée, aux meilleurs coûts et dans les délais fixés, et conformes à la réglementation en vigueur.

Critères d'évaluation

- Les politiques, les directives et les procédures de l'OMHQ et de la SOMHAC sur l'adjudication des contrats sont cohérentes avec la législation en vigueur, elles sont mises à jour sur une base régulière et elles sont connues par les personnes concernées.
- L'OMHQ et la SOMHAC mettent en œuvre des mesures pour favoriser les comportements éthiques, gérer les situations de conflits d'intérêts et prévenir les irrégularités.
- L'OMHQ et la SOMHAC s'assurent que les besoins de biens, de services et de services professionnels, les modalités d'exécution et l'échéancier sont justifiés et détaillés dans les documents d'appel d'offres, sans que la concurrence soit indûment restreinte.
- L'estimation des coûts du contrat est établie de façon rigoureuse à partir d'une information fiable et d'hypothèses réalistes.
- Lors des processus d'appel d'offres et d'octroi des contrats, les règles suivantes sont appliquées :
 - le choix du mode d'adjudication adéquat;
 - la rotation des fournisseurs invités;
 - la validation des soumissionnaires au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics;
 - l'obtention de l'attestation relative à la probité du soumissionnaire et l'attestation de Revenu Québec;
 - l'obtention de l'autorisation de l'Autorité des marchés financiers, le cas échéant;
 - la justification au dossier et la négociation du prix dans le cas d'un seul soumissionnaire conforme;
 - la justification et la pertinence des dérogations.

Annexe – Objectifs de l'audit et critères d'évaluation *(suite)*

- Les critères de sélection sont décrits de façon exhaustive dans les documents d'appel d'offres et ils permettent d'évaluer adéquatement la qualité des soumissions.
- Avant l'octroi du contrat, une analyse de conformité des soumissions est effectuée en fonction des devis par des personnes qualifiées.
- Tout écart important entre les prix offerts par les soumissionnaires et l'estimation des coûts, ou entre les soumissions, est analysé avant l'attribution du contrat, et les justifications des décisions prises sont documentées.
- Les contrats sont approuvés par les autorités désignées.
- Un mécanisme assure le suivi des problèmes relevés, et les ajustements nécessaires au processus d'octroi des contrats sont apportés au besoin.

Objectif de l'audit

S'assurer que l'OMHQ et la SOMHAC se sont dotés des moyens nécessaires pour évaluer la pertinence des demandes de modifications aux contrats et, s'il y a lieu, en minimiser les coûts.

Critères d'évaluation

- Lorsque des travaux supplémentaires sont demandés, l'OMHQ et la SOMHAC disposent de mécanismes de contrôle pour déterminer si ces travaux sont justifiés et autorisés.
- Lorsque des travaux supplémentaires sont demandés, l'OMHQ et la SOMHAC disposent de mécanismes de contrôle pour en minimiser les coûts.

CHAPITRE

6

**RAPPORT FINANCIER
DE LA VILLE
ET AUTRES RAPPORTS**

Table des matières

Mise en contexte.....	181
Rapports conjoints sur les états financiers.....	181
États financiers consolidés de la Ville de Québec	182
États financiers consolidés du Réseau de transport de la Capitale	182
Vérification de l’environnement des contrôles généraux informatiques et des contrôles applicatifs des systèmes financiers de la Ville de Québec	183
Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite pour l’année 2018	184
Rapport conjoint sur la ventilation des dépenses mixtes de la Ville de Québec	185
Rapport sur l’état des résultats de l’Office du tourisme de Québec.....	185
Rapports sur les programmes de subventions de la SHQ.....	186

Mise en contexte

314. En vertu de l'article 107.8 de la *Loi sur les cités et villes*¹, le vérificateur général peut, dans la mesure jugée appropriée, effectuer la vérification des comptes et affaires de la Ville et de toute personne morale faisant partie de son périmètre comptable et de tout organisme pour lequel la Ville nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Ainsi, au cours de l'année 2018, il a décidé d'effectuer l'audit des états financiers consolidés de la Ville de Québec et du Réseau de transport de la Capitale (RTC).

315. Déposé au conseil municipal, le rapport financier consolidé de la Ville de Québec comprend le rapport du vérificateur général de la Ville sur les états financiers consolidés de la Ville et le rapport sur la ventilation des dépenses mixtes de l'agglomération de Québec, signés conjointement avec un auditeur externe.

316. Depuis 2017, le vérificateur général effectue l'audit de l'état des résultats de l'Office du tourisme de Québec.

317. Au cours de la dernière année, le vérificateur général a aussi effectué des travaux d'audit sur l'utilisation des différentes subventions reçues par la Ville de Québec de la Société d'habitation du Québec (SHQ).

Rapports conjoints sur les états financiers

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

1. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mai 2019.

États financiers consolidés de la Ville de Québec

319. Conjointement avec la firme Mallette, le vérificateur général a effectué un audit des états financiers consolidés de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018 et, à la suite de cet audit, un rapport conjoint sans réserve a été émis le 26 avril 2019.

320. En février 2018 a eu lieu le procès pour le recours en contrôle judiciaire et en remboursement devant la Cour supérieure du Québec, intenté par les villes de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures. Par ce recours, les villes reconstituées contestent en partie le montant des quotes-parts qui leur ont été imposées pour les exercices financiers 2008 à 2017. La Cour supérieure a rendu son jugement dans cette cause le 19 septembre 2018. Cependant, il a été porté en appel devant la Cour d'appel du Québec. En ce qui concerne la partie du litige ainsi portée en appel, la Ville a comptabilisé une provision sur la base de la meilleure information dont elle disposait. Par ailleurs, devant la Cour supérieure, la Ville de Québec a fait certaines admissions auxquelles la Cour a donné acte et dont les montants correspondants ont été payés ou sont payables. Les admissions présentant un traitement comptable consensuel ont fait l'objet d'un retraitement de l'exercice financier se terminant le 31 décembre 2017.

321. La Ville fait également face à un second recours visant les exercices financiers 2016 à 2018, intenté devant la Cour supérieure. Ce recours a été suspendu jusqu'au jugement final du recours initial. En référence à ce second recours, l'administration municipale a comptabilisé une provision sur la base de la meilleure information dont elle disposait.

États financiers consolidés du Réseau de transport de la Capitale

322. Conjointement avec la firme Mallette, le vérificateur général a effectué un audit des états financiers consolidés du Réseau de transport de la Capitale pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018 et, à la suite de cet audit, un rapport conjoint sans réserve a été émis le 12 mars 2019.

Vérification de l'environnement des contrôles généraux informatiques et des contrôles applicatifs des systèmes financiers de la Ville de Québec

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

324. Dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018, les contrôles applicatifs et les contrôles généraux ont été testés. Ce travail a consisté à évaluer la conception et la mise en œuvre des mesures de contrôle relatives :

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

Sommaire des assises

325. Des améliorations quant à la gestion de la sécurité de l'information ont été observées. En effet, certaines mesures ont été mises en œuvre pour améliorer la situation et d'autres sont en cours de réalisation.

Sommaire des contrôles applicatifs et de la gestion des accès

326. Le pivot central pour la génération des états financiers consolidés repose principalement sur le système SIVIQ. En janvier 2017, le système SIVIQ a migré à une nouvelle version. Certaines lacunes subsistent, notamment sur le plan de la mise à niveau de la base de données.

327. Lors de la vérification et à la suite des recommandations émises au cours des années précédentes, les accès des différents systèmes qui font partie du cycle comptable ont été examinés plus attentivement. Des améliorations ont été observées à certains endroits, mais le problème est principalement lié à la gestion même des accès, non à la technologie, et il demeure persistant.

Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite pour l'année 2018

328. Dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville de Québec, le vérificateur général s'est assuré que la rémunération des élus, la contribution à leur régime de retraite et les allocations de départ et de transition étaient conformes aux deux lois provinciales concernées et au règlement municipal.

329. Deux lois provinciales et un règlement de la Ville de Québec édictent les paramètres à utiliser pour calculer la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite :

- la *Loi sur le traitement des élus municipaux*²;
- la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*³;
- le *Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements*⁴.

330. La *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*⁵ établit les modalités du régime de retraite des élus municipaux. La Ville de Québec a d'ailleurs adhéré par règlement à ce régime général.

331. Les élus reçoivent leur rémunération uniquement de la Ville de Québec pour leur présence au sein des conseils d'administration de la Communauté métropolitaine de Québec et du Réseau de transport de la Capitale. La Ville facture ces organismes en guise de compensation. La rémunération des élus en 2018 a représenté 2 073 995 \$, y compris un montant d'allocation de dépenses de 356 784 \$. La cotisation au régime de retraite a représenté 127 020 \$ pour les élus et 428 057 \$ pour la Ville.

332. Sur la base des travaux d'audit réalisés, aucune anomalie significative n'a été trouvée concernant la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite.

2. Québec, *Loi sur le traitement des élus municipaux*, RLRQ, chap. T-11.001, à jour au 1^{er} mai 2019.

3. Québec, *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, RLRQ, chap. R-9.3, à jour au 1^{er} mai 2019.

4. Ville de Québec, *Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements*, R.V.Q. 1593, à jour au 10 mai 2019.

5. *Op. cit.*

Rapport conjoint sur la ventilation des dépenses mixtes de la Ville de Québec

333. Sur le plan des dépenses, la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* stipule à l'article 65 que « [l]es dépenses que la municipalité centrale fait dans l'exercice des compétences d'agglomération sont traitées distinctement de celles qu'elle fait dans l'exercice des autres compétences⁶ ». Les dépenses mixtes d'agglomération sont effectuées dans l'exercice des compétences d'agglomération et liées à un équipement, à une infrastructure ou à une activité d'intérêt collectif.

334. Conjointement avec la firme Mallette, le vérificateur général a effectué l'audit de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*⁷, adopté par le conseil d'agglomération le 7 mai 2007, et ses modifications subséquentes.

335. Cet audit a permis aux auditeurs 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 2018, établi conformément au *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*⁸ et ses modifications subséquentes.

Rapport sur l'état des résultats de l'Office du tourisme de Québec

336. L'Office du tourisme de Québec (OTQ) est à la fois l'association touristique régionale (ATR) de la région de Québec et un service de la Ville de Québec. L'OTQ regroupe plus de 800 membres répartis sur le territoire qui couvre Québec, L'Ancienne-Lorette, Saint-Augustin-de-Desmaures, Wendake et les municipalités régionales de comté de Portneuf, de La Jacques-Cartier, de L'Île-d'Orléans et de La Côte-de-Beaupré.

337. Parce qu'elle est une ATR, l'OTQ reçoit des sommes pour remplir sa mission qui est de contribuer activement à la prospérité économique de l'industrie touristique. Ces sommes ne peuvent être utilisées à d'autres fins par la Ville. L'OTQ est constitué d'un conseil et d'une direction qui ont les pleins pouvoirs sur l'utilisation de ses revenus. Le conseil est composé de douze membres qui sont nommés par différents intervenants du milieu touristique.

6. Québec, *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ, chap. E-20.001, à jour au 1^{er} mai 2019.

7. Ville de Québec, *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, R.V.Q., chap. P-1, à jour au 10 mai 2019.

8. *Ibid.*

338. Afin de rendre compte à ses membres, l'OTQ produit un état des résultats qui est audité. Le vérificateur général effectue cet audit depuis 2017. À la suite de l'audit, ce dernier a émis, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018, un rapport avec une opinion sans réserve.

Rapports sur les programmes de subventions de la SHQ

339. Le vérificateur général a effectué des audits sur différentes subventions que la SHQ a versées à la Ville au regard des programmes AccèsLogis Québec et Rénovation Québec, pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018. À la suite de ces audits, le vérificateur général a émis quatre rapports avec une opinion sans réserve sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation et quatre rapports avec une opinion sans réserve sur l'application des règles des programmes par la Ville.

CHAPITRE

7

**SUBVENTIONS ANNUELLES
DE 100 000 \$ OU PLUS
VERSÉES À DES PERSONNES MORALES**

Mise en contexte

340. Comme prescrit par la *Loi sur les cités et villes*¹, à l'article 107.9, le vérificateur général de la Ville de Québec doit requérir des personnes morales qui ont reçu de la Ville une subvention annuelle d'au moins 100 000 \$ une copie de leurs états financiers audités et de tout autre document résumant les constatations et les recommandations de leur vérificateur externe. De plus, le vérificateur externe doit, à la demande du vérificateur général de la Ville de Québec, mettre à la disposition de ce dernier tout document se rapportant à ses travaux de vérification et fournir tous les renseignements que le vérificateur général juge nécessaires.

341. Seules les personnes morales qui ne font pas partie du périmètre comptable de la Ville et de l'univers de vérification du vérificateur général sont visées par cette disposition légale.

342. Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications et documents fournis par un vérificateur sont insuffisants en vertu du deuxième alinéa de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*², il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

Définitions

343. Aux fins de nos travaux, une subvention inconditionnelle est un soutien financier accordé à des particuliers ou à des organisations ayant satisfait à des exigences d'admissibilité préétablies. L'administration ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Ce dernier n'est pas assujéti à des conditions particulières quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés. De ce fait, aucune vérification n'est normalement exercée. Une aide financière versée à un organisme caritatif est un exemple de subvention inconditionnelle.

344. Une subvention conditionnelle est un soutien financier accordé à des particuliers ou à des organisations ayant satisfait aux exigences d'admissibilité préétablies. L'administration ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Ce dernier est assujéti à des conditions précises quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés. De ce fait, une reddition de comptes est demandée et une vérification peut être réalisée quant au respect des conditions. Une aide financière versée à une troupe de théâtre pour organiser une présentation précise dans une période déterminée est un exemple de subvention conditionnelle.

1. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mai 2019.

2. *Ibid.*

Résultats

345. Conformément à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*³, nous avons pris connaissance des états financiers de 74 personnes morales qui ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ ou plus en 2018. Aucune vérification additionnelle n'a été jugée nécessaire.

346. Au 4 juin 2019, deux personnes morales nous ont remis des états financiers n'ayant pas fait l'objet d'un audit. Le non-respect de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*⁴ leur a été mentionné.

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

CHAPITRE

8

**SUIVI DES RECOMMANDATIONS
DU RAPPORT ANNUEL 2015**

Objectif et portée du suivi

347. Nous effectuons un suivi des recommandations trois ans après qu'elles ont été émises dans l'objectif d'évaluer leur degré d'application. Ce délai permet d'apprécier l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Il faut préciser que nos suivis ne constituent pas en soi une nouvelle vérification, mais qu'ils s'appuient sur les déclarations des gestionnaires et sur le caractère raisonnable de celles-ci.

348. Cette année, nos suivis ont porté sur les recommandations formulées dans le rapport annuel de 2015 et ils concernaient six sujets.

Conclusion générale

349. Le tableau 1 fait état des activités auditées, du nombre de recommandations dont elles ont fait l'objet et de leur prise en compte par l'administration municipale.

Tableau 1 – État d'avancement de la mise en œuvre des recommandations émises en 2015

Activité faisant l'objet d'un suivi	Nombre total de recommandations	Nombre de recommandations suivies ou ayant connu des progrès satisfaisants	Nombre de recommandations non suivies ou ayant connu des progrès insatisfaisants	Pourcentage des recommandations suivies ou ayant connu des progrès satisfaisants par activité (%)
Entretien des équipements motorisés	31	22	9	71
Adjudication et gestion des contrats en technologies de l'information	9	6	3	67
Aménagement du territoire	4	2	2	50
Entretien ménager	11	2	9	18
Subventions annuelles de 100 000 \$ ou plus versées à des personnes morales	1	1	0	100
Rapports de frais et allocations	4	3	1	75
Total	60	36	24	60

350. Les mandats réalisés au cours de 2015 ont mené à 60 recommandations : 36 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants, alors que 24 n'ont pas été suivies ou ont eu des progrès insatisfaisants. Au-delà des données quantitatives, il est approprié d'apporter quelques précisions sur les résultats du suivi à l'égard de certains mandats.

Adjudication et gestion des contrats en technologies de l'information

351. Des neuf recommandations émises, six ont été suivies ou ont eu des progrès satisfaisants. Parmi les trois recommandations n'ayant pas été suivies, une concerne le Service des approvisionnements. Des actions restent à entreprendre pour assurer la conformité technique des soumissions et le respect des exigences posées à l'appel d'offres lors du remplacement de ressources.

Aménagement du territoire

352. À la suite de la réalisation du mandat, nous avons conclu que le Service de la planification de l'aménagement et de l'environnement devait davantage coordonner la mise en œuvre des plans pour assurer une progression de l'aménagement du territoire telle que planifiée par la Ville. À compter de 2019, le Comité de la qualité de vie urbaine coordonnera la mise en œuvre du *Plan directeur d'aménagement et de développement* et du *Programme particulier d'urbanisme* et assurera un suivi à cet effet. Placé sous la gouverne de la Direction générale adjointe de la qualité de vie urbaine, ce comité regroupe les directeurs des principaux services concernés. Ce changement devrait assurer une meilleure coordination de la mise en œuvre des plans.

Entretien ménager

353. Plusieurs recommandations s'adressant à la fois aux arrondissements et au Service de la gestion des immeubles ont été émises lors de la réalisation du mandat portant sur l'entretien ménager. Le Service de la gestion des immeubles a mis quelques actions en place au cours des dernières années pour pallier certaines lacunes relevées. Quant aux arrondissements, la réorganisation du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire contribuera à réduire les incohérences qui perdurent concernant le choix des prestataires de services, les exigences posées à chacun et la rétribution versée aux organismes.

CHAPITRE

9

**RAPPORT D'ACTIVITÉ
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**

Introduction

354. La reddition de comptes est fondamentale dans une organisation. Il ne saurait y avoir de décentralisation ni d'autonomie si les individus n'avaient aucun compte rendu à donner. La reddition de comptes nous permet de démontrer nos résultats et de gagner ou de maintenir l'appui de ceux qui nous font confiance.

355. La reddition de comptes revêt une importance de premier plan pour le vérificateur général parce qu'elle lui permet de rendre compte de ses activités et de la façon dont il assume les responsabilités qui lui ont été confiées par la loi.

Mission du vérificateur général

356. La mission du vérificateur général ainsi que ses travaux visent à donner au conseil municipal un outil de contrôle de l'utilisation des fonds et autres biens de la Ville et de ses organismes. En ce sens, il doit informer objectivement le conseil municipal et les contribuables sur le degré de maîtrise des activités municipales par les administrateurs, de même que sur la rigueur de la gestion des biens qui leur sont confiés et sur la pertinence de leur reddition de comptes.

357. Les travaux du vérificateur général comprennent l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que l'audit de performance.

Planification des travaux d'audit

358. Le vérificateur général de la Ville de Québec prépare annuellement son calendrier d'activité en fonction des objectifs d'audit qu'il se donne et des ressources dont il dispose.

359. Le plein exercice du mandat du vérificateur général requiert qu'il investisse une partie importante de ses ressources dans la réalisation de l'audit de performance, dont la valeur ajoutée est importante pour l'amélioration de la qualité de la gestion des fonds et des biens publics. Il doit également consacrer le temps nécessaire au suivi des recommandations qu'il a formulées au cours des exercices précédents pour voir dans quelle mesure l'administration municipale a donné suite à ses recommandations.

360. Afin de mieux planifier les activités d'audit de performance, le vérificateur général adopte une approche axée sur l'analyse et l'évaluation des risques. Ciblée sur les secteurs d'activité qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les objectifs stratégiques de la Ville et sur la qualité des services aux citoyens, cette approche lui permet de donner une valeur ajoutée à ses audits. C'est d'autant plus vrai dans un contexte où les ressources sont limitées.

361. Le vérificateur général a réalisé des audits dans les trois principales sphères de son mandat, soit à l'égard des données financières de la Ville et des personnes morales qui lui sont liées, de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, et de la performance.

362. Les activités liées à l'audit financier ont mené à la publication de huit rapports du vérificateur général et ont été réalisées en conformité avec les normes d'audit généralement reconnues au Canada. Ces normes requièrent que le vérificateur général se conforme aux règles déontologiques et qu'il planifie et réalise ces audits de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les données financières ne comportent pas d'anomalies significatives.

363. L'audit de conformité a mené à la publication de quatre rapports sur l'application des règles des programmes de subventions de la Société d'habitation du Québec (SHQ) par la Ville.

364. Les activités d'audit de performance, au nombre de quatre, ont porté sur la gestion des plaintes à l'égard des matières résiduelles, sur la gestion des stations d'épuration des eaux usées, sur la tenue à jour des données de l'évaluation foncière et sur l'octroi des contrats par l'Office municipal d'habitation de Québec et la Société municipale d'habitation Champlain.

365. 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'administration aux recommandations formulées dans le rapport annuel de 2015.

Reddition de comptes à l'égard de la planification stratégique

366. L'année 2018 représente la deuxième année de la planification stratégique. Le tableau 1 montre la reddition de comptes en lien avec les éléments de la planification stratégique, qui s'articule autour des deux orientations suivantes :

- réaliser des travaux utiles pour les élus, les citoyens et l'administration municipale;
- réaliser des travaux de qualité.

Tableau 1 – Objectifs, indicateurs, cibles et résultats de la planification stratégique 2017-2020 par orientation

Objectif	Indicateur	Cible	Résultat
Orientation 1 – Réaliser des travaux utiles pour les élus, les citoyens et l'administration municipale			
Mener des audits de performance axés sur des enjeux ou des services qui concernent directement les citoyens et la qualité des services qu'ils reçoivent	Nombre d'audits par année	Au moins deux audits par année	Cible atteinte
Maximiser l'utilisation de nos travaux en lien avec le rôle de surveillance du comité de vérification de la Ville	Détermination avec le comité de vérification du rôle qu'il pourrait jouer à cet égard	Rôle établi et élaboration d'un plan d'action en 2018	Cible non atteinte
	Degré de mise en œuvre des actions établies avec le comité de vérification	Mise en place de toutes les actions établies pour 2019	Sans objet*
Sensibiliser les membres du conseil municipal à des enjeux financiers importants	Nombre d'enjeux financiers importants traités	Au moins un enjeu financier important par année	Cible non atteinte
Accroître la mise en œuvre des recommandations formulées dans nos audits	Évaluation de la pertinence de l'approche actuelle concernant le suivi des recommandations	Évaluation terminée en 2017	Sans objet*
	Degré d'implantation de la nouvelle approche de suivi des recommandations	Implantation progressive à compter de 2018 et achevée en 2019	Cible atteinte
Intégrer dans nos audits de performance la notion de « développement durable »	Nombre d'audits par année	Au moins un audit par année	Cible atteinte
Démontrer la pertinence et l'utilité de la Ligne de signalement fraude et inconduite	Bilan de l'application de la Ligne de signalement fraude et inconduite	Complété en 2018	Cible atteinte
	Proposition d'ajustements à la Politique et procédures de la Ligne de signalement fraude et inconduite	Complété en 2018	Cible non atteinte

* Il n'y a pas de cible associée à l'indicateur pour l'année 2018.

Objectif	Indicateur	Cible	Résultat
Orientation 2 – Réaliser des travaux de qualité			
Assurer la qualité de nos travaux	Pourcentage des travaux conformes aux normes	100 %	Cible atteinte
Maintenir l'expertise du personnel	Nombre moyen de jours de formation structurés par employé par année	Cinq jours	Cible atteinte

Orientation 1 – Réaliser des travaux utiles pour les élus, les citoyens et l'administration municipale

Mener des audits de performance axés sur des enjeux ou des services qui concernent directement les citoyens et la qualité des services qu'ils reçoivent

367. La gestion des ressources au profit des citoyens de la Ville de Québec est un objectif important pour notre organisation. Nous avons fixé comme cible de mener annuellement au moins deux audits de performance qui concernent les citoyens et la qualité des services qu'ils reçoivent. L'objectif a été atteint, puisque nous avons réalisé un audit de performance sur la gestion des plaintes à l'égard des matières résiduelles et un audit de performance sur la gestion des stations d'épuration des eaux usées. Il s'agit de deux sujets qui concernent les services que reçoivent les citoyens par la Ville.

Maximiser l'utilisation de nos travaux en lien avec le rôle de surveillance du comité de vérification de la Ville

368. Le comité de vérification est l'interlocuteur privilégié du vérificateur général lorsque vient le temps de discuter de nos différents travaux. Au cours de l'année, nous avons eu des discussions avec les membres qui composaient le comité de vérification quant au rôle de surveillance accrue qu'il pourrait jouer. Les discussions se poursuivront en 2019.

Sensibiliser les membres du conseil municipal à des enjeux financiers importants

369. La compréhension des enjeux financiers par les élus est à la fois un aspect important et complexe. Nous avons l'intention d'aborder au moins un enjeu par année. Cependant, nous n'avons pas été en mesure d'atteindre cette cible en 2018. Nos ressources du domaine de l'audit financier ont plutôt été utilisées pour parfaire notre connaissance du Réseau de transport de la Capitale.

Accroître la mise en œuvre des recommandations formulées dans nos audits

370. Une des mesures de l'utilité de nos travaux est la mise en œuvre de nos recommandations. Nous avons donc le souci d'améliorer leur taux d'application. En 2018, nous avons commencé l'implantation de la nouvelle approche pour effectuer le suivi des recommandations. À cet effet, nous avons obtenu un plan d'action pour chacun des rapports d'audit de performance du rapport annuel 2017. De plus, nous avons réalisé une appréciation pour chaque plan et nous l'avons transmise aux unités administratives concernées.

Intégrer dans nos audits de performance la notion de « développement durable »

371. Par développement durable, on entend « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement¹ ». Nous avons fixé comme cible de mener annuellement un audit qui intègre cette notion. Pour atteindre notre objectif, nous avons réalisé un audit de performance sur la gestion des stations d'épuration des eaux usées qui s'appuie sur le principe de la protection de l'environnement.

Démontrer la pertinence et l'utilité de la Ligne de signalement fraude et inconduite

372. En novembre 2011, la Ville de Québec a confié au vérificateur général la responsabilité de la Ligne de signalement fraude et inconduite. Dans notre planification stratégique, nous avons prévu compléter les propositions d'ajustements à la politique en 2018. Bien que la cible n'ait pas été atteinte, nous avons progressé à cet égard. En effet, à la demande de la Ville, nous avons intégré aux activités de la Ligne de signalement le *Processus de gestion des plaintes de la Ville de Québec dans le cadre d'un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat visé*, qui est entré en vigueur le 25 mai 2019. Nous soumettrons au conseil municipal des propositions d'ajustements à la Politique et procédures de la Ligne de signalement fraude et inconduite en 2019.

Orientation 2 – Réaliser des travaux de qualité

Assurer la qualité de nos travaux

373. La qualité de nos travaux assure l'objectivité, la rigueur et le professionnalisme qui sont les valeurs particulières de l'équipe du vérificateur général. Dans le but d'atteindre cette cible, nous disposons, entre autres, d'un système de contrôle de la qualité. Ainsi, il est notamment prévu que toutes les missions d'audit des états financiers et d'audit de conformité qui comportent trois facteurs de risque élevé ou plus fassent

1. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Développement durable*, « À propos du développement durable », [En ligne], 2018. [www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm] (Consulté le 4 juin 2019).

l'objet d'un contrôle de la qualité par une ressource externe à la mission d'audit. Cela a été réalisé pour les rapports d'audit qui se sont terminés le 31 décembre 2018. Pour ce qui est des missions d'audit de performance publiées dans ce rapport annuel, elles ont toutes fait l'objet d'un contrôle de la qualité par une ressource externe à l'organisation. Enfin, une inspection cyclique par des pairs de deux dossiers d'audit de performance a eu lieu en 2018. Cette inspection nous a confortés dans nos façons de travailler tout en suggérant des pistes d'amélioration. À cet effet, des mesures ont été mises en place pour y donner suite.

Maintenir l'expertise du personnel

374. Le vérificateur général vise une utilisation optimale de ses ressources humaines. Dans cette optique, le développement professionnel de son personnel est axé sur l'acquisition et la mise à jour des connaissances et sur l'amélioration de la productivité. Au cours du dernier cycle d'opérations, le personnel a bénéficié de plus de 344 heures de formation, soit 5,5 jours en moyenne par employé, ce qui a permis de dépasser la cible de cinq jours de formation structurés par employé en 2018.

Ressources humaines

375. En ce qui concerne les ressources humaines qui le conseillent et l'assistent, le vérificateur général privilégie une approche axée sur les besoins. Ainsi, il s'adjoit à la fois des employés permanents et des consultants. Cette approche lui permet de choisir des ressources professionnelles en fonction de ses besoins et de ses mandats.

376. Les membres de l'équipe permanente du Vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- Hélène Bilodeau, adjointe administrative
- Valérie Bugay, ingénieure, conseillère en audit de performance
- Mylène Dumas, CPA auditrice, CA, conseillère en audit de performance
- Anne-Marie Fortin, CPA auditrice, CA, conseillère en audit financier
- Geneviève Gagné, CPA, CA, conseillère en audit de performance
- Karine Houde, CPA auditrice, CA, conseillère en audit financier et en audit de performance
- Caroline Nadeau, CPA auditrice, CA, conseillère en audit financier et en audit de performance
- Daniel Rancourt, CPA auditeur, CA, directeur de la Division d'audit de performance

377. À ces ressources s'ajoutent les firmes et les consultants suivants, qui ont conseillé et assisté le vérificateur général dans ses différentes activités :

- France Brûlé, rév. a., consultante
- Richard Flageole, FCPA auditeur, FCA, consultant
- Gilles Gravel, CISA, CISM, consultant
- Guy Perron, CPA, CA, consultant
- Institut national de la recherche scientifique
- Jacques Hébert, CPA, CA, consultant
- Jean Cinq-Mars, B. Sc. (Hon.), M.A.P., consultant
- Jean Gamache, CPA, CA, consultant
- Lemieux Nolet, comptables professionnels agréés, S.E.N.C.R.L.
- Mallette S.E.N.C.R.L., société de comptables professionnels agréés
- Marie-Claude Ouimet, CPA, CA, consultante
- Université Laval

Rapport de l'auditeur indépendant

378. Les dépenses d'exploitation du Vérificateur général, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018, ont été auditées par un auditeur indépendant mandaté par la Ville, comme l'exige la *Loi sur les cités et villes*². Une copie du rapport se trouve aux pages suivantes.

2. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mai 2019.

MALLETTE

Mallette S.E.N.C.R.L.

200-3075 chemin des Quatre-Bourgeois
Québec QC G1W 5C4

Téléphone 418 653-4431

Télécopie 418 656-0800

Courriel info.quebec@malletta.ca

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

Aux membres du conseil,

Opinion

Nous avons effectué l'audit de l'état des dépenses du Vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018. Cet état des dépenses a été préparé afin de satisfaire aux exigences de l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19).

À notre avis, l'état des dépenses ci-joint donne, dans tous ses aspects significatifs, une image fidèle des dépenses du Vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2018, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Fondement de l'opinion

Nous avons effectué notre audit conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. Les responsabilités qui nous incombent en vertu de ces normes sont plus amplement décrites dans la section « Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit de l'état des dépenses » du présent rapport. Nous sommes indépendants du Vérificateur général de la Ville de Québec (Vérificateur général) conformément aux règles de déontologie qui s'appliquent à l'audit de l'état des dépenses au Canada et nous nous sommes acquittés des autres responsabilités déontologiques qui nous incombent selon ces règles. Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion d'audit.

Observations - Restriction à la diffusion et à l'utilisation

L'état des dépenses a été préparé afin de satisfaire aux exigences de l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19). En conséquence, il est possible que l'état des dépenses ne puisse se prêter à un usage autre. Notre rapport est destiné uniquement aux membres du conseil et ne devrait pas être diffusé à d'autres parties ni utilisé par d'autres parties que les membres du conseil. Notre opinion n'est pas modifiée à l'égard de ce point.

Responsabilités de la direction et des responsables de la gouvernance à l'égard de l'état des dépenses

La direction du Vérificateur général est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de l'état des dépenses conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'un état des dépenses exempt d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Il incombe aux responsables de la gouvernance de surveiller le processus d'information financière du Vérificateur général.

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT (suite)

Responsabilités de l'auditeur à l'égard de l'audit de l'état des dépenses

Nos objectifs sont d'obtenir l'assurance raisonnable que l'état des dépenses pris dans son ensemble est exempt d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, et de délivrer un rapport de l'auditeur contenant notre opinion. L'assurance raisonnable correspond à un niveau élevé d'assurance, qui ne garantit toutefois pas qu'un audit réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada permettra toujours de détecter toute anomalie significative qui pourrait exister. Les anomalies peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et elles sont considérées comme significatives lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que, individuellement ou collectivement, elles puissent influencer sur les décisions économiques que les utilisateurs de l'état des dépenses prennent en se fondant sur celui-ci. Dans le cadre d'un audit réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada, nous exerçons notre jugement professionnel et faisons preuve d'esprit critique tout au long de cet audit. En outre :

- Nous identifions et évaluons les risques que l'état des dépenses comporte des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs, concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit en réponse à ces risques, et réunissons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Le risque de non-détection d'une anomalie significative résultant d'une fraude est plus élevé que celui d'une anomalie significative résultant d'une erreur, car la fraude peut impliquer la collusion, la falsification, les omissions volontaires, les fausses déclarations ou le contournement du contrôle interne;
- Nous acquérons une compréhension des éléments du contrôle interne pertinents pour l'audit 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 la Ville;
- Nous apprécions le caractère approprié des méthodes comptables retenues et le caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction du Vérificateur général, le cas échéant, de même que des informations y afférentes fournies par cette dernière;
- Nous évaluons la présentation d'ensemble, la structure et le contenu de l'état des dépenses et apprécions si l'état des dépenses représente les opérations et événements sous-jacents d'une manière propre à donner une image fidèle.

Nous communiquons aux responsables de la gouvernance notamment l'étendue et le calendrier prévus des travaux d'audit et nos constatations importantes, y compris toute déficience importante du contrôle interne que nous aurions relevée au cours de notre audit.

Mallette ¹ S.E.N.C.R.L.

Mallette S.E.N.C.R.L.
Société de comptables professionnels agréés

Québec, Canada
Le 30 mai 2019

¹ CPA auditeur, CA, permis de comptabilité publique n° A102687

État des dépenses de l'exercice terminé le 31 décembre 2018

	2018 Budget	2018 Dépenses réalisées	2017 Dépenses réalisées
Ressources humaines internes	1 121 088 \$	1 045 206 \$	973 819 \$
Ressources humaines externes	412 976 \$	259 945 \$	365 978 \$
Dépenses de fonctionnement	45 936 \$	44 328 \$	37 372 \$
Total avant ligne de signalement	1 580 000 \$	1 349 479 \$	1 377 169 \$
Ligne de signalement	100 000 \$	44 968 \$	53 501 \$
Total	1 680 000 \$	1 394 447 \$	1 430 670 \$

Notes complémentaires

Principales méthodes comptables

L'état des dépenses est établi conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

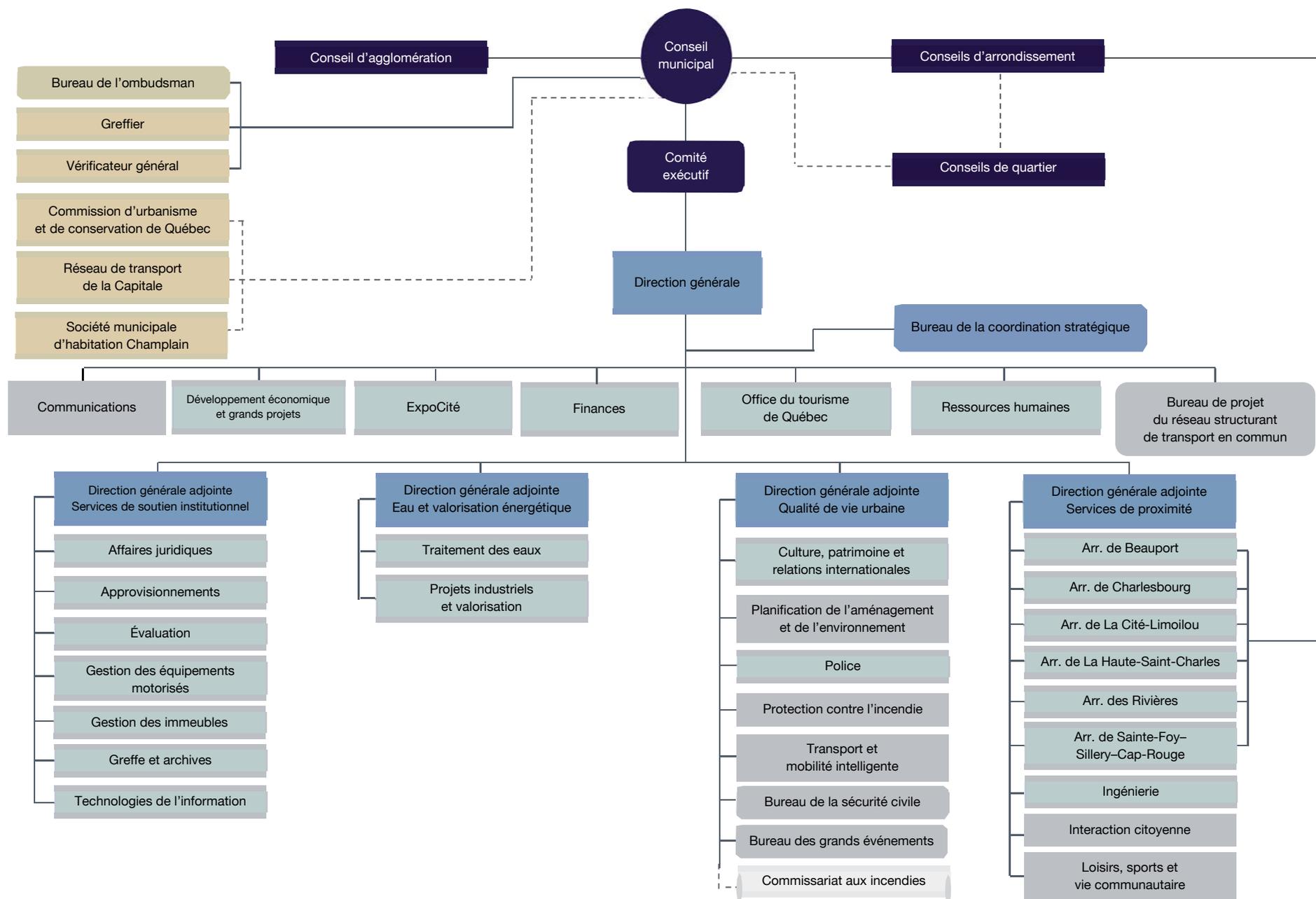
La comptabilisation des transactions s'effectue selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Les dépenses comprennent uniquement celles qui sont directement engagées par le vérificateur général de la Ville de Québec.

ANNEXE



**ORGANIGRAMME GÉNÉRAL
DE LA VILLE DE QUÉBEC**



ANNEXE



**DISPOSITIONS DE LA
LOI SUR LES CITÉS ET VILLES
(RLRQ, CHAP. C-19)
CONCERNANT LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
ET LE VÉRIFICATEUR EXTERNE**

IV. – DE L'ORGANISATION DE LA MUNICIPALITÉ

[...]

Art. 52. Le maire exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les départements et les fonctionnaires ou employés de la municipalité, à l'exception du vérificateur général, et voit spécialement à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la loi, et à ce que les dispositions de la loi, les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution. Il soumet au conseil tout projet qu'il croit nécessaire ou utile, et lui communique toutes informations et suggestions relatives à l'amélioration des finances, de la police, de la santé, de la sûreté, de la propreté, au bien-être et au progrès de la municipalité.

Dans l'exercice de ses fonctions comme chef exécutif de l'administration municipale, le maire a droit, en tout temps, de suspendre un fonctionnaire ou employé de la municipalité, à l'exception du vérificateur général, mais il doit faire rapport au conseil, à la séance qui suit cette suspension, et exposer ses motifs par écrit; le fonctionnaire ou employé suspendu ne doit recevoir aucun traitement pour la période pendant laquelle il est suspendu, à moins que le conseil n'en décide autrement sur cette suspension et celle-ci n'est valide que jusqu'à cette séance.

[...]

IV.1. – *Vérificateur général*

a. – *Nomination*

Art. 107.1. Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général, membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

Art. 107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat unique de sept ans.

Art. 107.2.1. Le vérificateur général exerce ses fonctions de façon exclusive et à temps plein. Il peut cependant participer à des activités d'enseignement, notamment à titre de formateur, ou à des activités professionnelles au sein de regroupements de vérificateurs, d'institutions d'enseignement ou de recherche, de comités au sein de son ordre professionnel ou au sein de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec.

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, une personne morale visée au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 107.7 ou un organisme visé au paragraphe 3° de cet alinéa;
- 4° une personne qui a été, au cours des quatre années précédant sa nomination, membre d'un conseil ou employé ou fonctionnaire de la municipalité, sauf si cette personne a fait partie, durant ces années ou une partie de celles-ci, des employés dirigés par le vérificateur général.

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.

b. – Dépenses de fonctionnement

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 à la somme de A + B + C alors que :

- 1° A représente 500 000 \$;
- 2° B représente le produit de 0,13 % par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 345 000 000 \$ mais inférieure à 510 000 000 \$;
- 3° C représente le produit de 0,11 % par la partie des crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement qui est égale ou supérieure à 510 000 000 \$.

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.

c. – *Mandat*

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. 107.6.1. Malgré l'article 8 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), le vérificateur général exerce les fonctions que cette loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels à l'égard des documents qu'il confectionne dans l'exercice de ses fonctions ou à l'égard des documents qu'il détient aux fins de la réalisation de son mandat, si ces derniers documents ne sont pas par ailleurs détenus par un organisme assujéti à cette loi.

Le vérificateur général transmet sans délai au responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels d'un organisme concerné toute demande qu'il reçoit et qui concerne des documents par ailleurs détenus par cet organisme.

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.
- 3° de tout organisme visé au premier alinéa de l'article 573.3.5 lorsque l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplie :
 - a) l'organisme visé au paragraphe 1° du premier alinéa de cet article est le mandataire ou l'agent de la municipalité;
 - b) en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa de cet article, le conseil d'administration de l'organisme est composé majoritairement de membres du conseil de la municipalité ou de membres nommés par celle-ci;
 - c) le budget de l'organisme est adopté ou approuvé par la municipalité;

- d) l'organisme visé au paragraphe 4° du premier alinéa de cet article reçoit, de la municipalité, une partie ou la totalité de son financement;
- e) l'organisme désigné en vertu du paragraphe 5° du premier alinéa de cet article a sa principale place d'affaires sur le territoire de la municipalité.

Lorsque l'application du présent article, de l'article 108.2.0.1, de l'article 966.2.1 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1) ou de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) confie à plus d'un vérificateur le mandat de vérifier certains aspects des comptes et des affaires d'un organisme visé à l'article 573.3.5, la vérification de ces aspects est effectuée exclusivement par le vérificateur désigné comme suit :

- 1° le vérificateur général de la municipalité dont la population est la plus élevée;
- 2° si aucun vérificateur général d'une municipalité n'est concerné, la Commission municipale du Québec;
- 3° si ni un vérificateur général d'une municipalité ni la Commission ne sont concernés, le vérificateur externe de la municipalité dont la population est la plus élevée.

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° ou 3° du premier alinéa 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 ou organisme visés au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa 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 ou de tout organisme qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité, par une personne morale ou par un organisme visé au paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, relativement à l'utilisation de l'aide qui a été accordée.

La municipalité et la personne ou l'organisme qui a bénéficié de l'aide sont tenus 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 ou d'un organisme 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.

d. – *Rapport*

Art. 107.13. Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général transmet un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre au maire de la municipalité, à la personne morale ou à l'organisme ayant fait l'objet de la vérification.

Le rapport concernant la vérification d'une personne morale ou d'un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à cette personne ou à cet organisme en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7, en vertu du paragraphe 4° ou 5° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) ou en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 966.2 du Code municipal du Québec (chapitre C-27.1).

Le cas échéant, ce rapport indique, en outre, tout fait ou irrégularité 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 d'une municipalité, à une personne morale ou à un organisme tout rapport faisant état de ses constatations ou de ses recommandations. Un tel rapport concernant une personne ou un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à celui-ci en vertu des dispositions mentionnées au deuxième alinéa.

Le maire d'une municipalité dépose tout rapport qu'il reçoit en application du présent article à la première séance ordinaire du conseil qui suit cette réception.

Art. 107.14. *(Abrogé).*

Art. 107.15. *(Abrogé).*

e. – *Immunités*

Art. 107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

Art. 107.17. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.

Malgré le premier alinéa, dans le cas de l'agglomération de Montréal, le conseil est tenu de créer un tel comité qui doit être composé d'au plus 10 membres nommés sur proposition du maire de la municipalité centrale. Parmi les membres du comité, deux doivent être des membres du conseil qui représentent les municipalités reconstituées. Ces deux membres participent aux délibérations et au vote du comité sur toute question liée à une compétence d'agglomération.

Outre les autres pouvoirs qui peuvent lui être confiés, le comité créé dans le cas de l'agglomération de Montréal formule au conseil d'agglomération des avis sur les demandes, constatations et recommandations du vérificateur général concernant l'agglomération. Il informe également le vérificateur général des intérêts et préoccupations du conseil d'agglomération sur sa vérification des comptes et affaires de la municipalité centrale. À l'invitation du comité, le vérificateur général ou la personne qu'il désigne peut assister à une séance et participer aux délibérations.

V. – *Vérificateur externe*

Art. 108. Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au moins trois et au plus cinq 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.

Dans le cas d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants, le conseil peut nommer deux vérificateurs externes. Dans ce cas, il confie à l'un les mandats de vérification prévus à l'article 108.2 et à l'autre, le mandat prévu à l'article 108.2.0.1.

Tout vérificateur externe doit être membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

Dans la réalisation de leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources et malgré toute loi générale ou spéciale, un vérificateur externe, 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. Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du présent alinéa.

Un vérificateur externe 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 des fonctions permettant de réaliser leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport d'un vérificateur externe établi en vertu de la présente loi, dans le cadre d'un mandat de vérification de l'optimisation des ressources ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre un vérificateur externe, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle et dans le cadre de leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources.

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. Le vérificateur externe d'une municipalité de moins de 100 000 habitants, ou celui désigné à cette fin par le conseil dans le cas où deux vérificateurs externes sont nommés, vérifie, pour l'exercice pour lequel il a été nommé :

- 1° les états financiers de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35) et qui est liée à cette municipalité de la manière prévue à ce paragraphe;
- 2° la conformité du taux global de taxation réel à la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1);

3° 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.

Art. 108.2.0.2. Une municipalité visée à l'article 108.2.0.1 peut, par règlement, confier à la Commission municipale du Québec le mandat de vérification prévu à cet article. Copie vidimée du règlement est sans délai transmise à cette dernière.

Un règlement visé au premier alinéa s'applique à compter de l'exercice financier suivant celui de son entrée en vigueur, si cette entrée en vigueur survient avant le 1^{er} septembre; dans le cas contraire, il s'applique à compter du deuxième exercice financier suivant celui de son entrée en vigueur. L'article 108.2.0.1 cesse de s'appliquer au vérificateur externe de cette municipalité à compter de cet exercice financier.

Malgré le troisième alinéa de l'article 86 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35), la vérification de la Commission mandatée par un règlement adopté en vertu du présent article est faite une fois tous les deux ans.

Le règlement ne peut être abrogé.

Art. 108.2.2. Aucune vérification effectuée par un vérificateur externe ne peut mettre en cause le bien-fondé des politiques et des objectifs de la municipalité ou d'une personne ou d'un organisme dont les comptes et affaires font l'objet de la vérification.

Art. 108.3. Chaque année et au plus tard à la date déterminée par le conseil municipal, le vérificateur externe transmet au trésorier de la municipalité, à la personne morale ou à l'organisme concerné par sa vérification tout rapport concernant l'exercice financier précédent et qui est fait en vertu des articles 108.2, 108.2.0.1 et 108.2.1.

Le rapport concernant la vérification d'une personne morale ou d'un organisme est également transmis au maire d'une municipalité liée à cette personne ou à cet organisme en vertu du paragraphe 2° ou 3° du premier alinéa de l'article 107.7 ou en vertu du paragraphe 4° ou 5° du premier alinéa de l'article 85 de la Loi sur la Commission municipale (chapitre C-35).

Un rapport portant sur la vérification de l'optimisation des ressources d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants fait en vertu de l'article 108.2.0.1 est également transmis à la Commission municipale du Québec au plus tard le 30 septembre suivant le dernier exercice financier qu'il concerne. La Commission publie ce rapport sur son site Internet.

Le trésorier d'une municipalité dépose tout rapport qu'il reçoit en application du présent article à la première séance ordinaire du conseil qui suit cette réception.

Art. 108.4. Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.

Art. 108.4.1. Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.

Art. 108.4.2. Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat.

Art. 108.5. Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;
- 3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;
- 4° une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession.

Art. 108.6. Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail.

VII. – Directeur général

[...]

Art. 113. Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil. [...]

ANNEXE



**DISPOSITIONS DE LA
RÉSOLUTION DU CONSEIL MUNICIPAL
DE LA VILLE DE QUÉBEC
SUR LE COMITÉ DE VÉRIFICATION
(CV-2003-0407 ET SES MODIFICATIONS)**

SECTION I

Constitution du comité de vérification

1. Est constitué le « comité de vérification de la Ville de Québec ».
2. Le comité est composé de trois membres du conseil de la Ville.
3. Les membres du comité sont désignés par résolution du conseil de la Ville, adoptée à la suite d'une proposition présentée par le maire. Deux des membres sont désignés, sur la recommandation du maire, parmi les membres de son parti et un des membres est désigné, sur la recommandation du chef de l'opposition, parmi les membres du parti de l'opposition.
4. Le maire est d'office membre et président du comité sauf si le conseil, sur une proposition présentée par le maire, désigne un autre membre du conseil pour le remplacer comme membre et président.
5. La durée du mandat des membres du comité est établie au moment de leur nomination, mais ne peut excéder la date prévue pour l'élection générale qui suit leur nomination. Sauf lors de l'expiration de son mandat de membre du conseil, un membre du comité continue d'exercer ses fonctions après le terme du mandat établi lors de la nomination jusqu'à ce que le conseil détermine à nouveau la composition du comité.
6. Le conseil peut en tout temps, sur proposition du maire, modifier la composition du comité.

SECTION II

Mandat du comité de vérification

7. Le comité est l'intermédiaire entre le vérificateur général et le conseil. À cette fin, le comité :
 - 1° prend connaissance des objectifs généraux et des grandes orientations du plan de vérification proposé par le vérificateur général pour l'année en cours ainsi que les moyens administratifs qu'il propose pour sa réalisation;
 - 2° prend connaissance des mandats confiés au vérificateur général par le conseil en application de l'article 107.12 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19) et les moyens administratifs proposés par le vérificateur général pour leur réalisation;
 - 3° informe le vérificateur général des intérêts et des préoccupations du conseil ou du comité à l'égard de la vérification des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;

- 4° prend connaissance des rapports du vérificateur général qui lui sont transmis par le conseil;
 - 5° prend connaissance du rapport du vérificateur externe;
 - 6° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés sur les suites données aux demandes, aux constatations et aux recommandations du vérificateur général ou du vérificateur externe;
 - 7° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés pour permettre au vérificateur général d'effectuer une vérification adéquate des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;
 - 8° prend connaissance des prévisions budgétaires du vérificateur général et les transmet au directeur général avec ses commentaires et recommandations.
- 8.** Le conseil transmet au comité les rapports transmis par le vérificateur général et le vérificateur externe.
 - 9.** Le conseil prend l'avis du comité avant de nommer le vérificateur général, de fixer sa rémunération ainsi que ses conditions de travail, de le destituer, de le suspendre sans traitement ou de modifier sa rémunération. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.
 - 10.** Le conseil prend l'avis du comité avant de désigner un vérificateur externe. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.
 - 11.** Le conseil prend l'avis du comité avant de se prononcer sur l'opportunité d'accorder des crédits supplémentaires au vérificateur général pour réaliser une enquête ou une opération de vérification exceptionnelle. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.

SECTION III

Règles de fonctionnement du comité de vérification

- 12.** Le quorum du comité est de trois membres.
- 13.** Afin d'éviter que les activités du comité puissent compromettre le déroulement d'une enquête ou d'un travail de vérification, d'en dévoiler la nature confidentielle ou de constituer une entrave à l'exercice des fonctions du vérificateur général, le comité siège à huis clos. Les membres du comité sont tenus de respecter le caractère confidentiel de leurs discussions et de leurs décisions jusqu'à ce que le conseil en ait été informé.
- 14.** Tous les membres du comité ont voix délibérative et votante. Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents. En cas d'égalité des voix, la voix du président est prépondérante.
- 15.** Les réunions du comité sont convoquées selon les besoins à la demande du conseil de la Ville ou par le président.
- 16.** Le secrétariat du comité est assumé par la personne désignée à cette fin par le greffier.
- 17.** Le comité peut adopter des règles de fonctionnement et de régie interne.
- 18.** Tous les avis ou rapports du comité sont déposés par son président au conseil de la Ville, à la séance qui suit leur adoption.
- 19.** Pendant le mois de septembre de chaque année, le président du comité doit faire rapport au conseil des activités du comité.