

POUR L'EXERCICE FINANCIER TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2003



Vérificateur général

Le 31 août 2004

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 Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003.

Ledit rapport inclut également le rapport du vérificateur externe sur la vérification des comptes relatifs au vérificateur général.

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

Le vérificateur général de la Ville de Québec,

Lambert Légaré, FCA

p.j.

Introduction

Les dispositions de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19) sur le vérificateur général, obligent 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 Rapport du vérificateur général pour l'année 2003.

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

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

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

Dans les pages qui suivent, le vérificateur général expose les résultats des mandats de vérification qu'il a réalisés au cours de son cycle de vérification qui a débuté en septembre 2003 et qui prend fin en août 2004.

La première partie du rapport fait état d'observations émises par le vérificateur général sur la planification stratégique de la Ville de Québec, ainsi que sur la reddition de comptes en matière financière.



La deuxième partie du rapport du vérificateur général porte sur les résultats de ses vérifications d'optimisation des ressources. Elle traite du rôle d'évaluation foncière, de la gestion de la dette et de la trésorerie, des autres revenus de sources locales et des transferts. Elle porte également sur la gestion de la relève des ressources humaines et de leur mobilisation, ainsi que sur un projet de développement d'un système intégré de gestion des dossiers de la Cour municipale.

La troisième partie fait état des vérifications de conformité, notamment sur l'établissement du taux global de taxation.

La quatrième partie porte sur les résultats des vérifications des états financiers de la Ville et de ceux des organismes qui font partie de l'univers de vérification du vérificateur général et sur les contrôles du système informatique de la paie.

La cinquième partie traite du suivi exercé par le vérificateur général sur des recommandations émises dans ses rapports précédents.

Dans la sixième partie, le vérificateur général rend compte de ses activités et donne les résultats de la vérification de ses comptes par le vérificateur externe chargé de les examiner.

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

En annexes, 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, ainsi que les dispositions de la résolution du conseil de la Ville de Québec sur le comité de vérification.

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

Table des matières

			PAGE
I.	OB	SERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	9
II.	VÉ	RIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES	
	1.	Rôle d'évaluation foncière	27
	2.	Gestion de la dette et de la trésorerie	57
	3.	Gestion des autres revenus de sources locales et des transferts	67
	4.	Mobilisation des ressources humaines	81
	5.	Gestion de la relève des ressources humaines	99
	6.	Développement d'un système intégré de gestion des dossiers de la Cour municipale	113
III.	VÉ	RIFICATION DE CONFORMITÉ	
	7.	Taux global de taxation	121
	8.	Autres vérifications	125
IV.	VÉ	RIFICATION FINANCIÈRE	
	9.	États financiers de la Ville et de ses organismes	131
	10.	Système informatique de la paie	135
v.	SUI	IVI DES RECOMMANDATIONS	
	11.	Gestion des activités de loisirs	145
	12.	Gestion des bibliothèques	153
VI.	RA	PPORT D'ACTIVITÉS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	
	13.	Rapport d'activités du vérificateur général	161



PAGE

ANNEXE I	Dispositions de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19) sur le vérificateur général et sur le vérificateur externe	173
ANNEXE II	Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification (CV-2003-0407)	183

PARTIE



OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2003

Observations du vérificateur général

INTRODUCTION

J'ai examiné certains documents produits par la Ville qui ont une grande importance pour son avenir. L'un d'eux est le plan stratégique intitulé « *Une vision pour Québec : L'avenir maintenant* » adopté par le conseil le 16 décembre dernier. Les autres documents ont trait aux pratiques de reddition de comptes de l'Administration à l'intention des élus.

Voici les observations que m'a inspirées la lecture de ces documents. Je présenterai tout d'abord quelques considérations sur la planification stratégique, son processus de réalisation et les facteurs propres à en assurer le succès. J'établirai ensuite certains constats découlant de mon analyse du plan stratégique. Par la suite, je traiterai d'un élément déterminant du plan, la mesure de la performance. Finalement, j'émettrai quelques commentaires sur des pratiques de reddition de comptes utilisées par l'Administration. Vu l'importance de ces sujets, je me propose d'y revenir directement ou indirectement dans mes rapports ultérieurs.

LE PLAN STRATÉGIQUE 2004-2008

Le plan stratégique de Québec « *Une vision pour Québec : L'avenir maintenant* » comprend la vision de la Ville à l'horizon 2020, sa mission, ses valeurs fondamentales, les principes de base de sa gestion, ses orientations ainsi que les actions à entreprendre, regroupées autour de trois thèmes : la vitalité de la communauté, des milieux de vie de qualité et une organisation municipale performante.

Le délai imparti par la Charte de la Ville de Québec (L.R.Q., chapitre C-11.5) pour la production de la planification stratégique était relativement court. En effet, la Ville devait la produire au plus tard le 31 décembre 2003.

Éléments importants d'une planification stratégique

La planification stratégique est reconnue comme l'une des opérations de gestion les plus importantes. À ce titre, les administrations doivent prendre le temps de la faire et surtout de la bien faire. En effet, cet exercice oblige les administrations à réfléchir sur leur situation et à effectuer des choix après avoir soupesé les avantages et les inconvénients des différentes options de développement qui s'offrent à elles. Il conduit l'administration à se donner des orientations et des priorités d'action en tenant compte des ressources dont elle dispose. De nombreux auteurs considèrent cette opération d'une importance capitale parce qu'elle conduit l'organisation à déterminer ce qu'elle sera à l'avenir, ce qu'elle fera, qui aura la responsabilité de le faire et comment, et par le fait même, à se donner un cadre pour contrôler et évaluer ses activités.

En ce qui concerne les villes, l'élaboration d'une planification stratégique et sa réalisation devraient normalement comporter les étapes suivantes :

- l'analyse de l'environnement de la ville pour dégager le contexte dans lequel elle évolue ainsi que les perspectives d'avenir :
 - environnement externe général, qui concerne l'ensemble des municipalités, par exemple les grandes tendances économiques, démographiques, culturelles, sociales, politiques, etc.;
 - environnement externe particulier à la ville, comme l'étude des besoins des citoyens, des groupes communautaires, des entreprises, etc.;
 - environnement interne de la ville pour dégager sa problématique propre et ainsi alimenter ses décisions en matière d'orientations et d'actions;
- l'élaboration d'une vision, la révision de sa mission, l'établissement d'orientations stratégiques et d'objectifs à long terme;
- l'élaboration des plans d'action des unités administratives : objectifs spécifiques, programmation des activités, indicateurs de performance, etc.;
- la mise en œuvre du plan;
- l'évaluation et le suivi du plan.

La planification stratégique est une opération qui touche l'organisation dans tous ses aspects. Voilà pourquoi elle doit permettre l'arrimage de tous les niveaux de gestion : la haute direction, la gestion intermédiaire et les gestionnaires de terrain. Comme ces niveaux sont interdépendants, leur arrimage est primordial pour que la planification stratégique soit profitable à l'organisation.

Cependant, il ne suffit pas de préparer un plan stratégique. Il faut, ultimement, que son contenu s'intègre dans la gestion de la Ville à tous les niveaux. Les recherches ont mis en lumière plusieurs conditions favorisant le succès d'une planification stratégique. Aux fins de mon analyse, j'en ai retenu quatre qui m'apparaissent primordiales :

- l'analyse de l'environnement externe et interne est le point de départ de l'opération. Sa qualité est un facteur déterminant du succès ou de l'échec de la planification stratégique. Cette analyse établit en effet les assises sur lesquelles reposeront les décisions retenues dans le plan;
- un plan stratégique réussi s'insère dans la gestion. On doit constamment s'y référer, pour établir les priorités en matière d'allocation des ressources financières, par exemple, ou pour toute autre question. Il doit servir à encadrer la prise de décision à tous les niveaux, pour déterminer les résultats attendus des employés



notamment. Il doit également servir de cadre de référence pour la reddition de comptes. Cela ne peut se réaliser que si la haute direction a fait preuve du leadership approprié tout au long de l'opération;

- un autre facteur de succès incontournable est la participation de tous les niveaux de l'organisation à l'opération. En effet, le plan doit épouser le plus possible la réalité de l'organisation. Il est donc réducteur de s'appuyer sur la perception d'un seul groupe dans l'organisation, car elle ne peut être que parcellaire, étant tributaire de la place que chacun occupe. La mise en commun des diverses opinions procurera une connaissance plus riche et plus juste de la réalité de l'organisation. La participation de tous favorise l'adhésion des employés à l'égard de la réussite de l'opération et de l'intégration de la planification stratégique dans la gestion;
- un dernier facteur de succès est le caractère concret du plan, car il permet de conduire à des actions mesurables.

Mes réflexions sur le plan stratégique de la Ville de Québec

J'aborderai dans un premier temps quelques points d'ordre général pour ensuite examiner le plan stratégique sous l'angle des quatre conditions de succès exposées précédemment.

Une vision 2020 intéressante et des valeurs à préciser et à enrichir

La structure du plan stratégique est intéressante. La vision de la Ville à l'horizon 2020 qui y est présentée est stimulante et porteuse d'images fortes et crédibles quant à l'avenir souhaité pour la Ville.

On insiste ensuite sur les éléments fondamentaux de la mission de la Ville, les valeurs que celle-ci privilégie et les principes d'intervention qui guident ses orientations et ses actions. Les valeurs retenues sont les suivantes :

- la Ville est au service et à l'écoute de ses citoyens et citoyennes;
- la Ville vise à fournir des services de la plus haute qualité possible au meilleur coût possible;
- le personnel municipal est la principale ressource de la Ville;
- les gestionnaires municipaux font preuve d'intégrité, d'authenticité, d'un sens développé de la communication et d'ouverture d'esprit;
- les services communs et les arrondissements travaillent en synergie pour livrer les services;

- la recherche de l'équité, la quête de l'excellence et la transparence marquent les décisions et les actions des membres du conseil de Ville;
- la gestion est axée sur les résultats.

Ces valeurs fondamentales ne manqueront pas de conditionner les comportements de tous les acteurs de la Ville pour autant que la direction exerce un leadership en conséquence. Je ne peux qu'y applaudir, notamment quand il s'agit d'être à l'écoute des citoyens, de tendre à fournir des services de qualité au meilleur coût possible ou bien d'adopter une gestion axée sur les résultats.

Toutefois, voici quelques commentaires relativement aux valeurs préconisées. Pourquoi l'énoncé se rapportant à l'intégrité, à l'authenticité, au sens de la communication et à l'ouverture d'esprit se limite-t-il aux seuls gestionnaires? Les employés, qui sont pour une bonne part en relation directe avec les citoyens, doivent y adhérer également.

Les valeurs émergeant du nouveau management public telles qu'un style de leadership participatif, une capacité d'écoute dans ses rapports avec les employés, le tutorat, etc. pourraient être prises en compte.

Un thème à préciser pour les arrondissements

Le plan est articulé autour de trois thèmes et de sept enjeux :

- La vitalité de la communauté
 - Enjeu 1 : la croissance, la diversité et la cohésion de la population
 - Enjeu 2 : le développement de l'économie et de l'emploi
- Des milieux de vie de qualité
 - Enjeu 3: une capitale exemplaire en environnement
 - Enjeu 4 : la consolidation du territoire urbain
- Une organisation municipale performante
 - Enjeu 5 : une offre de services axée sur les citoyens et citoyennes
 - Enjeu 6 : des services de qualité livrés avec compétence au meilleur coût possible
 - Enjeu 7 : l'amélioration de la fiscalité

Chaque enjeu est assorti d'un diagnostic posé en 2003 et comprenant des éléments de perspective et des problématiques ainsi que les conséquences qui s'en dégagent. Les orientations à long terme qui en découlent, soit au-delà de 2008, les orientations



et les pistes d'action à moyen terme, c'est-à-dire d'ici 2008, en font partie également. Le document se termine par la présentation du suivi du plan stratégique prévu par la direction.

On présente les liens entre le plan stratégique et la réalité des arrondissements relativement aux deux premiers thèmes, mais pas au troisième. Voilà qui me laisse perplexe. Le fait de ne pas traiter le thème « *Une organisation municipale performante* » à l'échelle des arrondissements est étonnant et d'autant plus déplorable que les services de proximité relèvent de ces derniers et que ce sont ces services qui sont le plus près des citoyens. Il faut espérer que cette lacune sera comblée dans une version ultérieure du plan.

Des pistes d'action manquantes

Toujours en ce qui concerne le troisième thème, l'enjeu intitulé « Des services de qualité livrés avec compétence au meilleur coût possible », comporte trois éléments importants pour l'amélioration de la performance : qualité des services, compétence et coût. La qualité et le coût sont bien traités par la suite, mais tel n'est pas le cas pour la compétence. La compétence renvoie à la qualification du personnel pour l'accomplissement de ses tâches. Dans quelle mesure, les employés ont-ils les compétences spécifiques requises pour occuper leur poste? Comme la Ville a seulement deux ans et que les employés œuvrent depuis peu dans un contexte différent, sinon dans de nouvelles fonctions, il serait normal qu'un certain nombre d'entre eux, si compétents soient-ils, aient à s'adapter à de nouvelles façons de travailler et à recevoir de la formation. Or il n'est pas fait mention de ces éléments de problématique dans le diagnostic ni par conséquent dans l'orientation à long terme. Aucune piste d'action ne se réfère donc à la compétence qui est pourtant nommément incluse dans l'enjeu.

Une orientation à long terme pour un objectif à court terme

De plus, toujours pour le même enjeu, « Des services de qualité livrés avec compétence au meilleur coût possible », on retrouve l'orientation à long terme suivante : « Confier aux arrondissements la responsabilité ainsi que les ressources humaines, financières et matérielles nécessaires pour l'organisation et la prestation des services de proximité ». Ce travail doit être fait au moment du transfert de responsabilités. Par conséquent, il est étonnant que l'on en fasse une orientation à long terme. Cette orientation devrait être déjà réalisée ou, sinon, en voie de l'être.

Une orientation sans pistes d'action

Une orientation ne comporte pas de pistes d'action sans que cela soit expliqué dans le document. Pour le thème « *Une organisation municipale performante* », à l'enjeu

« Une offre de services axée sur les citoyens et citoyennes », on énonce une orientation très importante, à savoir identifier les services municipaux de base à offrir sur tout le territoire de la Ville. On comprend mal que cette orientation, qui est pourtant tout un programme, ne donne lieu à aucune piste d'action. Pourquoi? Le document est muet sur la question.

Un plan à terminer

À la lecture du plan, j'ai constaté que celui-ci ne comprend pas la planification du niveau de gestion opérationnel. En effet, le document nous indique que les gestionnaires des unités opérationnelles devront détailler les résultats du plan, établir des plans d'action, définir des produits spécifiques et élaborer des indicateurs de performance. On nous indique que ces activités se feront dans le cadre du suivi du plan.

Le plan ne doit pas concerner que l'organisation en général, il doit couvrir également les activités des unités. En effet, les orientations sont décidées par la haute direction puis, les gestionnaires intermédiaires et opérationnels interviennent en les matérialisant dans leurs activités pour ainsi répercuter leurs effets sur les services aux citoyens. Il reste un travail très important à effectuer pour compléter le plan.

Le plan : une référence

Une des principales conditions de réussite du plan est le leadership de la direction qui doit toutefois laisser une place importante à la contribution de l'ensemble des acteurs de la Ville. Ce leadership s'exerce de plusieurs façons.

Les plans stratégiques qui ont été fructueux, étaient le fait de dirigeants qui y croyaient, qui en faisaient une affaire personnelle et le faisaient savoir dans toute l'organisation. Le succès de l'opération implique également que la direction communique son ardeur à tous les gestionnaires. Plus important encore : le plan doit encadrer la prise de décision à tous les niveaux. Il doit être la référence pour l'établissement de priorités en ce qui concerne les besoins en ressources humaines, financières, matérielles et techniques. Il doit servir à l'assignation des résultats attendus des gestionnaires et des employés de tous les niveaux de l'organisation et à la reddition de comptes par ces derniers.

Il est trop tôt pour tirer des conclusions sur chacun de ces sujets, mais les gestes faits jusqu'à maintenant vont dans la bonne direction. Par exemple, la journée de réflexion organisée pour les gestionnaires, et au cours de laquelle les directeurs généraux adjoints ont présenté ce qu'ils feront dans leur unité pour réaliser le plan, était une excellente initiative. Il faudra que les gestionnaires fassent de même avec



leurs employés et les impliquent dans la dernière étape de l'élaboration du plan. Cette circulation de l'information est très importante car elle permet une compréhension commune des orientations adoptées.

Un autre point positif est la création d'un comité de suivi du plan et la reddition de comptes annuelle de la Direction générale sur la réalisation des orientations.

Du général au particulier : du non mesurable au mesurable

Pour que le plan ne demeure pas un recueil de vœux pieux sans lendemain, il doit être concret. Comme nous l'avons dit précédemment, il faut procéder du général au particulier pour passer des orientations à l'action. On s'attend également à ce que les pistes d'action soient plus facilement mesurables que les orientations. Lorsqu'on présente des pistes d'action, il faut les formuler d'une façon suffisamment concrète pour que le personnel des unités puisse y raccrocher ses objectifs et ses plans d'action. Cette formulation va permettre de mesurer le succès ou l'échec du plan dans les unités.

À la lecture du plan, j'ai constaté que la formulation des pistes d'action était inégalement concrète. En effet, si certaines pistes d'action sont formulées avec beaucoup de clarté, d'autres sont floues. D'aucunes vont même jusqu'à répéter presque textuellement l'énoncé de l'orientation.

Voici un bel exemple de pistes d'action concrètes : pour le thème « Des milieux de vie de qualité » et l'enjeu « Une capitale exemplaire en environnement », le plan propose une orientation qui est de mettre en valeur les plans d'eau, les boisés et les milieux naturels. Les pistes d'action pour matérialiser cette orientation sont très concrètes :

- aménager le littoral du fleuve Saint-Laurent, du marais Léon-Provancher à la chute Montmorency;
- préserver et requalifier des plans d'eau tels que le lac Saint-Augustin, le lac Laberge, le lac Saint-Charles et les rivières du territoire;
- assainir les eaux de la rivière Saint-Charles et restaurer ses berges;
- préserver et mettre en valeur les grands boisés tel que le Mont-Bélair et la forêt urbaine:
- mettre en œuvre une gestion intégrée par bassin versant des rivières sur le territoire de la Ville.

Je vous présente maintenant un exemple où les pistes d'action sont loin d'être claires. Toujours pour le thème « *Des milieux de vie de qualité* » et l'enjeu « *La consolida*-

tion du territoire urbain », le plan propose une orientation qui est d'intensifier la revitalisation urbaine. La première piste d'action est de procéder à la revitalisation de secteurs stratégiques dans les différents arrondissements. J'aurais aimé que l'on indique les secteurs à revitaliser. Un autre exemple est l'orientation qui consiste à mettre en place un réseau structurant de transport en commun et à moderniser le système actuel. La première piste d'action est de mettre en place un réseau structurant et attrayant de transport en commun. Cette piste d'action ne permet pas de concrétiser l'orientation.

Pour le troisième thème, « *Une organisation municipale performante* », à l'enjeu « *L'amélioration de la fiscalité* », le plan donne l'orientation à long terme suivante : « *dégager une marge de manœuvre pour réaliser les priorités retenues par la Ville de Québec par une rationalisation des activités et une diversification des revenus municipaux* ». Si l'objectif de rationalisation budgétaire est clair, les orientations et les pistes d'action d'ici 2008 ne font guère référence à une rationalisation budgétaire concrète.

J'ai approfondi ce thème en abordant la politique d'endettement de la Ville et le contenu que l'on devrait y trouver. Les résultats de mon analyse se retrouvent au chapitre 2.



LA PERFORMANCE D'UNE ORGANISATION MUNICIPALE

Au regard du thème « *Une organisation municipale performante* » de son plan stratégique, la Ville s'est donné comme orientation d'améliorer, de façon continue, l'efficience de la prestation des services. Elle souhaite, en somme, prendre acte des lacunes de sa gestion et les corriger. Cela implique qu'elle mesure la qualité du travail accompli et l'effet de ses efforts sur le bien-être de la communauté. Un bon système de mesure de la performance doit permettre de répondre aux questions suivantes :

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

L'Administration devra donner des réponses à ces questions dans un rapport de performance qu'elle remettra aux membres du conseil municipal.

La mesure de la performance dans le secteur public est un concept en pleine évolution. La Fondation canadienne de la vérification intégrée (FCVI), dans le cadre de son programme de recherche et de développement sur la mesure de la performance, « *Ouvrir le dialogue entre l'État et les citoyens* », a élaboré des outils permettant aux administrations publiques de produire des rapports plus rigoureux sur leur performance. S'inspirant des meilleures pratiques de diffusion de l'information sur la performance, la FCVI a établi neuf principes visant à produire une information qui soit plus globale et par le fait même moins cloisonnée. Selon la FCVI, au fur et à mesure que ces principes seront adoptés, la publication d'une information ciblée et complète conduira à une meilleure reddition de comptes dans les administrations publiques.

La Ville devrait s'inspirer de ces principes pour l'élaboration de ses rapports de performance. D'ailleurs, plusieurs provinces s'y sont référées pour orienter leurs actions en matière de mesure de la performance, notamment le Gouvernement du Québec, qui a été l'un des premiers à le faire.

LA REDDITION DE COMPTES DE L'ADMINISTRATION

Les élus sont en droit d'obtenir une reddition de comptes appropriée de l'Administration. En effet, notre démocratie s'appuie sur l'élection par les citoyens de représentants mandatés pour gérer en leur nom les biens et services de leur collectivité. Ces derniers doivent déléguer la gestion des fonds à l'Administration. Pour apprécier le travail de l'Administration, les élus doivent exiger que celle-ci s'explique sur la façon dont elle gère ces fonds et sur les initiatives qu'elle prend. La reddition de comptes est indissociable de l'exercice d'une responsabilité.

Une bonne reddition de comptes doit satisfaire à certaines conditions. D'abord, il va de soi qu'elle doit se faire à tous les niveaux de la chaîne de délégation pour être complète et adéquate. Ensuite, elle doit être obligatoire. Peu nombreux sont en effet les gestionnaires qui rendent des comptes spontanément. Finalement, le cadre et le contenu de la reddition de comptes doivent être rigoureusement circonscrits puisque ce concept peut être très large.

Une reddition de comptes à améliorer

L'étude des pratiques de reddition de comptes de la Ville m'a permis de constater que l'Administration informe le conseil et la population sur différents sujets. De plus, les règles de fonctionnement du conseil permettent aussi à l'Administration de s'expliquer. Voyons d'un peu plus près comment ces pratiques contribuent à la reddition de comptes par l'Administration.

Plusieurs situations amènent l'Administration à rendre compte de ses actions sans pour autant que l'on puisse prétendre à une reddition de comptes organisée et complète à la Ville de Québec. Par exemple, les élus ou l'Administration répondent aux questions des citoyens lors de la période prévue à cet effet aux séances publiques du conseil. Bien que ce soit là un rouage essentiel de l'exercice de la démocratie et qu'il faille donner ce temps aux citoyens, ces occasions ne peuvent contribuer que d'une façon fragmentaire à la reddition de comptes. Souvent, les citoyens se servent de la période de questions pour porter à l'attention de l'Administration des situations particulières qu'ils subissent et qu'ils voudraient voir corriger. Il s'agit généralement de situations intolérables, ou en voie de le devenir, pour qu'un citoyen fasse l'effort de les dénoncer. Autre exemple de reddition de comptes, cette fois envers les élus : l'Administration doit répondre aux questions de ceux-ci lors des séances publiques du conseil.



La Ville produit beaucoup de documents d'information, par exemple des guides d'obtention de services ou un document sur le plan stratégique de la Ville de Québec 2004-2008. Même si certains de ces documents peuvent appuyer la reddition de comptes, ils ne peuvent à eux seuls en tenir lieu.

En juin 2004, Québec a publié le « Rapport annuel 2003 sur la consultation publique de la Ville de Québec ». Ce rapport répertorie les différentes activités de consultation menées auprès des citoyens et rend compte de leur opinion sur les sujets et les projets qui les concernent. On y trouve de nombreux renseignements intéressants comme le nombre de rencontres de consultation, le nombre de participants et des sommaires des résultats de la consultation. Toutefois, on ne nous indique pas en quoi les citoyens ont influencé les décisions de la Ville ou pourquoi celle-ci n'a pas retenu leurs suggestions, le cas échéant. Par exemple au sujet de consultations spécifiques comme la « Politique en matière d'activités physiques, sportives et de plein air » ou la « Politique sur la consultation publique », il aurait été intéressant d'aller au-delà des statistiques de participation pour résumer en quelques phrases les observations des citoyens et, surtout, expliquer comment l'Administration en a tenu compte. Malgré ces faiblesses, la publication de ce rapport est une excellente initiative.

En matière budgétaire et financière, sujet qui m'intéresse plus particulièrement, l'Administration est tenue, la plupart du temps en vertu de la loi, d'informer et de rendre compte dans de nombreuses situations. Ainsi, le budget doit être adopté par le conseil et, tous les trois mois, le trésorier doit faire rapport à celui-ci sur son évolution. Au plus tard le 31 mars suivant la fin de l'année, le trésorier doit présenter au conseil le rapport financier de la Ville qui indique entre autre les fonds perçus et dépensés comparativement au budget. Ce document fait l'objet d'une vérification de ma part. Quant au maire, il doit faire rapport sur la situation financière de la Ville au moins quatre semaines avant le dépôt du budget. Même si ces gestes sont essentiels, ils ne représentent qu'un minimum en matière de reddition de comptes financière. J'estime que l'Administration devrait faire davantage.

Le dernier rapport du maire sur la situation financière de la Ville contenait certes plusieurs éléments intéressants, mais ne peut être considéré comme une reddition de comptes en bonne et due forme. Il serait opportun qu'à l'avenir, l'Administration profite de cette occasion unique pour faire état de façon exhaustive de la performance financière de la Ville. Cela serait d'autant plus important que ce discours est livré à un moment privilégié de l'année où les élus doivent discuter et adopter le budget. Quoi de mieux que de le faire à la lumière de l'exposé détaillé de la situation financière de la ville!

Pour effectuer cette reddition de comptes, l'Administration devrait utiliser le modèle de reddition de comptes conçu par l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et adapté récemment pour les gouvernements municipaux québécois. Ce modèle met l'accent sur trois aspects primordiaux des finances d'un gouvernement : sa viabilité, sa souplesse et sa vulnérabilité. Voici quelques explications sur ces notions et sur les ratios servant à les mesurer.

Le gouvernement est viable lorsqu'il peut maintenir les services qu'il offre et s'acquitter de ses obligations courantes, comme celles qu'il a envers ses créanciers, sans devoir déclarer un déficit et ainsi accroître son endettement. Trois indicateurs de la viabilité financière de la municipalité sont l'importance de l'endettement, l'équilibre budgétaire et la liquidité.

La souplesse, quant à elle, signifie que le gouvernement a une marge de manœuvre lui permettant d'accroître ses ressources financières en vue de faire face à la croissance de ses engagements financiers, la prestation de services additionnels par exemple. Les quatre éléments retenus pour mesurer la souplesse financière de la municipalité sont le fardeau du service de la dette, l'effort fiscal, l'importance des dépenses en immobilisations et l'importance du surplus accumulé.

Pour ce qui est de la vulnérabilité, elle indique le degré de dépendance d'un gouvernement à l'égard des sources de fonds extérieures qu'il ne maîtrise pas. Si le gouvernement reçoit des transferts financiers d'un autre ordre de gouvernement pour couvrir une partie de ses dépenses, il est vulnérable. Si une proportion de ses revenus provient de compensations tenant lieu d'impôt, il l'est également puisqu'il est privé d'une partie de son assiette fiscale. Les deux mesures retenues sont la proportion des revenus de transferts et la proportion des revenus provenant de compensations tenant lieu d'impôt.

Ce tour d'horizon montre qu'il y a des situations où la Ville s'explique, qu'elle diffuse de l'information pouvant alimenter une reddition de comptes, mais que cette dernière n'est pas organisée et systématique par l'Administration à l'endroit des élus. Il est donc primordial que la Ville adopte une politique à cet égard. Celle-ci déterminerait notamment les objectifs de la reddition, ce sur quoi elle doit porter, à qui elle s'adresse, qui doit rendre compte, les moyens que l'on se donne pour qu'elle prenne sa place dans la gestion de la Ville.



COMMENTAIRES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE, EN DATE DU 24 AOÛT 2004

« Un thème à préciser pour les arrondissements

Tel que vous le notez, le thème « Une organisation municipale performante » n'a pas été traité dans l'annexe A sur les liens entre le plan stratégique et la réalité des arrondissements. Je vous informe que cette question sera abordée dans le cadre de l'élaboration des plans d'affaires que les services et les arrondissements sont présentement appelés à produire. Les plans d'affaires constituent, avec le plan stratégique et les autres plans et politiques à large portée, l'une des trois composantes du nouveau cadre de gestion de la Ville de Québec.

Des pistes d'action manquantes

La question des compétences fait certes partie de l'enjeu « Des services de qualité livrés avec compétence au meilleur coût possible », comme vous le soulignez. Cette question fait partie des priorités établies par le comité de pilotage de la « démarche d'amélioration de la performance organisationnelle » au chapitre des politiques de ressources humaines à élaborer.

Une orientation à long terme pour un objectif à court terme

Le plan stratégique qualifie l'orientation « Confier aux arrondissements la responsabilité ainsi que les ressources humaines, financières et matérielles nécessaires pour la prestation des services de proximité » d'orientation à long terme. Nous justifions cette qualification par le caractère fondamental de ce choix. Nous avons voulu indiquer de cette manière que ce choix implique une façon de gérer la Ville dont on ne prévoit la remise en question ni à court ni à moyen terme.

Une orientation sans pistes d'action

L'exercice en cours visant à préciser les résultats attendus tant au niveau des orientations qu'à celui des actions corrigera cette situation.

Le plan : une référence

À court terme, trois gestes déjà posés ou prévus contribueront à ce que le plan stratégique constitue une référence tel que vous le souhaitez :

- un rappel aux gestionnaires de référer au plan stratégique dans la préparation de leur budget de fonctionnement 2005 et dans celle du budget d'immobilisations 2005-2007;
- une priorisation des actions qui sera utilisée dans la préparation du budget 2005;
- un rappel aux gestionnaires de tenir compte du plan stratégique dans la rédaction des attentes signifiées à l'intention des gestionnaires sous leur supervision.

Du général au particulier : du non mesurable au mesurable

Les différences que vous constatez dans le degré de précision des actions s'expliquent de deux façons :

- la nécessité de garder une certaine souplesse dans les décisions à prendre compte tenu que toute modification au plan stratégique doit faire appel à un processus d'amendement réglementaire;
- plusieurs précisions souhaitées seront apportées dans le cadre de la préparation du « Plan directeur d'aménagement et de développement » et d'autres plans de développement qui doivent être adoptés à court terme par le conseil municipal. »

PARTIE



VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec -2003



Rôle d'évaluation foncière

Table des matières

	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	31
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	32
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	33
Équilibration du rôle d'évaluation foncière	33
Processus d'évaluation	33
Méthodes d'évaluation	34
Unités de voisinage	35
Mise à jour du rôle d'évaluation foncière	36
Évolution de l'état des permis de construction	37
Intégralité des avis de fin de travaux	39
Inspection des propriétés	39
Tolérance administrative	41
Gestion du Service de l'évaluation	42
Généralités	42
Supervision	43
Système informatique	44
Demandes de révision	45
Indicateurs de performance	45
ANNEXE Indicateurs de performance en évaluation foncière municipale	55

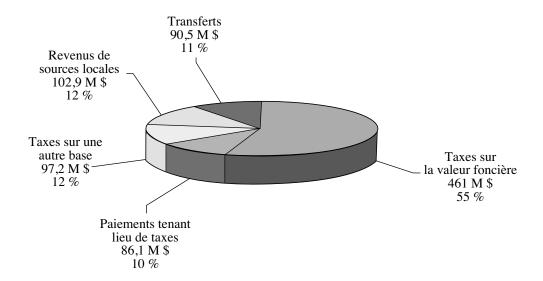
Rôle d'évaluation foncière

VUE D'ENSEMBLE

- 1.1. Pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2003, les revenus de la Ville de Québec totalisent près de 837,7 millions de dollars. Ces revenus tirent leur origine de plusieurs sources dont les taxes foncières, les paiements tenant lieu de taxes des gouvernements du Québec et du Canada, les revenus de sources locales incluant les droits, licences et permis ainsi que les revenus de transferts.
- **1.2.** Les revenus provenant des taxes foncières, des paiements tenant lieu de taxes et d'une partie de la tarification des services s'appuient sur les données versées au rôle d'évaluation foncière. Ces revenus représentent plus de 547 millions de dollars, soit près des deux tiers des revenus totaux de la Ville. Le rôle d'évaluation alimente également les commissions scolaires pour soutenir leur taxation.

GRAPHIQUE 1

REVENUS - EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2003



1.3. Le rôle d'évaluation est l'inventaire de toutes les propriétés d'un territoire, indiquant leur quantité, leurs caractéristiques et leur valeur réelle. Il inclut toutes les propriétés résidentielles, commerciales, industrielles, institutionnelles et agricoles. Le rôle triennal 2004-2006 de la nouvelle Ville de Québec comprend près de 154 000 unités d'évaluation d'une valeur totale de 27,7 milliards de dollars dont 22,2 sont taxables.

- **1.4.** Pour réaliser les activités nécessaires à la confection du rôle d'évaluation et le tenir à jour, la Ville dispose d'un service de l'évaluation qui comprenait 87 personnes en 2003. L'évaluation comme telle des propriétés, l'inspection de bâtiments, la revue des actes de vente et le suivi des demandes de révision administrative constituent les principales activités du Service de l'évaluation.
- **1.5.** Le premier rôle d'évaluation de la nouvelle Ville de Québec a été déposé le 15 septembre 2003. Les valeurs qui y sont inscrites reflètent les conditions du marché au 1^{er} juillet 2002. Elles servent de base pour le calcul des taxes municipales des années 2004, 2005 et 2006.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

- **1.6.** L'examen des différentes activités du Service de l'évaluation de la Ville de Québec vise à s'assurer, dans un premier temps, que le processus de confection du nouveau rôle d'évaluation foncière et sa mise à jour permettent d'inscrire toutes les propriétés présentes sur le territoire de la Ville et d'y consigner des informations exactes et une valeur équitable.
- **1.7.** Dans un deuxième temps, notre vérification vise à s'assurer que les opérations du Service sont organisées avec un souci suffisant de leur efficience et que ce dernier respecte la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., chapitre F-2.1) et les règlements qui en émanent.
- **1.8.** Nous avons recueilli dans le cadre de nos travaux les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance élevé. Notre évaluation est basée sur des critères qui découlent de la *Loi sur la fiscalité municipale*, les règlements afférents et sur des principes de saine gestion. Par ailleurs, un expert en évaluation nous a conseillés au cours de nos travaux.
- **1.9.** Les activités couvertes par notre vérification sont celles qui ont précédé le dépôt du rôle en vigueur au 1^{er} janvier 2004. Nos travaux se sont terminés en mai 2004.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

1.10. L'organisation des activités du Service de l'évaluation et les processus en place pour confectionner et mettre à jour le rôle d'évaluation foncière conduisent à un rôle d'évaluation foncière qui contient des données exactes et des valeurs équitables relativement aux propriétés présentes sur le territoire de la Ville de Québec. Toutefois, quelques situations invitent à une réflexion quant aux façons de faire tant en ce qui concerne les activités menant à l'équilibration du rôle et sa mise à jour que celles relatives à la gestion du Service.

Équilibration du rôle d'évaluation foncière

- 1.11. Dans un système d'imposition basée sur la valeur des immeubles, la charge fiscale est considérée équitablement répartie entre les contribuables lorsque les évaluations inscrites au rôle tendent à représenter une même proportion de la valeur réelle des immeubles concernés. Les forces socio-économiques de tous ordres modifient cet équilibre avec le temps et les événements. C'est la raison pour laquelle il importe de le rétablir périodiquement en éliminant le plus possible les écarts qui se creusent.
- **1.12.** Cette opération de mise à niveau, désignée comme étant l'équilibration du rôle, doit s'accomplir en suivant un processus rigoureux, en appliquant des méthodes d'évaluation uniformes et en s'appuyant sur des bases et des critères reconnus.

Processus d'évaluation

- 1.13. L'équilibration du rôle d'évaluation pose le défi particulier d'estimer la valeur de toutes les propriétés du territoire municipal à partir d'indications provenant de celles d'entre elles ayant été vendues. Il est donc essentiel de mesurer les variations du marché survenues durant la période sur laquelle s'échelonnent les transactions utilisées aux fins d'analyse, pour ensuite rajuster objectivement les prix des ventes utilisés « comme s'ils étaient tous négociés à la date d'évaluation » fixée par la Loi.
- **1.14.** Les inspections et enquêtes relatives à l'évolution du marché doivent permettre d'avoir une bonne connaissance des biens ayant fait l'objet de transactions immobilières pendant la période de référence. Les données ainsi obtenues et les analyses en découlant doivent être contrôlées quant à leur exactitude pour mener à des conclusions probantes.
- **1.15.** Le Service de l'évaluation a suivi un processus rigoureux qui a résulté en la production d'un rôle d'évaluation équitable. D'ailleurs, à la suite du dépôt du rôle

sur lequel seront basées les taxes des prochaines années, les corrections ont été relativement peu nombreuses. Sur les 153 805 unités d'évaluation, des erreurs ont été retracées par le Service (corrections d'office) dans 1 127 dossiers et 1 619 demandes formelles de révision ont été déposées, ce qui représente un peu moins de 2 pour cent des dossiers traités. Comme le montre le tableau 1, ces statistiques se comparent avantageusement à celles des rôles antérieurs pour les mêmes municipalités membres de la Communauté urbaine de Québec.

TABLEAU 1

CORRECTIONS ET DEMANDES DE RÉVISION

Rôles d'évaluation	Nombre d'unités d'évaluation	Corrections d'office	Demandes de révision
Antérieurs	149 695	293	5 905
2004-2006	153 805	1 127	1 619

Méthodes d'évaluation

- **1.16.** La justification des calculs et des conclusions de l'évaluateur qui a procédé aux analyses est essentielle pour garantir la transparence et la crédibilité de la confection d'un rôle d'évaluation foncière. Il importe également que l'information soutenant les valeurs inscrites au rôle d'évaluation puisse être comprise par tous les utilisateurs actuels ou éventuels.
- **1.17.** Selon la nature et l'usage des propriétés, différentes méthodes peuvent être appliquées pour confectionner un rôle d'évaluation équitable.
- **1.18.** Dans le secteur résidentiel, dans la très grande majorité des cas, la méthode dite de comparaison directe est appliquée (comparaison avec d'autres unités semblables) pour déterminer la valeur imposable d'une propriété.
- **1.19.** Il arrive toutefois que cette méthode ne puisse être utilisée, notamment à cause de l'absence de comparaison valable. On s'en remet alors à un calcul discrétionnaire basé sur le jugement de l'évaluateur pour établir une valeur (valeur dite manuelle). Nous avons relevé quelques évaluations où cette façon de procéder a été utilisée. Des explications ont été fournies pour étayer le bien fondé des conclusions apportées.



- **1.20.** Les critères qui guident la logique de ce mode d'évaluation mériteraient cependant d'être précisés et documentés afin d'assurer la meilleure cohérence possible dans les calculs et les observations qui mènent à l'estimation de la valeur inscrite au rôle dans ces cas particuliers.
- 1.21. Dans le secteur commercial, plus spécifiquement concernant l'évaluation des centres commerciaux, la méthode d'évaluation est basée sur la capacité du centre de générer des revenus. L'examen de quatre centres commerciaux d'importance moyenne nous amène à conclure que les mécanismes d'évaluation sont bien appliqués et que l'évaluation faite est bien soutenue. Toutefois, il y aurait lieu de prêter plus d'attention à la documentation soutenant la réserve de remplacement dans l'opération mathématique retenue par l'évaluateur. Cette réserve permet de retrancher des revenus potentiels prévus les dépenses de nature capitale relatives à l'entretien du bâtiment. J'ai constaté que cette documentation est souvent incomplète ou absente.

Unités de voisinage

- **1.22.** Procéder à l'évaluation simultanée de l'ensemble des propriétés situées sur le territoire d'une municipalité est une tâche d'envergure requérant des interventions conditionnées par un grand nombre de propriétés de catégories variées. Pour résoudre cette difficulté propre à l'évaluation foncière municipale, les propriétés sont regroupées en ensembles géographiques homogènes, appelés « unités de voisinage ».
- **1.23.** La description des composantes des unités de voisinage devient l'outil de référence privilégié pour assurer la cohérence et l'uniformité des analyses et des conclusions des évaluateurs.
- **1.24.** Les directives émises par la direction du Service relativement à la création des unités de voisinage nous semblent suffisamment complètes et les outils disponibles favorisent une description précise de l'unité. Toutefois, nous avons relevé un manque de rigueur dans la description des éléments essentiels au découpage des unités de voisinage. Les informations concernant les attraits et nuisances de même que les caractéristiques des terrains sont généralement absentes des descriptions. En l'absence de ces informations, les comparaisons deviennent beaucoup plus laborieuses pour le regroupement des unités de voisinage et les valeurs attribuées pourraient souffrir de distorsion.

Recommandations

1.25. Le Service de l'évaluation doit :

- préciser les critères à la base du mode discrétionnaire d'évaluation afin d'assurer la cohérence et la plus grande équité possible dans les évaluations des propriétés;
- insister davantage sur l'importance de colliger toute l'information nécessaire à la description des unités de voisinage;
- consigner les justifications relatives à l'utilisation ou non de la réserve de remplacement dans le cas de l'évaluation des centres commerciaux.

Commentaires des gestionnaires, en date du 22 juin 2004

« Dans le cas des centres commerciaux, le Service de l'évaluation considère que la valeur est bien calculée par l'évaluateur et que la documentation rédigée par ce dernier concernant l'inclusion ou non de la réserve de remplacement est insuffisante.

C'est le texte explicatif de la documentation qui est déficient (et même parfois absent) et non le calcul de l'évaluateur, si bien qu'il devient difficile à un tiers de comprendre la décision de l'évaluateur d'estimer une réserve de remplacement ou non sans la présence de cet évaluateur pour l'expliquer de vive voix. »

Mise à jour du rôle d'évaluation foncière

- **1.26.** Pour que le rôle d'évaluation reflète la situation réelle relativement aux propriétés présentes sur le territoire, le Service doit tenir compte des changements de propriétaire, des améliorations ou détériorations des propriétés de même que de la construction de nouveaux bâtiments.
- **1.27.** Les avis de mutations immobilières du Bureau de la publicité des droits et les inspections des bâtiments constituent des sources d'information de première importance pour le maintien de l'inventaire des propriétés. Différents plans d'intervention doivent alors être dressés pour assurer le bon déroulement des opérations.



Évolution de l'état des permis de construction

- **1.28** Les articles 177.4 et 177.5 de la *Loi sur la fiscalité municipale* prévoient que les modifications au rôle d'évaluation foncière prennent effet pour l'exercice financier au cours duquel elles sont faites et pour l'exercice antérieur si le rôle en vigueur contenait la même omission. Dès lors, il est essentiel que la valeur des travaux terminés dans une année soit portée au rôle au plus tard dans l'année qui suit leur fin pour ne pas perdre de revenus.
- **1.29.** Pour éviter ces pertes de revenus, les mécanismes en place doivent permettre de détecter les cas susceptibles de causer des problèmes et de tracer les priorités d'intervention. C'est dans cette dynamique que le Service d'évaluation a réalisé une opération spéciale qui a conduit à l'évaluation de toutes les propriétés pour lesquelles il avait reçu un avis de fin de travail remontant à l'année 2002.
- **1.30.** Toutefois, les statistiques relevées par la Table de concertation en gestion du territoire soulèvent des inquiétudes quant au moment où les travaux sont effectivement terminés. Le rôle de la Table de concertation consiste notamment à harmoniser les pratiques en matière d'interprétation et d'application des règlements d'urbanisme et des normes d'inspection alors qu'il est de la responsabilité de chacun des arrondissements de signaler la fin des travaux. Tel qu'illustré dans les deux tableaux qui suivent, 6 138 permis totalisant des travaux estimés à près de 336 millions de dollars n'avaient pas fait l'objet d'un avis de fin de travail au 31 décembre 2003.
- **1.31.** Pour 1 133 de ceux-ci, soit environ 10 pour cent des permis émis en 2002, les avis n'étaient toujours pas émis au 31 décembre 2003; la valeur des propriétés n'a donc pu être portée au rôle d'évaluation à cette date. Selon le montant indiqué sur la demande de permis, ces derniers représentent des travaux dont la valeur est estimée à plus de 55 millions de dollars. Le tableau 2 ci-après détaille ce montant par arrondissement.
- **1.32.** Considérant que la majorité des travaux sont généralement terminés à l'automne, il est important de connaître leur évolution afin de transmettre le compte de taxes sans délai, compte tenu des risques de pertes potentielles de revenus. Selon notre estimation, les travaux visés par ces permis offrent un potentiel de taxes de 880 000 dollars qui sont irrémédiablement perdues.
- **1.33.** Ce montant est à titre indicatif et il est valable en autant que le montant déclaré lors de la demande de permis tienne toujours et que les travaux soient terminés.

TABLEAU 2

POTENTIEL DE TAXES PERDUES LIÉES AUX PERMIS ÉMIS EN 2002

Arrondissement	Per	mis émis	Permis n	on inspectés	Potentiel de taxes
	Nombre	\$	Nombre	\$	perdues \$
La Cité	1 381	80 964 316	182	9 922 471	171 411
Les Rivières	1 480	100 964 997	388	18 148 097	310 024
Sainte-Foy-Sillery	y 923	86 767 501	9	2 718 601	30 247
Charlesbourg	1 586	71 966 734	310	17 476 549	269 663
Beauport	1 744	78 286 377	9	141 500	2 262
Limoilou	658	23 525 876	37	1 573 590	27 184
Haute-St-Charles	1 347	34 148 764	33	320 400	4 610
Laurentien	2 100	120 709 198	165	5 003 585	64 706
Total	11 219	597 333 763	1 133	55 304 793	880 107

1.34. Pour les 10 892 permis émis en 2003, plus de 5 005 de ceux-ci n'étaient toujours pas fermés au 31 décembre 2003 (Tableau 3), soit environ 46 pour cent. Un nombre aussi élevé de permis pour lesquels les travaux sont théoriquement toujours en cours devrait soulever un questionnement quant à leur état. Les risques de perte de taxes ne sont pas aussi marqués, mais la perte des intérêts sur des sommes qui auraient dû être encaissées plus tôt est bien réelle. Il faut également considérer que les retards dans l'évaluation rendent un bien mauvais service aux contribuables qui sont en attente de leur évaluation et du compte de taxes qui en découle.



TAXES EN JEU POUR LES PERMIS ÉMIS EN 2003

Arrondissement	rondissement Permis émis Permis non in		on inspectés	Taxes en jeu	
	Nombre	\$	Nombre	\$	\$
La Cité	1 447	107 134 377	820	57 173 086	1 850 746
Les Rivières	1 425	155 196 453	934	83 412 644	2 651 221
Sainte-Foy-Sillery	1 030	105 800 201	142	34 000 387	1 177 133
Charlesbourg	1 579	84 636 182	971	42 831 528	1 305 936
Beauport	1 443	64 889 047	187	6 634 182	1 037 251
Limoilou	664	23 272 220	207	13 636 628	402 028
Haute-St-Charles	1 232	48 189 396	835	12 981 970	693 397
Laurentien	2 072	135 657 520	909	30 401 608	1 754 323
Total	10 892	724 775 396	5 005	281 072 033	10 872 035

Intégralité des avis de fin de travaux

- **1.35.** Notre vérification a permis de nous assurer de l'intégralité de la transmission de l'information provenant du système central (PVQ) géré par la Table de concertation à celui géré par le Service de l'évaluation (SEF). Le système central est alimenté par les personnes responsables présentes dans les arrondissements.
- **1.36.** Ainsi, la totalité des 59 permis sélectionnés a été traitée par le Service et les informations bien transposées. Toutefois, comme nous le verrons dans la section portant sur la gestion du Service de l'évaluation, le délai entre les avis de fin de travaux et la date d'émission du certificat d'évaluation doit être amélioré.

Inspection des propriétés

1.37. Le plan d'inspection du Service de l'évaluation permet de bien attribuer les routes d'inspection et de détecter les propriétés qui n'ont pas fait l'objet d'une inspection depuis plusieurs années. Les directives du Service prévoient une visite complète tous les 9 ans, ce qui répond théoriquement aux exigences de l'article 36.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*. Cet article demande à l'évaluateur de s'assurer de l'exactitude des données qu'il possède sur chacune des unités d'évaluation et ce, au moins une fois tous les neuf ans.

- **1.38.** Le Service de l'évaluation contrevient toutefois dans les faits à cette disposition. Aucune action particulière ne lui a permis de s'assurer de l'exactitude des données versées au rôle.
- **1.39.** En effet, selon les données colligées par le Service de l'évaluation en date du 31 décembre 2003, 6 240 unités d'évaluation (4 pour cent de l'ensemble des unités à évaluer) n'avaient pas fait l'objet d'une inspection complète au cours des 9 dernières années. La valeur imposable des unités d'évaluation non inspectées totalise près de 600 millions de dollars.
- **1.40.** Sur la base de ce que les inspections menées antérieurement dans le contexte d'une visite obligatoire occasionnait comme augmentation de valeur imposable, nous estimons à 122 800 dollars au minimum les taxes potentiellement perdues pour l'année 2003. Cette estimation est conservatrice puisqu'une variation inférieure à 5 pour cent entre une nouvelle évaluation et la valeur antérieure de la propriété n'a pas occasionné d'ajustement au rôle.

TABLEAU 4

PROPRIÉTÉS NON INSPECTÉES Taxes potentiellement perdues

Arrondissement	Nombre de dossiers	Valeur totale imposable \$	Taxes potentiellement perdues \$
Beauport	400	33 400 000	7 826
Charlesbourg	2 425	230 670 000	45 799
Québec	3 000	287 530 000	63 434
Ste-Foy	375	44 675 000	5 107
Autres villes	40	400 000	636
Total	6 240	596 675 000	122 802

1.41. Il est d'autant plus important que le Service d'évaluation s'assure de l'exactitude des données qu'il détient si on considère que, de façon générale sur le territoire de la nouvelle municipalité, les permis ne sont plus requis pour des rénovations qui n'affectent pas la structure du bâtiment. Ces rénovations augmentent généralement la valeur de la propriété. La problématique de la fréquence de la mise à jour des données se présente donc avec plus d'acuité que par les années passées si



on veut maintenir un rôle d'évaluation qui repose sur la valeur réelle des unités d'évaluation et qui demeure équitable pour les contribuables. Ajoutons qu'au 31 décembre 2003, en plus des quelque 6 240 dossiers déjà en retard, plus de 14 600 inspections doivent être réalisées en 2004 pour respecter le délai de 9 ans.

Tolérance administrative

- **1.42.** Une tolérance administrative de 5 pour cent est appliquée avant de verser au rôle une nouvelle valeur pour une propriété. Ainsi, une inspection qui donne lieu à une augmentation de la valeur de 5 pour cent et moins par rapport à la valeur antérieure ne débouche pas sur un ajustement de la valeur au rôle.
- **1.43.** Nous n'avons pas été en mesure de quantifier l'impact monétaire total de cette pratique. Toutefois, celle-ci peut avoir une incidence notable sur le rôle d'évaluation foncière tant en ce qui concerne l'aspect des valeurs inscrites et des taxes qui en découlent que la dimension équité. Il faut également considérer l'effet potentiellement pervers d'une plus grande variation lors du dépôt d'un prochain rôle.
- **1.44.** Même si cette pratique tire son origine de décisions rendues par le Tribunal administratif du Québec, il y a lieu de s'interroger sur l'application de cette règle qui ne contribue guère à l'équité du rôle.

Recommandations

1.45. Le Service de l'évaluation doit :

- conjointement avec la Table de concertation en gestion du territoire, instaurer les mécanismes pour connaître l'état des permis afin de porter promptement au rôle d'évaluation la valeur des propriétés visées;
- revoir son mode d'intervention dans le temps afin de s'assurer plus régulièrement de l'exactitude des données propres à chaque unité d'évaluation;
- reconsidérer la pertinence de maintenir la tolérance administrative actuelle dans la détermination de la valeur des propriétés.

Commentaires des gestionnaires, en date du 22 juin 2004

« Le travail du Service de l'évaluation débute là où celui des services en gestion du territoire des différents arrondissements se termine, c'est-à-dire au moment de l'émission de l'avis de fin des travaux ou de l'avis de conformité.

Cependant, malgré ce partage des responsabilités bien établi, le Service de l'évaluation, conscient de la problématique particulière vécue dans certains arrondissements, a identifié grâce à son système de suivi des permis, plusieurs propriétés neuves qui ont été inspectées et mises au rôle en l'absence d'un avis de fin des travaux.

De telles opérations concertées se sont déroulées en novembre et décembre 2003 et 2004 ainsi qu'en avril et mai dernier. Dans les faits, ces opérations spéciales ont eu pour effet de réduire sensiblement le potentiel de taxes perdues indiqué au tableau 2.»

Gestion du Service de l'évaluation

- **1.46.** Pour livrer des services de qualité de façon efficiente et efficace tout en respectant les exigences de la *Loi sur la fiscalité municipale*, le Service de l'évaluation foncière doit voir à ce que ses activités soient convenablement planifiées, organisées et contrôlées.
- **1.47.** Dans cette optique, le Service doit connaître le cheminement critique de ses opérations importantes, identifier les risques inhérents et mettre en place les moyens technologiques appropriés pour soutenir son action. Il doit également fixer des objectifs opérationnels mesurables, les communiquer et mesurer leur atteinte. Enfin, le Service doit détenir et analyser au moment opportun l'information nécessaire à l'exercice de ses principales activités.

Généralités

1.48. Le Service de l'évaluation a décrit le cheminement critique de ses opérations importantes. Même si cette description pouvait être plus à jour, elle permet néanmoins de bien comprendre leur déroulement.



- **1.49.** Sur le plan des objectifs opérationnels, la direction a fixé et communiqué des cibles mesurables relativement aux inspections, au traitement des actes translatifs (contrats de vente) et à l'émission des certificats d'évaluation pour les dernières années. Les objectifs fixés sont demeurés sensiblement les mêmes tout au long des années et leur atteinte demeure toujours problématique comme nous le verrons un peu plus loin.
- **1.50.** En ce qui concerne la mise à contribution des technologies de l'information, d'autres organisations pourraient s'inspirer du Service de l'évaluation. Ses activités sont littéralement accrochées à une base de données pour toutes les phases importantes de ses opérations. Le Service détient également une multitude de fichiers où sont consignés les historiques des évaluations et les données permettant aux évaluateurs d'asseoir leur jugement.
- **1.51.** Par ailleurs, dans le but d'améliorer le traitement de ses données et de favoriser une plus grande convivialité, une entente a été conclue avec la Ville de Montréal quant au partage des coûts liés au développement et à l'entretien d'un nouveau progiciel d'évaluation foncière. Ce progiciel devrait être livré en 2005.
- **1.52.** Enfin, en ce qui a trait aux exigences de la *Loi sur la fiscalité municipale* et les règlements afférents, le Service dispose des mécanismes pour y répondre. Ces exigences ont été généralement respectées sauf en ce qui concerne la fréquence de mise à jour des données propres aux unités d'évaluation qui doivent être revues au moins une fois tous les 9 ans.

Supervision

Mode de supervision

1.53. Autant pour les activités relatives à l'équilibration du rôle d'évaluation que celles liées à sa mise à jour, la stratégie de révision doit être formalisée en tenant compte des risques, surtout dans le secteur résidentiel où un important traitement de masse est nécessaire. Il devrait également y avoir évidence de cette supervision. La supervision exercée actuellement par les gestionnaires laisse peu de trace et repose essentiellement sur leur initiative. D'ailleurs, comme nous l'avons signalé dans une section précédente, des erreurs qui exigeront des corrections en 2004 ont été décelées subséquemment au dépôt du rôle 2004-2006.

1.54. Par ailleurs, la répartition des responsabilités par territoire requiert une attention particulière quant à l'évaluation des propriétés situées aux zones limitrophes des territoires attribués aux évaluateurs. L'exercice de comparaison que nous avons mené de la valeur des terrains de trois zones limitrophes nous permet de soulever l'existence de risques de discordance dans ces situations. Une révision méthodique réduirait les dangers de non-harmonisation des bases d'évaluation des propriétés concernées.

Directives internes

- **1.55.** Les différentes directives émises par la direction couvrent adéquatement les principaux aspects d'ordre technique et professionnel. Toutefois, ces directives abordent l'administration interne sur le seul aspect de la confidentialité. Les règles d'éthique, les conflits d'intérêts et la diffusion de l'information sont des dimensions qui ne sont pas touchées.
- **1.56.** Concernant plus spécifiquement les conflits d'intérêts, les employés (évaluateurs, informaticiens et techniciens) ne produisent pas de déclarations qui indiqueraient à la direction leurs intérêts dans des propriétés sur le territoire de la Ville de Québec.
- **1.57.** Même si l'évaluation des propriétés appartenant à un évaluateur est référée actuellement à une autre personne pour en assurer la neutralité, il demeure que le personnel du Service devrait, de la même manière que les élus, produire une déclaration d'intérêts. Le personnel devrait aussi s'engager formellement à signaler toute situation où il serait en conflit ou apparence de conflit dans l'exercice de ses fonctions.

Système informatique

Documentation

1.58. Comme mentionné précédemment, les différentes données alimentant le rôle d'évaluation et les analyses des évaluateurs reposent sur le système d'évaluation foncière (SEF) et ses satellites. Toutefois, la documentation destinée à l'utilisateur est à toutes fins utiles inexistantes. Un nouvel employé peut avoir de la difficulté à s'y retrouver et une bonne formation sur le tas est alors essentielle pour se débrouiller.



- **1.59.** Cette formation ad hoc peut se répéter régulièrement et exige du personnel en place d'y consacrer de l'énergie. De plus, avec le temps, il y a des risques que l'utilisation du système ne soit pas optimale puisque, selon les connaissances de la personne qui s'improvise formateur, des fonctionnalités peuvent être oubliées ou mal comprises.
- **1.60.** Les villes de Montréal et de Québec ayant uni leurs efforts pour se doter d'un système amélioré, il ne serait pas opportun de documenter un système qui devrait normalement s'éteindre en 2005. Il faut cependant retenir que le nouveau système devrait disposer de toute la documentation nécessaire tant technique que celle nécessaire à l'usager.

Contrôle d'accès

- **1.61.** Selon le système actuel, tous les évaluateurs et plusieurs membres du personnel peuvent accéder aux données pour les modifier. Lorsqu'il y a une modification de l'information à la base de données, il y a une notification qui indique la mise à jour effectuée et qui en est l'auteur.
- **1.62.** C'est avec le temps et pour des fins de souplesse administrative que les accès ont été élargis à plusieurs groupes d'employés. Avec l'avènement du nouveau système prévu pour 2005, il serait opportun de resserrer les contrôles pour faire en sorte d'autoriser l'accès aux données aux seules personnes dont l'activité le requiert.

Demandes de révision

- **1.63.** À la suite du dépôt d'un rôle, des corrections sont généralement apportées à la valeur de certaines propriétés pour tenir compte de nouvelles informations, pour corriger des erreurs ou donner suite à des demandes formelles ou informelles de révision de contribuables qui manifestent leur désaccord.
- **1.64.** Nous avons examiné 72 dossiers qui ont fait l'objet soit de corrections émanant du Service (corrections d'office) ou de demandes de révision (25 corrections d'office et 47 demandes de révision). Dans un cas comme dans l'autre, les mécanismes en place permettent au Service de suivre les différentes étapes de la démarche enclenchée, d'identifier les causes à l'origine des corrections effectuées et de les justifier.

Indicateurs de performance

1.65. Pour mesurer la performance d'une unité administrative, différents indicateurs sont nécessaires. Le Service de l'évaluation dispose d'un tableau de bord qui mériterait d'être mieux garni.

Indicateurs du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL)

- **1.66.** Le MAMSL a identifié 10 indicateurs (Annexe) pour mesurer la performance des services d'évaluation au Québec qui comportent au moins 500 unités d'évaluation. Ces indicateurs constituent une mesure statistique sommaire de la qualité des rôles d'évaluation.
- **1.67.** Pour le rôle d'évaluation 2004-2006, le Service d'évaluation de la Ville de Québec a obtenu le maximum de points pour chacun de ces indicateurs. La moyenne provinciale des rôles déposés pour une première année est de 93 pour cent.

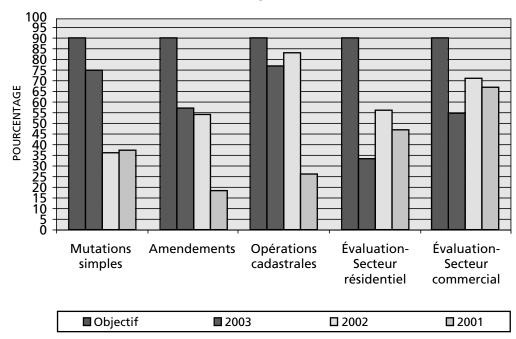
Délais

- **1.68.** Le Service d'évaluation se donne des objectifs précis quant aux délais à respecter concernant ses principales activités. Par exemple, pour les années 2001 et 2002, la direction visait à ce que les données présentes au rôle d'évaluation soient mises à jour selon les délais suivants et ce, pour 90 pour cent des dossiers devant être traités :
 - mutations simples : 2 mois suivant la réception des contrats de vente;
 - amendements aux plans de cadastre : 5 mois suivant la réception des amendements:
 - mise à jour du rôle secteur résidentiel : 4 mois suivant la date de réception des avis de fin de travaux;
 - mise à jour du rôle secteur commercial : 6 mois suivant la réception du document déclencheur.
- **1.69.** Aucune de ces cibles n'a été communiquée formellement pour 2003, l'accent ayant été mis sur l'équilibration du rôle.
- **1.70.** De façon générale, les cibles convoitées en 2001 et 2002 n'ont pas été atteintes au cours de ces années. Le graphique ci-après illustre le pourcentage des dossiers traités pour chacune des trois dernières années en relation avec la cible voulant que 90 pour cent des dossiers soient traités à l'intérieur des délais fixés. Quelle que soit l'activité, la mise à jour du rôle subit des retards qui ont comme conséquence ultime de décaler dans le temps l'encaissement des revenus fiscaux.



GRAPHIQUE 2

POURCENTAGE DE DOSSIERS TRAITÉS EN FONCTION DES OBJECTIFS FIXÉS



POUR CENTAGE DES DOSSIERS TRAITÉS EN FONCTION DES OBJECTIFS FIXÉS

100 7

Volume

- **1.71.** En ce qui concerne le volume traité annuellement comme le nombre d'inspections complètes effectuées par le service d'inspection en regard du nombre d'inspecteurs affectés à cette tâche, ou encore le nombre d'actes de vente (mutations simples et complexes) enregistrés par les préposés qui traitent ce genre de transaction, aucun indicateur n'est considéré.
- **1.72.** À partir de données déjà compilées par le Service, nous avons pu établir pour l'année 2003 que le secteur responsable des enregistrements avait traité 16 125 mutations, soit en moyenne 76,8 par jour pour l'ensemble des employés affectés à cette tâche. Est-ce suffisant? Est-ce que la situation s'est améliorée ou détériorée? Des statistiques de cette nature permettent d'alimenter la réflexion sur le rendement obtenu et à obtenir pour une unité administrative.

TABLEAU 5

SECTION PLANS ET ENREGISTREMENTS Traitement des actes de vente

	2001	2002	2003
Nombre total de dossiers traités	16 512	16 489	16 125
Nombre de personnes affectées à l'enregistrement des mutations	3,5	3,5	3,5
Nombre de dossiers traités par jour	78,6	78,5	76,8

1.73. Nous avons mené le même exercice pour le département de l'inspection du secteur résidentiel. On observe que le nombre moyen d'inspections par jour a diminué de 50 pour cent depuis 2001. Selon les informations obtenues des responsables, cette diminution significative proviendrait en partie de la nature des inspections effectuées lors de l'équilibration du rôle en 2003. Une réflexion et des recherches additionnelles sont nécessaires pour analyser et expliquer la diminution apparente de productivité depuis les deux dernières années.



TABLEAU 6

SECTION DE L'INSPECTION – SECTEUR RÉSIDENTIEL Nombre d'inspections

	2001	2002	2003
Nombre d'inspections			
Avis de fin de travaux	9 415	5 750	4 393
Systématique	13 490	12 249	6 666
Total	22 905	17 999	11 059
Nombre de personnes affectées	11	11	8,5
Nombre d'inspections traitées par jour	109	86	53

1.74. L'information recueillie relativement au nombre de dossiers traités permet de comparer avec d'autres services d'évaluation, de constater l'évolution de la productivité dans le temps et fournit une partie importante de l'éclairage sur son efficience.

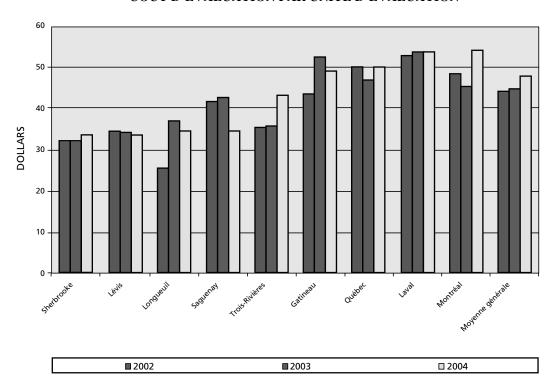
Prix de revient

- **1.75.** Outre les 10 indicateurs du MAMSL et ceux relatifs aux délais de traitement des dossiers, il n'y a pas d'indicateurs pour apprécier la performance financière des différents départements, tels celui de l'inspection, ceux de l'évaluation des secteurs résidentiel ou commercial ou encore celui des plans et enregistrements.
- **1.76.** En effet, le Service n'est pas en mesure de rendre compte de ce qu'il en coûte pour une inspection ou encore ce qu'il en coûte pour traiter les contrats de vente (mutations simples). Cette information, comparée avec d'autres activités semblables dans d'autres organisations, serait fort précieuse pour apprécier leur performance.
- **1.77.** Faute d'une information sectorielle disponible pour les activités importantes du Service, nous avons mené une étude à partir de l'information plus générale disponible au ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir sur les coûts des services d'évaluation des neuf municipalités québécoises de 100 000 habitants et plus.
- **1.78.** Cette étude macroscopique, faite à partir des données budgétaires présentées sur le site du ministère, révèle que la Ville de Québec se classe au 7^e rang en 2004 pour ce qui est du coût par unité d'évaluation, comme illustré au graphique 3. Ainsi,

il en coûte 50,10 dollars par unité d'évaluation à la Ville de Québec par rapport à une moyenne de 47,87 dollars pour les 9 municipalités concernées. Le coût le plus bas se situe à 33,68 dollars par unité alors que le plus élevé est de 54,05 dollars. Il aurait été très pertinent de déterminer le coût du secteur résidentiel et celui du secteur commercial distinctement, mais les données requises ne sont pas disponibles.

GRAPHIQUE 3

COÛT D'ÉVALUATION PAR UNITÉ D'ÉVALUATION

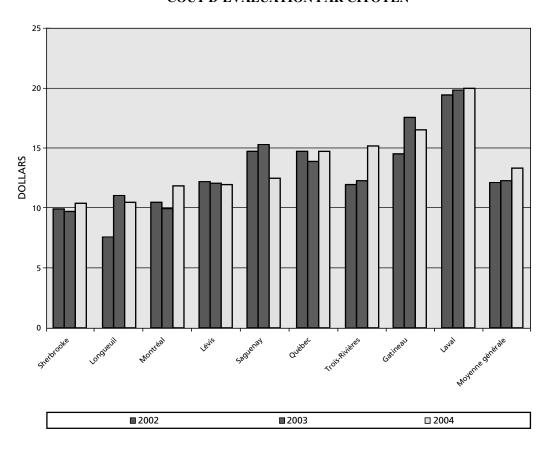




1.79. Pour ce qui est du coût par citoyen en 2004, la Ville de Québec se classe au 6^e rang avec un coût moyen de 14,79 dollars (Graphique 4); la moyenne provinciale est de 13,28 dollars. Par ailleurs, la Ville se classe au 2e rang pour le coût par mille dollars de revenus provenant des taxes (Graphique 5) avec 13,49 dollars.

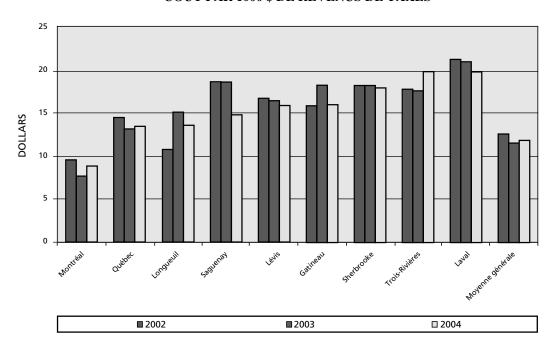
GRAPHIQUE 4

COÛT D'ÉVALUATION PAR CITOYEN



GRAPHIQUE 5

COÛT PAR 1000 \$ DE REVENUS DE TAXES



- **1.80.** Différents facteurs peuvent influencer le prix de revient des services rendus. La complexité de l'évaluation liée à la nature même des propriétés, la hauteur des salaires payés au personnel, la qualité des services et l'organisation du travail sont des facteurs qui peuvent interférer.
- **1.81.** Le Service de l'évaluation devrait mener ce type d'étude sur une base régulière à partir des coûts réels incluant les frais généraux et ce, pour chacune de ses fonctions d'importance telle que l'inspection. Il serait également intéressant de fragmenter l'information entre les secteurs résidentiel et commercial. Les écarts observés par rapport à la moyenne devraient être expliqués et, le cas échéant, des objectifs devraient être fixés à la lumière de la qualité requise des travaux.



Recommandations

1.82. Le Service de l'évaluation doit :

- pour la supervision exercée par les gestionnaires :
 - développer une stratégie qui tienne compte notamment des risques inhérents aux activités et de l'expérience du personnel;
 - demander que ces derniers laissent une évidence de celle-ci;
- solliciter du personnel la production d'une déclaration d'intérêts et un engagement formel à signaler toute situation présentant des possibilités de conflits;
- avec l'avènement d'un nouveau progiciel :
 - exiger une documentation adéquate tant technique que celle destinée à l'usager;
 - dresser des profils limitant l'accès aux données aux seules personnes dont l'activité le requiert;
- parfaire son tableau de bord de gestion en :
 - instaurant des indicateurs reflétant le volume traité et le prix de revient;
 - procédant à la comparaison périodique de ses résultats avec d'autres organisations semblables (Étalonnage).

Commentaires des gestionnaires, en date du 22 juin 2004

« L'analyse comparative du prix de revient dans les municipalités de 100 000 habitants et plus, faite à l'aide des données générales apparaissant aux rapports financiers disponibles auprès du MAMSL, doit être faite selon nous avec beaucoup de réserve particulièrement en raison de l'absence de normalisation des coûts mentionnés et surtout en l'absence d'une analyse comparative de la qualité des services fournis.

Sur le premier sujet, les chiffres fournis par le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) auraient dû faire l'objet d'une normalisation avant d'être utilisés pour fins de comparaison. Il est en effet bien connu dans le milieu de l'évaluation que ces chiffres reflètent des réalités différentes, selon les municipalités. C'est d'ailleurs pour ces raisons que le MAMSL ne les utilise pas comme indicateurs de performance. À titre d'exemple, on peut noter le cas d'un service de l'évaluation

dont le budget inclut une importante division dont le mandat est l'évaluation pour fins d'expropriation, d'acquisition ou de disposition d'immeubles. D'autres services de l'évaluation disposent de budgets importants à titre de conseillers légaux et en informatique ou d'acquisition de matériel informatique. Toutes ces disparités devraient inciter à beaucoup de prudence et de nuances dans les comparaisons faites.

Quant à l'analyse comparative de la qualité des services fournis, elle est totalement absente de votre rapport. Cette absence laisse croire au lecteur que le seul critère de comparaison valable entre ces neuf grandes villes est le coût du service. Or, même si la confection et la mise à jour des rôles d'évaluation sont encadrées par une législation et une réglementation très stricte, la qualité du service professionnel rendu peut différer grandement d'une organisation à l'autre. Nous sommes donc d'avis que la comparaison des coûts de service sans une analyse approfondie de la qualité du service fourni est de nature à biaiser le jugement du lecteur. »



ANNEXE

INDICATEURS DE PERFORMANCE EN ÉVALUATION FONCIÈRE MUNICIPALE PRÉCONISÉS PAR LE MINISTÈRE DES AFFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR

Indicateur 1 (10 points)

La vérification de l'inventaire effectuée au cours des 3 derniers exercices financiers a porté sur un nombre d'unités d'évaluation au moins égal à celui des ventes enregistrées durant cette période.

Indicateur 2 (10 points)

La proportion médiane la plus récemment établie est d'au moins 90 pour cent.

Indicateur 3 (10 points)

L'analyse et les rajustements, réalisés sur les échantillons ayant servi à établir la proportion médiane, ont permis de conserver au moins 60 pour cent des ventes soumises.

Indicateur 4 (10 points)

Par rapport au rôle antérieur, la différence entre la variation des valeurs attribuées aux propriétés vendues et celle des valeurs attribuées à l'ensemble des propriétés de même catégorie est inférieure à 10 points de pourcentage.

Indicateur 5 (15 points)

L'écart type relatif à la médiane n'excède pas 24 pour cent.

Indicateur 6 (15 points)

L'équilibration a un effet à la baisse sur l'écart type relatif à la médiane.

Indicateur 7 (15 points)

L'écart type relatif à la médiane d'un rôle résultant d'une équilibration antérieure à cette année n'augmente pas plus de 10 points de pourcentage.

Indicateur 8 (10 points)

L'analyse et les rajustements, réalisés sur les échantillons ayant servi à établir la proportion médiane, ont permis de conserver au moins 40 pour cent des ventes analysées dans chacune des catégories.

Indicateur 9 (10 points)

La différence entre les « proportions médianes catégorielles » n'excède pas 20 points de pourcentage.

Indicateur 10 (10 points)

L'écart type relatif à toute « proportion médiane catégorielle » n'excède pas 30 pour cent.

Note: Le résultat total pour les 10 indicateurs est calculé sur 100 points, les indicateurs 6 et 7 ne s'appliquant pas simultanément lors d'un même exercice.



Gestion de la dette et de la trésorerie

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2003

Table des matières

	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	61
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	61
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	62
Gestion de la dette	62
Gestion de la trésorerie	63
COMMENTAIRES DES GESTIONNAIRES	65

Gestion de la dette et de la trésorerie

VUE D'ENSEMBLE

- **2.1.** Au 31 décembre 2003, la dette de la Ville de Québec s'élevait à 1 219 197 949 \$ dont un montant de 934 179 619 \$ était à la charge des contribuables. Le solde était à recouvrer des gouvernements du Québec et du Canada et de leurs entreprises, des organismes municipaux et d'autres tiers. Le service de dette annuel, comprenant le remboursement de capital et les intérêts, s'est élevé pour l'année 2003 à 213 975 609 \$.
- **2.2.** Selon les statistiques publiées par le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir sur le profil financier des villes de 100 000 habitants et plus pour l'année 2002, la dette à long terme de la Ville de Québec correspond à 4,43 % de sa richesse foncière uniformisée, comparativement à 3,76 % pour l'ensemble des autres villes. L'endettement net per capita se situe à 1 967 \$ alors que la moyenne observée dans les autres villes s'établit à 1 795 \$. Par contre, la part du budget que la Ville consacre au service de la dette est dans la moyenne observée dans les autres villes parce que ses dépenses de fonctionnement per capita sont inférieures de près de 8 % au taux moyen noté dans les autres villes.
- **2.3.** La gestion de la trésorerie représente une activité importante. L'encaissement des revenus et le paiement des dépenses, les placements temporaires et les opérations monétaires nécessitées pour la gestion de la dette génèrent des mouvements d'entrées et de sorties de fonds importants. Ces opérations financières créent un flux monétaire s'élevant à près de 3 MM\$ annuellement.

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

- **2.4.** En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai réalisé un mandat de vérification portant sur la gestion de la dette et de la trésorerie de la Ville de Québec.
- **2.5.** Mes travaux de vérification ont porté sur les procédés mis en place pour encadrer la gestion de la dette et de la trésorerie. Les activités vérifiées couvrent l'exercice 2003 et une partie de 2004.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Gestion de la dette

- **2.6.** Le recours à l'emprunt à long terme doit être utilisé de façon responsable et circonspecte et doit viser à réduire la pression exercée sur le service de la dette. Les dépenses financées par l'endettement doivent faire l'objet d'une attention spéciale puisqu'on hypothèque ainsi la fiscalité future. Le capital et les intérêts seront remboursés par le produit de la fiscalité des années de remboursement.
- **2.7.** De 2002 à 2003, la dette de la Ville de Québec a diminué de 2,4% pour se fixer à 1 219 197 949 \$. La dette à la charge des contribuables, soit 934 179 619 \$, correspondait au 31 décembre 2003 à 4,58% de l'évaluation imposable. Le taux d'endettement de la Ville de Québec se situerait dans des limites acceptables selon des pratiques reconnues dans le monde municipal.
- 2.8. La dette de la nouvelle Ville de Québec est composée de l'ensemble des dettes des anciennes villes et des organismes qui l'ont constituée. La marge de manœuvre qu'elle possède dans la gestion de cette dette est donc limitée par les modalités d'emprunt qui ont présidé à ces anciens emprunts à long terme. Il est intéressant de noter qu'en avril 2003, la Ville s'est prévalue de son droit de racheter par anticipation des émissions d'obligations auprès de certains organismes publics et de financer par la suite ces emprunts à des taux d'intérêt plus avantageux. L'économie ainsi réalisée s'élève à plus de 800 000 \$ annuellement.
- 2.9. Les différentes opérations nécessaires à la gestion de la dette, comme les remboursements de capital, le paiement des intérêts, les émissions d'obligations et leur refinancement se déroulent bien. Cependant, les processus suivis ne font pas l'objet de règles écrites et ne sont pas documentés. Il est vrai que la Ville nouvelle n'existe que depuis 2002 et qu'il a fallu dans les premiers temps pallier au plus pressant. Le temps est venu cependant de documenter davantage les processus nécessaires à la gestion de la dette afin d'assurer le bon déroulement des opérations et leur continuité en l'absence d'employés clés.
- **2.10.** La Ville ne s'est pas encore donné une politique formelle de gestion de la dette qui encadrerait les décisions relatives à l'endettement dans le but de maintenir une situation financière saine qui ne dépasse pas sa capacité de payer et protège sa capacité d'emprunt dans le futur. Cette politique s'inscrirait dans l'établissement d'un cadre financier qui déterminerait des objectifs de planification financière à long terme et baliserait le recours à l'endettement.

- **2.11.** Le niveau d'endettement souhaité, une politique de capitalisation donnant une définition claire des dépenses d'investissement et d'immobilisations nécessitant le recours à l'endettement, voilà autant de questions auxquelles une politique de gestion de la dette pourrait répondre.
- **2.12.** Le 15 décembre 2003, la Ville adoptait dans son règlement sur le cadre de gestion de l'administration municipale, sa planification stratégique pour les cinq prochaines années. Sous le thème d'une organisation municipale performante et l'enjeu portant sur l'amélioration de la fiscalité, il est mentionné l'intention d'établir un cadre financier à long terme qui engloberait des politiques sur la gestion de la dette. L'importance du sujet mérite qu'on s'y attarde le plus rapidement possible et qu'on dote la Ville de telles politiques.

Recommandations

- **2.13.** La Ville doit se donner dans les plus brefs délais une politique sur la gestion de sa dette.
- **2.14.** Les opérations nécessaires à la gestion de la dette doivent faire l'objet de règles écrites.

Gestion de la trésorerie

2.15. La gestion de la trésorerie a comme principal objectif l'acquisition, au meilleur compte, des fonds nécessaires au financement des opérations d'une organisation et l'optimisation du rendement des fonds disponibles. Elle implique plusieurs activités importantes, dont le dépôt des encaissements dans les comptes bancaires dans les meilleurs délais, le décaissement des fonds au moment propice, l'obtention du rendement optimal sur les fonds disponibles et le financement le plus économique des déficits temporaires de caisse. Les politiques et les procédures suivies dans la gestion de la trésorerie doivent être définies et documentées.

Dépôt des encaissements dans les comptes bancaires

2.16. Une bonne partie des encaissements s'effectue dans 13 points de service répartis dans les huit arrondissements. Une telle décentralisation exige un encadrement rigoureux de la direction des finances afin que les opérations se déroulent de façon efficiente et efficace et que les encaissements soient déposés dans les comptes bancaires dans les plus brefs délais.

2.17. Selon les informations obtenues, il n'existe pas de politiques ou de directives auxquelles se rattacheraient les différentes instructions émises à l'ensemble du personnel attitré à ces opérations.

Décaissement des fonds

- **2.18.** Dans l'ensemble, les déboursés se font de façon à bénéficier le plus longtemps possible des disponibilités bancaires ou à minimiser le coût de leur utilisation. Les fournisseurs sont généralement payés dans les trente jours et aucun intérêt ne leur est payé.
- **2.19.** Il y aurait lieu, cependant, de regarder la possibilité de bénéficier d'escomptes en payant plus rapidement certains fournisseurs qui seraient prêts à accorder de tels avantages. Les bénéfices d'une telle pratique sont souvent plus rentables que les taux d'intérêt accordés par les banques sur les disponibilités bancaires.
- **2.20.** L'ensemble des procédés et des pratiques suivis n'est pas consigné dans un manuel de politiques et de directives. Un tel manuel aurait pour avantage d'être un guide précieux pour l'ensemble du personnel affecté à ces tâches et assurerait davantage la continuité des opérations lors du départ ou du remplacement des membres du personnel.

Rendement sur les fonds disponibles et financement des déficits de caisse

- **2.21.** Les prévisions périodiques des mouvements de trésorerie fournissent au responsable de la gestion de la caisse l'information utile à une prise de décision éclairée sur le placement des fonds disponibles et le recours aux emprunts temporaires pour combler les déficits de caisse.
- **2.22.** Toutefois, le processus suivi n'est pas décrit et documenté. Comme dans d'autres domaines de l'activité municipale, je comprends que dans les premières années de l'existence de la Ville nouvelle, il a fallu pallier au plus pressant. Il devient cependant de moins en moins excusable que des directives et procédures n'encadrent pas le processus suivi dans les différentes opérations financières nécessaires à la gestion de l'encaisse.
- **2.23.** Les modalités de répartition du risque dans les placements auprès des différentes institutions financières agréées par le conseil municipal ne sont pas déterminées. Selon les informations obtenues, une telle politique serait en voie d'élaboration.



2.24. Conformément à la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19), le conseil municipal a autorisé le trésorier à placer les deniers de la Ville dans différentes institutions financières et à financer temporairement les dépenses effectuées en vertu d'un règlement d'emprunt.

Recommandations

- **2.25.** Les processus suivis dans les opérations de la gestion de l'encaisse doivent être décrits et documentés, et consignés dans un manuel de directives et de procédures.
- **2.26** La Ville doit regarder la possibilité de bénéficier d'escomptes auprès des fournisseurs qui seraient prêts à accorder de tels avantages.

COMMENTAIRES DES GESTIONNAIRES

Les résultats de mes travaux de vérification sur la gestion de la dette et de la trésorerie furent communiqués pour commentaires à la direction de la Division du budget du Service des finances. À la date de publication du présent rapport annuel, aucun commentaire écrit n'avait été reçu.



Gestion des autres revenus de sources locales et des transferts

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2003

Table des matières

	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	71
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	72
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	73
Encadrement des activités relatives aux autres revenus de sources locales et de transferts	73
Perception des autres revenus de sources locales	76
Facturation des autres revenus de sources locales	76
Recouvrement des créances des autres revenus de sources locales	78
Information de gestion et reddition de comptes	79

Gestion des autres revenus

VUE D'ENSEMBLE

- **3.1.** Les revenus de la Ville de Québec proviennent de taxes, de paiements tenant lieu de taxes, de revenus de sources locales et de transferts. Ces revenus reposent en bonne partie sur les valeurs foncières, sur des ententes avec les gouvernements et des organismes, sur des droits, des licences et des permis et sur la tarification de biens et de services.
- **3.2.** Les autres revenus de sources locales regroupent les montants provenant des activités de gestion et de services dans le cadre de pouvoirs municipaux. Ils se divisent en trois rubriques : les services rendus aux organismes municipaux, les autres services rendus et les autres revenus. Les revenus provenant des services rendus aux organismes municipaux concernent des services rendus sur une base contractuelle ou ponctuelle en vertu d'ententes intermunicipales et pour des cas d'urgence.
- **3.3.** En ce qui a trait aux autres services rendus, ils comprennent les revenus pour des services rendus aux gouvernements et leurs entreprises, aux particuliers et aux entreprises privées. À titre d'exemple, on retrouve dans cette catégorie des revenus tels que le service centralisé d'appels d'urgence 9-1-1 (service 911), les revenus de stationnement, la vente de vapeur, l'incinération de déchets, les loisirs et la culture, etc.
- **3.4.** Les autres revenus représentent l'ensemble des revenus relatifs aux activités de la Ville de Québec en vertu de certains pouvoirs qui lui sont conférés par les lois municipales. Ils regroupent plus particulièrement les licences et permis, les droits de mutation immobilière, les amendes et pénalités ainsi que les cessions d'actifs à long terme.
- **3.5.** Enfin, les revenus de transferts proviennent de subventions gouvernementales. Ils sont regroupés en fonction de la finalité du transfert et comprennent autant les transferts inconditionnels que conditionnels. Ces revenus peuvent servir à financer les dépenses de fonctionnement, le service de la dette et les investissements.

3.6. Pour l'exercice financier 2003, les autres revenus de sources locales et les transferts à la Ville de Québec sont les suivants :

Autres revenus de sources locales

services rendus aux organismes municipaux autres services rendus autres revenus	2 726 410 \$ 40 988 316 59 155 313
	<u>102 870 039\$</u>
Transferts	
inconditionnels conditionnels	32 485 034\$ 58 008 556
	90 493 590\$

- **3.7.** À l'exception des amendes et pénalités provenant de la Cour municipale, les autres revenus de sources locales sont comptabilisés dans le système *Taxation*, *facturation*, *perception* (*TFP*). Ces revenus peuvent, selon le cas, faire l'objet d'une facturation ou être encaissés sans qu'ils ne soient nécessairement facturés.
- **3.8.** La Division des revenus du Service des finances a la responsabilité de la facturation des autres revenus de sources locales, à l'exception des amendes et pénalités, ainsi que de leur encaissement. Elle s'assure aussi du recouvrement des créances relatives à ces revenus.

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

- **3.9.** En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19)*, j'ai réalisé un mandat de vérification portant sur la gestion des autres revenus de sources locales et des transferts.
- **3.10.** Mes travaux ont porté plus particulièrement sur l'encadrement des activités des autres revenus de sources locales et des transferts, leur perception et la reddition de comptes qui en est faite.



Réel 2003

3.11. Pour les fins de mon examen, j'ai considéré notamment les revenus suivants :

• loyers, rentes emphytéotiques et cessions d'actifs	11 882 062 \$
• service 911	1 605 182 \$
• stationnement	6 036 793 \$
• vapeur	9 449 833 \$
• incinération de déchets et sites d'enfouissement	2 126 287 \$
• droits de mutation immobilière	16 330 102 \$
• transferts conditionnels et inconditionnels	90 493 590 \$

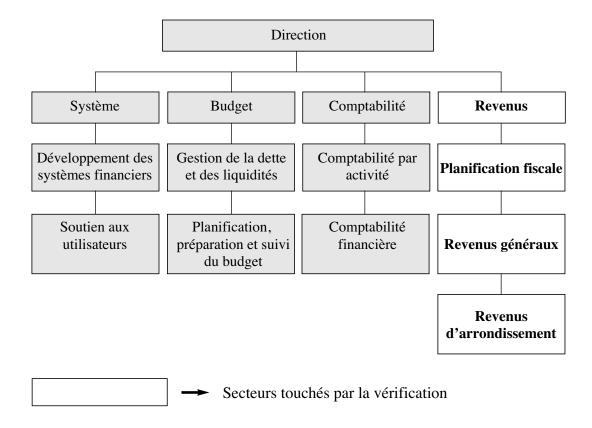
3.12. Les activités qui ont fait l'objet de mes travaux couvrent l'exercice 2003 et une partie de celui de 2004.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Encadrement des activités relatives aux autres revenus de sources locales et de transferts.

- **3.13.** Les autres revenus de sources locales et les transferts doivent être encadrés par une structure organisationnelle dont les rôles et les responsabilités des principaux intervenants sont clairement définis et documentés. Des politiques et directives doivent également appuyer les activités.
- **3.14.** La gestion de ces revenus relève du Service des finances. À l'exception des revenus de transferts conditionnels qui relèvent de la Division du budget, les autres revenus de sources locales et les transferts inconditionnels sont de la responsabilité de la Division des revenus.

3.15. La structure organisationnelle du Service des finances est présentement la suivante:



3.16. Le mandat du Service des finances est défini comme suit :

« Ce service gère et contrôle les ressources financières de la Ville et assure, en collaboration avec les arrondissements, certains services aux citoyens et citoyennes dans leurs relations avec l'administration, notamment pour délivrer des permis et encaisser le paiement des taxes, droits, amendes et autres. Il doit également fournir les avis requis à l'occasion de l'acquisition et de la disposition des biens, services, équipements et propriétés de la Ville. Le directeur des finances est le trésorier de la Ville.»

3.17. La responsabilité de la gestion des revenus est bien identifiée dans la structure organisationnelle, mais les rôles et les responsabilités des principaux intervenants pourraient être documentés davantage, ce qui permettrait d'avoir l'assurance qu'ils sont bien compris et bien exercés.



- **3.18.** Les autres revenus de sources locales et les transferts résultent de la tarification de biens et services, d'ententes spécifiques et de dispositions légales.
- **3.19.** Des politiques ou directives encadrent dans l'ensemble la perception des autres revenus de sources locales. L'utilisation d'un répertoire des charges s'avèrerait un instrument de gestion utile pour informer les gestionnaires sur les taux de taxation et les tarifs exigibles pour les différentes activités de la Ville.

Recommandation

3.20. Je recommande à la Division des revenus de documenter davantage les rôles et les responsabilités des principaux intervenants pour encadrer les activités des autres revenus de sources locales et des transferts.

Commentaires des gestionnaires, en date du 23 juillet 2004

« Nous considérons que les employés du Service des finances et de la Division des revenus connaissent très bien leurs rôles et leurs responsabilités face à la budgétisation et à l'encaissement des autres revenus de sources locales et des transferts conditionnels et inconditionnels.

À titre d'exemple, les transferts conditionnels sont sous le contrôle de la Section de la gestion de la dette dont le mandat consiste à établir le service de la dette remboursable par les gouvernements ou autres institutions et de percevoir les sommes dues à la Ville à ce chapitre.

Les transferts inconditionnels (notamment les recettes provenant du pacte fiscal, les subventions au regroupement et autres subventions de la Ville) sont budgétisés par le directeur de la Division et les encaissements contrôlés par le directeur de la Section des revenus généraux qui a notamment confié ce mandat à une personne en particulier laquelle a établi une liste des subventions à recevoir incluant les différentes dates d'encaissement prévues pour fins de contrôle et en assure le suivi.

Quant aux autres revenus (licences de chiens, recettes provenant de l'UMQ pour le 911, revenus d'intérêts, amendes, etc.) des personnes ont été mises en charge de la budgétisation et de l'encaissement de ces revenus et ont élaboré les outils nécessaires à un contrôle adéquat sur ces revenus.»

Perception des autres revenus de sources locales

Facturation des autres revenus de sources locales

- **3.21.** La facturation des autres revenus de sources locales doit s'appuyer sur des données fiables et être faite en temps opportun. La Section des revenus généraux a la responsabilité de la facturation de ces revenus.
- **3.22.** Les demandes de facturation des biens et services peuvent provenir de différents services de la Ville ou des arrondissements, qui ont la responsabilité de voir à ce que tous les biens et services devant être facturés le sont. Lors de la facturation, des mesures de contrôle sont appliquées pour s'assurer que toutes les demandes ont été traitées correctement. Il appartient toutefois au service requérant, qui possède l'information à l'appui de la facture, de vérifier que la facturation a bien été faite. Mes travaux sur les revenus provenant de la vente de vapeur et des matières résiduelles ont permis de m'assurer que leur facturation repose sur des données fiables et qu'elle est faite en temps opportun. Il en est de même pour la comptabilisation des revenus de loyers au système TFP.
- **3.23.** La facturation des droits de mutation immobilière se fait à partir des contrats notariés reçus du Service de l'évaluation, en provenance des bureaux d'enregistrement. Un contrôle est exercé pour s'assurer que tous les contrats reçus sont traités.
- **3.24.** Jusqu'à la fin de 2003, une mesure de contrôle additionnelle, par l'entremise d'une firme spécialisée, permettait de s'assurer de la réception de l'intégralité des contrats à la Section des revenus généraux, et par le fait même, des revenus en découlant. Depuis, la réception de tous les contrats repose exclusivement sur l'information provenant des bureaux d'enregistrement.
- **3.25.** En outre, le système TFP ne permet pas de facturer des droits de mutation avant qu'une nouvelle unité d'évaluation soit créée, si nécessaire, par le Service de l'évaluation. Cette situation occasionne des retards dans la facturation de certains droits.



Recommandations

3.26. Je recommande à la Division des revenus :

- d'examiner d'autres possibilités de s'assurer que la Ville de Québec reçoit l'intégralité des contrats aux fins des droits de mutation immobilière ;
- de permettre la facturation d'un droit de mutation immobilière avant la création de l'unité d'évaluation.

Commentaires des gestionnaires, en date du 23 juillet 2004

« Le contrôle sur la facturation des droits sur les mutations immobilières permet de nous assurer que tous les contrats reçus sont facturés.

Un contrôle additionnel permettait de s'assurer que tous les contrats d'enregistrement de transactions immobilières transmis par le Bureau de la publicité des droits étaient reçus par la Ville en comparant les contrats reçus du bureau avec les fiches de transactions immobilières (Teela) émises par la firme Fidelity National Data Solutions dont la Chambre immobilière de Québec était dépositaire pour la liste des transactions immobilières. Depuis les sept dernières années, il est arrivé seulement 4 ou 5 fois que des contrats nécessitant une facturation n'avaient pas été reçus par la Division des revenus.

Compte tenu que la Chambre immobilière de Québec n'est plus dépositaire des fiches de transactions immobilières émises par la firme Fidelity National Data Solutions, nous sommes à examiner tel que mentionné au vérificateur lors de son examen si d'autres sources peuvent être disponibles ou si des informations peuvent être obtenues directement de la firme Fidelity National Data Solutions et ce rétroactivement, pour s'assurer que nous recevons tous les contrats nécessaires à la facturation des droits sur mutations immobilières.

Quant à la deuxième recommandation, il n'y a aucune perte de droits et les retards sont très minimes. Il peut y avoir certains avantages à facturer des droits avant la création de l'unité d'évaluation par le Service de l'évaluation, mais il existe aussi des inconvénients en ce sens que le compte à recevoir n'est pas lié à l'unité d'évaluation. Le Service des affaires juridiques préfère que l'unité d'évaluation soit créée avant la facturation ce qui assure dans le système l'imputation du droit à recevoir à l'unité d'évaluation en cause, permettant ainsi d'avoir toutes les données relatives à une unité d'évaluation lorsque des confirmations de taxes sont fournies à divers requérants. »

Recouvrement des créances des autres revenus de sources locales

- **3.27.** La Section des revenus généraux a la responsabilité du recouvrement des créances des autres revenus de sources locales, à l'exception des amendes et pénalités. Elle doit donc mettre en place les mesures qui lui permettent d'assurer la gestion de ces créances.
- **3.28.** Des procédures en recouvrement ont été soumises à la fin de 2003 au trésorier et au Service des affaires juridiques à l'égard des droits de mutation immobilière et des biens et services. Elles ont été communiquées à tous les agents de recouvrement.
- **3.29.** Les créances à recevoir concernant ces catégories de revenus s'élevaient à 14 432 935 \$ au 31 décembre 2003 et une provision pour mauvaises créances de 3 111 827 \$ avait été prise à leur égard. Depuis la création de la nouvelle Ville de Québec, celle-ci ne peut plus radier de créances. L'article 481 de la Loi sur les cités et villes n'accorde pas au comité exécutif le pouvoir de supprimer toute créance de la Ville lorsqu'il est d'avis que sa perception est impossible. Des démarches sont présentement faites pour obtenir une modification législative afin de corriger cette situation.
- **3.30.** Des procédures sont en place pour le recouvrement des créances à recevoir. Lorsque celles-ci ont été appliquées par l'agent de recouvrement et que la créance n'a pu être perçue, le dossier est transmis au Service des affaires juridiques qui est alors le seul habilité à conclure une entente avec le contribuable.
- **3.31.** Lorsqu'un contribuable ne peut acquitter en entier le montant de sa créance envers la Ville, l'agent de recouvrement a la possibilité de lui offrir une entente de paiement avant de transmettre le dossier au Service des affaires juridiques. Il existe des critères documentés qui encadrent les modalités de paiement des taxes foncières impayées, mais ce n'est pas le cas pour les créances à recevoir concernant les autres biens et services.

Recommandation

3.32. Je recommande à la Division des revenus de documenter les critères devant guider les agents de recouvrement lorsqu'une entente de paiement est prise avec un contribuable concernant les créances à recevoir relatives aux autres biens et services.



Commentaires des gestionnaires, en date du 23 juillet 2004

« ...

Les procédures de recouvrement et les ententes de paiement au niveau des biens et services sont très variées compte tenu de la nature de la créance et des débiteurs en cause. Les employés affectés au recouvrement de ces créances ont comme directive d'agir promptement étant donné le caractère non garanti de la créance si le débiteur n'est pas une compagnie reconnue (ex. compagnies d'assurances ou institutions gouvernementales (Gouvernements du Canada, du Québec, Hydro-Québec), etc...).

Dans certains cas, et compte tenu de l'expérience, des ententes de paiements ne peuvent être faites et les dossiers sont alors transmis au Service des affaires juridiques.

En résumé, compte tenu de la nature de la créance, des débiteurs en cause et de l'expérience passée relative à certaines créances, une politique uniforme d'entente de paiement ne peut être appliquée à ce chapitre et des actions différentes sont prises selon les débiteurs en cause dans le recouvrement des créances de la Ville. »

Information de gestion et reddition de comptes

- **3.33.** La reddition de comptes est tributaire de l'information de gestion disponible. C'est pourquoi, il est important de définir les exigences en matière d'information de gestion afin de pouvoir rendre compte des autres revenus de sources locales et des transferts. À cet égard, la Loi sur les cités et villes impose des exigences de nature financière concernant l'information qui doit être soumise au conseil, notamment les prévisions et les suivis budgétaires, les résultats financiers trimestriels et annuels.
- **3.34.** Comme les revenus peuvent varier d'une année à l'autre, il est important que les sources de revenus soient examinées afin d'en maximiser les rentrées. La préparation des prévisions budgétaires annuelles est l'occasion privilégiée de le faire.
- **3.35.** Dans l'ensemble, la Division des revenus dispose d'informations utiles à la gestion de ses activités.



Mobilisation des ressources humaines

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2003

Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	85
MOBILISATION DES RESSOURCES HUMAINES : DÉFINITION	86
ACTIVITÉS DE MOBILISATION RÉALISÉES À CE JOUR	87
Période de transition	87
Période de consolidation	88
NIVEAU DE MOBILISATION DES RESSOURCES HUMAINES	94
RECOMMANDATIONS	96
COMMENTAIRES DES CESTIONNAIRES	07

Mobilisation des ressources humaines

INTRODUCTION

- **4.1.** Pour toute entreprise de services publics, les ressources humaines constituent un actif de la plus haute importance. La Ville de Québec ne fait pas exception à cette règle et le reconnaît par l'énoncé suivant, extrait de ses valeurs fondamentales¹ : « Le personnel municipal est la principale ressource de la Ville ».
- **4.2.** Dans le tome 1 de mon rapport annuel de mars 2003, j'ai présenté une analyse des risques auxquels la Ville pourrait faire face au cours des années 2003-2004. J'avais alors conclu que le risque le plus élevé concernait la démobilisation possible des employés si la Ville n'améliorait pas ses mécanismes de gestion du changement et si rien n'était fait pour améliorer la gestion des priorités.
- **4.3.** En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai procédé à une vérification d'optimisation des ressources portant sur la mobilisation des ressources humaines trente mois après la création de la Ville de Québec. Pour les fins de mon analyse, j'ai considéré la situation qui prévalait jusqu'en juin 2004. À cette période, la Ville de Québec comptait 3 984 employés réguliers et 5 124 employés non réguliers.
- **4.4.** Ma vérification visait à m'assurer que la Ville prend les moyens nécessaires pour mobiliser ses ressources humaines. Mon examen a porté sur les volets suivants :
 - les activités de mobilisation corporatives : pour couvrir ce volet, j'ai rencontré des représentants de la haute direction, du Service de la planification et du développement organisationnel ainsi que du Service des ressources humaines. J'ai aussi discuté avec les membres du comité « mobilisation des ressources ». Enfin, j'ai interviewé quatre représentants d'unité ayant démarré des projets à caractère mobilisateur dans le cadre du projet d'amélioration de la performance de la Ville;
 - les activités de mobilisation mises de l'avant par les différents services et arrondissements de la Ville : j'ai recueilli les informations relatives à ces activités en réalisant quatre groupes témoins, en mai 2003, composés d'une trentaine de gestionnaires de différents niveaux. Deux autres groupes témoins, regroupant une vingtaine de directeurs de service et d'arrondissement, ont également été rencontrés en juin 2004.

¹ Extrait du plan stratégique de la Ville de Québec 2004-2008 «Une vision pour Québec, l'avenir maintenant», novembre 2003.

- **4.5.** La section suivante définit le terme « mobilisation des ressources ». Mes constats et recommandations sont ensuite présentés dans chacune des sections :
 - Activités de mobilisation réalisées à ce jour;
 - Niveau de mobilisation des ressources humaines;
 - Recommandations pour améliorer le niveau de mobilisation des ressources humaines.

MOBILISATION DES RESSOURCES HUMAINES: DÉFINITION

- **4.6.** Afin de m'assurer que toutes les personnes rencontrées au cours du projet aient une compréhension commune de ce qu'est la mobilisation des ressources humaines, j'ai utilisé la définition suivante, inspirée des meilleures pratiques en gestion du changement et adaptée au contexte de la Ville de Québec :
- « La mobilisation d'un groupe d'employés s'exprime par le partage d'objectifs communs et par la concentration de leurs efforts pour atteindre ces objectifs ».
- **4.7.** Pour mobiliser leurs ressources, les organisations doivent d'abord mettre en place des conditions préalables que l'on classe en deux catégories :
 - des conditions d'environnement satisfaisantes, notamment en ce qui concerne les conditions de travail, l'environnement physique, les équipements et les outils;
 - des conditions qui favorisent le développement de l'intérêt personnel de l'employé, notamment des rôles et responsabilités bien définis, des compétences adéquates, des mandats et des défis stimulants mais réalistes.
- **4.8.** La mobilisation centrée sur l'atteinte d'objectifs communs sera ensuite possible si l'organisation se dote de mécanismes favorisant la compréhension et l'adhésion des employés à ces objectifs, par exemple :
 - la communication de la mission et des objectifs, au niveau institutionnel et par secteur;
 - l'évaluation et la communication régulière des progrès vers l'atteinte des objectifs;
 - les activités favorisant le sentiment que les employés ont l'appui de la direction;
 - les mécanismes de reconnaissance de la contribution aux résultats.



4.9. Enfin, la mobilisation exige que l'organisation se soit dotée de règles de fonctionnement et de processus efficaces. En effet, les employés ne peuvent pas être mobilisés par l'atteinte des objectifs de l'organisation s'ils évoluent dans un environnement improductif.

ACTIVITÉS DE MOBILISATION RÉALISÉES À CE JOUR

4.10. Cette section fait le point sur les stratégies et activités de mobilisation réalisées depuis la création de la Ville nouvelle en janvier 2002. Pour les fins de ma vérification, j'ai distingué les 18 premiers mois, que j'appellerai « période de transition », des 12 derniers mois que je qualifie de « période de consolidation ».

Période de transition

Les activités de mobilisation corporatives

- **4.11.** Dès le démarrage de la Ville nouvelle, le Service des ressources humaines a encadré l'accueil et l'intégration du personnel en organisant des rencontres d'employés avec leurs nouveaux gestionnaires et en développant des outils d'information.
- **4.12.** Des activités de mobilisation ont ensuite été réalisées avec la participation d'élus, de membres de la haute direction et de représentants du Service des ressources humaines. La principale réalisation en ce sens a été la tenue de groupes témoins visant à comprendre les impacts de l'intégration des employés sur le climat de travail et à faire des recommandations d'amélioration à ce sujet. En outre, diverses activités de reconnaissance ont été organisées par la Ville.

Les activités de mobilisation spécifiques aux services et arrondissements

- **4.13.** En mai 2003, j'ai discuté avec les gestionnaires des activités de mobilisation réalisées dans leurs unités. Cela m'a permis de constater que le nombre et la nature de ces activités étaient très variables d'une unité à l'autre:
 - 1. Plusieurs ont réalisé des activités de mobilisation ayant un caractère ponctuel : colloque d'un jour pour discuter de la vision de l'unité et de ses priorités, reconnaissance de la contribution des employés à l'atteinte des objectifs fixés, diverses activités sociales hors bureau.

- 2. D'autres unités ont initié des activités de gestion du changement ayant un caractère continu, réalisées sur des périodes de temps variant de quelques semaines à quelques mois, par exemple :
 - des rencontres statutaires d'information avec les employés;
 - un plan d'action, des attentes signifiées et un rapport d'activités à la haute direction;
 - un journal soulignant les bons coups du personnel.

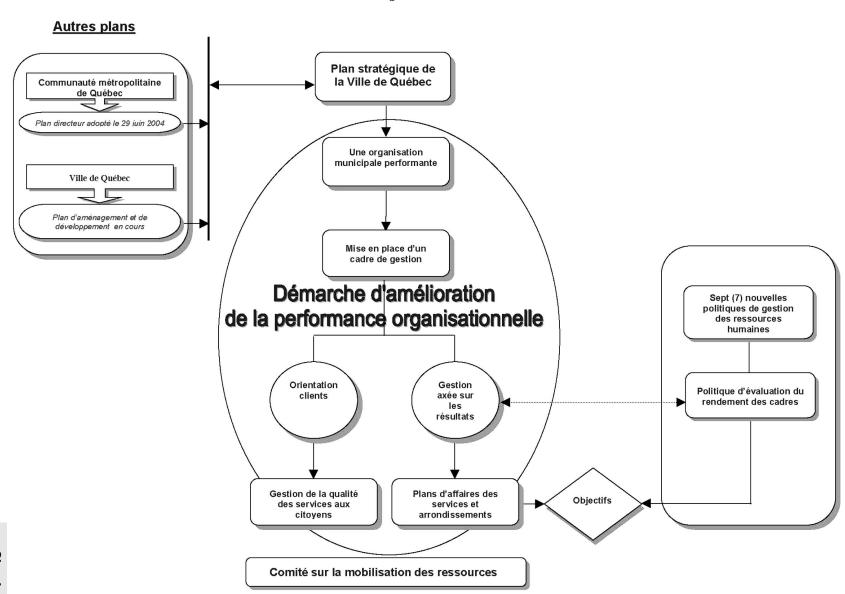
Période de consolidation

4.14. Après la période de transition, la Ville est parvenue à l'étape de consolidation. Dans un contexte de continuité, les modes de fonctionnement, processus et outils ont été raffinés et les projets de développement de la vision à long terme ont été initiés. Pendant cette période, plusieurs projets favorisant la mobilisation des ressources ont été mis de l'avant. Le schéma de la page suivante en présente une vision intégrée. Des explications sur les objectifs et la portée de ces projets sont consignées dans les pages qui suivent. J'ai aussi joint mes commentaires relativement à leurs impacts sur la mobilisation des ressources.

Plan stratégique de la Ville de Québec

- **4.15.** Comme le mentionne la définition présentée au paragraphe **4.6**, « La mobilisation d'un groupe d'employés s'exprime par le partage d'objectifs communs et par la concentration de leurs efforts pour atteindre ces objectifs », le plan stratégique représente donc un élément essentiel de la stratégie de mobilisation de toute organisation.
- **4.16.** La partie I, qui présente mes observations sur le plan stratégique, souligne l'effet mobilisateur de la consultation des gestionnaires lors de l'élaboration d'un tel plan. À cet égard, plusieurs directeurs de la Ville m'ont mentionné qu'ils auraient souhaité avoir un rôle plus actif dans le processus de consultation préalable à la conception du plan stratégique. En outre, j'ai observé qu'il n'y avait pas de processus institutionnel de communication du contenu du plan aux employés, cette responsabilité étant laissée aux gestionnaires des unités.
- **4.17.** Malgré cela, tous reconnaissent que la planification stratégique et les plans d'affaires des unités, dont je parlerai ci-après, sont des outils essentiels de mobilisation.

VISION INTÉGRÉE DES PROJETS FAVORISANT LA MOBILISATION



Démarche d'amélioration de la performance

4.18. Le plan stratégique est articulé autour de trois thèmes. Le troisième, « *Une organisation municipale performante* », prévoit la mise en place d'un cadre de gestion. Pour ce faire, la Ville a mis de l'avant une importante démarche d'amélioration de la performance qui est au cœur de sa stratégie de mobilisation. Les objectifs d'amélioration recherchés sont : un meilleur service aux clients, le mieux-être du personnel, l'amélioration des opérations et des résultats financiers. Je commente ci-après deux des volets principaux du cadre de gestion soit la gestion axée sur les résultats ainsi que l'orientation clients.

Gestion axée sur les résultats

- **4.19.** Deux leviers favoriseront l'instauration d'une culture de gestion axée sur les résultats :
 - l'élaboration de plans d'affaires par les services et les arrondissements;
 - l'élaboration de nouvelles politiques de gestion des ressources humaines.

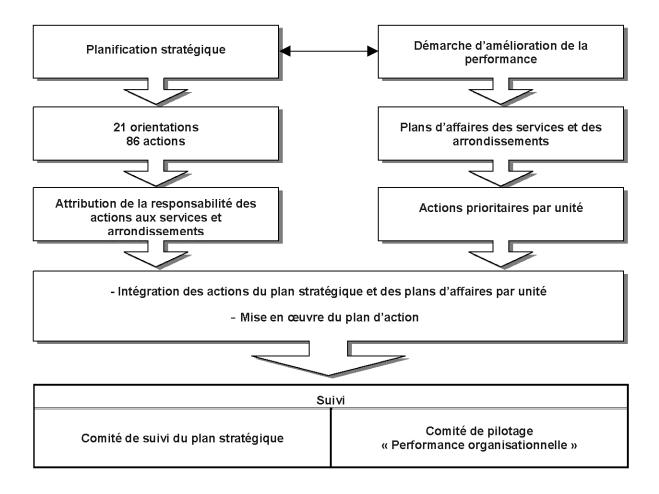
Plans d'affaires

- **4.20.** Le cadre de gestion prévoit que vingt services et arrondissements devront élaborer, d'ici la fin de 2004, un plan d'affaires identifiant leurs priorités d'action et précisant les résultats attendus. Chaque unité devra ensuite mettre en œuvre ces actions, évaluer les résultats et faire une reddition de comptes sur l'atteinte des objectifs fixés.
- **4.21.** La stratégie de la Ville à l'égard de l'élaboration de ces plans préconise l'implication rapide d'un grand nombre d'unités mais laisse aux gestionnaires la souplesse dans le choix des approches (bien que le Service de la planification en propose une). J'ai rencontré les représentants de quatre unités ayant initié leur plan d'affaires. Chacun m'a confirmé l'effet mobilisant de ces projets sur leurs ressources, autant en raison de l'approche de consultation utilisée qu'en raison des projets qui en découlent.



- **4.22.** L'arrimage des objectifs des plans d'affaires avec ceux du plan stratégique sera assuré de la façon suivante :
 - à l'étape d'élaboration des plans d'affaires : l'approche proposée par le Service de la planification invite les unités à réfléchir aux conséquences de la planification stratégique sur leurs orientations et priorités d'action;
 - à l'étape de mise en œuvre des plans d'action : chaque directeur a la responsabilité de réaliser les actions issues de son plan d'affaires ainsi que les actions stratégiques qui lui auront été attribuées par la Direction générale. Comme le démontre le schéma qui suit, chacun d'entre eux doit préparer un plan d'action consolidé et rendre compte de l'avancement de ses projets aux comités de suivi prévus à cet effet.

ARRIMAGE DES PLANS D'ACTION DÉCOULANT DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET DES PLANS D'AFFAIRES DES UNITÉS



Politique d'évaluation du rendement des cadres

- **4.23.** Une des sept nouvelles politiques de gestion des ressources humaines acceptées par les élus concerne l'évaluation du rendement des cadres. Celle-ci devrait contribuer positivement à la mobilisation des gestionnaires et des employés. En effet, l'instauration de cette politique nécessitera que l'organisation signifie à ses gestionnaires des attentes claires, alignées sur les priorités stratégiques d'une part et sur les actions des plans d'affaires d'autre part.
- **4.24.** Ce processus est bien perçu aux yeux des gestionnaires qui, depuis la création de la Ville nouvelle, se sont plaints du manque de clarté des priorités qui leur sont signifiées et de leur évolution constante en cours d'année. Comme je l'avais mentionné dans mon rapport de 2002, ce manque de focus a eu un effet démobilisant.



Orientation clients : Gestion de la qualité du service à la clientèle

- **4.25.** La Ville a récemment entrepris un projet axé sur la qualité des services aux citoyens. Le projet visait d'abord le personnel de première ligne (près de 800 employés) et sera ensuite étendu au personnel de deuxième ligne (2000 employés). Il vise principalement l'amélioration des outils de gestion du service à la clientèle.
- **4.26.** En outre, la Ville compte émettre d'ici peu une déclaration de services relative à ses modes de communication avec les citoyens (courriel, boîtes vocales, courrier postal), qui précisera les critères de service que la Ville s'engagera à respecter en ce domaine. D'autres déclarations de services, prévues en 2005, concerneront les services directs aux citoyens (déneigement, espaces publics, etc).

Comité sur la mobilisation des ressources

4.27. Ce comité, formé en mars 2003, a pour objectif d'organiser et de coordonner des activités favorisant la mobilisation. Il est composé de représentants de la Direction générale et des services de la planification, des ressources humaines et des communications. Le comité a élaboré un plan de communication visant à promouvoir les activités de mobilisation auprès des employés et a été l'instigateur de plusieurs des activités institutionnelles de mobilisation présentées dans les sections précédentes.

Conclusion

4.28. Plusieurs projets institutionnels favorisant la mobilisation ont été mis de l'avant au cours des derniers mois. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer leurs impacts, les directeurs que j'ai rencontrés, particulièrement ceux qui sont impliqués dans la démarche de performance organisationnelle, croient que ces approches sont d'un grand intérêt pour les gestionnaires et leurs employés.

NIVEAU DE MOBILISATION DES RESSOURCES HUMAINES

- **4.29.** Comme je l'ai mentionné dans le tome I de mon rapport annuel déposé en mars 2003, plusieurs facteurs laissaient croire que la Ville faisait face au risque grandissant de démobilisation de ses employés, par exemple :
 - des problèmes de gestion des priorités;
 - le sous-financement de certains projets qui entraînait une surcharge de travail;
 - les disparités au niveau des conditions de travail.
- **4.30.** Depuis ce temps, de nombreuses activités de mobilisation ont été réalisées. Malgré cela, ma vérification m'a permis d'identifier que certains risques demeurent :
 - 1. En ce qui concerne la mise en place des conditions préalables à la mobilisation :
 - les nouvelles conventions collectives n'étant pas signées jusqu'à tout récemment, les disparités en matière de conditions de travail constituaient un facteur d'insatisfaction élevé. Les récentes ententes de principe acceptées par les syndicats constituent donc une bonne nouvelle puisqu'elles contribueront à créer un climat plus propice à la mobilisation. Par contre, les impacts ne se feront sentir que graduellement :
 - les employés continueront à se comparer encore quelques temps (analyse des gains et pertes individuels);
 - les autres corps d'emploi seront pressés d'en arriver eux aussi à préciser leurs conditions de travail;
 - il y aura une période d'adaptation pour les gestionnaires avant de maîtriser les nouvelles conventions collectives. Cela pourrait avoir des effets sur la gestion des opérations;
 - dans un contexte où plusieurs unités manquent de ressources,
 la lenteur du processus de dotation des postes est un irritant;
 - dans certains services, les outils informatiques et l'information de gestion ne sont pas pleinement satisfaisants.

- 2. En as qui conserva la mabilization contré aux l'attaints des abiectifs
 - 2. En ce qui concerne la mobilisation centrée sur l'atteinte des objectifs corporatifs :
 - le plan stratégique, les valeurs de la Ville et les plans d'affaires sectoriels qui en découlent sont des outils essentiels de mobilisation. Par contre :
 - il n'y a pas eu de processus institutionnel de communication des résultats à l'ensemble du personnel, ce qui aurait permis de démontrer l'engagement de la haute direction à l'égard du plan;
 - le plan compte 86 actions prioritaires. Ce nombre est élevé et les gestionnaires ont exprimé le souhait que l'on fasse une meilleure gestion des priorités sans quoi il sera difficile de concrétiser le plan sur le terrain;
 - la nouvelle répartition des compétences entre les services communs et les arrondissements a eu un effet mobilisateur pour le personnel des arrondissements mais a eu l'effet contraire pour les autres services qui ont vu leurs responsabilités et leurs effectifs décroître.
 - 3. En ce qui concerne les règles de fonctionnement et les processus efficaces nécessaires à la mobilisation :
 - le processus de prise de décision est lourd;
 - les gestionnaires observent une tendance à favoriser une approche de travail en silo plutôt qu'à privilégier le travail d'équipe entre les services.

Conclusion

4.31. Malgré les nombreuses initiatives ayant des effets positifs sur la mobilisation des ressources humaines, certains risques demeurent en cette matière. Le plus important d'entre eux concerne l'allocation des ressources entre les nombreux projets à réaliser. Si cette allocation ne tient pas compte des priorités d'action, elle ne permettra pas de faire progresser efficacement ces projets. Dans une telle éventualité, les employés perdront leur intérêt à l'égard des initiatives institutionnelles ainsi qu'aux projets issus des plans d'affaires.

RECOMMANDATIONS

- **4.32.** La Ville de Québec a consacré des efforts importants pour élaborer son plan stratégique et pour initier ses projets mobilisateurs. Pour maximiser les effets positifs de ces initiatives, il m'apparaît important que la Ville accentue maintenant ses activités dans les domaines suivants : mise en priorité des actions, communication des objectifs et de l'avancement des projets, promotion des initiatives gagnantes et reconnaissance.
- **4.33.** Dans ce contexte, mes recommandations sont les suivantes :

Évolution des plans d'action et gestion des priorités

- **4.34.** Les réflexions en cours pour l'élaboration des plans d'affaires complètent celles du plan stratégique. À cet égard, la Ville doit s'assurer de faire évoluer ses priorités stratégiques, lorsque nécessaire, en fonction des analyses qui seront réalisées d'ici décembre 2004.
- **4.35.** En outre, je recommande que les services et arrondissements évaluent leur capacité à livrer leurs projets et, lorsqu'ils la jugeront insuffisante, qu'ils établissent avec la haute direction la liste de leurs priorités. De cette façon, seuls les projets jouissant d'un financement adéquat seront mis de l'avant. En plus de favoriser la mobilisation des ressources, cette définition claire des priorités est une condition essentielle de succès du processus d'évaluation du rendement des cadres.

Communication institutionnelle des orientations et des priorités stratégiques

- **4.36.** Je recommande que la Ville définisse une stratégie et des mécanismes institutionnels de communication des orientations stratégiques à l'ensemble des employés. Une telle approche favorisera la cohérence des messages véhiculés à tous les niveaux de l'organisation.
- **4.37.** Il serait opportun d'utiliser une approche de communication en cascade. L'implication de la haute direction permettrait d'abord à celle-ci de démontrer son engagement envers le plan et ses priorités. Ensuite, les directeurs doivent mobiliser leurs cadres et, avec l'aide de ces derniers, réaliser la communication à leurs employés. Les modes de communication choisis devraient permettre aux employés de s'exprimer et de poser leurs questions, favorisant ainsi l'appropriation du plan. En outre, ces discussions pourraient inclure une période de consultation des employés sur leurs préoccupations, comme cela avait été fait au début de la transition.



Partage d'information et intégration des actions découlant des plans d'affaires.

- **4.38.** Mes travaux m'ont permis de constater que plusieurs projets issus des démarches en cours, notamment les réflexions sur les plans d'affaires, touchent à des thèmes communs, par exemple, la gestion de la relève (dont je traite au chapitre 5 de mon rapport annuel).
- **4.39.** Dans ce contexte, je recommande que la Ville mette en place des mécanismes d'échanges d'information inter-unités et, lorsque cela sera jugé efficace et efficient, qu'elle favorise la mise sur pied de projets horizontaux. En effet, la réalisation parallèle et non intégrée de plusieurs projets de même nature au sein de différentes unités ne permet pas la cohérence des actions, crée des dédoublements et perpétue la culture de travail en silo. Si elle est bien gérée, une approche intégrée est beaucoup plus efficace et devient un facteur de mobilisation.
- **4.40.** Outre les comités de suivi mis en place dans les projets du plan stratégique et de performance organisationnelle, une autre façon de favoriser le partage d'information sur les projets communs serait de créer une table de discussion impliquant chacun des pilotes des unités ayant initié leur plan d'affaires. En partageant régulièrement l'avancement de leurs travaux ces derniers pourront identifier leurs projets communs. En outre, il serait opportun que les approches méthodologiques, outils et documents issus des projets sectoriels soient répertoriés et mis à la disposition de l'ensemble des autres équipes. Cette base de connaissance favoriserait l'efficacité des projets en évitant que chacun des secteurs repartent à zéro.
- **4.41.** Finalement, il m'apparaît essentiel que l'organisation partage les succès réalisés dans ces projets en les communiquant et en reconnaissant la contribution des employés.

COMMENTAIRES DES GESTIONNAIRES

Les résultats de mes travaux de vérification sur la mobilisation des ressources humaines furent communiqués pour commentaires à la direction du Service des ressources humaines. À la date de publication du présent rapport annuel, aucun commentaire n'avait été reçu.



Gestion de la relève des ressources humaines

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2003

Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	103
ÉTAT DE SITUATION PORTANT SUR LES BESOINS DE RELÈVE ACTUELS ET ANTICIPÉS	104
CONSTATS GÉNÉRAUX RELATIVEMENT AUX MÉCANISMES DE GESTION DE LA RELÈVE	107
ATTENTES EXPRIMÉES PAR LES DIRECTEURS DE SERVICE ET D'ARRONDISSEMENT	109
RECOMMANDATIONS	110
COMMENTAIRES DES GESTIONNAIRES	112

Gestion de la relève des ressources humaines

INTRODUCTION

- **5.1.** Pour toute entreprise de services publics, les ressources humaines constituent un actif de la plus haute importance. La Ville de Québec ne fait pas exception à cette règle et le reconnaît par l'énoncé suivant, extrait de ses valeurs fondamentales¹ : « Le personnel municipal est la principale ressource de la Ville ».
- **5.2.** Dans le tome 1 de mon rapport annuel 2002 déposé en mars 2003, j'ai fait une analyse des risques auxquels la Ville pourrait faire face au cours des années 2003 et 2004. À la suite de mes rencontres avec les gestionnaires, j'avais conclu qu'un des risques importants concernait l'affectation des ressources humaines et la gestion de la relève. En effet, le processus d'affectation des ressources, combiné aux programmes de départs volontaires de l'après-fusion, a créé des situations de perte d'expertise dans certains secteurs.
- **5.3.** En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai procédé à une vérification d'optimisation des ressources portant sur la gestion de la relève, trente mois après la création de la Ville de Québec. Pour les fins de mon analyse, j'ai considéré la situation qui prévalait jusqu'en juin 2004.
- **5.4.** Ma vérification visait à m'assurer que la Ville prend les moyens nécessaires pour identifier adéquatement ses besoins de relève et mettre en place les mécanismes qui assureront une gestion efficace et efficiente de la relève.
- **5.5.** Mes constats et recommandations sont présentés dans chacune des sections suivantes :
 - État de situation portant sur les besoins de relève actuels et anticipés;
 - Constats généraux relativement aux mécanismes de gestion de la relève;
 - Attentes exprimées par les directeurs de service et d'arrondissement;
 - Recommandations.

¹ Extrait du plan stratégique de la Ville de Québec 2004-2008 «Une vision pour Québec, l'avenir maintenant», novembre 2003.

ÉTAT DE SITUATION PORTANT SUR LES BESOINS DE RELÈVE ACTUELS ET ANTICIPÉS

- **5.6.** Cette section fait le point sur les besoins de relève de la Ville de Québec. Les postes clés de l'organisation qui sont présentement vacants ou qui sont susceptibles de le devenir suite à des départs anticipés représentent les besoins de relève. Pour la plupart il s'agit de postes :
 - de gestion;
 - assumés par des employés ayant une expertise spécialisée;
 - assumés par des employés possédant des connaissances spécifiques (par exemple, une connaissance approfondie de l'histoire des villes ayant formé la nouvelle Ville de Québec).
- **5.7.** Deux procédés de vérification m'ont permis de compléter cet état de situation :
 - questionnaire adressé aux directeurs de service et d'arrondissement;
 - discussions avec les directeurs de service et d'arrondissement lors de groupes témoins. Près de 20 gestionnaires ont participé à ces rencontres.

Les besoins de relève

- **5.8.** Le questionnaire portant sur la gestion de la relève a été envoyé à tous les directeurs de service (20) et d'arrondissement (8). Onze représentants des services et trois des arrondissements y ont répondu. Leurs réponses se résument ainsi :
 - 64 % des répondants ont présentement des postes clés vacants au sein de leur unité : dans 89 % de ces cas, la relève n'a pas été identifiée;
 - 64 % des répondants prévoient que des postes clés deviendront vacants suite à des départs prévisibles à court et moyen terme : dans 100 % de ces cas, la relève n'a pas été identifiée;
- **5.9.** Les postes vacants se retrouvent à tous les niveaux de l'organisation (techniciens, professionnels, directeurs).



- **5.10.** Plusieurs raisons ont été invoquées par les gestionnaires pour expliquer la difficulté à combler rapidement leurs besoins de relève, notamment:
 - la rareté de ressources pour quelques postes spécialisés;
 - certains postes nécessitent une formation en emploi de nombreuses années;
 - la réévaluation des exigences des postes ou la modification de la structure organisationnelle à compléter avant de pouvoir identifier la relève.

Les défis liés au profil des ressources humaines de la Ville de Québec

- **5.11.** La nature et l'ampleur des efforts que les organisations consacrent à la gestion de la relève varient considérablement, notamment en raison du profil de leurs ressources humaines. Mes travaux de vérification m'ont permis de mieux comprendre le profil des employés de la Ville de Québec : l'âge moyen du personnel régulier de la Ville est de **46** ans et le nombre moyen d'années de service est de **17**.
- **5.12.** Comme le démontre le tableau qui suit, c'est le personnel d'encadrement qui a l'ancienneté la plus élevée :

Famille d'emplois	Âge moyen	Ancienneté moyenne
Direction générale et directeurs de service et d'arrondissement	53	21
Cadres	51	21
Professionnels syndiqués	47	16
Professionnels non syndiqués	48	18
Contremaîtres et surintendants	49	21
Commissariat des incendies	65	4
Fonctionnaires	47	18
Personnel manuel	48	18
Personnel policier	38	13
Cadre policier	49	24
Personnel pompier	39	10
Cadre pompier	46	17

- **5.13.** 22 régimes de retraite sont actuellement en vigueur à la Ville de Québec, chacun ayant des conditions spécifiques d'accessibilité à la retraite. De façon générale, les employés peuvent prendre leur retraite sans pénalité s'ils ont 60 ans et s'ils ont cumulé plus de 15 années de service. L'âge nécessaire peut être moindre si l'employé a plus d'années de services. En vertu de ces règles, le Service des ressources humaines prévoit que :
 - environ 25 % des employés réguliers prendront leur retraite d'ici les 10 prochaines années. Près du tiers d'entre eux quitteront la Ville d'ici 5 ans;
 - près de 40 % des gestionnaires partiront à la retraite d'ici 10 ans.
- **5.14.** Dans plusieurs unités, le personnel qui pourrait assurer la relève a le même âge que le personnel qui va quitter. Certains services sont principalement composés d'employés administratifs, de cols bleus ou de techniciens. En l'absence de professionnels, il sera difficile d'assurer le remplacement des postes d'encadrement.
- **5.15.** Enfin, les gestionnaires ont souligné l'impact de la taille de la Ville nouvelle qui facilite la mobilité des ressources à l'intérieur de l'organisation, favorisant ainsi les transferts et la perte de connaissance liée au poste.

Conclusion

5.16. Les besoins de relève sont importants à la Ville de Québec. Celle-ci ne fait pas exception par rapport aux autres organisations publiques et parapubliques provinciales et fédérales qui prévoient, elles aussi, des départs massifs à la retraite au cours des prochaines années.



CONSTATS GÉNÉRAUX RELATIVEMENT AUX MÉCANISMES DE GESTION DE LA RELÈVE

La gestion de la relève au niveau corporatif

- **5.17.** J'ai rencontré le directeur du Service des ressources humaines pour faire le point sur les activités corporatives de gestion de la relève. La Ville de Québec n'a pas actuellement de plan de relève. La haute direction de la Ville a cependant annoncé la mise en place de sept nouvelles politiques de gestion des ressources humaines dont une concerne la « préparation de la relève ».
- **5.18.** Par conséquent, le Service des ressources humaines a établi le plan préliminaire suivant :
 - d'ici décembre 2004, définir un « cadre général » de gestion de la relève qui permettra d'élaborer un plan de relève pour tous les secteurs de l'organisation. Ce cadre donnera des outils aux gestionnaires qui auront la responsabilité de l'appliquer;
 - en 2005, établir le profil de compétence des postes d'encadrement. Par la suite, procéder à l'évaluation des gestionnaires et élaborer pour eux un programme de formation adapté.
- **5.19.** Finalement, j'ai constaté qu'une des difficultés liées à la gestion de la relève est le respect des règles de dotation qui sont contraignantes dans certaines situations. Des nouvelles règles de dotation sont en voie d'élaboration et devront être prises en compte à l'intérieur du « cadre général » de gestion de la relève.

La gestion de la relève et la dotation des postes au sein des services et arrondissements

- **5.20.** J'ai questionné les gestionnaires sur les pratiques de dotation en vigueur et leur ai demandé si celles-ci permettaient une gestion efficace et efficiente de la relève. Leurs principaux commentaires se résument ainsi :
 - la Ville attend qu'un poste soit libre avant de le combler. Il y a rarement une planification préalable et les concours sont organisés au moment du départ de l'employé, ce qui ne favorise pas le transfert de connaissance;

- lors de l'embauche, l'expérience reliée à la tâche du postulant prime sur son potentiel de développement dans l'organisation. En effet, dans le contexte de ressources limitées, les services et arrondissements préfèrent se doter d'employés qui seront rapidement opérationnels et autonomes. Cette pratique ne favorise pas la venue de jeunes candidats;
- les contraintes budgétaires ne favorisent pas la gestion de la relève. Les gestionnaires sont moins motivés à identifier la relève lorsqu'il y a possibilité que le poste soit aboli;
- quelques anciennes villes ont procédé à la création d'emplois temporaires au cours des 15 dernières années. Faute de postes permanents, de bons candidats ont quitté la Ville.

Conclusion

5.21. Il n'y a pas de mécanismes de gestion de la relève et les quelques activités réalisées en ce sens ne sont pas intégrées. En outre, les pratiques actuelles de dotation des postes sont parfois contraignantes. Le « cadre général » de gestion de la relève ainsi que les nouvelles règles de dotation devraient permettre une amélioration de ce processus stratégique de gestion des ressources humaines.



ATTENTES EXPRIMÉES PAR LES DIRECTEURS DE SERVICE ET D'ARRONDISSEMENT

- **5.22.** Les directeurs ont des attentes élevées envers l'organisation en ce qui concerne la gestion de la relève. Mes procédés de vérification m'ont permis d'identifier ces attentes et de recueillir des suggestions intéressantes sur les approches à préconiser et les mécanismes à mettre en place. Elles sont résumées ci-après :
 - **Projet corporatif :** la gestion de la relève doit être supportée par la haute direction et la Ville doit y dédier les ressources nécessaires. La coordination du projet doit se faire au niveau corporatif, favorisant une vision transversale des besoins de relève (entre les services et arrondissements).
 - **Description des postes :** préalablement au projet de gestion de la relève, il sera nécessaire de réaliser des descriptions des postes et de statuer sur les compétences nécessaires pour y accéder.
 - **Dotation :** l'organisation doit revoir ses pratiques de dotation et être plus active dans son processus de recrutement :
 - combler les postes avant la date effective des départs afin de permettre le transfert de connaissances et d'expertise;
 - encourager le recrutement de jeunes candidats et accueillir des stagiaires lorsque possible;
 - encourager le recrutement de personnes ayant des qualifications leur permettant un développement et une progression rapide au sein de l'organisation.
 - Développement des compétences et attentes signifiées : les gestionnaires recommandent d'instaurer des programmes de formation, de parrainage et de mentorat ainsi que des stages d'initiation à la direction. De plus, des attentes doivent être signifiées aux employés.
 - Consultation/équité: il faudrait, à l'intérieur de chaque unité, instaurer des mécanismes de communication qui permettraient de mieux connaître les intentions de départ des employés et gestionnaires. Il faudrait aussi identifier les employés qui veulent accéder à des postes clés et qui en ont la capacité. Il sera important que cette consultation et les processus de dotation qui suivront, soient équitables afin d'éviter la démobilisation des employés.

RECOMMANDATIONS

- **5.23.** La Ville de Québec fait face à un défi de taille en matière de renouvellement de sa fonction publique. La Ville n'est pas seule dans cette situation car le contexte social actuel (vieillissement de la population, départs à la retraite des « babyboomers ») confronte un grand nombre d'organisations publiques et privées à ce même problème. Les entreprises sont donc en compétition pour le recrutement et le développement d'une relève de plus en plus recherchée.
- **5.24.** Dans ce contexte, voici mes recommandations :

Une initiative corporative

- **5.25.** La Ville reconnaît que ses employés constituent sa principale ressource. Il est donc essentiel qu'elle accorde une attention particulière à la gestion de la relève.
- **5.26.** Je recommande que la haute direction s'approprie le projet et que le Service des ressources humaines le prenne en charge, conditions essentielles à sa réussite.
- **5.27.** Je recommande aussi la formation d'un comité de gestion de la relève dont le rôle serait :
 - de proposer le cadre général de gestion de la relève et de le promouvoir;
 - de définir une approche de gestion de la relève au sein des unités et de proposer les mécanismes de support aux gestionnaires dans l'application de cette approche;
 - de désigner un coordonnateur à la gestion de la relève qui aura pour mandat de favoriser une vision transversale des besoins de relève;
 - de communiquer régulièrement l'avancement des travaux à la direction générale, au comité exécutif et aux employés.

Une approche à moyen et à long terme

5.28 Le fer de lance du projet de gestion de la relève serait la réalisation d'un diagnostic complet des besoins actuels et prévisibles de main d'œuvre.



- **5.29** Je recommande que cette analyse, première étape clé d'un processus continu, soit réalisée afin de permettre :
 - de planifier les mouvements des employés vers la retraite en faisant intervenir les cadres de tous les niveaux de l'organisation pour effectuer la cueillette de renseignements ;
 - de définir les besoins de relève en tenant compte des objectifs de l'organisation et de son plan stratégique;
 - de déterminer le profil de compétences recherchées, en fonction de l'évaluation de chacun des postes à combler.
- **5.30.** Viendraient ensuite les étapes impliquant les employés :
 - identifier le bassin de relève les employés prêts à assumer de nouveaux défis;
 - évaluer les candidats intéressés et établir des plans de développement personnalisés;
 - favoriser la mobilité interne des ressources disponibles entre les unités.
- **5.31.** Les avantages d'une approche intégrée et continue de gestion de la relève sont :
 - d'assurer que les postes clés de l'organisation seront comblés par des personnes qualifiées et compétentes, condition essentielle au maintien d'un service de qualité aux citoyens;
 - de mobiliser les employés désireux de réaliser une progression de carrière;
 - de permettre la compétitivité de la Ville face aux organisations « concurrentes », lui permettant de recruter des candidats de qualité à l'externe lorsque cela sera nécessaire.

Des actions à court terme

5.32. Puisque certaines unités vivent déjà des problèmes de relève, la Ville de Québec doit aussi prévoir des actions ayant des effets à plus court terme.

- **5.33.** Je recommande donc que la Ville, par ses initiatives actuelles (nouvelles règles de dotation, cadre général de gestion de relève) s'assure de faciliter le transfert de connaissances lors des départs prévisibles. Les avenues à considérer sont notamment :
 - la dotation plus rapide des postes (avant le départ de l'employé pour la retraite;
 - le recours à des expertises ponctuelles d'ex-employés;
 - les départs graduels à la retraite.
- **5.34.** L'implication des gestionnaires dans le développement de solutions à plus court terme permettrait d'en optimiser les résultats. Ces échanges seraient aussi l'occasion de discuter de certaines pratiques tels le mentorat et le parrainage qui contribueraient à assurer une meilleure relève et à créer un climat mobilisant autant pour les employés en fin de carrière que pour les aspirants à la relève.

COMMENTAIRES DES GESTIONNAIRES

Les résultats de mes travaux de vérification sur la gestion de la relève des ressources humaines furent communiqués pour commentaires à la direction du Service des ressources humaines. À la date de publication du présent rapport annuel, aucun commentaire n'avait été reçu.



Développement d'un système intégré de gestion des dossiers de la Cour municipale

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2003

Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	117
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	117
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	117
RECOMMANDATION	118
COMMENTAIRES DES GESTIONNAIRES	118

Développement d'un système intégré de gestion

INTRODUCTION

- **6.1.** La nouvelle Cour municipale de la Ville de Québec doit gérer trois centres de services et un chef-lieu qui traitera toutes les juridictions civile, pénale et criminelle. Également, le service à la population de première ligne sera aussi rendu possible, notamment dans huit comptoirs d'arrondissement et par l'entremise d'un service téléphonique approprié.
- **6.2.** Les opérations de la Cour municipale sont présentement réalisées au moyen de deux systèmes de gestion indépendants qui ne peuvent s'échanger d'information et qui ne sont pas adaptés à la réalité de la nouvelle Ville de Québec.

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

- **6.3.** En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai réalisé un mandat consistant à examiner le projet de développement du système intégré de gestion des dossiers de la Cour municipale de la Ville de Québec.
- **6.4.** Mes travaux visaient à m'assurer que ce projet répondait aux besoins et que des mécanismes adéquats de suivi et de reddition de comptes étaient prévus.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

- **6.5.** En décembre 2003, le conseil de la Ville de Québec approuvait par résolution (CV-2003-1583) la réalisation d'un projet de système intégré de gestion des dossiers de la Cour municipale de Québec. Il autorisait l'engagement de ressources externes et l'utilisation de ressources internes pour la réalisation du projet, provenant de la Cour municipale et du Service des technologies de l'information et des télécommunications. Enfin, un montant de 1 400 000 \$, provenant du fonds de roulement 2004 et remboursable sur une période de cinq ans, était autorisé pour la réalisation du projet.
- **6.6.** La réalisation d'un tel projet doit obligatoirement répondre aux besoins et prévoir des mécanismes de suivi et de reddition de comptes. À cet égard, le mémoire à l'appui de la résolution expose la situation actuelle en indiquant notamment que les systèmes informatiques présentement en place à la Cour municipale ne peuvent plus répondre adéquatement aux besoins.

- **6.7.** Après analyse de la situation et de différents scénarios, la solution recommandée consiste à développer une nouvelle application, seule ou en partenariat avec d'autres organisations, ayant des besoins similaires, qui, selon le mémoire, constitue la seule mesure susceptible de doter la Cour municipale de Québec d'un système de gestion efficient répondant aux attentes actuelles et futures. Toutefois, des démarches effectuées auprès d'autres intervenants, n'ont pas permis d'envisager de partenariat, de sorte que la Cour municipale de Québec développera seule son système intégré de gestion des dossiers.
- **6.8.** Enfin, il est prévu dans le mémoire de mettre en place un comité de pilotage composé des principaux intervenants qui devra faire rapport au comité exécutif.
- **6.9.** Ni la résolution du conseil, ni le mémoire qui l'accompagne ne font mention de la nature du suivi et de la reddition de comptes qui devra être effectuée, notamment en ce qui a trait à l'évolution du projet de développement en terme du respect des coûts, des échéances et des produits qui doivent être développés. En l'absence d'informations pertinentes sur l'évolution du projet, il serait difficile pour le comité exécutif d'intervenir en temps opportun advenant des modifications au projet de développement et des dépassements des coûts et des échéances.

RECOMMANDATION

6.10. Je recommande à la Cour municipale de Québec de s'assurer qu'un suivi rigoureux soit effectué à toutes les étapes importantes du développement de son système intégré de gestion des dossiers et que le comité exécutif soit notamment informé en temps opportun de l'évolution des coûts, des échéances et de l'atteinte des objectifs.

COMMENTAIRES DES GESTIONNAIRES

Les résultats de mes travaux de vérification sur le développement d'un système intégré de gestion des dossiers de la Cour municipale furent communiqués pour commentaires à la direction de la Cour. À la date de publication du présent rapport annuel, aucun commentaire n'avait été reçu.

PARTIE



VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2003



Taux global de taxation

Taux global de taxation

- **7.1.** J'ai effectué une vérification du calcul du taux global de taxation qui doit être établi en conformité aux règlements adoptés en vertu de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chapitre F-2.1). Ce taux est utilisé dans le calcul des paiements tenant lieu de taxes s'appliquant aux immeubles d'institutions gouvernementales du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation.
- **7.2.** Ma vérification m'a permis d'émettre un rapport sans réserve sur la conformité de l'établissement du taux global de taxation de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003.



Autres vérifications

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec -2003

Autres vérifications

- **8.1.** En ma qualité de vérificateur général, je suis appelé à émettre des opinions de conformité sur le respect de dispositions législatives ou réglementaires applicables à des domaines d'activité municipale. Une partie de ces travaux me sert à appuyer les opinions émises sur les états financiers.
- **8.2.** J'ai procédé à la vérification statutaire des rapports ou états spéciaux suivants et j'ai émis à leur égard des opinions sans restriction sur leur conformité :
 - rapport sur la fiabilité des paiements effectués en respect de la décision des juges pour les concours d'animaux durant l'Exposition provinciale annuelle de Québec 2003;
 - rapport sur les demandes de remboursement par la Ville de Québec à l'intérieur du programme « Revitalisation des vieux quartiers »;
 - rapport sur les demandes de remboursement par la Ville de Québec pour des projets subventionnés par le Fonds d'action québécois pour le développement durable (FAQDD).
- **8.3.** De plus, je me suis assuré, par des vérifications périodiques ou ponctuelles, de la conformité de certaines opérations de la Ville et de ses organismes. Les travaux les plus importants effectués dans ce secteur de la vérification sont les suivants :
 - vérification et suivi des autorisations légales et du contrôle en vigueur sur les règlements pour les activités d'investissement;
 - suivi des procès-verbaux des différentes instances de la Ville et d'organismes municipaux.

PARTIE



VÉRIFICATION FINANCIÈRE

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2003



États financiers de la Ville et de ses organismes

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec -2003

États financiers de la Ville et de ses organismes

INTRODUCTION

- **9.1.** La vérification des états financiers, souvent appelée vérification d'attestation financière, permet de fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers.
- **9.2.** Cette vérification doit être effectuée selon des normes généralement reconnues dans la profession comptable. Elle comprend : la vérification par sondages des différents éléments qui appuient les données et autres informations fournies dans les états financiers, l'évaluation des pratiques et des conventions comptables suivies et une appréciation d'ensemble des états financiers.

ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE ET DE SES ORGANISMES

- **9.3.** J'ai procédé à la vérification des états financiers de la Ville et de ses dix-huit organismes. Pour ces états, j'ai émis des rapports du vérificateur sans restriction et j'ai adressé, à l'intention de la direction de certaines des entités vérifiées, des commentaires sur des points d'amélioration à être apportés dans la comptabilisation de leurs opérations.
- **9.4.** Voici la liste des organismes dont j'ai vérifié les états financiers :
 - ExpoCité;
 - Fonds d'investissement et de développement de l'emploi dans les quartiers centraux de Québec (FIDE) inc.;
 - La Société municipale d'habitation Champlain;
 - Office municipal d'habitation de Québec;
 - Onze conseils de quartier;
 - Société de transport de Québec (RTC);
 - Société municipale d'habitation et de développement Champlain;
 - Transport adapté du Québec métro inc.



- **9.5.** J'ai également procédé à la vérification des états financiers des autres entités suivantes :
 - Caisse du Régime de retraite de la Ville de Québec et ses six filiales en propriété exclusive;
 - Régime de retraite des salariés de Habitation Grande-Allée;
 - Société des jeux mondiaux policiers pompiers Québec 2005.



Système informatique de la paie

Table des matières

	PAGE
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	139
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	139
Séparation des tâches et permissions d'accès	139
Accès non contrôlé à des données confidentielles	140

Système informatique de la paie

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

- **10.1.** Dans le cadre de la vérification des états financiers de l'année se terminant le 31 décembre 2003, j'ai analysé le système informatique pour le traitement de la paie des employés afin de m'assurer qu'il répondait aux normes de la Ville et de ses utilisateurs et qu'il était à l'abri de tout acte de malveillance ou d'accident.
- **10.2.** Les travaux de vérification ont été réalisés en novembre et en décembre 2003. J'ai rapporté, à titre de commentaires des gestionnaires, une synthèse des échanges verbaux entre ces derniers et l'équipe de vérification affectée à ce mandat.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

10.3. Dans son ensemble, le système informatique de paie répond bien aux besoins de ses usagers et les mécanismes de contrôle interne qui y sont incorporés permettent la détection de la plupart des anomalies. Il y aurait lieu, cependant, d'augmenter les contrôles sur l'intégrité des données et leur sécurité.

Séparation des tâches et permissions d'accès

- **10.4.** Les permissions d'accès accordées aux utilisateurs donnés sont définies selon les deux axes suivants :
 - les actions permises sont identifiées individuellement ou par groupe de fonctionnalités;
 - les dossiers accessibles aux utilisateurs sont identifiés individuellement.
- **10.5.** Le processus d'implantation de la Ville nouvelle a amené une modification des rôles et responsabilités de la plupart des employés du Service des ressources humaines. Pendant cette période de transition, il était fréquent qu'une nouvelle fonction soit assignée à un employé et que ce dernier continue à supporter les employés responsables de ses anciennes attributions.
- **10.6.** Ce type de situation nécessitait qu'un employé reçoive les permissions nécessaires à l'exécution de ses nouvelles tâches tout en conservant les permissions requises pour la réalisation des précédentes.

10.7. Aucune réorganisation exhaustive des permissions d'accès n'a pu être conduite jusqu'à présent faute de temps. Actuellement, la gestion des utilisateurs est réalisée en se basant sur les listes de mutations et de départs ainsi que sur les informations transmises par les services et arrondissements.

Recommandation

10.8. Il faut s'assurer que les permissions d'accès au système continuent à refléter fidèlement l'organisation du travail du traitement de la paie, en particulier en ce qui a trait à la séparation des tâches et aux responsabilités des usagers.

Commentaires des gestionnaires

L'analyse des besoins d'accès du personnel du Service des ressources humaines en fonction des tâches et responsabilités de chacun a débuté en 2003.

Les rapports requis pour faciliter les mises à jour du système ont été identifiés. La collaboration du Service des technologies de l'information et des télécommunications (STIT) a été demandée afin de faciliter la mise à jour des accès et le développement de ces rapports. La mise en œuvre est prévue au cours de l'année 2004.

Accès non contrôlé à des données confidentielles

- **10.9.** Plusieurs systèmes informatiques de la Ville utilisent des informations extraites du système de la paie. Ces dernières sont présentées dans une table publique disponible en lecture seulement. Elle contient, entre autres, le taux horaire et l'adresse privée de chaque employé de la Ville.
- **10.10.** Ces informations sont utilisées, entre autres, par des systèmes développés en milieu utilisateur. Comme ils ne sont pas administrés directement par le Service des technologies de l'information et des télécommunications (STIT), ce dernier ne connaît pas, et peut donc difficilement contrôler, l'ensemble des utilisations faites de ces informations.



10.11. De telles informations sur des personnes bénéficiant d'une situation professionnelle de qualité sont très prisées par les organisations qui revendent des données, par exemple à des compagnies offrant des services financiers ou d'assurance. De plus, un audit interne récent réalisé auprès des services de police a mis en évidence les risques, pour les policiers, de la diffusion inappropriée d'informations personnelles les concernant.

Recommandations

10.12. Afin de limiter le risque de diffusion inappropriée d'informations personnelles sur les employés de la Ville, il est recommandé de :

- répertorier les clientèles de cette table et identifier leurs utilisations respectives des informations;
- conscientiser les clientèles à propos de l'importance d'une utilisation sécuritaire de ces informations;
- développer une « vue » spécialisée par type d'utilisation. Par exemple, le taux horaire ou l'adresse privée des employés pourraient être exclus de la liste servant à alimenter un annuaire téléphonique interne.

Commentaires des gestionnaires

La transition a nécessité le partage de certaines informations afin de répondre rapidement aux besoins des différentes applications devant être opérationnelles au 1^{er} janvier 2002.

Le STIT a amorcé, en octobre dernier, l'identification des développeurs qui utilisent partiellement ou totalement ces données.

La mise en place de la recommandation « Développer une « vue » par type d'utilisation » demande l'implication de tous les développeurs d'applications qui utilisent ces données afin d'apporter certaines modifications à leur application et à l'administrateur des bases de données de sécuriser les vues en fonction des besoins de chaque application ou de chaque utilisateur. Donc, on devra planifier et identifier la priorité pour la mise en place de cette recommandation et assigner les ressources nécessaires à sa réalisation.

PARTIE



SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2003



Gestion des activités de loisirs

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2003

Table des matières

	PAGE
MANDAT	149
CONCLUSION	149
COMMENTAIRES DU SERVICE DES LOISIRS, DES SPORTS ET DE LA VIE COMMUNAUTAIRE	151

Gestion des activités de loisirs

MANDAT

- 11.1. J'ai procédé au suivi de la vérification portant sur l'analyse de certains éléments de gestion des activités de loisirs gérées par les arrondissements pour les activités déroulées en 2002. Mes travaux ont pris fin en juillet 2004.
- **11.2.** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du tome II du *Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002*, avait pour objectifs de m'assurer que :
 - des mécanismes nécessaires à la gestion des programmes d'aide aux organismes de loisirs avaient été mis en place ;
 - des moyens étaient utilisés par les arrondissements pour harmoniser les services offerts en matière d'activités de loisirs ;
 - les exigences relatives à l'information de gestion avaient été définies.

CONCLUSION

- 11.3. Toutes mes recommandations, sauf une qui n'a été aucunement appliquée, ont suscité des gestes concrets qui n'ont pas donné lieu, pour cinq d'entre elles, à des correctifs suffisants. Par conséquent, je recommande à la Ville et aux arrondissements de poursuivre leurs efforts afin d'appliquer mes recommandations.
- 11.4. Des améliorations ont été apportées, entre autres, à l'harmonisation des programmes vacances-été d'un arrondissement et la planification d'un nouveau progiciel loisirs. Toutefois, des éléments de gestion n'ont pas reçu toute l'attention voulue, notamment la mise sur pied d'un programme de base sur l'ensemble de son territoire concernant les services offerts en matière de loisirs, l'harmonisation des pratiques de gestion des activités de loisirs et le respect des exigences prévues aux contrats avec les organismes.
- **11.5.** Le tableau suivant dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations.

TABLEAU

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

<u>-</u>	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès	Progrès insatisfaisants		
Programmations des loisirs Je recommande aux arrondissements concernés d'harmoniser le plus tôt possi leurs pratiques de gestion des activités de loisirs	ible		X		
Gestion des contrats relatifs aux équipements récréatifs et aux programmes vacances été Je recommande aux arrondissements de lier par contrat par protocole d'entente tous les organismes chargés de réaliser d'activités de loisirs.	les		X		
Je recommande aux arrondissements de s'assurer d'un suivi plus rigoureux de l' accordée aux organismes et des exigenc prévues aux contrats lorsque de tels contrats existent.			X		
Programmes vacances-été Je recommande à la Ville de mettre sur pied un programme de base sur l'ensem de son territoire concernant les services offerts en matière de loisirs.	ble		X		
Je recommande aux arrondissements de poursuivre leurs efforts d'harmonisation des services offerts et de la tarification	1	X			
Je recommande d'assurer un suivi plus rigoureux des exigences prévues aux contrats relativement à la tarification de non-résidents ou d'adapter le contrat en fonction des exigences réelles.	s			X	
Information de gestion Je recommande à la Ville de définir ses besoins en matière d'information de gestion et de planifier le développement d'un système à mettre en place	X				



COMMENTAIRES DU SERVICE DES LOISIRS, DES SPORTS ET DE LA VIE COMMUNAUTAIRE, EN DATE DU 29 JUILLET 2004

« Programmation des loisirs

Le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire a été interpellé pour l'harmonisation du programme d'assistance financière à l'égard de la participation des membres de familles nombreuses aux activités de loisirs. Après analyse, il a été recommandé de :

- maintenir provisoirement le programme dans sa forme actuelle, c'est-à-dire une application limitée aux activités offertes sur le territoire de l'ancienne Ville de Québec;
- confirmer auprès des arrondissements concernés que cette mesure s'applique à toutes les familles de la Ville de Québec, indépendamment de leur lieu de résidence;
- convenir, pour les familles provenant du territoire hors des limites de l'ancienne Ville de Québec, que l'arrondissement où se déroule l'activité, est responsable du remboursement des familles concernées;
- prévoir un mécanisme de compensation (budget supplémentaire) pour les arrondissements qui assument les remboursements pour les familles habitant à l'extérieur de leurs limites;
- revoir, dans le cadre de l'élaboration de la politique familiale municipale qui sera en consultation en octobre 2004, la pertinence et la nature du soutien aux familles nombreuses pour l'accès aux activités de loisirs.

Pour les autres mesures touchant les inscriptions, les politiques de remboursement, les frais d'administration chargés lors de remboursement ..., celles-ci ont fait l'objet de discussions au sein de la Table des directeurs de division Culture, loisir et vie communautaire. Le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire n'a pas été associé à cette démarche.

Gestion des contrats relatifs aux équipements récréatifs et au programme vacancesété

La politique de reconnaissance, de soutien et de développement des organismes à but non lucratif qui fera l'objet d'une consultation à l'automne 2004 devrait régulariser la situation. De fait, il est prévu que tout organisme réalisant un mandat de la Ville devra signer un protocole d'entente signifiant les engagements de part et d'autre.

La très grande majorité de ces ententes sont sous la responsabilité des arrondissements .

Programme vacances-été

Le programme Vacances-été est le plus important programme de loisir municipal. Des améliorations ont été apportées principalement au niveau du service auprès de la clientèle ayant une déficience de même que pour la rémunération des employés de la Ville mais elles sont effectivement insuffisantes. Le service de base a été défini mais sa mise en place, principalement au niveau des ressources humaines (conditions salariales, ratio jeunes/moniteur ...), représente des déboursés très importants. L'approche retenue pour l'amélioration de ce programme a été celle que chaque arrondissement présente ses demandes spécifiques lors de la préparation budgétaire 2004.

La situation fait actuellement en sorte que les organismes mandatés par la Ville pour offrir ce programme n'ont pas les ressources financières nécessaires pour engager du personnel à des salaires convenables permettant de rivaliser avec l'entreprise privée et la Ville.

Pour sa part, en 2004, le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire a été mandaté afin d'analyser de nouvelles façons de faire afin d'offrir un service adéquat aux jeunes durant la période estivale et ce, sans augmentation substantielle des dépenses.

Information de gestion

Les conclusions du groupe de travail mis en place par le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire avec la participation du Service des technologies de l'information et des télécommunications (TIT) et du Service des finances de même que celle de tous les arrondissements ont permis de définir les besoins de la Ville dans ce domaine.

Toutefois, la complexité de ce dossier nécessite plus de temps de travail que prévu et par conséquent, la mise en place du nouveau progiciel loisir sera reportée en 2005. »



Gestion des bibliothèques

Table des matières

	PAGE
MANDAT	157
CONCLUSION	157

Gestion des bibliothèques

MANDAT

- **12.1.** J'ai procédé au suivi de la vérification portant sur la vérification de conformité des activités des bibliothèques au *Règlement sur le coût des permis et des licences, les taxes spéciales, la tarification de biens et de services et les autres frais* (R.V.Q. 7) pour les activités réalisées en 2002. Mes travaux ont pris fin en juillet 2004.
- **12.2.** La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 4 du tome II du *Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2002*, avait pour objectifs de m'assurer que :
 - l'abonnement aux bibliothèques respectait la réglementation en vigueur ;
 - des moyens appropriés favorisaient l'intégration du réseau des bibliothèques.

CONCLUSION

- **12.3.** Les deux recommandations ont été appliquées. Je suis donc satisfait des progrès réalisés.
- **12.4.** Des améliorations ont été apportées à l'application uniforme sur l'ensemble du territoire de la réglementation en vigueur et des mesures ont été prises afin de régulariser le remboursement des abonnements.
- **12.5.** Le tableau suivant dresse le bilan relatif à l'application de chacune des recommandations.



TABLEAU

ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

Recommandation				
Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
_	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		

Je recommande à la Ville :

de s'assurer de l'application uniforme sur l'ensemble du territoire de la réglementation en vigueur;

 \mathbf{X}

de prendre les mesures pour régulariser le remboursement des abonnements le plus rapidement possible

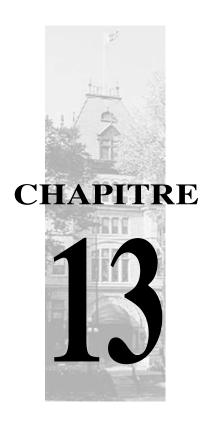
X

PARTIE



RAPPORT D'ACTIVITÉS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec -2003



Rapport d'activités du vérificateur général

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2003

Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	165
MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	165
OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	165
MISE EN COMMUN DE L'EXPERTISE DE VÉRIFICATION EN MILIEU MUNICIPAL	166
PLANIFICATION DES TRAVAUX DE VÉRIFICATION	167
RESSOURCES HUMAINES	168
FORMATION DU PERSONNEL	169
RAPPORT DES VÉRIFICATEURS	170
ÉTAT DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 2003	171

Rapport d'activités du vérificateur général

INTRODUCTION

13.1. Parmi les valeurs de gestion que le vérificateur général privilégie, il y a celle de la reddition de comptes. Dans cette partie de son rapport annuel, il rend compte de ses activités et fait état de la vérification de ses comptes par le vérificateur externe désigné par le conseil municipal.

MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

- **13.2.** La mission du vérificateur général est de donner au conseil municipal un outil de contrôle de l'utilisation des fonds et autres biens de la Ville et de ses organismes.
- **13.3.** Ses travaux comprennent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et la vérification de l'optimisation des ressources.
- 13.4. Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires de la Ville et de toute personne morale dont la Ville ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Cette vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de conformité et la vérification de l'optimisation des ressources. Le vérificateur général peut procéder également à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la Ville ou une de ses personnes morales, relativement à son utilisation. Il peut enfin procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la Ville ou d'une de ses personnes morales lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

- **13.5.** Afin de s'acquitter de ses responsabilités, le vérificateur général s'est donné les objectifs suivants :
 - respecter les normes de vérification formulées dans le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés et dans les prises de position de son comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public;

- contribuer à l'amélioration de la qualité de la gestion publique de la Ville de Québec par des vérifications d'optimisation des ressources en y associant étroitement les gestionnaires;
- établir, de façon continue avec le Vérificateur général du Québec, des liens facilitant des transferts technologiques en matière de vérification intégrée et de formation de personnel;
- être un membre actif au sein de l'Association des vérificateurs généraux municipaux et partager avec ces derniers les expériences de travail et l'expertise en vérification développée dans le milieu municipal;
- constituer des équipes de vérification compétentes en faisant appel à du personnel permanent bien formé et à du personnel contractuel qualifié;
- utiliser, de façon économique, efficiente et efficace, les ressources mises à sa disposition.

MISE EN COMMUN DE L'EXPERTISE DE VÉRIFICATION EN MILIEU MUNICIPAL

- **13.6.** Le Législateur a reconnu l'importance de la vérification législative dans les administrations municipales en obligeant toute ville de 100 000 habitants et plus de nommer un vérificateur général relevant directement du conseil municipal. Neuf villes se sont donc dotées d'une telle institution. Les vérificateurs généraux municipaux nommés ont cru bon de former une association leur permettant de partager leur expérience de travail et leur expertise en vérification.
- **13.7.** Le vérificateur général de la Ville de Québec juge essentielle une telle association. Il a, de sa propre initiative, proposé à ses collègues, d'entreprendre des mandats de vérification de même nature dans leur ville respective. La réalisation de tels mandats aurait un effet multiplicateur sur l'expertise développée et sur les résultats de vérification obtenus.
- **13.8.** Quelques vérificateurs généraux ont donné suite à cette proposition et ont entrepris des mandats de vérification sur la confection du rôle d'évaluation et sa mise en jour. Dans le présent rapport, le vérificateur général de Québec publie les résultats de la réalisation d'un mandat de vérification sur la gestion du rôle d'évaluation de la Ville de Québec.



PLANIFICATION DES TRAVAUX DE VÉRIFICATION

- **13.9.** Le vérificateur général de la Ville de Québec prépare annuellement son calendrier d'activités en fonction des objectifs de vérification qu'il se donne et des ressources dont il dispose. Le cycle d'activités débute en septembre et se termine en août de l'année suivante.
- **13.10.** Le plein exercice du mandat du vérificateur général requiert, qu'en plus de ses vérifications financière et de conformité, il investisse une partie importante de ses ressources dans la réalisation de travaux de vérification d'optimisation des ressources, dont la valeur ajoutée est importante pour l'amélioration de la qualité de la gestion des fonds et biens publics. Il doit également consacrer le temps nécessaire au suivi des recommandations qu'il a formulées au cours des exercices précédents.
- **13.11.** Dans ses travaux de vérification financière, il collabore étroitement avec le vérificateur externe chargé également de vérifier les états financiers de la Ville afin d'éviter tout dédoublement de travaux et d'optimiser ainsi le temps qui y est consacré.
- **13.12.** Il recourt à des stratégies de vérification plus globales et plus performantes en matière de vérification financière et de conformité, ce qui lui permet de dégager des ressources pour la vérification de l'optimisation des ressources.
- **13.13.** Afin de mieux planifier ses travaux en matière de vérification d'optimisation des ressources, le vérificateur général se base sur une approche axée sur l'analyse et l'évaluation des risques. Cette approche, ciblée sur les secteurs d'activité qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les objectifs stratégiques de la Ville, permet, dans un contexte de ressources limitées, de donner une valeur ajoutée à ses interventions de vérification.
- **13.14.** Le vérificateur général a réalisé des travaux de vérification dans les trois composantes principales de son mandat, soit la vérification financière, la vérification de conformité et celle de l'optimisation des ressources.
- 13.15. Les travaux de vérification financière ont mené à l'émission de dix-neuf rapports d'attestation financière et furent réalisés en conformité avec les normes de vérification formulées dans le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés et dans les prises de position de son comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public.

- **13.16.** La vérification de conformité a porté sur l'établissement du taux global de taxation et sur d'autres rapports ou états spéciaux nécessitant l'intervention du vérificateur général.
- 13.17. Les travaux de vérification d'optimisation des ressources sont au nombre de six et ont porté sur le rôle d'évaluation foncière, la gestion de la dette et de la trésorerie et celle des autres revenus de sources locales et des transferts, sur la mobilisation et la relève des ressources humaines ainsi que sur le développement d'un système intégré de gestion des dossiers de la Cour municipale. Mentionnons également que la planification stratégique et la reddition de comptes en matière financière sont au cœur des observations du vérificateur général dans la première partie de son rapport.
- **13.18.** Enfin, le vérificateur général a obtenu copie des états financiers et du rapport du vérificateur les accompagnant, de toute personne morale ayant reçu une subvention d'au moins 100 000 \$ de la Ville de Québec.

RESSOURCES HUMAINES

- **13.19.** Dans l'utilisation de ses ressources humaines, le vérificateur général privilégie un juste équilibre entre des ressources professionnelles permanentes et contractuelles. Cette pratique de recourir à du personnel professionnel contractuel lui procure, en tout temps, des ressources professionnelles adaptées à ses besoins.
- **13.20.** Les ressources permanentes œuvrant au vérificateur général de la Ville de Québec sont :

• conseillères en vérification France Duchesneau, CGA

Louise E. Ouellet, CGA

• agente de bureau Louise Boucher

- **13.21.** À ces ressources, s'ajoutent les firmes et les personnes suivantes qui ont conseillé et assisté le vérificateur général dans ses différents travaux :
 - Arthur Roberge, consultant
 - Aubé, Anctil, Pichette, Kelly, comptables agréés
 - Bernard Morin, comptable agréé
 - Claude Beauregard, CA, CMA, Ph.D



- Fasken, Martineau, Dumoulin
- Guy Boulanger & Associés, consultant
- Jean-Marc Villeneuve, consultant
- Jean-Noël Thériault, CA, consultant
- Lemieux, Nolet, SENC
- Mallette, SENCRL
- Maxi-Source inc.
- PricewaterhouseCoopers, SRL
- Raymond Chabot Grant Thornton, SENC
- Robert Lamontagne, évaluateur, consultant

FORMATION DU PERSONNEL

13.22. Le vérificateur général vise une utilisation optimale de ses ressources humaines. Dans cette optique, le développement professionnel de son personnel est axé sur l'acquisition et la mise à jour des connaissances et sur l'amélioration de la productivité. Le personnel a bénéficié, au cours du dernier cycle d'opérations, de quelque 120 heures de formation.



Mallette SENCRL Comptables agréés

> Bureau 400 2954, boulevard Laurier Sainte-Foy (Québec) G1V 4T2

Téléphone(418) 653-4431Télécopie(418) 656-0800Courrielinfo.quebec@mallette.ca

RAPPORT DES VÉRIFICATEURS

Aux membres du conseil,

Nous avons vérifié l'état des crédits et des dépenses du vérificateur général de la Ville de Québec de l'exercice terminé le 31 décembre 2003, inclus dans les états financiers de la Ville de Québec de l'exercice terminé à cette date. Cet état financier a été préparé afin de satisfaire à l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19). La responsabilité de cet état financier incombe au vérificateur général de la Ville de Québec. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur cet état financier en nous fondant sur notre vérification.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À notre avis, cet état financier donne, à tous les égards importants, une image fidèle des crédits et des dépenses du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2003 selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

Mallette Mallette

SENCRL Comptables agréés

Québec, Canada Le 23 avril 2004



ÉTAT DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 2003

	Crédits ajustés	Dépenses	Écart
	\$	\$	\$
Ressources humaines :			
Internes	422 293	418 421	3 872
Externes	<u>422 939</u>	<u>394 712</u>	<u>28 227</u>
	845 232	813 133	32 099
Ressources matérielles : Dépenses d'opération	<u>38 791</u>	<u>66 885</u>	(28 094)
Crédits prescrits par l'article 107.5 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19) 0,13 % de 680 017 907 \$		880 018	4 005
Ajustement net	4.075		4.075
en cours d'année	<u>4 075</u>		<u>4 075</u>
	<u>888 098</u>	<u>880 018</u>	<u>8 080</u>



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

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2003

Vérificateur général et 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:
 - 2º l'associé d'un membre visé au paragraphe 1º;
 - 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.

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

- **Art. 107.4.** En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit :
 - 1° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer;
 - 2º 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 1º, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.
- **Art. 107.5.** Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Art. 107.11.** Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.
- **Art. 107.12.** Le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.
- **Art. 107.13.** Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au 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 œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

[Rapport occasionnel]. — Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au 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.

[Contenu]. — 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., chapitre F-2.1).
- **Art. 107.15.** Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.

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

Art.107.16. Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être con-

traints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

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

[Action civile prohibée]. — Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

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

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

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

V. – Vérificateur externe

Art. 108. Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au plus trois exercices financiers, sauf dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus où le vérificateur externe doit être nommé pour trois exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.

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

Art. 108.1. Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible.



Art. 108.2. Sous réserve de l'article 108.2.1, le vérificateur externe doit vérifier, pour l'exercice pour lequel il a été nommé, les états financiers, l'état établissant le taux global de taxation et tout autre document que détermine le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir 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., chapitre F-2.1).

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

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

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

Art. 108.3. Le vérificateur externe doit transmettre au trésorier 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.

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

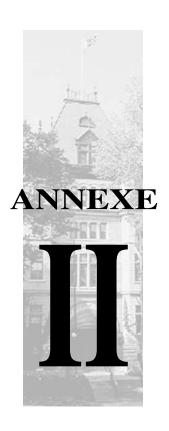
Art. 108.4. Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.

- **Art. 108.4.1.** Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.
- **Art. 108.4.2.** Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7.
- 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;
 - 2º un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;
 - 3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;
 - 4º une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession.
- **Art. 108.6.** Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail.

VII. — Directeur général

Art. 113. [Extrait] Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

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



Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le Comité de vérification (CV-2003-0407)

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2003

Comité de vérification

SECTION I

CONSTITUTION DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

- 1. Est constitué le « Comité de vérification de la Ville de Québec ».
- 2. Le Comité est composé de cinq membres du conseil de la Ville.
- 3. Les membres du Comité sont désignés par résolution du conseil de la Ville, adoptée à la suite d'une proposition présentée par le maire. Deux des membres sont désignés, sur la recommandation du maire, parmi les membres de son parti, un des membres est désigné, sur la recommandation du chef de l'opposition, parmi les membres du parti de l'opposition, un des membres est désigné parmi les membres du conseil qui n'appartiennent à aucun parti.
- 4. Le maire est d'office membre et président du Comité sauf si le conseil, sur une proposition présentée par le maire, désigne un autre membre du conseil pour le remplacer comme membre et président.
- 5. La durée du mandat des membres du Comité est établie au moment de leur nomination mais ne peut excéder la date prévue pour l'élection générale qui suit leur nomination. Sauf lors de l'expiration de son mandat de membre du conseil, un membre du Comité continue d'exercer ses fonctions après le terme du mandat établi lors de la nomination jusqu'à ce que le conseil détermine à nouveau la composition du Comité.
- 6. Le conseil peut en tout temps, sur proposition du maire, modifier la composition du Comité.

SECTION II

MANDAT DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

- 7. Le Comité est l'intermédiaire entre le vérificateur général et le conseil. À cette fin, le Comité :
 - 1º 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;
 - 2º 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;
 - 3º 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;
 - 4º prend connaissance des rapports du vérificateur général qui lui sont transmis par le conseil;
 - 5º prend connaissance du rapport du vérificateur externe;
 - 6º 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;
 - 7º 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;
 - 8º 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.