

Le 4 mars 2003

Monsieur Alain Loubier,
Président du conseil municipal
de la Ville de Québec
Hôtel de ville de Québec
2, rue des Jardins, bureau 312
Québec (Québec) G1R 4S9

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 107.13 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai l'honneur de transmettre au conseil municipal le tome 1 du Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général de la Ville de Québec,

Lambert Legaré, FCA

p.j.

Le vérificateur général de la Ville de Québec

Rapport au conseil municipal 2002

Tome I

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

au conseil municipal

Tome I

**pour l'exercice financier terminé le
31 décembre 2002**

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9	
CHAPITRE 1 - RÔLE ET MANDAT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	13	
CHAPITRE 2 - PROCESSUS D'IMPLANTATION DE LA VILLE NOUVELLE		
INTRODUCTION	17	
PROCESSUS DE TRANSITION ET FACTEURS DE SUCCÈS	18	
RISQUES INHÉRENTS AU PROCESSUS DE TRANSITION	20	
SERVICES AUX CITOYENS	21	
DÉVELOPPEMENT DE LA VISION, ORIENTATIONS ET OBJECTIFS DE LA VILLE DE QUÉBEC	21	
GESTION DE LA TRANSITION	22	
QUESTIONS PORTÉES À L'ATTENTION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE	24	
SOMMAIRE DES PROJETS DE VÉRIFICATION D'OPTIMISATION	28	
COMMENTAIRES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE	28	
CHAPITRE 3 - DÉLÉGATION DU POUVOIR DE DÉPENSER ET DE CONTRACTER		
INTRODUCTION	31	
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	31	
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	32	
RECOMMANDATIONS	33	
COMMENTAIRES DU GESTIONNAIRE, EN DATE DU 17 FÉVRIER 2003	34	
CHAPITRE 4 - SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE QUÉBEC (RÉSEAU DE TRANSPORT DE LA CAPITALE)		37
ANNEXE - DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LES CITÉS ET VILLES (L.R.Q., CHAPITRE C-19) SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL ET SUR LE VÉRIFICATEUR EXTERNE		41

Note : Dans le présent document, le genre masculin est utilisé sans discrimination dans le seul but d'alléger le texte.

INTRODUCTION

Au cours des dernières années, la population s'est intéressée de plus en plus à la gestion des fonds publics et elle exige que les élus s'en acquittent efficacement et dans la plus grande transparence. Aussi, lors de la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, le législateur a imposé aux villes de 100 000 habitants et plus, l'obligation d'avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général, afin de doter le conseil municipal d'un outil permettant de contrôler les recettes de même que l'utilisation des fonds publics et autres biens de la Ville et de ses organismes.

Les dispositions de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19) sur le vérificateur général, oblige le titulaire de ce poste à présenter au conseil municipal, à tout le moins une fois l'an, les résultats de ses travaux. De la sorte, il attire l'attention des élus sur les sujets dignes de leur intérêt. Le présent ouvrage est le premier tome du Rapport du vérificateur général pour l'année 2002. Le deuxième tome sera publié d'ici le 31 août 2002.

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

Dans les pages qui suivent, le vérificateur général expose d'abord son rôle, son mandat, tels que définis par la loi (chapitre 1). Le chapitre 2 aborde les projets de vérification qu'il entend réaliser sur le processus d'implantation de la Ville nouvelle de Québec; le chapitre 3 porte sur un mandat de vérification sur la délégation du pouvoir de dépenser et de contracter et le chapitre 4 porte sur un projet de vérification d'optimisation des ressources à la Société de transport de Québec.

Le vérificateur général est heureux de souligner la pleine et entière collaboration qu'il a reçue des gestionnaires et de leurs employés à l'occasion de ses travaux de vérification.

En annexe, paraissent les dispositions des articles 107.1 et suivants et 108 de la Loi sur les cités et villes concernant le vérificateur général et le vérificateur externe.

CHAPITRE

1

Rôle et mandat du vérificateur général

1.1. Le législateur a confié au vérificateur général un mandat de vérification qui couvre les différents aspects de l'administration municipale. Celui-ci comprend l'attestation financière, la vérification de conformité et la vérification d'optimisation des ressources, cet ensemble constituant ce que l'on appelle la vérification intégrée.

1.2. L'attestation financière permet d'exprimer une opinion sur la qualité des données exposées dans les états financiers de la Ville et de ses organismes. Ainsi, après avoir examiné les rapports financiers annuels, il publie le résultat de ses observations. Il s'assure d'abord que les principes et les pratiques comptables ont été respectés et que les états financiers présentent fidèlement la situation financière des entités concernées.

1.3. Il fait rapport au conseil municipal et aux conseils d'administration des organismes de la Ville. Son opinion ajoute à la crédibilité des états financiers, comme c'est le cas dans le secteur privé. En cela, le vérificateur général représente pour le conseil municipal un instrument précieux pour l'évaluation des activités de l'administration.

1.4. Comme pour toute autre municipalité, le législateur a imposé à la Ville l'obligation de nommer un vérificateur externe dont le mandat consiste également à vérifier les états financiers de la Ville et les comptes relatifs au vérificateur général. Afin d'éviter tout dédoublement de travail, le vérificateur général s'est entendu avec le vérificateur externe sur la charge de travail de chacun et ils s'échangeront toute partie de dossier nécessaire pour appuyer leur opinion respective sur les états financiers.

1.5. La vérification de conformité, comme son nom l'indique, détermine dans quelle mesure les décisions prises par les gestionnaires publics l'ont été dans le respect des lois, des règlements et des directives en vigueur. En d'autres termes, elle consiste à s'assurer que les fonds publics ont été utilisés de la façon et aux fins voulues par les élus.

1.6. Le dernier volet de la vérification, celui de l'optimisation des ressources, permet de déterminer jusqu'à quel point les ressources humaines, financières et matérielles ont été gérées avec un souci d'économie et d'efficacité, et si l'on a mis en œuvre des procédés satisfaisants pour évaluer l'efficacité. Le but de cet exercice est de répondre à des questions telles : les ressources ont-elles été acquises au moindre coût, la conversion des ressources en biens et services a-t-elle été efficace, les procédés mis en œuvre permettent-ils d'évaluer l'atteinte des objectifs ? En résumé, il s'agit de s'assurer que la Ville et ses organismes ont bien fait ce qu'ils devaient faire et qu'ils en rendent compte adéquatement.

1.7. La vérification de l'optimisation des ressources exige une étude approfondie des activités de l'organisation. Elle comporte, au préalable, l'élaboration d'un cadre de référence où sont énoncés notamment, les critères sur lesquels le vérificateur général se basera pour porter son jugement et pour noter l'écart entre ce qui est fait et ce qui devrait l'être. Ce cadre de référence circonscrit le contexte dans lequel l'entité opère et s'inspire de principes de gestion reconnus. Dans la démarche de la vérification, les gestionnaires de l'organisation sont appelés à se prononcer sur la pertinence de ces critères définis dans le cadre de référence.

1.8. En outre, le vérificateur général peut examiner les comptes ou les documents de toute personne qui a reçu de la Ville ou de l'un de ses organismes une subvention ou une assistance sous différentes formes. Enfin, il doit faire enquête et rapport chaque fois que le conseil municipal lui en fait la demande. Toutefois, ces demandes ne doivent pas avoir préséance sur ses obligations principales.

1.9. On lui a donc confié un mandat large et exigeant. En effet, l'expérience a démontré non seulement que la vérification favorise la saine gestion, mais encore qu'elle amène les gestionnaires publics à s'améliorer. Qu'il soit question de la gestion publique ou privée, il est rassurant de pouvoir s'appuyer sur l'avis d'un observateur indépendant.

CHAPITRE

2

Processus d'implantation de la Ville nouvelle

INTRODUCTION

2.1. J'ai complété, à l'automne 2002, un projet visant à établir mes priorités en matière de vérification d'optimisation des ressources en portant une attention particulière à la qualité et à l'efficacité du processus d'implantation de la Ville nouvelle.

2.2. J'ai jugé opportun de communiquer à la Direction générale et au conseil municipal les observations que j'ai recueillies lors de la réalisation de ce projet et cela pour les raisons suivantes :

- l'information colligée à la suite du nombre important d'entrevues avec les gestionnaires a permis de dégager plusieurs constats;
- le processus de transition étant temporaire, il est important que les décideurs agissent rapidement lorsqu'ils jugent nécessaire d'apporter des correctifs.

2.3. Les sections qui suivent présentent le cadre d'analyse utilisé lors de ce projet ainsi que l'évaluation des risques inhérents au processus de transition. Je fais ensuite état de certaines questions portées à l'attention de la Direction générale et identifie les projets de vérification que je compte réaliser.

2.4. Puisque mon approche est basée sur une analyse des risques, j'ai porté une attention particulière à ceux-ci et conséquemment, le présent rapport met peu d'emphase sur les nombreux succès et bénéfices résultant de l'implantation de la Ville de Québec.

PROCESSUS DE TRANSITION ET FACTEURS DE SUCCÈS

2.5. Pour ce mandat, j'ai utilisé un cadre d'analyse qui résume les activités de gestion d'un projet de fusion. Ce cadre, présenté ci-après, est basé sur les meilleures pratiques reconnues et a été adapté au contexte d'implantation de la Ville de Québec.

Processus de transition de la Ville de Québec
1. Prestation des services aux citoyens.
2. Développement de la vision, orientations et objectifs de la Ville nouvelle.
3. Gestion de la transition - Dossiers corporatifs : <ul style="list-style-type: none">• harmonisation des conventions collectives;• réaménagement des locaux;• évolution des systèmes corporatifs et de l'information de gestion;• finances et fiscalité municipale;• gestion du changement/communication/mobilisation des gestionnaires et employés;• gestion et suivi de la transition.
4. Gestion de la transition - Activités spécifiques à chaque service/arrondissement : <ul style="list-style-type: none">• suivi de l'affectation des ressources et révision des structures organisationnelles;• suivi du partage des rôles et responsabilités;• harmonisation de la réglementation;• harmonisation des services offerts et de leur tarification;• optimisation des processus.

2.6. La mise en œuvre d'un chantier de fusion nécessite une approche de gestion structurée, dont les principaux facteurs de succès sont énumérés dans le tableau suivant. J'ai réalisé mon analyse en portant une attention particulière à ces éléments.

Facteurs de succès	Explications
1. Vision et objectifs clairs.	Définir et communiquer des orientations et objectifs clairs et mesurables.
2. Leadership.	Attribuer le leadership du projet à une équipe crédible capable de prendre rapidement des décisions difficiles. Définir clairement les responsabilités de l'équipe par rapport à l'atteinte des objectifs fixés.
3. Ressources suffisantes.	Reconnaître l'ampleur du défi et de la tâche en dédiant au projet des ressources en quantité et qualité suffisantes, particulièrement dans les fonctions de soutien.
4. Mise en priorité et planification détaillée.	Mettre en priorité les projets sur la base de leur contribution à l'atteinte des objectifs et planifier la répartition des efforts en fonction des priorités établies. Gérer les projets comme un programme corporatif avec une équipe centrale dédiée assurant la coordination et le suivi.
5. Focus sur les services aux citoyens.	S'assurer continuellement du maintien de la qualité des services et obtenir régulièrement la rétroaction des citoyens.
6. Mesure et suivi des résultats.	Définir des mesures de l'atteinte des objectifs et des bénéfices anticipés et faire rapport régulièrement. Mesurer les coûts de la transition.
7. Intégration des cultures organisationnelles.	Identifier et gérer de façon proactive les conflits émanant des différentes cultures. Communiquer clairement comment les gestionnaires et employés de chaque organisation peuvent contribuer au succès du projet.
8. Communication et gestion du changement.	Communiquer honnêtement et régulièrement en modulant le contenu, le calendrier et les outils de communication en fonction des différents auditoires. Obtenir la rétroaction des employés.

RISQUES INHÉRENTS AU PROCESSUS DE TRANSITION

2.7. Bien que l'année 2002 ait permis de réaliser des progrès majeurs au niveau de la transition, plusieurs activités d'importance restent à compléter, notamment :

- le développement de la vision, des orientations et des objectifs de la Ville;
- l'harmonisation des conventions collectives;
- l'harmonisation de la réglementation;
- l'harmonisation des services offerts et de leur tarification;
- l'amélioration de la productivité des technologies de l'information;
- l'optimisation des processus et de l'organisation du travail.

2.8. Je crois que l'année 2003 sera cruciale en matière de gestion des risques de transition comme en font foi le tableau et les commentaires qui suivent :

	2002	2003	2004
Services aux citoyens	Continuité et qualité assurées.	Risque budgétaire lié à l'harmonisation: <ul style="list-style-type: none"> — la qualité ne sera plus suffisante; — le citoyen désire des services et des coûts comparables. 	
Vision et orientations	Risque lié à l'absence d'orientations qui rend difficile : <ul style="list-style-type: none"> — la gestion des priorités; — la mobilisation des employés. 		Plan stratégique déposé.
Gestion de la transition	Risque modéré (mêmes explications que pour les années 2003 et 2004).	Risque grandissant : démobilisation des employés avec impact potentiel sur les services aux citoyens: <ul style="list-style-type: none"> — la gestion des priorités, le financement des projets, la gestion du changement et l'affectation des ressources doivent être revus; — niveau de risque proportionnel à la durée de la période de transition. 	

* Vert : faible; jaune : modéré; rouge : élevé.

SERVICES AUX CITOYENS

2.9. Force est de constater que les premiers pas de la Ville de Québec ont été couronnés de succès en ce qui a trait à la prestation des services aux citoyens, laquelle a constitué la priorité de tous : élus, Direction générale, gestionnaires et employés. Des efforts importants ont été consentis pour assurer la continuité des opérations et la prestation de services de qualité au moins égale à celle qui prévalait dans les anciennes villes. Un sondage commandé par la Ville de Québec et réalisé en juin 2002, intitulé « Perception des services municipaux », confirme la satisfaction des citoyens.

2.10. Toutefois, l'harmonisation des services offerts représente un risque réel pour les mois à venir. Plusieurs gestionnaires ont fait part de leur inquiétude à ce sujet et précisent que les attentes de la population et des élus sont élevées. Dès 2002, certaines unités ont assumé à l'intérieur de leur budget des hausses de niveaux de services ou des nouveaux mandats.

Recommandation

2.11. Je recommande que les élus et la Direction générale soient vigilants et évaluent les conséquences humaines et financières de toute augmentation des niveaux de services.

DÉVELOPPEMENT DE LA VISION, ORIENTATIONS ET OBJECTIFS DE LA VILLE DE QUÉBEC

2.12. La planification stratégique et le plan directeur d'aménagement doivent être respectivement déposés en décembre 2003 et en décembre 2004. D'ici là, l'absence d'orientations stratégiques complique la tâche des gestionnaires puisque la gestion des priorités, la mobilisation du personnel et la gestion du changement ne peuvent s'appuyer sur une vision corporative connue et partagée.

Recommandation

2.13. Afin d'atténuer ce risque, je recommande :

- que des mécanismes de communication soient mis en place afin d'informer les gestionnaires et employés de l'évolution des réflexions stratégiques;
- que la Direction générale mobilise les gestionnaires en partageant avec eux les priorités d'action de la Ville et de chacun des services et arrondissements pour l'année 2003.

GESTION DE LA TRANSITION

2.14. *Les dossiers corporatifs* sont gérés par des services de soutien qui doivent concilier la gestion de leur propre transition, avec la réalisation de ces dossiers pour lesquels ils ne reçoivent aucun financement spécifique, à l'exception des projets technologiques majeurs et du réaménagement des locaux.

2.15. Cette pression a eu des conséquences sur la qualité et la rapidité de livraison des services de soutien en 2002, ce qui a eu un impact significatif sur la productivité des unités de services aux citoyens.

2.16. Les efforts consacrés aux dossiers corporatifs et leur rythme d'avancement sont très variables, comme en font foi les exemples qui suivent :

- les systèmes financiers, de gestion de la paie et téléphoniques ont été traités prioritairement;
- l'harmonisation des conventions collectives et l'aménagement des locaux ont été initiés et progressent en fonction des disponibilités des ressources humaines et financières;
- quelques initiatives corporatives de communication et de mobilisation des employés ont été réalisées en début de transition. La responsabilité de continuer cette démarche a ensuite été déléguée à chacun des directeurs qui l'assume de façon très variable.

2.17. En ce qui a trait à la gestion des *activités de transition spécifiques à chaque service et arrondissement*, les directeurs des unités concernées en assument le leadership. Avec l'aide de leurs employés, ils réalisent un travail colossal. Le degré d'avancement des activités de transition est variable d'un service à l'autre, dépendamment de l'ampleur de la tâche et des ressources disponibles.

2.18. Alors que tous reconnaissent que le dévouement des employés a été remarquable jusqu'à ce jour, plusieurs craignent que cet engagement se transforme bientôt en un essoufflement généralisé. Considérant toutes les pressions actuellement vécues par les services, ce risque semble bien réel :

- moins de ressources humaines pour réaliser des niveaux de services équivalents, sinon plus élevés;
- ajout de nouveaux mandats propres à une ville de grande envergure;
- baisse de productivité : apprentissage de nouvelles pratiques et outils, utilisation non optimale des technologies, manque de support des unités de soutien;
- complexité de la gestion des ressources humaines en raison du nombre de conventions collectives en vigueur;
- absence de financement pour plusieurs activités de transition.

2.19. J'ai identifié quelques avenues à considérer afin de réduire ce risque, notamment en portant une attention particulière à la gestion des priorités, au financement adéquat des projets, à l'affectation des ressources et à la gestion du changement. Ces questions sont présentées à la section suivante.

QUESTIONS PORTÉES À L'ATTENTION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

2.20. Plus d'une trentaine de gestionnaires ont été rencontrés dans le cadre de ce projet, et je crois que la synthèse de mes observations constitue un outil de gestion utile dans la poursuite des activités de transition. J'ai donc fait rapport à la Direction générale à la fin de 2002 afin de porter à son attention quelques questions d'importance. Elles sont résumées ci-après :

Mécanismes de gestion de la transition

2.21. Les mécanismes de gestion de la transition représentent l'ensemble des activités de planification, de gestion et de suivi d'un projet de fusion. Ils assurent l'atteinte des objectifs du projet, au meilleur coût et dans les meilleurs délais.

2.22. J'ai porté à l'attention de la Direction générale les avenues suivantes, qui devraient être considérées afin de faciliter la gestion des priorités et d'allouer les ressources financières nécessaires à l'avancement des projets prioritaires :

- mise en place d'une équipe de gestion de projets dédiée à la transition qui allégerait la tâche de la Direction générale et des gestionnaires en les supportant notamment dans les activités suivantes :
 - gestion des priorités sur une base corporative;
 - gestion des risques et arbitrage des situations conflictuelles;
 - suivi de la cohérence et de l'intégration des décisions et des actions;
- recensement, évaluation des coûts et mise en priorité des projets de transition par service et arrondissement;
- mise en priorité des projets sur une base corporative et attribution des budgets sur la base de la contribution de chacun à l'atteinte des objectifs.

2.23. En outre, l'établissement de ce plan de transition corporatif permettrait de donner une direction commune aux gestionnaires en attendant les résultats de la planification stratégique.

Gestion du changement organisationnel

2.24. On entend par gestion du changement organisationnel, tous les mécanismes mis en place pour faciliter l'adaptation des ressources humaines aux changements, les mobiliser et favoriser l'apport maximal du capital humain. Cela inclut notamment les activités de communication et de promotion des valeurs organisationnelles.

2.25. La gestion du changement est un facteur stratégique de succès de tout projet majeur de réorganisation. À ce jour, la Ville de Québec a adopté une approche décentralisée à cet égard. La réalisation d'activités de gestion du changement est laissée à la discrétion de chaque gestionnaire qui peut, s'il le désire, être supporté par les unités centrales. À ce jour, une minorité de services et d'arrondissements ont sollicité les services centraux pour avoir du support en cette matière.

2.26. Dans ce contexte, j'ai souligné à la Direction générale que :

- l'absence de plan corporatif de gestion du changement entraîne le risque que les gestionnaires ne réalisent pas cette activité;
- les risques liés aux facteurs humains sont particulièrement importants dans le contexte actuel car :
 - il n'y a pas encore de définitions harmonisées des postes, ce qui génère de l'insatisfaction chez les employés;
 - des mécanismes de gestion des ressources humaines mobilisants, telles l'attribution d'attentes signifiées aux employés et la gestion des plans de carrière, n'ont pas encore été mis en place.

Affectation des ressources humaines et gestion de la relève

2.27. Les processus d'affectation des ressources et de gestion de la relève visent à doter les services et les arrondissements de ressources humaines en quantité et en qualité suffisantes pour réaliser leur mandat.

2.28. Au 1^{er} janvier 2002, la structure organisationnelle de la Ville nouvelle comprenait une réduction des effectifs par rapport au plan proposé par les cadres lors du processus de transition, notamment en raison du programme de départ volontaire. Par la suite, de nombreux autres changements ont affecté la structure des services et des arrondissements. Pour plusieurs services, ces modifications ont résulté en une inadéquation entre les ressources disponibles et les besoins d'effectifs.

2.29. J'ai porté à l'attention de la Direction générale les risques inhérents à cette situation, particulièrement dans certains secteurs où l'on vit un manque de main-d'oeuvre. J'ai aussi discuté des risques liés à la perte d'expertise dans certains postes clés et de la nécessité de planifier la relève.

Mise en place des arrondissements

2.30. J'ai communiqué à la Direction générale quelques-unes des préoccupations exprimées par les gestionnaires rencontrés, en ce qui a trait à la mise en place des arrondissements :

- les responsabilités respectives des unités centrales et des arrondissements ne sont pas toujours clairement communiquées aux citoyens et au personnel de la Ville;
- la mise en application des responsabilités mutuelles engendre des problèmes d'arrimage et de cohérence dans certains domaines;
- les nombreux changements émanant des services centraux ne sont pas toujours communiqués avec rapidité et exactitude dans les arrondissements;
- les citoyens sont de plus en plus exigeants quant à l'harmonisation des services offerts, au plan de leur qualité, de leur quantité et de leur tarification.

Pérennité des infrastructures

2.31. La Ville de Québec doit mettre en place des mécanismes qui permettront d'assurer la pérennité de ses infrastructures. Elle doit posséder une bonne connaissance de celles-ci, mettre en place des outils de gestion efficaces et consacrer les sommes nécessaires à leur maintien. Dans le contexte budgétaire actuel, le manque de ressources financières réduit la capacité de la Ville de Québec à assurer la pérennité de ses infrastructures.

2.32. J'ai aussi porté à l'attention de la Direction générale mes préoccupations quant aux mécanismes de gestion en place, notamment :

- le manque de connaissance de l'état des infrastructures d'une partie du territoire de la Ville rend plus difficile la prise de décision quant aux priorités d'intervention en matière d'entretien et d'investissement;
- le peu de ressources disponibles pour réaliser des activités de recherche et de planification restreint le potentiel d'économies dans le domaine de l'entretien des réseaux et des bâtiments.

Évolution des services offerts / optimisation des processus, des systèmes et de l'organisation / gestion des bénéfices

2.33. Les projets de fusion d'entreprise visent à renforcer la position concurrentielle des organisations, sur les plans stratégique et opérationnel. Bien que des bénéfices concrets aient déjà été atteints en 2002, je crois que, sur le plan des opérations, le plein potentiel de la fusion ne pourra être concrétisé avant la réalisation de certains grands dossiers, notamment l'harmonisation des conventions collectives, de la réglementation, des services offerts et de leur tarification.

2.34. J'ai souligné à la Direction générale l'importance de maintenir des objectifs élevés en matière d'amélioration des processus, des systèmes et de l'organisation, et de mettre en place une stratégie de gestion des bénéfices.

SOMMAIRE DES PROJETS DE VÉRIFICATION D'OPTIMISATION

2.35. Plus d'un an après le début de la Ville de Québec, le processus de transition figure toujours parmi la liste des projets prioritaires de l'organisation. En raison des impacts importants qu'aura ce processus sur la capacité de la Ville à gérer ses ressources de façon économique, efficiente et efficace lors des prochaines années, je souhaite y apporter une attention particulière au cours des mois à venir. Pour ce faire, je réaliserai des projets de vérification d'optimisation dans les secteurs suivants :

- la gestion du changement organisationnel et l'affectation des ressources;
- la mise en place des arrondissements;
- la pérennité des infrastructures;
- l'évolution des services offerts, l'optimisation des opérations et la gestion des bénéfices.

2.36. Les résultats de ces travaux feront potentiellement l'objet de rapports au conseil municipal.

COMMENTAIRES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE

Les résultats de mes travaux de vérification sur les processus d'implantation de la Ville nouvelle furent communiqués et discutés avec la Direction générale. Celle-ci m'a informé qu'elle n'avait pas de commentaires supplémentaires à formuler.

CHAPITRE

3

Délégation du pouvoir de dépenser et de contracter

INTRODUCTION

3.1. En vertu de l'article 33 de la Charte de la Ville de Québec (L.R.Q, chapitre C-11.5), le comité exécutif peut adopter un règlement intérieur pour prévoir la délégation d'un pouvoir que la Charte, une autre loi, un décret ou un règlement lui confère, à un fonctionnaire ou employé de la Ville et fixer les conditions et les modalités du pouvoir ainsi délégué.

3.2. L'article 114 de la Charte et l'article 477.2 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19) accordent également aux conseils d'arrondissement le droit de déléguer à tout fonctionnaire ou employé de la Ville qui leur est affecté, l'exercice de cette compétence en matière d'approbation de dépenses, de signature de contrats et de gestion du personnel et de fixer par un règlement intérieur les conditions et les modalités du pouvoir ainsi délégué.

3.3. Au cours de l'année 2002, le comité exécutif et les conseils d'arrondissement se sont prévalus de ces prérogatives et ont adopté des règlements intérieurs sur la délégation du pouvoir de dépenser et de contracter. Les dispositions de ces règlements furent reconduites dans les systèmes financiers de la Ville, notamment au niveau des pouvoirs d'autorisation de dépenser.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

3.4. En vertu des dispositions de l'article 107.1 et suivants de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19), je me suis assuré que les règlements du pouvoir de dépenser et de contracter émis par le comité exécutif et les conseils d'arrondissement sont bien reflétés dans les processus d'autorisation des systèmes financiers de la Ville. Mes travaux de vérification furent réalisés en septembre 2002.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

3.5. Dans l'ensemble, mes travaux de vérification démontrent que les règlements du pouvoir de dépenser et de contracter sont bien reflétés dans les processus d'autorisation des systèmes financiers de la Ville. Toutefois, j'ai relevé quelques déficiences, notamment sur la titularisation des employés autorisés à dépenser et à contracter, sur des limites d'autorisation inférieures à celles fixées par les règlements, sur des pouvoirs d'autorisation plus englobants que ceux prévus dans les règlements et sur la mise à jour des autorisations accordées, autant dans les systèmes financiers que dans les règlements de délégation. Enfin, les limites d'autorisation ne sont pas exprimées de façon uniforme à l'intérieur même des règlements de délégation, et leur reconduction dans le processus d'autorisation des systèmes financiers prête parfois à confusion.

Titularisation des employés autorisés à dépenser et à contracter

3.6. Les pouvoirs d'autorisation accordés par les règlements de délégation varient en fonction de la titularisation des employés. Des employés se sont vu attribuer des limites d'autorisation correspondant à une titularisation différente du titre de l'emploi occupé.

Limites d'autorisation non conformes

3.7. Les systèmes financiers permettent à certains employés d'autoriser des dépenses inférieures aux limites fixées dans les règlements de délégation. Cette inadéquation empêche des employés d'autoriser des niveaux de dépense auxquels ils ont droit.

Pouvoirs d'autorisation plus étendus que ceux prévus dans la délégation

3.8. Les systèmes financiers incluent dans un même bloc d'autorisation, diverses natures de dépenses incluant les dépenses de location et d'acquisition d'immeubles. Pourtant, les règlements de délégation accordent des pouvoirs spécifiques de délégation à l'endroit des dépenses de location d'immeubles. De plus, le pouvoir d'acquérir des immeubles d'une valeur inférieure à 100 000 \$, est un pouvoir qui est accordé au comité exécutif par l'article 31 de la Charte de la Ville de Québec.

Mise à jour des autorisations accordées.

3.9. Plusieurs employés peuvent toujours autoriser des dépenses alors qu'ils ont quitté la Ville ou ont été affectés à d'autres fonctions.

Définition des limites d'autorisation

3.10. Les systèmes financiers et les règlements de dépenser et de contracter adoptés par la Ville et les conseils d'arrondissement n'expriment pas de façon uniforme les limites d'autorisation de dépenses. Dans les systèmes financiers, les limites d'autorisation sont toujours exprimées de façon inclusive alors que dans les règlements, il est mentionné qu'un employé peut autoriser jusqu'à tel montant, de zéro à tel montant de dépenses, ou de zéro à moins de tel montant.

RECOMMANDATIONS

3.11. Afin de contrer les déficiences que j'ai relevées au cours de ma vérification, je recommande à la Ville et aux conseils d'arrondissement d'apporter plus de rigueur dans la désignation des titres des fonctions des employés à qui sont attribués des pouvoirs d'autorisation de dépenser et de contracter, de leurs limites d'autorisation et des natures de dépenses sur lesquelles ils peuvent avoir autorité. De plus, une mise à jour plus fréquente des autorisations accordées doit être effectuée.

3.12. Il serait approprié d'exprimer les limites d'autorisation d'une façon uniforme autant dans le libellé des règlements de délégation de pouvoirs que dans les processus d'autorisation des systèmes financiers, ces derniers devant correspondre exactement aux limites des montants spécifiés dans les règlements concernés.

3.13. Je recommande également d'examiner attentivement les blocs de natures de dépenses, afin de s'assurer que chacune des natures à l'intérieur de ces blocs puisse bénéficier du même niveau de délégation.

**COMMENTAIRES DU GESTIONNAIRE,
EN DATE DU 17 FÉVRIER 2003 :**

« Titularisation des employés autorisés à dépenser et à contracter

Cette situation est due au grand nombre de titres des employés en usage suite aux fusions municipales. Le problème tendra à se résorber de lui-même au fur et à mesure que l'harmonisation des conventions collectives et par conséquent des titres de postes se réaliseront. Néanmoins on peut constater que les limites d'autorisation attribuées aux employés correspondent en général aux tâches et responsabilités de l'emploi occupé.

Limites d'autorisation non conformes

Le fait d'être plus contraignant que le règlement ne le permet, ne devrait pas causer de problème particulier. Au contraire, les intérêts de la Ville sont d'autant plus protégés. Les cas recensés seront néanmoins corrigés en concordance avec le règlement.

Pouvoirs d'autorisation plus étendus que ceux prévus dans la délégation

Dans la mesure de la disponibilité des ressources financières et humaines, cette situation pourra être corrigée.

Mise à jour des autorisations accordées

Une mise à jour des noms indiqués dans la liste nominative est en cours actuellement. Une refonte de cette liste en liste « fonctionnelle » est également à l'étude. Cet exercice fera en sorte qu'à terme, le règlement fera non pas référence à une liste d'individus mais bien à une liste de fonctions par service pour lesquelles un certain montant de délégation leur sera attribué. Cette façon de procéder diminuera de façon considérable les besoins de mise à jour de la liste et en rendra le processus plus rapide.

Définition des limites d'autorisation

Dans la mesure de la disponibilité des ressources financières et humaines, cette situation sera corrigée. »

CHAPITRE

4

Société de transport de Québec (Réseau de transport de la Capitale)

4.1. Les mesures touchant la réorganisation territoriale municipale furent accompagnées par la création de nouvelles sociétés de transport en commun qui prirent effet le 31 décembre 2001. Ainsi, la Société de transport de la Communauté urbaine de Québec fut remplacée par la Société de transport de Québec, communément appelée *Réseau de transport de la Capitale* (RTC).

4.2. Étant donné que le conseil municipal nomme la totalité des administrateurs de la Société de transport de Québec, j'en deviens le vérificateur.

4.3. Tout comme à la Ville, la vérification des comptes et affaires du RTC comporte, dans la mesure que je juge appropriée, 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.

4.4. Afin d'exercer mon mandat de vérification envers le RTC, j'y réaliserai une vérification d'optimisation des ressources au cours de l'année 2003. Je commencerai par établir une banque de projets de vérification selon la méthodologie de l'analyse et de l'évaluation des risques. Par la suite, un de ces projets sera choisi pour une vérification d'optimisation. Les résultats de ces travaux feront potentiellement l'objet du tome II de mon rapport annuel 2002 au conseil municipal.

ANNEXE

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

IV.1 — Vérificateur général

Art. 107.1. Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général.

Art. 107.2. Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat de 7 ans. Ce mandat ne peut être renouvelé.

Art. 107.3. Ne peut agir comme vérificateur général :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° l'associé d'un membre visé au paragraphe 1°;
- 3° une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7.

[Divulcation de conflits d'intérêt]. — Le vérificateur général doit divulguer, dans tout rapport qu'il produit, une situation susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction.

Art. 107.4. En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit :

- 1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer;
- 2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.

Art. 107.5. Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.

[Crédits prévus au budget pour les dépenses]. — Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient en multipliant le total des autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement par :

- 1° 0,17 % dans le cas où le total de ces crédits est de moins de 100 000 000 \$;
- 2° 0,16 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 100 000 000 \$ et de moins de 200 000 000 \$;
- 3° 0,15 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 200 000 000 \$ et de moins de 400 000 000 \$;
- 4° 0,14 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 400 000 000 \$ et de moins de 600 000 000 \$;
- 5° 0,13 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 600 000 000 \$ et de moins de 800 000 000 \$;
- 6° 0,12 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 800 000 000 \$ et de moins de 1 000 000 000 \$;
- 7° 0,11 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 1 000 000 000 \$.

[Dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production]. — Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50 % seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.

Art. 107.6. Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.

Art. 107.7. Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :

- 1° de la municipalité;
- 2° de toute personne morale dont la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration.

Art. 107.8. La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

[Restriction]. — Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7.

[Pouvoirs]. — Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :

- 1° de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;
- 2° d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.

Art. 107.9. Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.

[Copie au vérificateur général]. — Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :

- 1° des états financiers annuels de cette personne morale;
- 2° de son rapport sur ces états;
- 3° de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

[Divulgation de renseignements]. — Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :

- 1° mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats;
- 2° fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

[Renseignements insuffisants]. — Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième alinéa sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

Art. 107.10. Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, relativement à son utilisation.

[Obligation]. — La municipalité et la personne qui a bénéficié de l'aide sont tenues de fournir ou de mettre à la disposition du vérificateur général les comptes ou les documents que ce dernier juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions.

[Pouvoir du vérificateur général]. — Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

Art. 107.11. Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

Art. 107.12. Le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.

Art. 107.13. Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au conseil un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner concernant, notamment :

- 1° le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;
- 2° le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;
- 3° le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;
- 4° la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;
- 5° le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;
- 6° l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficience;
- 7° la mise en oeuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

[Constatations ou recommandations]. — Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au conseil un rapport faisant état des constatations ou recommandations qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil avant la remise de son rapport annuel.

Art. 107.14. Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité et de l'état établissant le taux global de taxation.

[Rapport au trésorier]. — Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier au plus tard le 31 mars, le vérificateur général déclare notamment si :

- 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant à cette date;
- 2° le taux global de taxation a été établi conformément au règlement adopté en vertu de l'article 262 de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., c. F-2.1).

Art. 107.15. Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.

[Contenu]. — Dans ce rapport, il déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement leur situation financière et le résultat de leurs opérations à la fin de leur exercice financier.

Art. 107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

[Immunité]. — Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

[Immunité]. — 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.

[Clause privative]. — Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile (L.R.Q., c. C-25) ou recours extraordinaire au sens de ce code ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

[Primauté]. — Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

Art. 107.17. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.

V — Vérificateur externe

Art. 108. Au cours de la période allant du 1er décembre au 15 avril, le conseil nomme un vérificateur externe pour l'exercice débutant durant cette période. Si, le 15 avril, la nomination n'a pas eu lieu, le vérificateur externe pour l'exercice précédent reste en fonction.

[Terme du mandat]. — Dans le cas d'une municipalité locale de 100 000 habitants ou plus, le vérificateur externe est nommé pour un mandat de trois ans. À la fin de son mandat, il demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.

Information au ministre. — Le greffier doit, si le vérificateur externe nommé pour un exercice n'est pas celui qui a été en fonction pour l'exercice précédent, indiquer au ministre des Affaires municipales et de la Métropole le nom du nouveau vérificateur externe le plus tôt possible après la nomination de ce dernier.

Art. 108.1. Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance à la première séance qui suit.

Art. 108.2. Sous réserve de l'article 108.2.1, le vérificateur externe doit vérifier, pour l'exercice pour lequel il a été nommé, les états financiers, l'état établissant le taux global de taxation et tout autre document que détermine le ministre des Affaires municipales et de la Métropole par règlement publié à la Gazette officielle du Québec.

Rapport au conseil. — Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans son rapport, il déclare, entre autres, si :

- 1° les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date;
- 2° le taux global de taxation a été établi conformément aux règlements adoptés en vertu de l'article 262 de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., c. F-2.1).

Art. 108.2.1. Dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants et plus, le vérificateur externe doit vérifier pour chaque exercice pour lequel il a été nommé :

- 1° les comptes relatifs au vérificateur général;
- 2° les états financiers de la municipalité et tout document que détermine le ministre des Affaires municipales et de la Métropole par règlement publié à la Gazette officielle du Québec.

Annexe

[Rapport au conseil]. — Il fait rapport de sa vérification au conseil. Dans le rapport traitant des états financiers, il déclare entre autres si ces derniers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date.

Art. 108.3. Le vérificateur externe doit transmettre au trésorier au plus tard le 31 mars suivant l'expiration de l'exercice financier pour lequel il a été nommé le rapport prévu à l'article 108.2 ou, selon le cas, celui prévu au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 108.2.1.

[Transmission au conseil]. — Le rapport prévu au paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 108.2.1 doit être transmis au conseil à la date qu'il détermine.

Art. 108.4. Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.

Art. 108.4.1. Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.

Art. 108.4.2. Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7.

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.

[Gestionnaire]. — Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil.