



**RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE DE QUÉBEC
AU CONSEIL MUNICIPAL**

CANADIAN ILLUSTRATED NEWS.

Jan. 3. 1880.

TOME I

POUR L'EXERCICE FINANCIER TERMINÉ LE

31 DÉCEMBRE 2007



Vérificateur général

Le 29 août 2008

Monsieur Yvon Bussières
Président du conseil municipal
de la Ville de Québec
Hôtel de ville de Québec
2, rue des Jardins, bureau RC13
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, Tome I, pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2007.

Ledit rapport inclut également le rapport des vérificateurs externes 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 Legaré, FCA

p.j. Rapport

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 élues et des élus sur les sujets dignes de leur intérêt. Le présent ouvrage est le Tome I du Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec, pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2007.

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, le cas échéant, 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.

Dans les pages qui suivent, le vérificateur général expose en partie les résultats des mandats de vérification qu'il a réalisés au cours de son cycle de vérification qui a pris fin en juin 2008. Un deuxième tome qui sera produit l'automne prochain fera état des résultats des autres mandats de vérification effectués à l'intérieur de ce cycle.

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

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

En annexe, paraissent les dispositions des articles 107.1 et suivants, 108 et suivants de la *Loi sur les cités et villes* concernant le vérificateur général et le vérificateur externe, de même que les dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification.



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 16697

SOMMAIRE DU CONTENU DU RAPPORT

Sommaire du contenu du rapport

Pour le bénéfice du lecteur de mon rapport annuel, je présente ci-après les principales constatations découlant de mes travaux de vérification. Ce court résumé a ses limites et n'exclut pas la lecture intégrale des différents chapitres afin de les situer dans leur contexte et de pouvoir aussi connaître le point de vue des gestionnaires concernés.

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Mes observations portent sur les sept premières années d'existence de la nouvelle Ville de Québec. Mon analyse fait ressortir plusieurs points positifs, l'un des principaux étant la satisfaction des citoyennes et des citoyens à l'endroit des services municipaux. Un autre point favorable consiste dans la vision, les orientations et l'encadrement administratif que la Ville s'est donnés par l'élaboration d'une planification stratégique et de plans d'affaires. Toutefois, il reste beaucoup de travail à accomplir en ce qui concerne, d'une part, l'harmonisation des services et des règlements ainsi que les économies à réaliser et, d'autre part, la reddition de comptes, laquelle n'est pas structurée de façon à produire les effets souhaitables.

CHAPITRE 1 : SERVICE DE LA GESTION DES IMMEUBLES

Mon examen a permis de constater qu'il n'existait à peu près pas de mécanismes permettant de juger de l'optimisation des ressources immobilières. Il n'était pas possible de démontrer que les besoins sont satisfaits au meilleur coût possible ou que les processus actuels permettent de retenir en tout temps la solution offrant le meilleur rapport qualité-prix.

La culture du Service de la gestion des immeubles est essentiellement orientée sur la gestion d'un budget de dépenses et sur la fourniture de biens et de services répondant d'emblée aux demandes des clients, mais en étant généralement incapable de façon intégrée et systématique d'indiquer le coût réel et total du bien livré ou du service rendu. L'optimisation des ressources immobilières nécessite l'introduction des notions de prix et de coûts.

Une réforme administrative en profondeur du Service de la gestion des immeubles fut réalisée en décembre 2007 et a permis de donner suite à quelques-unes de mes recommandations.



CHAPITRE 2 : GESTION DU SERVICE DE PROTECTION CONTRE L'INCENDIE

Mes travaux de vérification ont porté notamment sur la mise en application des nombreuses recommandations contenues dans un examen de la qualité de la gestion du Service de protection contre l'incendie (S.P.C.I.) réalisé en décembre 2003 par le Service de la planification et du développement organisationnel et sur les constatations relevées dans deux rapports subséquents émis en 2006 et 2007 par des firmes externes. À la suite de ces travaux, j'ai ajouté d'autres recommandations contenues dans un rapport de vérification transmis au directeur du S.P.C.I. en décembre dernier.

L'ensemble des recommandations émises portait notamment sur des éléments de la gestion des ressources humaines et de leur encadrement, et de celle des ressources matérielles, et sur l'absence de données de gestion essentielles à la prise de décision.

En mai dernier, le directeur du service me transmettait l'état d'avancement des actions relatives aux différentes recommandations que je proposais. J'ai pu constater que la très grande majorité des améliorations proposées ont été mises en œuvre ou réalisées. J'ai noté aussi que plusieurs actions devront être réalisées de façon continue pour que les effets soient durables.

CHAPITRE 3 : EXPOCITÉ

Les résultats de la vérification d'optimisation des ressources d'ExpoCité démontrent des problèmes de gestion reliés en bonne partie à son encadrement légal et réglementaire, contexte qui dure depuis de nombreuses années et qui occasionne des difficultés et des délais principalement dans la dotation en personnel, le processus d'acquisition de biens et services ainsi que pour d'autres processus administratifs. À cet égard, la direction d'ExpoCité aurait besoin d'obtenir davantage de latitude dans sa prise de décision et son fonctionnement de manière à pouvoir mieux accomplir sa mission et saisir les occasions d'optimisation de ses ressources.

Malgré les efforts du personnel en place et les réalisations significatives au cours des dernières années, davantage de rigueur de gestion et de contrôle de la qualité à divers égards doivent être exercés. L'information de gestion pour la prise de décision et la reddition de comptes doit être améliorée.



CHAPITRE 4 : GESTION DES BIBLIOTHÈQUES

La création du Réseau des bibliothèques de la Ville de Québec (RBVQ) a été l'élément déclencheur d'un vaste regroupement des ressources documentaires et d'un accès gratuit pour répondre aux besoins de lecture de la population. De plus, les nombreuses activités d'animation offertes dans les bibliothèques sont des occasions de découvertes et de sensibilisation aux arts et à la culture. Au cours des dernières années, la clientèle s'est montrée satisfaite des services et des activités des bibliothèques.

Des éléments de la gestion du RBVQ pourraient faire l'objet d'améliorations. Ils concernent notamment l'adoption d'un plan directeur permettant de bien encadrer les activités, la revue des rôles et des responsabilités des principaux intervenants et l'efficacité du personnel. D'autres améliorations sont également possibles à l'égard de l'harmonisation de la classification des collections, de l'accès au réseau, de l'utilisation des ressources informationnelles de même que de l'information financière relative à la reddition de comptes.

CHAPITRE 5 : TAUX GLOBAUX DE TAXATION RÉELS ET VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES

Ce chapitre fait état de mes travaux de vérification de conformité et porte sur le taux global de taxation réel de la Ville de Québec et sur celui de l'agglomération, incluant la Ville de Québec et les municipalités de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures. Il fait également état de la vérification que j'ai effectuée sur la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le règlement adopté à cette fin par le conseil d'agglomération.

CHAPITRE 6 : ÉTATS FINANCIERS CONSOLIDÉS DE LA VILLE, DE SES ORGANISMES ET DES AUTRES ENTITÉS

J'ai procédé à la vérification des états financiers consolidés de la Ville, de ses organismes et d'autres entités. Pour ces états, j'ai émis cinquante rapports du vérificateur sans restriction et j'ai adressé, à l'intention de la direction de certaines entités vérifiées, des commentaires sur des points d'amélioration à être apportés dans la comptabilisation de leurs opérations.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, des changements de pratiques comptables pour se conformer aux principes comptables généralement reconnus de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) ont obligé les villes à revoir le contenu de leurs états financiers. Les deux principaux changements portent sur la consolidation de l'information financière de la Ville et de ses organismes ainsi que sur la comptabilisation des avantages sociaux futurs, tels les régimes de retraite et les autres avantages sociaux, et de l'ensemble des dettes qui leur sont reliées.



CHAPITRES 7 À 9 : SUIVI DES RECOMMANDATIONS

J'ai effectué au cours de la dernière année le suivi de deux vérifications que j'avais réalisées en 2005 sur la gestion de demandes de remboursement à des tiers et sur l'adjudication des contrats à la Ville de Québec. J'ai constaté que pour les seize recommandations émises, onze d'entre elles avaient été appliquées ou avaient connu des progrès satisfaisants alors que les cinq autres n'avaient pas été prises en compte ou avaient connu des progrès insatisfaisants.

Au printemps 2008, j'ai déposé auprès du comité de vérification un projet de nouvelle charte inspiré des recommandations de l'ICCA. Ce projet qui porte notamment sur l'intégrité, la transparence et la surveillance diligente est actuellement pendant devant le comité de vérification.

CHAPITRE 10 : RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Parmi les valeurs de gestion que je privilégie, il y a celle de la reddition de comptes. Dans cette partie de mon rapport annuel, je rends compte de mes activités et fait état de la vérification de mes comptes par les vérificateurs externes désignés par le conseil municipal.



À noter : J'ai voulu souligner le 400^e anniversaire de la Ville de Québec en illustrant ce rapport par d'anciennes photos. Mes remerciements au personnel de la Division de la gestion des documents et des archives du Service du greffe et des archives pour sa précieuse collaboration dans la recherche de ces photos.

Source : Archives de la
Ville de Québec, cote N° 1833

Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	v
SOMMAIRE DU CONTENU DU RAPPORT	vii
I. OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	1
II. VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES	
1. Service de la gestion des immeubles	19
2. Gestion du Service de protection contre l'incendie	55
3. ExpoCité	85
4. Gestion des bibliothèques	117
III. VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ	
5. Taux globaux de taxation réels et ventilation des dépenses mixtes	139
IV. VÉRIFICATION FINANCIÈRE	
6. États financiers consolidés de la Ville, de ses organismes et des autres entités	147
V. SUIVI DES RECOMMANDATIONS	
7. Demandes de remboursement à des tiers	155
8. Adjudication des contrats	161
9. Charte du comité de vérification	167
VI. RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	
10. Rapport d'activité du vérificateur général	173
ANNEXE I Dispositions de la <i>Loi sur les cités et villes</i> (L.R.Q., chapitre C-19) sur le vérificateur général et sur le vérificateur externe	185
ANNEXE II Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification	195

PARTIE I



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 18552

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2007

INTRODUCTION

La nouvelle Ville de Québec existe depuis sept ans. Dans mon rapport de 2004, je m'étais intéressé à l'état d'avancement de la fusion. Le temps me semble maintenant venu de porter de nouveau un regard critique sur le chemin parcouru.

S'il était normal que la fusion ne soit pas complètement achevée en 2004, elle doit avoir suffisamment progressé, après sept années, pour que la notion de ville unique prenne corps. La période de transition doit être terminée et la fusion engagée dans la voie de la réussite. J'avais insisté dans mon rapport annuel 2000 sur l'importance que la transition soit la plus courte possible, notamment afin d'abrèger la période d'incertitude qu'auraient à vivre tant la population que le personnel et de limiter les coûts de la transition, qui sont importants et qui s'ajoutent à ceux de la gestion normale.

Je soulignais également que la tâche de la direction au cours de la création de la ville nouvelle était double : d'une part, gérer la transition, c'est-à-dire produire des résultats à court terme, et, d'autre part, réfléchir à long terme et jeter les bases du fonctionnement de la ville unique naissante. Il fallait absolument mener ces deux missions parallèlement.

Les impératifs de la transition, le flottement engendré par le débat sur la défusion et, enfin, la décentralisation de 2004 ont imposé une certaine passivité dans l'intégration des activités des arrondissements, si bien que le mode de fonctionnement de la Ville, pendant un temps, s'est apparenté davantage à une juxtaposition des anciennes entités qu'à celui d'une ville unique ayant tiré le plein potentiel de la fusion. Cette période étant cependant révolue, il m'importe non seulement de porter un jugement sur le degré d'intégration des anciennes villes, mais aussi de déterminer à quel point la direction a su créer une ville unique, moderne et performante.

La gestion de Québec comme ville unifiée demeure donc au cœur de mes interrogations. Comment a été gérée cette période de sept ans pour ce qui est des activités liées directement à la fusion? La direction s'est-elle fixé des priorités d'action? S'est-elle préoccupée de réaliser les plans d'action adoptés en coordonnant au plus haut niveau les moyens mis en place pour y arriver? Enfin, s'est-elle employée à mesurer le chemin parcouru et à apporter les correctifs qui s'imposaient?



Quelles seraient concrètement les marques d'une fusion réussie après ces sept années de fonctionnement de la ville nouvelle? Une partie de la réponse à cette question se trouve dans mes rapports antérieurs, où je faisais état des vérifications d'optimisation des ressources (VOR) que j'ai réalisées. Mes constats consignés dans ces rapports forment un ensemble de critères qui me permettra de porter un jugement sur le travail de l'Administration municipale dans les premières années de la nouvelle ville. J'ai en outre analysé les chantiers récemment annoncés par le maire, les considérant comme un élément de diagnostic de la présente Administration. Mais avant d'aller plus loin sur le sujet, je rappellerai brièvement les suggestions énoncées en 2001 sur la fusion des treize villes de l'agglomération de Québec.

RAPPEL DE QUELQUES SUGGESTIONS ANTÉRIEURES À LA FUSION

La création d'une nouvelle ville constitue un changement sans précédent pour les organisations municipales comme Québec. Un tel changement organisationnel exige des efforts de tous les instants pour être couronné de succès.

La ville nouvelle pouvait compter sur des atouts de taille, notamment les compétences diversifiées du personnel. Elle disposait en effet d'un bassin d'employées et d'employés compétents dans toutes les fonctions d'un gouvernement municipal ayant des points de vue différents sur la gestion locale, ce qui est dynamisant dans le contexte de la construction d'une entité nouvelle. De plus, chacun connaissait une partie du territoire de la ville et les besoins particuliers de ses résidentes et résidents. La mise à profit de ces compétences, de cette diversité de points de vue et de cette connaissance des milieux était un atout précieux.

Il était impérieux d'implanter une gestion des ressources humaines à la hauteur de cette conjoncture. D'autant plus que la fusion allait engendrer chez certaines ressources des incertitudes qui pourraient nuire à leur efficacité. D'où la nécessité pour les gestionnaires d'accorder beaucoup d'importance à la gestion des ressources humaines et à l'instauration d'un climat de travail favorable.



J'avais recommandé que les gestionnaires partagent leur vision de l'avenir avec leur personnel dans le but de développer une connivence avec celui-ci et de susciter son adhésion à la réussite du projet de ville nouvelle. Les gestionnaires devaient consacrer beaucoup de temps et d'énergie à écouter les employés et les employées, se montrer ouverts à la critique et à leurs suggestions et régler avec eux les imprévus qui surgiraient. J'avais recommandé qu'ils donnent une rétroinformation sur le travail de leurs ressources humaines et apprécient leurs efforts. Cela les motiverait et les encouragerait à adopter une attitude constructive à l'égard de la fusion. Les gestionnaires devaient développer un sentiment d'appartenance à la ville nouvelle. Finalement, il leur fallait faire preuve d'une détermination inébranlable à implanter la ville nouvelle en même temps que d'une souplesse suffisante pour s'adapter aux événements.

Je mentionnais également que la fusion pouvait représenter un potentiel d'économies de fonctionnement, malgré les coûts temporaires liés à la transition et les coûts additionnels reliés aux effets de taille. Ces économies devaient donc se matérialiser à moyen terme. Mais il allait de soi qu'elles ne se produiraient pas automatiquement. Elles nécessiteraient de la part de toutes et de tous une volonté ferme et une détermination à prendre les décisions qui s'imposaient. Il y a des possibilités d'économies d'échelle à tous les niveaux de l'organisation si on élimine, notamment, les doubles emplois ou si on affecte le personnel de façon plus rationnelle.

L'Administration de la nouvelle ville devait concilier deux exigences liées au contexte de la fusion. Il lui fallait d'abord se doter de règles communes à tous les niveaux pour encadrer le fonctionnement de la nouvelle ville, dans le but autant d'être équitable envers tous les contribuables que de contrôler les activités. Elle avait ensuite le devoir de permettre aux gestionnaires de prendre des initiatives. À cette fin, je recommandais l'adoption d'une gestion axée sur les résultats, un courant très fort en administration publique depuis quelques années.

L'objectif visé par une telle approche est d'augmenter la performance de l'organisation et de mieux répondre aux besoins de la population. Elle implique d'abord la mise en place d'un processus de planification stratégique. Elle exige également la détermination des résultats à atteindre par l'ensemble du personnel et l'obligation d'en rendre compte de façon appropriée. Elle suppose une évaluation continue de la gestion des services à l'aide d'une information de gestion adéquate qui comprend des indicateurs précis permettant de mesurer le rendement.



Pour que cette approche de la gestion par résultats porte ses fruits, il faut que la ou le gestionnaire soit non seulement obligé de rendre des comptes sur des résultats précis, mais encore qu'elle ou qu'il ait une autonomie dans la conduite des affaires de son unité. Il ne s'agit pas d'éliminer les règles, mais de lui accorder la souplesse nécessaire pour prendre les moyens d'atteindre les résultats qui lui sont demandés. La direction doit donc définir des orientations et des objectifs qui constitueront le cadre à l'intérieur duquel les gestionnaires auront une marge de manœuvre et demander à ceux-ci de rendre des comptes.

J'avais également recommandé à la Ville de prendre régulièrement le pouls de la population quant au degré de satisfaction de celle-ci à l'égard des services municipaux.

Enfin, j'avais recommandé que les gestionnaires fassent le suivi de l'implantation de la ville nouvelle produisant des rapports concernant son état d'avancement. Ces rapports doivent être suffisamment détaillés pour que la direction ait la pleine maîtrise de la situation et, surtout, qu'elle puisse s'y appuyer pour prendre les décisions appropriées.

Mon évaluation visera à déterminer si la nouvelle ville a :

- donné un service de qualité aux citoyennes et aux citoyens;
- élaboré et adopté une planification stratégique de qualité;
- implanté une gestion des ressources humaines appropriée;
- harmonisé ses services et ses règlements;
- exploité le mieux possible son potentiel d'économies et, entre autres, la centralisation versus la décentralisation;
- mis en œuvre une gestion axée sur les résultats;
- fait une reddition de comptes à tous les niveaux.



LES SERVICES AUX CITOYENNES ET AUX CITOYENS

Un taux de satisfaction élevé des citoyennes et des citoyens à l'égard de la qualité des services

Comme premier constat, j'avais noté, dans mon rapport 2004, la satisfaction des citoyennes et des citoyens quant à la qualité des services de la ville nouvelle. En effet, un sondage réalisé en juin 2002 confirmait que les premiers pas de la Ville ont été couronnés de succès en ce qui a trait à la prestation des services à la population. Plus récemment, un deuxième sondage effectué à l'automne 2007 indique également un haut taux de satisfaction à cet égard. Ainsi, les appréhensions de certaines personnes relativement à la qualité des services se sont révélées injustifiées. Toutefois, j'avais suggéré que la Ville mesure la satisfaction de sa population sur une base régulière et non pas ponctuelle, comme il semble que ce soit le cas actuellement, et que cette information soit rendue publique. La régularité de la mesure est d'autant plus importante que la plupart des unités ont publié des déclarations de service aux citoyennes et aux citoyens.

LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Les ressources humaines sont au centre de la gestion de la Ville, tout particulièrement dans le contexte de la fusion. Pendant les premières années suivant la fusion, j'ai apprécié que la Ville partage une vision commune avec ses employées et ses employés et qu'elle développe un sentiment d'appartenance à la nouvelle entité municipale. Même si je n'ai pas vérifié spécifiquement chacun de ces points, je suis en mesure d'en juger à la lumière du processus et des consultations qui ont conduit à la planification stratégique. On a su éviter le piège de la vision parcellaire de chacune des anciennes villes. J'ai abondamment commenté la planification stratégique en tant que telle dans mes rapports antérieurs.

Je m'en tiendrai ici à la planification stratégique comme outil d'intégration de la gestion et des ressources humaines. Le fait de procéder à cet exercice est un excellent moyen pour intégrer le personnel et les gestionnaires des villes fusionnées. À ce chapitre, la Ville a réuni l'ensemble des gestionnaires pour présenter le plan et en discuter. Le cadre de gestion de la Ville prévoit également que les services et les arrondissements préparent des plans d'affaires indiquant les priorités d'action et les résultats attendus.



En ce qui concerne le suivi du plan, j'ai salué, dans mon rapport 2004, la mise sur pied d'un comité de suivi du plan stratégique et le fait qu'il est composé de représentants des arrondissements et des services de soutien. De plus, la désignation d'employées et d'employés comme responsables de la mise en œuvre d'une ou de plusieurs orientations stratégiques est une initiative favorable à leur adhésion au plan stratégique. L'approche adoptée a le mérite de les associer directement à la démarche et de favoriser leur intégration. Il importe que la Ville maintienne ce comité, mais aussi qu'elle y recourt sur une base régulière.

Les rapports sur le suivi du plan stratégique et les progrès réalisés sont satisfaisants

Toujours dans le cadre du suivi du plan stratégique, des rapports annuels ont été préparés. J'ai pu constater qu'ils comportaient une information satisfaisante quant au progrès réalisé. Cette information provenait des services et des arrondissements. Cela montre que les gestionnaires de terrain sont mis à contribution, ce qui est un bon facteur de mobilisation.

Dans le cadre d'une vérification d'optimisation des ressources (VOR), j'ai été à même de remarquer que, depuis la fusion, la Ville se préoccupe de la mobilisation du personnel. Dès le début, le Service des ressources humaines a encadré l'accueil et l'intégration du personnel en organisant des rencontres d'employées et d'employés avec leurs nouveaux gestionnaires et en préparant des outils d'information. Des activités de mobilisation ont été tenues auprès de groupes témoins dans le but de comprendre les impacts de l'intégration des ressources humaines sur le climat de travail et de formuler des recommandations à cet égard. J'ai constaté en outre que les gestionnaires également ont organisé des activités de mobilisation dans leurs unités respectives.

La réalisation du plan stratégique et la démarche d'amélioration de la performance entreprise par la direction sont autant de gestes favorisant l'intégration des gestionnaires et des employées et des employés. En ce qui concerne les services communs et les arrondissements, la préparation des plans d'affaires dans les unités s'est révélée mobilisatrice en ce que le personnel a participé à la fixation des résultats sur lesquels l'unité sera jugée.

Le personnel partage une vision commune et développe un sentiment d'appartenance

Les gestes accomplis par la Ville dans le cadre de la planification stratégique m'apparaissent bénéfiques en ce sens que le personnel partage une vision commune et développe un sentiment d'appartenance à la nouvelle entité. De plus, la démarche de la planification stratégique a permis d'éviter un des problèmes les plus souvent rencontrés lors de changements majeurs qui est de seulement réagir aux événements et ne pas les anticiper avec une vision à moyen et long terme.



UNE BONNE UTILISATION DU BASSIN DE RESSOURCES

L'approche de la Ville a été d'allouer les postes de la nouvelle entité par concours en ce qui concerne les postes de gestionnaires. Une fois ces derniers choisis, ils ont procédé à l'attribution des différentes tâches à leurs employés et employés. Je crois que cette démarche était la bonne vu le peu de temps imparti à la nouvelle organisation pour produire des résultats probants dès le 1^{er} janvier 2002.

L'HARMONISATION DES SERVICES ET DES RÈGLEMENTS

Il est primordial de veiller à l'équité entre les contribuables. En effet, tous paient des impôts fonciers et ont droit, par conséquent, à des services équivalents. Lors de la fusion en 2002, on était en présence de treize villes dont les niveaux de service, les façons de faire et le financement étaient différents, les disparités étant tantôt faibles, tantôt marquées. La question de l'équité est liée pour une large part à l'harmonisation des services aux citoyennes et aux citoyens et à leur tarification. Dans mon rapport 2002, je mentionnais que cette harmonisation pourrait entraîner pour les unités concernées des hausses de niveau de service ou de nouveaux mandats. Je soulignais également l'importance que revêt l'harmonisation des services offerts, de leur tarification et de la réglementation pour la pleine réalisation du potentiel de la fusion. Il s'agissait là d'une évolution incontournable. Or, je constate qu'il reste encore beaucoup à faire à ce chapitre.

Disparité dans les services offerts à la population

Mes VOR ont révélé qu'il subsistait une disparité dans les services offerts à la population. La Ville ne s'est pas encore donné une politique de services de proximité qui encadrerait l'action des arrondissements. Une telle politique pourrait définir les services de base à offrir à l'ensemble des résidentes et des résidents et préciser les services qui pourraient varier selon les spécificités des arrondissements. Cela est d'autant plus important que tous les contribuables paient des impôts fonciers et ont droit à des services semblables en vertu du principe d'équité.

Je suis préoccupé par le chantier du maire qui vise à augmenter les revenus de la tarification des services. Selon moi, la réalisation de ce mandat exige l'instauration de conditions préalables. En effet, il faut d'abord traiter de tous les volets de la question de l'harmonisation des services avant de réviser la tarification actuelle.



*L'établissement
d'une politique
sur la
tarification est
un préalable à la
révision de
celle-ci*

Cependant, l'harmonisation des services n'est pas le seul préalable à une révision de la tarification. L'énoncé d'une politique de tarification l'est tout autant, et il est préoccupant que l'Administration n'ait pas élaboré une telle politique pour encadrer et orienter cette opération. Elle n'a pas statué sur les principes directeurs devant présider au choix des services à tarifier, sur la façon de déterminer la hauteur de la récupération de coûts pour les services tarifés ou encore sur le mode de révision des tarifs. Procéder sans ces phares est périlleux, principalement pour ce qui concerne l'équité de traitement des citoyennes et des citoyens sur le territoire.

Finalement, je me réjouis du fait que l'Administration actuelle a constaté l'existence d'un problème d'harmonisation des règlements et de la délivrance des permis de construction. En effet, deux chantiers du maire ont été lancés à cet égard. Le premier vise à analyser les divers règlements dans le but de classer par ordre de priorité ceux qui devront être simplifiés ou abolis en 2008 et 2009. Le second vise à établir un diagnostic quant à la délivrance des permis et des certificats de construction sur le territoire. Un plan d'action devrait proposer des pistes pour harmoniser et améliorer cette activité de même que l'inspection.

LES ÉCONOMIES

La question des économies à réaliser a été au centre des débats portant sur la fusion. Au-delà des doublons à éliminer, comme par exemple le remplacement des treize directeurs généraux par un directeur général avec trois adjoints, on se doit d'aborder la question de la mise en commun d'expertises, de services, d'équipement, de locaux, etc. Cette mise en commun permet habituellement de diminuer les coûts. Par exemple, il n'est généralement pas économique que chaque arrondissement s'équipe de matériel roulant spécialisé, car il lui coûte cher s'il ne l'utilise pas pleinement. Mieux vaut partager entre arrondissements ce coût fixe élevé. Le même raisonnement peut s'appliquer à du personnel spécialisé en environnement ou en aménagement. La règle est relativement simple : il faut utiliser d'une façon optimale les équipements spécialisés, les locaux et le personnel spécialisé.



Aborder l'économie sous cet angle nous amène à un sujet très sensible, à savoir la centralisation versus la décentralisation. Je ne veux pas prendre parti pour l'une ou l'autre approche. Il faudrait que les décideurs fassent le choix de centraliser certaines activités et d'en décentraliser d'autres en toute connaissance de cause. La décentralisation comporte des avantages comme celui d'être plus près de l'action et de pouvoir ainsi réagir plus rapidement. Dans le cas de besoins très particuliers, il peut être intéressant et souvent justifié de décentraliser. Toutefois, il faut être conscient que cela peut entraîner des coûts supplémentaires.

***Les avantages
de la centralisation
et de la
décentralisation***

La centralisation implique la concentration de ressources dans le but de fournir un service. Si celui-ci est relativement uniforme ou presque, il est généralement justifié de procéder à la centralisation. De plus, il est communément reconnu que si la décentralisation ne génère pas un volume d'activités suffisant dans les unités décentralisées, il est préférable de centraliser. Si ces deux arguments sont favorables à une centralisation pour motif d'économie, on doit néanmoins tenir compte des conséquences qui peuvent résulter du fait d'éloigner le pouvoir de décision du terrain.

Plusieurs situations de gestion des services demandent que l'on pèse le pour et le contre avant de choisir entre centralisation ou décentralisation. Je trouve regrettable que la Ville n'ait pas entrepris à ma connaissance un inventaire et une étude systématique des situations où l'une ou l'autre approche est envisageable. Cela lui permettrait de connaître les économies qu'elle pourrait faire en centralisant et de choisir en toute connaissance de cause de ne pas le faire parce que les avantages de la décentralisation sont supérieurs aux économies potentielles.

***La décentralisation
observée depuis la
fusion peut-elle
expliquer le peu
d'économies
réalisé?***

J'ai observé une tendance à la décentralisation depuis la fusion. C'est peut être la raison qui explique le peu d'économies réalisé. En effet, j'ai constaté que l'on n'utilisait pas de façon optimale des équipements fort coûteux. Certains arrondissements louent des équipements alors que ceux-ci sont disponibles dans d'autres arrondissements. J'ai observé le même phénomène en ce qui a trait à l'utilisation des locaux. À ce sujet, je vous invite à lire le chapitre 1 du présent rapport.



De plus, dans mon rapport 2006 au chapitre 7, j'ai présenté les résultats d'une VOR sur la gestion des travaux publics, service qui a fait en 2004 l'objet d'une décentralisation de ses activités dans les arrondissements. L'objectif était de favoriser la proximité avec les citoyennes et les citoyens et d'adapter les niveaux de service et les priorités en fonction des spécificités locales. J'ai constaté une augmentation de coûts, de 2002 à 2006, de près de 9 M\$, soit 14,3 %, qui pourrait être en grande partie due au modèle décentralisé. Les résultats de cette VOR montrent qu'il est essentiel de porter une attention particulière au choix du modèle organisationnel pour prendre des décisions pertinentes.

Par ailleurs, je me dois de mentionner que le Service de l'environnement, qui est centralisé, est une réussite. Les arrondissements ne pourraient pas atteindre une qualité de service équivalente à celle d'une unité centralisée si l'on fractionnait le budget actuel pour le leur confier. Cet exemple montre bien l'importance d'analyser cas par cas chaque service dans le but de déterminer les avantages et désavantages de l'une et l'autre option.

Les objectifs de réduction de coûts doivent être réalistes

S'il est approprié de se fixer des objectifs de réduction de coûts, il faut encore qu'ils soient réalistes. Sinon, ils peuvent conduire à une démotivation de la part des gestionnaires et empêcher la réalisation d'économies par ailleurs atteignables. Les études montrent que pour réduire les coûts de main-d'œuvre de façon permanente, des analyses de fonctionnement s'imposent. Il faut examiner le travail à faire, la façon de le faire et, surtout, les changements qui permettraient de réduire la main-d'œuvre, comme l'introduction d'équipement plus performant. Cette approche systématique procure une assurance raisonnable que les postes abolis ne seront pas de nouveau créés à moyen terme après que l'on aura constaté l'impossibilité de se passer de la personne qui est partie.



LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

Dans mes rapports précédents, j'ai évoqué à quelques reprises la pertinence d'implanter la gestion par résultats. Cette dernière a pris racine avec la planification stratégique et l'élaboration de plans d'affaires.

*La nouvelle
politique de
gestion des
ressources
humaines
facilite
l'évaluation des
cadres*

La responsabilisation interne, condition essentielle à une gestion par résultats, est importante pour améliorer la performance et mieux répondre aux besoins de la population. Cette responsabilisation implique que l'on répercute les résultats à l'égard desquels s'est engagée l'Administration sur tout le personnel de la Ville. Il faut donc que les résultats à atteindre « descendent » le long de la ligne de délégation et qu'ils laissent au passage des responsabilités à tous les niveaux. Ce transfert n'est pas suffisant, il faut aussi une évaluation périodique des résultats, c'est-à-dire une évaluation du personnel en fonction de ceux-ci. Pour ce qui concerne l'évaluation, j'ai constaté qu'un pas dans la bonne direction a été fait lors de l'acceptation, en 2004 par le conseil municipal, de la nouvelle politique de gestion des ressources humaines. Cette dernière prévoit que l'évaluation des cadres se fasse dorénavant selon des attentes de résultats claires issues du plan stratégique et des plans d'affaires. Depuis, le directeur général, la directrice générale adjointe, les directeurs généraux adjoints et les directrices et les directeurs de services et d'arrondissements ont signifié des attentes à leurs gestionnaires. Toutefois, deux questions se posent : les cadres ont-ils inclus dans les attentes signifiées à leurs employées et employés des résultats liés aux priorités du plan d'affaires? Et est-ce que l'évaluation du personnel se fait réellement sur la base de ces attentes signifiées? Cela doit être le cas, pour fermer la boucle de l'implantation de la gestion par résultats.



LA REDDITION DE COMPTES AU CONSEIL

*L'absence d'une
politique
formelle de
reddition conduit
à des pratiques
de reddition de
comptes
discontinues ou
incomplètes*

Je ne peux terminer mon tour d'horizon au sujet de la fusion sans aborder la question de la reddition de comptes au conseil, qui est certainement une faiblesse majeure à Québec. Dans mes quatre derniers rapports, j'ai noté l'absence d'une reddition de comptes organisée et complète au conseil ou, plus précisément, l'absence d'une politique à cet égard, laquelle déterminerait ce sur quoi doit porter la reddition de comptes, à qui elle s'adresse, qui doit s'en acquitter et les moyens qu'elle exige. Bien sûr, il existe certaines situations où l'Administration rend compte de ses actions. Ainsi, elle répond aux questions des élus et des élues au cours des séances du conseil. De même, les élus ou l'Administration répondent à celles des citoyennes et des citoyens lors de la période prévue à cet effet aux séances publiques du conseil. Bien que ce soient là des rouages essentiels de l'exercice de la démocratie et qu'il faille accorder ce temps aux contribuables et à leurs représentants, ces occasions ne peuvent contribuer que d'une façon fragmentaire à la reddition de comptes. La Ville produit beaucoup de documents d'information. Même si certains d'entre eux peuvent appuyer la reddition de comptes, ils ne peuvent à eux seuls en tenir lieu. L'absence d'une politique formelle conduit souvent à des pratiques de reddition de comptes discontinues ou, pis encore, incomplètes.

Afin d'illustrer ce qui précède, je citerai l'exemple de la reddition de comptes concernant la situation financière de la Ville. Je dois convenir que, cette année, un pas a été fait dans la bonne direction. En effet, le Service des finances a préparé un document dans lequel on donne les faits saillants des résultats 2007 et on concilie ces résultats avec le budget initial et révisé de la Ville. Toutefois, cela est insuffisant.



Même si ce document de reddition des comptes financier est intéressant, il ne constitue pas un état complet de la situation financière de la Ville. L'Administration doit produire, annuellement, un document d'analyse de la situation financière qui établisse un diagnostic lucide, complet et crédible afin que les élues et les élus soient en mesure de discuter de façon éclairée. La situation financière de la Ville doit y être inscrite dans le temps et faire l'objet de comparaison. J'ai recommandé au cours des quatre dernières années que l'Administration produise un tel document. Malheureusement, elle tarde à le faire. Il est certain que l'absence d'une telle reddition de comptes est préjudiciable à la conduite des affaires de la Ville. En effet, elle prive les élues et les élus d'une information complète et fiable sur les trois aspects primordiaux des finances de leur municipalité : la viabilité, la souplesse et la vulnérabilité de cette dernière. L'Administration doit profiter de l'occasion que lui offre le discours du maire sur la situation financière en 2008 de la Ville, en novembre prochain, pour déposer une analyse de celle-ci.

CONCLUSION

En guise de conclusion, je reprendrai les recommandations que j'ai faites tout au long de la présente partie :

- Mesurer la satisfaction des citoyennes et des citoyens sur une base régulière et non pas ponctuelle.
- Doter la Ville d'une politique de services de proximité qui encadrerait l'action des arrondissements. Une telle politique déterminerait les services de base à offrir à l'ensemble de la population et les services qui pourraient varier selon les spécificités des arrondissements.
- Doter la Ville d'une politique de tarification pour encadrer et orienter la révision des tarifs.
- Procéder à un inventaire des situations de gestion des services où centralisation et décentralisation sont envisageables. Peser le pour et le contre avant de choisir en faisant une étude systématique des situations.
- Analyser le fonctionnement des services touchés par les départs à la retraite afin d'examiner le travail à faire, la façon de le faire et, surtout, les changements qui permettraient de réduire la main-d'œuvre d'une façon permanente.



- Adopter une politique de reddition de comptes qui détermine ce sur quoi doit porter la reddition de comptes, à qui elle s'adresse, qui doit s'en acquitter et les moyens qu'elle exige.
- Produire lors du prochain discours du maire sur la situation financière de la Ville en novembre prochain, un document d'information complet, comparatif et fiable sur les trois aspects primordiaux des finances de la Ville : la viabilité, la souplesse et la vulnérabilité de cette dernière.

PARTIE II



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 18552

VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2007



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 10956

CHAPITRE

1

Service de la gestion des immeubles

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2007



Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	23
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	23
VUE D'ENSEMBLE	24
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	25
Données de gestion	25
Structure du Service de la gestion des immeubles	25
Gestion des espaces	27
Allocation des espaces	27
Une réalité souvent très différente	28
Absence de moyens	28
Critères de vérification	29
Gestion des opérations : bâtiments, équipements, terrains récréatifs et sportifs	29
Critères de performance	29
Meilleur rapport qualité/prix	30
Gestion des opérations	30
Division de la planification et du soutien technique	31
Terrains et immeubles excédentaires	32
Banques de terrains	32
Division des affaires immobilières	33
Éviter l'isolement	33



	PAGE
Activités de la construction	34
Équipe de construction	34
Volume important d'activités	34
Respect des échéanciers et des budgets	34
Objectifs recherchés	34
Préparation des projets	35
Stratégie de réalisation	37
Division de la réalisation de projets	40
CONCLUSION	41
ANNEXE Organigramme proposé	42
SUIVI DES RECOMMANDATIONS	43

INTRODUCTION

1.1 Il est nécessaire de rappeler en premier lieu l'évolution qui caractérise depuis plusieurs décennies le parc immobilier des municipalités, particulièrement celui des moyennes et grandes villes.

1.2 Le rôle et les mandats dévolus aux administrations publiques municipales ont connu depuis les trente dernières années une croissance et une diversification sans précédent. Cette évolution s'est accompagnée forcément d'un accroissement des effectifs et d'une forte demande pour des nouveaux bâtiments, des équipements et des terrains spécialisés tels bibliothèques, centres de loisirs, centres communautaires, salles de spectacle, ateliers, terrains sportifs, arénas, piscines, pistes cyclables, parcs et marchés publics, etc.

1.3 Par ailleurs, toutes les villes récemment fusionnées n'avaient pas la même structure d'organisation. Compte tenu de ses dimensions nouvelles, la Ville de Québec, comme d'autres grandes villes, a senti le besoin de procéder à une restructuration du service chargé de gérer ses ressources immobilières. Cette opération est en cours à la Ville de Québec.

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

1.4 C'est dans ce contexte de croissance du parc immobilier et de réflexions concernant l'agencement et le développement des outils de gestion que s'inscrit, en vertu des articles 107.7 et 107.8 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), la vérification d'optimisation des ressources immobilières et du Service de la gestion des immeubles. La préoccupation est, d'une part, de s'assurer de la satisfaction des besoins au meilleur coût possible et, d'autre part, de préserver la pérennité de ses actifs nombreux et diversifiés.

1.5 Les objectifs de vérification poursuivis au cours de ce mandat et les critères sur lesquels s'appuient mes constatations et mes recommandations visent donc non seulement le vécu actuel, mais également la réflexion en cours sur les outils à mettre en place pour mieux assurer l'optimisation des ressources.



1.6 Mon examen a porté principalement sur les éléments suivants :

- état de la situation et composition du parc immobilier;
- regroupement de la gestion des immeubles en trois principales catégories d'opérations et d'activités :
 - gestion des espaces;
 - gestion des opérations des bâtiments, des équipements et des terrains;
 - gestion des activités de construction.

VUE D'ENSEMBLE

Un parc immobilier important

1.7 Le parc immobilier de la Ville de Québec comprend, selon l'inventaire dressé en 2007 par le Service de la gestion des immeubles et le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire :

- 845 bâtiments, dont 424 sont qualifiés de secondaires, et 1 660 terrains d'espaces verts, récréatifs et sportifs, auxquels il faut ajouter 267 kilomètres de pistes, de bandes et de chaussées limitées;
- 110 équipements urbains regroupant œuvres d'art, monuments, fontaines, quais, rampes de mise à l'eau, etc. sont inclus aussi dans le parc immobilier;
- 2 600 équipements allant des ponts, viaducs, réseaux des eaux usées et de captation des eaux pluviales aux murs et murets, chambres de vanne, etc. apparaissent en outre regroupés sous le vocable « ouvrages d'art »;
- le réseau d'éclairage public et de signalisation lumineuse, qui comprend 74 479 équipements dont 72 500 luminaires, fait aussi partie des actifs confiés au Service de la gestion des immeubles sans que ces équipements soient identifiés comme des actifs du parc immobilier.

1.8 Le parc immobilier, qui est déjà volumineux, ne concerne que les actifs (terrains et infrastructures) confiés au Service de la gestion des immeubles. Il ne comprend pas notamment les banques de terrains destinés au développement urbain et au développement industriel et le réseau routier. Par ailleurs, l'inventaire de 2007 contient des renseignements minimaux et globaux qui sont, dans bien des cas, des évaluations et non des données ou des spécifications réelles. Même en ce qui concerne les bâtiments, le document soumis fait état de plusieurs mises en garde : « *bâtiments non classés dans une catégorie par manque d'informations, une centaine de petits bâtiments jugés non éligibles pour être attribués à une affectation particulière* », et les superficies sont approximatives et sont des superficies au sol.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Données de gestion

Les banques de données de gestion sont éparses et déficientes

1.9 Le Service de la gestion des immeubles a à sa disposition d'autres renseignements que l'inventaire pour accomplir son mandat, notamment une série de listes concernant les propriétés de la Ville ainsi que les locataires et les locataires. J'ai pu constater cependant que les banques de données sont éparses, déficientes et qu'il n'existe pas de véritables tableaux de bord permettant de mettre à jour quotidiennement l'information et de prendre des décisions rapides et éclairées. En 2002, dans mon rapport au conseil municipal, Tome II, chapitre I, lequel portait sur *La gestion de la pérennité des infrastructures*, je déplorais que les infrastructures qui représentent l'un des actifs le plus important soit aussi celui qu'on connaissait le moins. Il est difficile de conclure que les choses ont beaucoup changé et se sont véritablement améliorées. Le fait que le Service de la gestion des immeubles, responsable de la partie la plus importante des infrastructures, ait toujours comme priorité en 2007 l'amélioration et, surtout, le développement de banques de données confirme qu'il y a encore des lacunes notables de ce côté.

Recommandation

1.10 Les banques de données représentent les outils de base indispensables à une bonne compréhension de l'état et de l'évolution du parc immobilier et de ses composantes. Elles permettent notamment de définir des critères de performance et de fixer des objectifs quantifiables. La productivité et la qualité de la gestion de l'ensemble du service dépendent donc largement, et en premier lieu, de la réalisation de cette priorité. Je recommande que l'élaboration et le développement de ces outils que constituent les banques de données soient sous la responsabilité directe du directeur du service (fonction « staff » attachée à la direction du service) et soient élaborés de concert avec les unités opérationnelles qui auront, par la suite, à les alimenter régulièrement.

Structure du Service de la gestion des immeubles

1.11 Les mandats confiés au Service de la gestion des immeubles varient beaucoup d'une administration municipale à l'autre. La composition de ce service au sein de l'administration municipale de Québec a subi, au cours des années et encore dernièrement, des modifications importantes. Il n'y a pas de recette précise, reconnue comme étant la meilleure formule en la matière.



1.12 Il y a cependant, lorsque le volume d'activités est suffisant, des regroupements ou des organisations plus naturels que d'autres qui permettent une meilleure utilisation des ressources et qui offrent plus de possibilités de développer des familles d'expertise. Ainsi, on retrouve ordinairement sous l'appellation de « travaux publics, voirie, ou infrastructures routières », les services de construction et d'entretien des rues, des ponts, des viaducs, de l'éclairage public, de la signalisation lumineuse et des réseaux d'aqueduc et d'égout. Ce regroupement permet de mieux planifier les différentes interventions qui ont toutes lieu sur la même scène, la voie publique. De plus, ces interventions relèvent avant tout du génie civil et de spécialistes de la circulation et de la signalisation.

Un service de la gestion des immeubles ne s'édifie ordinairement qu'autour des opérations de construction et d'entretien des bâtiments

1.13 Par ailleurs, un service de la gestion des immeubles s'édifie ordinairement autour des opérations de construction et d'entretien des bâtiments notamment, comme c'est le cas pour les grandes villes, des bâtiments spécialisés y compris leurs équipements (arénas, postes de police, casernes, bibliothèques, centres communautaires, sportifs et culturels). Ces interventions relèvent prioritairement des architectes, des ingénieurs et des ingénieurs en mécanique du bâtiment.

1.14 Ces quelques remarques et l'examen des activités amènent à penser que la gestion des immeubles à la Ville de Québec a été greffée dans un premier temps, comme ce fut le cas dans d'autres villes, au service de génie civil, à la fois sur le plan de la construction et de l'entretien. La croissance des activités immobilières entraîne et motive avec le temps une séparation de ce regroupement pour des raisons d'efficience et d'efficacité, mais ce ne fut pas le cas à la Ville de Québec.

1.15 De plus, le partage des responsabilités entre les arrondissements et le central en matière d'entretien du réseau routier a plutôt comme effet de renforcer ou de maintenir cette structure, même si la partie demeurée au central est coiffée maintenant du titre de Service de la gestion des immeubles. La Division de la réalisation de projets, en provenance récemment du Service de l'ingénierie, permettra sans doute de donner plus de visibilité et de présence au Service de la gestion des immeubles en matière de construction. Toutefois, cela n'enlève pas le dilemme ou la difficulté de développer au sein d'une même unité administrative deux familles d'expertise : d'une part, les infrastructures routières et les réseaux d'aqueduc et d'égout et, d'autre part, les bâtiments, les équipements sportifs et de loisir et les terrains spécialisés. Il y a fort à parier, si on maintient la structure actuelle, qu'il se développera au Service de la gestion des immeubles, notamment dans la Division de la réalisation de projets, deux sections autonomes d'expertise.



Recommandation

1.16 Je recommande que la Ville ne garde dans le Service de la gestion des immeubles que les activités opérationnelles et de construction (y compris les équipements urbains et les transactions immobilières) relatives aux bâtiments, à leurs équipements et aux terrains récréatifs et sportifs. Il sera plus facile ainsi de fixer et de travailler sur des objectifs précis de performance et de coût des opérations immobilières et de développer des expertises en construction de bâtiments. Le réseau d'éclairage public et de signalisation lumineuse ainsi que tout le secteur des ouvrages d'art doivent être regroupés au sein du secteur des travaux publics qui ainsi deviendra imputable de l'ensemble des infrastructures routières et des réseaux d'aqueduc et d'égout. En outre, ce regroupement facilitera le rôle de coordination que doit jouer le service vis-à-vis les arrondissements.

Gestion des espaces

Allocation des espaces

1.17 Les ressources sont rares et les besoins illimités. Ce sont les prix ou les coûts qui permettent dans une économie de marché de réconcilier besoins et ressources et ainsi d'optimiser les ressources. Or, comment faire lorsque les mécanismes de prix sont absents des échanges. Une bonne et réelle gestion des espaces n'est pas possible si les gestionnaires clients n'ont aucun intérêt, c'est-à-dire aucun incitatif à exercer un contrôle serré de l'utilisation de leurs surfaces de plancher. Ils n'ont qu'à demander, voire exiger, que le Service de la gestion des immeubles réponde à leurs besoins pour lesquels ils n'auront rien à déboursier et qui n'entreront d'aucune façon comme intrants de leurs propres opérations. Ils ont encore moins d'intérêt à faire état qu'ils disposent d'espaces inoccupés. Ils décideront plutôt de combler les vides en aménageant différemment leurs espaces.

Les demandes pour des espaces additionnels sont incessantes

1.18 De telles règles de fonctionnement, ou plutôt l'absence de règles permettant une gestion efficace et efficiente des espaces conduit inévitablement à une rareté fictive d'espace. C'est précisément ce qui se passe à la Ville de Québec, selon les propos exprimés par plusieurs gestionnaires : « Il n'y a pas d'espace vacant et les demandes pour les espaces additionnels sont incessantes ».



Une réalité souvent très différente

1.19 La réalité est ordinairement bien différente. D'une part, il y a des espaces vacants dont personne ne veut par suite surtout de leur localisation et, d'autre part, les espaces déclarés vacants ne reflètent aucunement une utilisation rationnelle des surfaces de plancher. Voilà les constats qu'ont faits les grandes administrations qui se sont donné les moyens de gérer leurs espaces. De plus, est apparue une réalité très percutante : la mauvaise utilisation des espaces est de loin le facteur le plus onéreux en termes de gaspillage des ressources immobilières. Ce n'est pas surprenant : le mètre carré de plancher est une ressource qui coûte cher, surtout dans les centres-villes et sa mauvaise utilisation est récurrente.

Absence de moyens

1.20 Le Service de la gestion des immeubles n'a vraiment aucun moyen et aucun mandat précis pour jouer un rôle déterminant dans la gestion des espaces. Depuis novembre 2005, il existe bien « une norme d'attribution des espaces » qui a été mise en place en mentionnant que le développement des technologies a modifié les façons de faire et a permis de remettre en cause les caractéristiques des postes de travail.

Multiplication des dimensions des bureaux fermés et des postes de travail en aires ouvertes

1.21 Cette norme se limite cependant à diminuer la construction de bureaux fermés en ne les attribuant qu'au personnel cadre et en aménageant des postes de travail en aires ouvertes pour le personnel de toutes les autres catégories d'emplois. En contrepartie, elle a pour effet de multiplier les dimensions des bureaux fermés et des postes de travail en aires ouvertes en fonction des différentes catégories d'employées et d'employés, ce qui entraîne forcément des travaux constants de modification de l'utilisation des espaces. Cette façon de faire, qui va carrément à l'encontre des objectifs invoqués par le document de présentation de la nouvelle norme, est depuis longtemps disparue dans le secteur privé et est en voie de disparition dans les administrations publiques.

1.22 Par ailleurs, même si cette nouvelle politique administrative d'attribution des espaces à la Ville de Québec utilise de l'ameublement qualifié d'ameublement intégré, elle ne retient aucun des principes et des règles des nouvelles techniques d'aménagement regroupées sous l'appellation d'aménagement intégré.



Critères de vérification

1.23 Sous cette rubrique de la « gestion des espaces », je constate qu’aucun des critères qui ont été préalablement fixés et remis aux gestionnaires et sur lesquels a porté ma vérification n’est vraiment rencontré. Il existe de bonnes intentions, mais pas de mécanismes permettant de s’assurer que l’attrition, l’attribution et l’utilisation des espaces répondent à des critères qualitatifs et quantitatifs et s’effectuent au meilleur coût possible. Le seul critère de performance utilisé par le Service de la gestion des immeubles en matière de gestion des espaces a trait à la satisfaction de la clientèle. Dans les circonstances, il serait étonnant de constater un degré élevé d’insatisfaction.

Recommandations

1.24 Je recommande qu’un mandat soit confié au Service de la gestion des immeubles pour la mise en place graduelle, d’ici les trois prochaines années, des outils permettant une gestion des espaces. Ces outils ont trait aux principaux éléments suivants :

- règles et mécanismes rendant les gestionnaires responsables quant aux crédits affectés à l’utilisation des espaces occupés par leurs unités administratives (le Service de la gestion des immeubles agissant à titre de propriétaire);
- incitatifs visant à identifier, déclarer et éliminer les espaces en surplus;
- procédure et démarche suivies pour combler les nouveaux besoins;
- procédure et démarche suivies pour déterminer le type d’aménagement à implanter (responsabilité de l’aménagement confiée au Service de la gestion des immeubles);
- modification dans les plus brefs délais de la « norme d’occupation » pour permettre l’introduction de nouveaux types d’aménagement et pour s’assurer de tirer le maximum de profit des nouvelles technologies.

Gestion des opérations : bâtiments, équipements, terrains récréatifs et sportifs

Critères de performance

1.25 Une bonne gestion des bâtiments, des équipements et des terrains récréatifs et sportifs repose sur deux éléments principaux : l’opération au meilleur coût possible ainsi que la qualité et la quantité des services offerts aux occupantes, aux occupants, aux utilisatrices et aux utilisateurs.



1.26 Cette fonction demande d'abord une connaissance, la plus parfaite possible, des frais d'exploitation de chacune des unités. Tous les frais doivent être compilés sur une base comparable et mesurable pour juger, au sein d'une même catégorie d'actifs, de la performance d'un bâtiment ou d'un équipement sur les plans suivants : l'énergie, la qualité de l'air, les coûts d'entretien (y compris l'entretien ménager), les systèmes de contrôle et de sécurité, les coûts de fabrication et de maintien des surfaces glacées dans les arénas, le contrôle de la température et de l'humidité dans les bibliothèques, etc. Ces données permettent d'abord d'identifier les unités les plus performantes, par catégorie d'actifs de même nature au sein du parc immobilier de la ville, mais également de comparer avec un certain nombre de critères de performance ou d'étalons de mesure reconnus dans le domaine comme étant des normes efficaces, notamment en matière d'exploitation de bâtiments. Il est possible ainsi de se donner des objectifs quantifiés et de développer une stratégie et des moyens d'action pour les atteindre.

Meilleur rapport qualité/prix

La comptabilisation par immeuble est un outil indispensable pour le contrôle des frais d'exploitation

1.27 Cette comptabilité par immeuble est un outil indispensable pour contrôler les frais d'exploitation et surtout éclairer les décisions propres à s'assurer que la gestion est constamment orientée en fonction de l'objectif de loger le personnel et d'offrir les services au meilleur rapport qualité/prix. Comment élaborer un programme efficace de correction, de conservation et d'amélioration qui s'adresse aux bonnes cibles et qui s'attaque d'abord aux lacunes les plus flagrantes et comment faire évoluer l'expertise en construction de bâtiments spécialisés si ces données sont fragmentaires, non compilées ou inexistantes.

Gestion des opérations

La gestion des opérations des bâtiments et des équipements se caractérise par une approche segmentaire

1.28 J'ai pu observer que la fonction « gestion des opérations des bâtiments et des équipements » est répartie entre plusieurs unités administratives, se caractérise par une approche segmentaire, comporte très peu de critères de performance et d'objectifs quantifiés et échappe ainsi à l'imputabilité et à tout processus de reddition de comptes.

1.29 La Division de l'entretien est essentiellement vouée à l'exécution de travaux d'entretien. Elle le fait bien et s'efforce de répondre rapidement et adéquatement aux besoins de la clientèle. Cette fonction, qui est en partie confiée au secteur privé, est indispensable, mais ne devrait pas s'exercer dans un cadre aussi restrictif au sein d'un organisme propriétaire de ses immeubles. C'est se priver d'une connaissance et d'une expertise qu'il faut de toute façon recréer ailleurs.



1.30 En effet, la Division de l'entretien est sûrement l'unité administrative qui a la meilleure connaissance de l'état des bâtiments et des équipements et qui est la mieux placée pour développer des critères de performance des immeubles, fixer des objectifs quantifiés, élaborer et gérer des plans d'économie d'énergie ou préparer la partie conservation du programme triennal d'immobilisations (PTI). Bien sûr, dans l'état actuel des choses, cette division ne possède ni les outils ni l'encadrement pour effectuer ce travail et, ainsi, l'expertise et une foule de renseignements sont inexploités.

Division de la planification et du soutien technique

1.31 Les fonctions de gestion des opérations sont confiées partiellement à la Division de la planification et du soutien technique. Cette division est totalement hybride et son appellation ne révèle en rien ses activités et est même discordante avec celles-ci. La planification stratégique est une fonction qui doit être assumée par le directeur du service et la fonction soutien technique doit se retrouver en position « staff » dans l'unité pour laquelle elle a été créée.

1.32 Indépendamment de cette mauvaise sémantique, la division a des activités disparates en construction (nous y reviendrons plus loin), en gestion des opérations des bâtiments et des équipements (inspections, préparation du PTI, programme d'économie d'énergie, banques de données) et également, de façon embryonnaire, en gestion des espaces.

Recommandation

1.33 Je recommande qu'une seule division regroupe toutes les activités de la gestion des opérations des bâtiments, des équipements et des terrains récréatifs et sportifs, y compris les activités d'entretien. D'ailleurs, la Division de l'entretien doit être la base de ce regroupement. On doit également confier à la nouvelle division la responsabilité de la gestion des espaces qui est étroitement liée à la gestion de l'exploitation. Bien sûr, cette division doit être proche des clients et des immeubles et donc se retrouver, pour ses opérations courantes s'adressant à chacun des immeubles, décentralisée sur le territoire dans trois unités administratives, comme c'est le cas présentement au sein de la Division de l'entretien.



Terrains et immeubles excédentaires

Banques de terrains

L'inventaire des terrains et des immeubles excédentaires doit être amélioré

1.34 On retrouve ordinairement dans le portefeuille des grandes villes sous le vocable « terrains » des réalités qui requièrent une gestion fort différente. Certaines villes ont constitué des banques de terrains destinés à des fins de développement industriel ou urbain, mais il y a aussi très souvent une partie du portefeuille des terrains qui regroupe une foule de lots dispersés sur tout le territoire, qui attendent la manifestation d'un acheteur. Il a été impossible de bien identifier l'ampleur de ce phénomène à Québec. Même les bâtiments excédentaires sont mal connus. Il est mentionné dans l'inventaire du parc immobilier que onze bâtiments seraient désaffectés, mais le processus est long semble-t-il avant d'en arriver à la mise en vente.

Recommandations

1.35 Les immeubles excédentaires et les terrains vacants destinés à la vente représentent un manque à gagner tant qu'ils demeurent dans le portefeuille de la Ville. Je recommande donc :

- que soit fait, dans les plus brefs délais, un examen attentif des terrains et des immeubles excédentaires afin de bien départager les actifs destinés à la vente;
- que l'on tente d'abord, s'il y a lieu, de disposer des terrains qui sont dispersés dans la trame urbaine et qui bénéficient déjà de tous les services municipaux;
- qu'une évaluation soit faite de la valeur marchande de chacun des terrains mis en vente et que des moyens appropriés de mise en marché soient utilisés pour en faire la promotion.

1.36 Tant que ce travail n'aura pas été sérieusement complété, il demeurera présomptueux d'affirmer qu'il n'y a pas d'actifs excédentaires ou qu'il n'y a pas d'acheteur intéressé. Il va de soi que la section qui est devenue récemment la Division des affaires immobilières a toute la compétence et les ressources pour mener à bien cette opération.



Division des affaires immobilières

1.37 La Division des affaires immobilières a comme principales tâches d'évaluer, de négocier, de préparer et de gérer les baux relatifs aux servitudes et aux locations d'espaces, d'équipements et de bâtiments consenties à ou par des tiers. Cette unité administrative, qui agit à la fois comme expert en évaluation immobilière et comme locateur et locataire, comme acheteur et vendeur, est en fait l'unité chargée des transactions immobilières et de la gestion des baux et à ce titre elle fait partie, comme toutes les autres unités, du Service de la gestion des immeubles.

Éviter l'isolement

1.38 Cette division se retrouvait jusqu'à récemment au sein de la Division de la planification et du soutien technique et œuvrait de façon très autonome, au point que les gestionnaires concernés constataient que l'unité aurait pu se retrouver n'importe où dans l'organigramme de la Ville. Il va sans dire, puisque l'on retrouvait une unité aux fonctions bien définies et très opérationnelle dans une division vouée à des occupations de nature bien différente, que le fait d'en faire une division ne corrigera cependant en rien cet isolement.

Recommandation

1.39 L'unité de gestion immobilière, de par ses tâches, représente un rouage et un moyen d'action très importants pour l'atteinte des objectifs de la Division des opérations proposée à l'organigramme présenté en annexe. Je recommande donc qu'elle y soit rattachée.



Activités de la construction

Équipe de construction

1.40 Un service de la gestion des immeubles au sein d'une administration municipale compte ordinairement sur une équipe de professionnelles, de professionnels, de techniciennes et de techniciens pour suivre la préparation et l'exécution de projets de construction confiés à des ressources professionnelles et à des entrepreneurs du secteur privé. Toutefois, les immobilisations subissent des fluctuations cycliques et conjoncturelles très prononcées. Il serait onéreux et inefficace de maintenir une équipe permanente de gestion des activités de construction pouvant faire face au sommet de la courbe cyclique. L'équipe permanente doit donc être légère et compter sur un apport de personnel contractuel dans des périodes de surchauffe.

Volume important d'activités

1.41 La dimension, la diversité et l'âge des bâtiments du parc immobilier de la Ville de Québec nécessitent d'entreprendre, simplement pour assurer la pérennité des actifs, des investissements annuels de plusieurs millions de dollars. Par ailleurs, les besoins toujours grandissants de la population nécessitent l'ajout de nouveaux équipements et bâtiments, la plupart du temps très spécialisés, et l'expertise dans certains cas se retrouve davantage à l'interne qu'à l'externe.

Respect des échéanciers et des budgets

1.42 Il faut reconnaître que le secteur public ne s'est pas créé au cours des années une très bonne image sur le plan du respect des échéanciers et des budgets dans la réalisation de quelques importants projets de construction. Les projets qui se sont réalisés de façon performante, en respectant un processus de préparation et de démarrage et une stratégie de réalisation, font rarement l'objet des manchettes.

Objectifs recherchés

1.43 Mes critères de vérification, comme je l'ai indiqué dans le document initial déposé aux gestionnaires, visent précisément à m'assurer de l'existence d'un processus de préparation et d'exécution qui permette de réaliser les projets de construction avec rigueur dans le respect des plans et devis des contrats, des échéanciers et des budgets.



Préparation des projets

1.44 La lacune la plus fréquente qui explique la majeure partie des problèmes de dépassements budgétaires et d'échéancier des projets de construction des administrations publiques a trait à la préparation du projet. Cette phase est primordiale et elle est souvent très mal assumée par le « maître de l'ouvrage », en l'occurrence, un service municipal. L'analyse fonctionnelle des besoins est un travail de niveau professionnel.

1.45 Cette phase préparatoire doit de plus contenir une estimation détaillée des coûts, un échéancier de la réalisation des travaux qui, dans la plupart des cas, a une influence importante sur les coûts, et le recours pour des projets de plus d'envergure à la technique de « l'analyse de la valeur ». Cet exercice de l'analyse de la valeur permet de faire le pont entre les besoins, les moyens de les satisfaire et le budget et ainsi d'éviter des oublis, de s'assurer que le programme est fonctionnel et que les moyens retenus représentent le meilleur rapport qualité/prix tout en permettant de respecter le budget.



Recommandations

1.46 Il est de première nécessité dans la gestion d'un parc immobilier de la nature et de la diversité de celui de la Ville de Québec de pouvoir compter sur une petite équipe de personnel technique et professionnel capable d'assumer la « maîtrise d'œuvre » complète des activités de construction, possédant les pouvoirs et assumant la responsabilité d'encadrer tout le processus de préparation, de démarrage, de réalisation et de livraison des projets de construction.

1.47 À cet effet, je recommande que la phase préparatoire décrite ci-dessus soit sous la responsabilité entière de la Division de la réalisation de projets. Présentement, la préparation des projets relève de la Division de la planification et du soutien technique pendant que l'analyse de la valeur constitue une unité administrative sous l'autorité du directeur du service. Cette organisation dichotomique a pour effet de diluer les responsabilités et de multiplier les intervenants auprès d'une part du maître d'ouvrage, c'est-à-dire le service municipal concerné par le projet, et d'autre part entre trois unités administratives du même service. Il est difficile ainsi, voire impossible, de déterminer l'imputabilité des uns et des autres.

1.48 Par ailleurs, l'analyse de la valeur est une technique qui doit être connue, du moins dans ses grandes lignes, de tout le personnel professionnel et technique de la Division de la réalisation de projets. Quant à son application sur des projets réels, il vaut mieux faire appel à un intervenant extérieur comme meneur de jeu. L'application de la méthode prend rarement plus d'une journée. L'analyse de la valeur ne peut donc constituer une unité administrative et encore moins être localisée en dehors de la Division de la réalisation de projets.

1.49 Je recommande aussi :

- que la procédure prévoie qu'aucun chantier ne puisse être démarré avant l'acceptation écrite du programme détaillé des besoins, du budget et de l'échéancier par le maître d'ouvrage;
- que des règles soient édictées concernant l'acceptation de changement de programme en cours de réalisation : assentiment écrit du maître d'ouvrage confirmant qu'il a l'autorisation et le budget pour aller de l'avant et qu'il accepte, s'il y a lieu, le report de l'échéancier.



Stratégie de réalisation

1.50 La stratégie de réalisation des projets comporte également plusieurs facettes qui sont susceptibles de réduire les coûts : mode de sélection des professionnelles et des professionnels de la construction, mode de réalisation de la construction, gestion et organisation des chantiers, partage des responsabilités, phase de livraison des projets.

Sélection des professionnelles et professionnels

1.51 Les villes sont tenues depuis quelques années de retenir, parmi les firmes de professionnelles et de professionnels qui ont franchi la première étape portant sur la qualité des services, celle qui a soumis le meilleur prix. Il n’y a aucun doute que la concurrence est un élément essentiel de l’économie de marché. La rémunération à taux fixe en pourcentage des coûts de construction se traduisait constamment par des coûts de prestation nettement plus élevés que ceux payés dans le secteur privé et était un incitatif au dépassement des budgets et des échéanciers.

Responsabilité du donneur d’ouvrage

1.52 L’efficacité de la nouvelle méthode repose cependant essentiellement sur le comportement du donneur d’ouvrage. Il faut d’abord que les projets soient très bien définis dans un programme détaillé de besoins si l’on veut que les firmes professionnelles puissent évaluer leur prestation et éviter de faire face, par la suite, à des réclamations additionnelles pour des changements au programme. Les critères qualitatifs de sélection doivent faire l’objet d’une attention particulière. Les membres du jury doivent recevoir une formation et la composition des membres du comité de sélection doit être constamment modifiée. Enfin, et c’est primordial, toute prestation doit faire l’objet d’un rapport d’appréciation afin d’éliminer, comme c’est le cas pour les entrepreneurs, les firmes qui présentent des soumissions trop basses et qui, par la suite, ne livrent pas la marchandise ou qui s’évertuent à réclamer des ajouts. Passer outre à de tels manquements conduit inévitablement à contaminer le système et à faire fuir les firmes les plus productives et les plus compétentes.



Recommandation

1.53 La sélection des firmes professionnelles est un exercice extrêmement important puisque c'est à elles que l'on demande de formuler les plans et devis propres à satisfaire les besoins au meilleur rapport qualité/prix et à elles que l'on demande d'exercer une surveillance de l'exécution des travaux. Elles ont également la responsabilité de respecter les budgets et les échéanciers. Je recommande qu'une revue soit faite des éléments et des différentes étapes du processus de sélection des firmes professionnelles afin de s'assurer non seulement que la méthode est appliquée avec rigueur, mais qu'elle est parfaitement transparente et qu'un critère de sélection permette de rejeter, pendant une période qui peut être plus ou moins longue, toute candidature et soumission d'une firme qui, manifestement, n'a pas livré précédemment une prestation satisfaisante.

Modes de construction

1.54 Autrefois, la réalisation de la très grande majorité des projets de construction étaient confiés à un entrepreneur général. Celui-ci embauchait de la main-d'œuvre provenant de tous les corps de métiers et réalisait lui-même les travaux. L'entrepreneur général est aujourd'hui un passeur d'ordres qui distribue à des sous-traitants les divers travaux à réaliser. Cette formule est encore intéressante pour des petits projets mais présente, pour la réalisation de moyens et grands projets, des inconvénients majeurs sur le plan du contrôle de la qualité, du temps d'exécution, de la gestion du budget et surtout a pour effet de diluer la responsabilité des entrepreneurs. La méthode maintenant la plus répandue pour réaliser des projets de construction est connue sous l'appellation de « gestion en mode accéléré par lots ». Il s'agit de diviser l'ensemble du budget et des travaux en plusieurs catégories (lots) et de procéder à un appel d'offres pour chacun des lots.

Mode offrant une gamme d'avantages

1.55 Ce mode permet en principe de sauver du temps, d'attirer plus de soumissionnaires et ainsi de favoriser une plus grande concurrence, donc de meilleurs prix, et en outre de maximiser les retombées régionales et locales. Il permet aussi beaucoup plus de flexibilité dans la gestion du budget puisque le contrôle s'exerce tout au long de la réalisation du projet. Cependant, le succès de la méthode demande que le projet soit sous la gouverne d'un seul patron, le gérant de projet.



Gérance des projets

1.56 Pour un organisme immobilier du type du Service de la gestion des immeubles de la Ville de Québec qui a à gérer un grand nombre de projets de construction et des projets demandant une expertise particulière (casernes, postes de police, bibliothèques, centres de loisirs, etc.), il est primordial de compter sur une équipe de gestionnaires de projet. Il est possible de recourir au secteur privé pour assumer ce rôle, mais les risques sont grands alors de retrouver deux patrons sur le chantier, car il est impossible d'assumer la maîtrise d'œuvre sans être présent sur le chantier et de s'assurer, au jour le jour, que les objectifs sont rencontrés.

L'expertise de la gérance de projet doit se retrouver au sein même de l'organisme qui doit gérer les opérations

1.57 D'autre part, l'organisme responsable de la gestion des immeubles de la Ville de Québec a certainement développé une connaissance des caractéristiques que doivent rencontrer une caserne, un aréna, une bibliothèque ou un centre communautaire. L'expertise se retrouve donc d'abord au sein même de l'organisme qui doit gérer les opérations.

1.58 Enfin, le gérant de projet issu de l'équipe qui a préparé le projet est beaucoup plus à l'aise pour négocier avec les firmes professionnelles et les entrepreneurs que quelqu'un du secteur privé qui se retrouve à négocier avec des firmes qui sont, dans d'autres circonstances, des partenaires ou des concurrents. Il faut en outre noter que dans certains cas, la gérance de projet assumée par une firme privée a conduit à réaliser une partie importante des travaux en régie. Cette façon de faire peut être utile dans certains cas, mais a pour effet de soustraire ces travaux à l'appel d'offres et aux règles de la concurrence.



Recommandations

1.59 Tant qu'il n'y aura pas au sein du Service de la gestion des immeubles une équipe capable d'assumer une préparation soignée des projets et d'occuper entièrement les fonctions de gérant de projet, la gestion des projets de construction sera fragile et les coûts difficilement contrôlables.

1.60 Je recommande donc que soit créée, au sein de la Division de la réalisation de projets, une section de gestion de projets. Comme nos informations sont à l'effet qu'il n'existe dans le service aucune personne graduée en gestion de projets, il faudra forcément recourir à de la formation complémentaire de quelques ressources professionnelles (architectes, ingénieurs, ingénieures ou autres spécialistes) qui sont déjà à l'embauche de la Ville. La gérance de projet peut aussi, pour des projets de moins d'envergure, être confiée à du personnel technique qui a acquis une formation à cette fin. Il est important que la Division de la réalisation de projets puisse, le plus rapidement possible, assumer l'entière responsabilité de la gérance et de la maîtrise d'œuvre de tous les projets de construction. En outre, le fait que le Service de la gestion des immeubles agisse dorénavant à la fois comme gérant de projet et comme gestionnaire des bâtiments permettra de mieux organiser le passage toujours difficile entre la fin des travaux et la prise en charge de la gestion du bâtiment par les opérations et l'occupation par les clients.

Division de la réalisation de projets

1.61 Il a été plusieurs fois question jusqu'ici d'expertise et ma recommandation au point 1.16 est à l'effet d'extirper du Service de la gestion des immeubles le réseau d'éclairage public et de signalisation lumineuse et tout le secteur des ouvrages d'art et cela pour des raisons de développement d'expertise. Même en faisant cette opération, le développement d'expertise à la Division de la réalisation de projets représente un défi considérable puisque la diversité des équipements et des bâtiments est très large, mais au moins cette expertise fait appel à la même famille de spécialistes. Il y a donc des économies d'échelles à réaliser et une polyvalence possible chez le personnel. Pour l'essentiel, la Division de la réalisation de projets comprendra une section de gestion de projets et une section regroupant l'ensemble des expertises nécessaires à la préparation et à la réalisation des projets de construction.



Recommandation

1.62 L'équipe de réalisation de projets doit être compétente et jouir de pouvoirs étendus et décisionnels. Ses règles de fonctionnement, sur le plan de l'imputation de ses prestations de services, doivent être identiques à celles du secteur privé. Je recommande donc que soit implantée une comptabilité par *projet* et que les honoraires professionnels internes soient ajoutés aux honoraires externes et imputés à chacun des projets de construction. Il sera ainsi possible de s'assurer que les honoraires professionnels se maintiennent comme dans le secteur privé à l'intérieur d'une fourchette représentant 10 à 14 % des coûts de construction.

CONCLUSION

1.63 Mon examen a permis de constater qu'il n'existe à peu près pas de mécanismes permettant de juger de l'optimisation des ressources immobilières. Il n'est pas possible d'affirmer et encore moins de démontrer que les besoins sont satisfaits au meilleur coût possible ou que les processus actuels permettent de retenir en tout temps la solution offrant le meilleur rapport qualité/prix. La culture du Service de la gestion des immeubles est essentiellement orientée sur la gestion d'un budget de dépenses et sur la fourniture de biens et services répondant d'emblée aux demandes des clients, mais en étant généralement incapable de façon intégrée et systématique d'indiquer le coût réel et total du bien livré ou du service rendu.

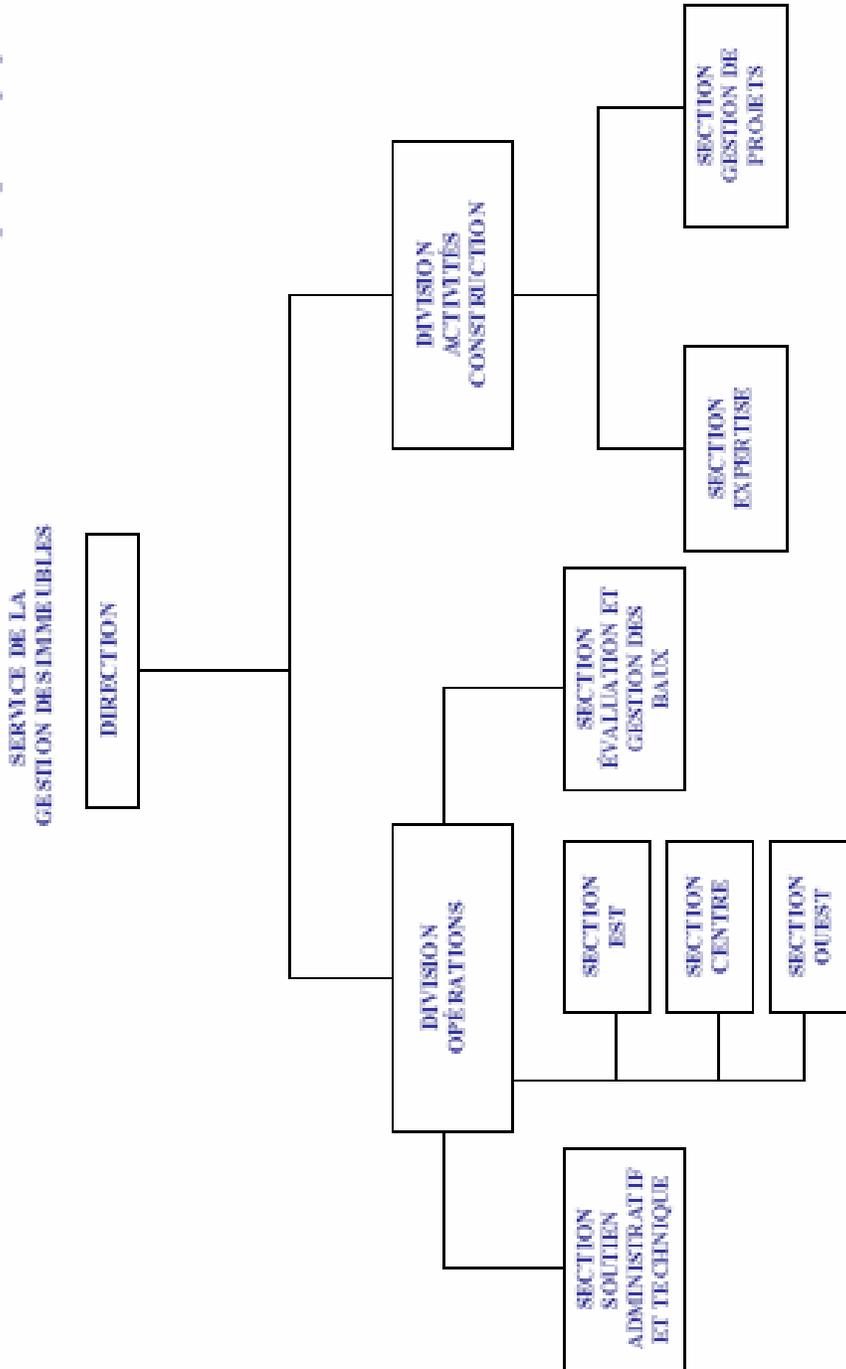
*Nécessité
d'introduire des
notions de prix
et de coûts dans
la gestion des
immeubles*

1.64 L'optimisation des ressources immobilières n'est pas possible sans introduire des notions de prix et de coûts et sans changer la culture et le fonctionnement de la gestion des immeubles. Je comprends que la réflexion visant à procéder à une réforme administrative en profondeur est déjà en cours. J'ai insisté, tout au long du présent rapport, pour que cette réforme fasse en sorte de définir des responsabilités claires et précises, permettant notamment de fixer des objectifs quantifiables en fonction de critères d'efficacité et d'efficacités. Il est aussi impérieux que les imputations soient entières et départagées et que des mécanismes assurent une reddition de comptes. Tout cela ne se fait pas en un jour surtout lorsqu'il s'agit de changer des habitudes, mais il m'apparaît pressant d'agir.

1.65 Je n'ai aucun commentaire sur les demandes additionnelles de personnel réclamées par le Service de la gestion des immeubles. Dans le contexte actuel, la priorité doit être donnée à la réforme de l'organisation et l'ajout de personnel est impossible à justifier. D'autant plus qu'il est probable, voire certain, que la réorganisation permettra de réduire l'effectif.



ANNEXE
Organigramme proposé



Vérificateur général, Ville de Québec
Novembre 2007



SUIVI DES RECOMMANDATIONS

1.66 Depuis l'émission de mon rapport de vérification en novembre 2007, plusieurs événements se sont produits. D'abord, le 19 décembre 2007, le comité exécutif approuvait par résolution une réorganisation du Service de la gestion des immeubles et il y était mentionné qu'un comité directeur devait être mis sur pied afin d'analyser le rapport du vérificateur général. Par la suite, le comité d'amélioration de la performance identifiait dans ses vingt-quatre chantiers celui de la transformation du Service de la gestion des immeubles.

1.67 Ces différents événements m'ont amené à réaliser immédiatement un suivi sur les différentes recommandations que j'avais émises et d'en présenter les résultats à l'intérieur du rapport de vérification du Service de la gestion des immeubles que je publie dans le présent rapport annuel.

1.68 En juin dernier, le directeur actuel du service m'informait de l'état d'avancement de mes recommandations et me transmettait l'information requise afin de me permettre d'en analyser le contenu. Le tableau ci-dessus présente l'état des recommandations.



État des recommandations

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Données de gestion</p> <p>Les banques de données représentent les outils de base indispensables à une bonne compréhension de l'état et de l'évolution du parc immobilier et de ses composantes. Elles permettent notamment de définir des critères de performance et de fixer des objectifs quantifiables. La productivité et la qualité de la gestion de l'ensemble du service dépendent donc largement, et en premier lieu, de la réalisation de cette priorité. Je recommande que l'élaboration et le développement de ces outils que constituent les banques de données soient sous la responsabilité directe du directeur du service (fonction « staff » attachée à la direction du service) et soient élaborés de concert avec les unités opérationnelles qui auront, par la suite, à les alimenter régulièrement.</p>			X	
<p>Structure du Service de la gestion des immeubles</p> <p>Je recommande que la Ville ne garde dans le Service de la gestion des immeubles que les activités opérationnelles et de construction (y compris les équipements urbains et les transactions immobilières) relatives aux bâtiments, à leurs équipements et aux terrains récréatifs et sportifs. Il sera plus facile ainsi de fixer et de travailler sur des objectifs précis de performance et de coût des opérations immobilières et de développer des expertises en construction de bâtiments. Le réseau d'éclairage public et de signalisation lumineuse ainsi que tout le secteur des ouvrages d'art doivent être regroupés au sein du secteur des travaux publics qui ainsi deviendra imputable de l'ensemble des infrastructures routières et des réseaux d'aqueduc et d'égout. En outre, ce regroupement facilitera le rôle de coordination que doit jouer le service vis-à-vis les arrondissements.</p>				X



État des recommandations

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Gestion des espaces</p> <p>Je recommande qu'un mandat soit confié au Service de la gestion des immeubles pour la mise en place graduelle, d'ici les trois prochaines années, des outils permettant une gestion des espaces. Ces outils ont trait aux principaux éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • règles et mécanismes rendant les gestionnaires responsables quant aux crédits affectés à l'utilisation des espaces occupés par leurs unités administratives (le Service de la gestion des immeubles agissant à titre de propriétaire); • incitatifs visant à identifier, déclarer et éliminer les espaces en surplus; • procédure et démarche suivies pour combler les nouveaux besoins; • procédure et démarche suivies pour déterminer le type d'aménagement à implanter (responsabilité de l'aménagement confiée au Service de la gestion des immeubles); • modification dans les plus brefs délais de la « norme d'occupation » pour permettre l'introduction de nouveaux types d'aménagement et pour s'assurer de tirer le maximum de profit des nouvelles technologies. 			X	



État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Gestion des opérations : bâtiments, équipements, terrains récréatifs et sportifs</p> <p>Je recommande qu'une seule division regroupe toutes les activités de la gestion des opérations des bâtiments, des équipements et des terrains récréatifs et sportifs, y compris les activités d'entretien. D'ailleurs, la Division de l'entretien doit être la base de ce regroupement. On doit également confier à la nouvelle division la responsabilité de la gestion des espaces qui est étroitement liée à la gestion de l'exploitation. Bien sûr, cette division doit être proche des clients et des immeubles et donc se retrouver, pour ses opérations courantes s'adressant à chacun des immeubles, décentralisée sur le territoire dans trois unités administratives, comme c'est le cas présentement au sein de la Division de l'entretien.</p>		X		



État des recommandations

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Terrains et immeubles excédentaires</p> <p>Les immeubles excédentaires et les terrains vacants destinés à la vente représentent un manque à gagner tant qu'ils demeurent dans le portefeuille de la Ville. Je recommande donc :</p> <ul style="list-style-type: none"> • que soit fait, dans les plus brefs délais, un examen attentif des terrains et des immeubles excédentaires afin de bien départager les actifs destinés à la vente; • que l'on tente d'abord, s'il y a lieu, de disposer des terrains qui sont dispersés dans la trame urbaine et qui bénéficient déjà de tous les services municipaux; • qu'une évaluation soit faite de la valeur marchande de chacun des terrains mis en vente et que des moyens appropriés de mise en marché soient utilisés pour en faire la promotion. <p>L'unité de gestion immobilière, de par ses tâches, représente un rouage et un moyen d'action très importants pour l'atteinte des objectifs de la Division des opérations proposée à l'organigramme présenté en annexe. Je recommande donc qu'elle y soit rattachée.</p>		X		
				X



État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Activités de la construction</p> <p>Il est de première nécessité dans la gestion d'un parc immobilier de la nature et de la diversité de celui de la Ville de Québec de pouvoir compter sur une petite équipe de personnel technique et professionnel capable d'assumer la « maîtrise d'œuvre » complète des activités de construction, possédant les pouvoirs et assumant la responsabilité d'encadrer tout le processus de préparation, de démarrage, de réalisation et de livraison des projets de construction.</p> <p>À cet effet, je recommande que la phase préparatoire décrite ci-dessus soit sous la responsabilité entière de la Division de la réalisation de projets. Présentement, la préparation des projets relève de la Division de la planification et du soutien technique pendant que l'analyse de la valeur constitue une unité administrative sous l'autorité du directeur du service. Cette organisation dichotomique a pour effet de diluer les responsabilités et de multiplier les intervenants auprès d'une part du maître d'ouvrage, c'est-à-dire le service municipal concerné par le projet, et d'autre part entre trois unités administratives du même service. Il est difficile ainsi, voire impossible, de déterminer l'imputabilité des uns et des autres.</p>		X		



État des recommandations

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Je recommande aussi :</p> <ul style="list-style-type: none"> • que la procédure prévoie qu'aucun chantier ne puisse être démarré avant l'acceptation écrite du programme détaillé des besoins, du budget et de l'échéancier par le maître d'ouvrage; • que des règles soient édictées concernant l'acceptation de changement de programme en cours de réalisation : assentiment écrit du maître d'ouvrage confirmant qu'il a l'autorisation et le budget pour aller de l'avant et qu'il accepte, s'il y a lieu, le report de l'échéancier. 		X		
<p>La sélection des firmes professionnelles est un exercice extrêmement important puisque c'est à elles que l'on demande de formuler les plans et devis propres à satisfaire les besoins au meilleur rapport qualité/prix et à elles que l'on demande d'exercer une surveillance de l'exécution des travaux. Elles ont également la responsabilité de respecter les budgets et les échéanciers. Je recommande qu'une revue soit faite des éléments et des différentes étapes du processus de sélection des firmes professionnelles afin de s'assurer non seulement que la méthode est appliquée avec rigueur, mais qu'elle est parfaitement transparente et qu'un critère de sélection permette de rejeter, pendant une période qui peut être plus ou moins longue, toute candidature et soumission d'une firme qui, manifestement, n'a pas livré précédemment une prestation satisfaisante.</p>		X		X



État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Je recommande que soit créée, au sein de la Division de la réalisation de projets, une section de gestion de projets. Comme nos informations sont à l'effet qu'il n'existe dans le service aucune personne graduée en gestion de projets, il faudra forcément recourir à de la formation complémentaire de quelques ressources professionnelles (architectes, ingénieurs, ingénieurs ou autres spécialistes) qui sont déjà à l'embauche de la Ville. La gérance de projet peut aussi, pour des projets de moins d'envergure, être confiée à du personnel technique qui a acquis une formation à cette fin. Il est important que la Division de la réalisation de projets puisse, le plus rapidement possible, assumer l'entière responsabilité de la gérance et de la maîtrise d'œuvre de tous les projets de construction. En outre, le fait que le Service de la gestion des immeubles agisse dorénavant à la fois comme gérant de projet et comme gestionnaire des bâtiments permettra de mieux organiser le passage toujours difficile entre la fin des travaux et la prise en charge de la gestion du bâtiment par les opérations et l'occupation par les clients.</p>		X		
<p>L'équipe de réalisation de projets doit être compétente et jouir de pouvoirs étendus et décisionnels. Ses règles de fonctionnement, sur le plan de l'imputation de ses prestations de services, doivent être identiques à celles du secteur privé. Je recommande donc que soit implantée une comptabilité par projet et que les honoraires professionnels internes soient ajoutés aux honoraires externes et imputés à chacun des projets de construction. Il sera ainsi possible de s'assurer que les honoraires professionnels se maintiennent comme dans le secteur privé à l'intérieur d'une fourchette représentant 10 à 14 % des coûts de construction.</p>			X	



1.69 Je présente ci-après des commentaires à l'appui de l'évaluation de l'état de mes recommandations. Il faut noter que le suivi que j'ai réalisé s'est déroulé peu de temps après la réalisation de mes travaux de vérification et qu'il est normal que certaines de mes recommandations ne soient qu'en cours de réalisation. Ces commentaires reprennent à l'occasion ceux émis par le directeur du Service de la gestion des immeubles.

Données de gestion

1.70 Il ressort des documents fournis que les travaux ont été orientés vers la conception et l'achat d'un progiciel de gestion des données des actifs immobiliers. Ce projet a suivi les étapes principales suivantes :

- En 2004, une étude de besoins et d'opportunités fut réalisée parce que l'on constatait qu'il existait de nombreux inventaires (sept majeurs et onze auxiliaires), que l'information produite était déficiente et qu'il était notamment impossible de répondre rapidement et adéquatement aux différentes requêtes.
- En juin 2005, une équipe de travail, regroupant les services des Technologies de l'information et des télécommunications et de la Gestion des immeubles, fut formée afin de cibler la meilleure approche pour la préparation d'un appel d'offres.
- En juillet 2006, le comité exécutif donnait son autorisation pour acquérir et implanter un progiciel de gestion des actifs immobiliers et pour la création d'un poste technique, classe 5, pour la saisie et la mise à jour des données.
- En novembre 2007, l'appel d'offres est publié, le devis comporte soixante et onze pages et la date d'échéance pour la réception des soumissions est fixée au 14 décembre 2007.
- Le 14 décembre 2007, aucune soumission ne fut reçue.

1.71 Par la suite, le Service de la gestion des immeubles établit un nouvel échéancier qui prévoit la révision de l'appel d'offres et la réception des soumissions en décembre 2008. L'étape d'acquisition et d'implantation du progiciel est prévue du mois de décembre 2008 jusqu'à mars 2011.



1.72 Je m'interroge aujourd'hui sur la voie suivie et je déplore les ratés que ce projet d'achat d'un progiciel a subis. Je constate que les services concernés sont à refaire leurs devoirs et se proposent de lancer un nouvel appel d'offres avant la fin de 2008. Il est requis, avant de poursuivre dans cette voie, de faire le point sur toute cette opération : raisons du refus de soumissionner, coûts engagés jusqu'à maintenant et coûts pour rendre à termes ce projet (il est à noter que l'on prévoyait en 2005 dépenser 1,4 M\$ en 2006 et 2007 pour la réalisation de ce projet), alternatives et moyens de répondre aux besoins à meilleurs coûts et dans des délais moins longs, examen de solutions retenues par d'autres gestionnaires immobiliers du secteur public et du secteur privé, etc. Il en va des projets informatiques comme des projets de construction, la préparation et la réalisation doivent être soignées et suivre un processus rigoureux.

Structure du Service de la gestion des immeubles

1.73 Je recommandais que le réseau d'éclairage public et de signalisation lumineuse ainsi que tout le secteur des ouvrages d'art soient regroupés au sein du secteur des travaux publics afin de rendre ce secteur imputable de l'ensemble des infrastructures publiques. Cette recommandation ne fut pas retenue dans la réorganisation du Service de la gestion des immeubles.

Gestion des espaces

*Cinq cents
déménagements
de postes
administratifs
par année*

1.74 Il n'y a pas de suite aux différentes recommandations que j'ai émises sur ce sujet si ce n'est que la révision de la norme d'attribution des espaces qui fut mise à jour le 25 avril dernier. Ce document manque de rigueur et n'est pas étoffé. Il ne s'agit pas du tout d'un document analytique reposant sur des données chiffrées, des expériences vécues, des coûts réels mais il vise plutôt à justifier la politique en place. À titre d'exemple, il y est mentionné que le personnel administratif de la Ville de Québec comprend deux mille personnes qui génèrent cinq cents déménagements par année, ce qui est énorme. L'élément essentiel de l'aménagement intégré repose sur la notion de poste universel qui permet, entre autres, de minimiser les réaménagements. Comment alors prétendre que les postes universels sont plus onéreux que les postes variables puisque ces derniers doivent être transformés fréquemment.



Gestion des opérations : bâtiments, équipements, terrains récréatifs et sportifs

1.75 L'inspection des ouvrages d'art, des bâtiments et des équipements relève maintenant de la Division de l'exploitation et de l'entretien. Cette division est aussi responsable, depuis 2008, de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan de conservation qui vise à diminuer le déficit d'entretien à l'intérieur du programme triennal d'immobilisations.

Terrains et immeubles excédentaires

1.76 Un exercice exhaustif a été fait au début de l'année 2008 (mars et avril) afin d'identifier les terrains excédentaires sur l'ensemble du territoire de la Ville. Une liste de terrains vacants a été dressée par arrondissement, pour sept des arrondissements. Je note cependant que les immeubles excédentaires n'ont pas fait l'objet d'un exercice similaire.

1.77 Ma recommandation de rattacher la Division des affaires immobilières à celle de l'Exploitation et de l'entretien ne fut pas retenue. Cette unité administrative doit être, bien sûr, au service des divisions de l'Exploitation et de l'entretien et de la Gestion de projets et de la construction, mais ce double mandat ne justifie en rien d'en faire une division. Au contraire, il s'agit d'une fonction de support (position staff).

1.78 Les « affaires immobilières » devraient être une section, comme c'était le cas avant le 12 septembre 2007, et se retrouver idéalement sous la direction du directeur de la Division de l'exploitation puisqu'elle utilise davantage ce service de support. Les affaires immobilières constituent un des moyens importants d'interventions de l'exploitation.

Activités de la construction

1.79 La Division de la planification a été abolie en décembre 2007. La phase préparatoire des projets et l'analyse de la valeur sont maintenant sous la responsabilité unique de la Division de la gestion de projets et de la construction.



1.80 Une procédure a été mise en place pour obtenir une acceptation de programme détaillé des besoins, du budget et de l'échéancier par le maître d'ouvrage.

1.81 Des règles concernant l'acceptation des changements de programme avec l'assentiment du maître d'ouvrage concernant la modification des budgets et des échéanciers seraient actuellement en élaboration.

Stratégie de réalisation

1.82 Aucune revue post-mortem n'est faite présentement concernant l'évaluation des professionnelles et des professionnels qui ont travaillé sur un projet de construction. Cette procédure devra être mise en place afin d'ajouter un critère de sélection pour le choix des consultants en rapport avec leur performance passée.

1.83 Ce critère sur la performance passée des firmes est fondamental au bon fonctionnement du processus de sélection des ressources professionnelles. Le but est d'éliminer les firmes qui présentent toujours des soumissions trop basses et qui, par la suite, réclament des honoraires additionnels. L'ajout de ce critère devrait être l'occasion de revoir les éléments et le processus des étapes de sélection des professionnels et des professionnelles, afin de s'assurer que la méthode de sélection est appliquée avec rigueur et qu'elle est parfaitement transparente.

1.84 Les actions posées vont dans le sens des recommandations. La situation est évolutive et, avec une bonne formation, les gestionnaires de projet se rendront compte qu'ils peuvent assumer graduellement la gérance de projets de plus en plus importants tout en continuant de confier au secteur privé la gérance de chantier.

Division de la réalisation de projets

1.85 La comptabilité par projet fait partie du projet d'amélioration du processus de qualité que le Service de la gestion des immeubles doit mettre en place d'ici les deux prochaines années.



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 01279

CHAPITRE

2

Gestion du Service de protection contre l'incendie

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2007

Table des matières

	PAGE
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	59
VUE D'ENSEMBLE	59
RÉSULTATS DE L'EXAMEN	60
Déficiences constatées dès 2003 par l'Administration municipale	60
Leadership	61
Gestion de l'information et de l'analyse	61
Plan stratégique	61
Gestion et développement des ressources humaines	61
Gestion des processus	61
Orientation client et satisfaction de la clientèle	62
Recommandations du S.P.D.O.	62
Confirmation des déficiences constatées en 2003 par des rapports externes	63
Étude diagnostique d'analyse du climat de travail	63
Rapport des groupes de discussion	64
Constatations générales des différents rapports	68
Confirmation des déficiences constatées en 2003	68
Confirmation par le S.P.C.I.	68
Confirmation par des rencontres	69
Mesures prises ou en voie de l'être	69

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1 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 du Service de protection contre l'incendie (S.P.C.I.) de la Ville de Québec.

2.2 Mes travaux de vérification ont porté notamment sur la mise en application des nombreuses recommandations contenues dans un examen de la qualité de la gestion de service réalisé en décembre 2003 par le Service de la planification et du développement organisationnel (S.P.D.O.) de la Ville de Québec et sur les constatations relevées dans deux rapports subséquents émis en 2006 et 2007 par des firmes externes.

2.3 Les activités couvertes par ma vérification sont celles qui ont eu cours de décembre 2003 à juin 2008, date de fin de mes travaux de vérification.

VUE D'ENSEMBLE

2.4 Les effectifs du S.P.C.I. de la Ville de Québec répartis dans 16 casernes totalisent 384 membres, dont 12 chefs, 14 capitaines, 62 lieutenants et 296 pompières et pompiers. De plus, 53 autres ressources, soit 10 cadres, 24 préventionnistes, 7 lieutenants-instructeurs, 2 réparateurs, 9 fonctionnaires et 1 professionnel travaillent au sein du service, augmentant l'effectif total du S.P.C.I. à 437 employées et employés.

2.5 Pour l'année 2007, les dépenses de fonctionnement du service s'élevaient à près de 32 028 000 \$.

2.6 Les dépenses des autres services de la Ville concernant notamment les bâtiments, les véhicules, les coûts d'énergie, les ententes et les avantages sociaux alloués à la protection contre l'incendie totalisaient en 2007 un montant de 13 686 460 \$.

2.7 Les véhicules nécessaires à la protection contre l'incendie se ventilaient en 2007 de la façon suivante :

- 11 pompes échelles;
- 20 autopompes;
- 6 camions-citernes;
- 4 échelles aériennes;
- 1 plateforme élévatrice;
- 11 unités de secours et véhicules d'intervention spécialisée.



2.8 Le S.P.C.I., par l'entremise de ses pompières et de ses pompiers qui se surnomment eux-mêmes les « guerriers du feu », assure par la prévention et une intervention rapide (moins de 8 minutes) la protection de personnes en sauvant souvent des vies humaines et des biens lorsque ceux-ci sont menacés par le feu ou d'autres causes.

2.9 Le service intervient en différentes occasions lorsque son expertise, ses ressources humaines, matérielles et technologiques sont requises. Ainsi en 2007, le service a accompli 25 000 inspections visant la prévention des incendies. Un nombre de 11 231 appels reçus en 2007 se répartissaient de la façon suivante :

Appels par code d'intervention

Code d'intervention	Nombre	%
Alarme incendie	6 411	57
Incendie de bâtiment	802	7
Incident routier	1 297	12
Assistance aux citoyennes et aux citoyens	827	7
Matières dangereuses	754	7
Autres	1 140	10
Total	11 231	100

RÉSULTATS DE L'EXAMEN

Déficiences constatées dès 2003 par l'Administration municipale

Des déficiences constatées dès 2003

2.10 Le rapport d'évaluation réalisé en décembre 2003 par le S.P.D.O. et intitulé « qualimètre » révélait plusieurs lacunes sur les aspects les plus importants de la gestion du S.P.C.I. et proposait des améliorations comme la mise à jour du guide administratif du service ainsi que l'élaboration d'une déclaration de service aux citoyennes et aux citoyens. Voici les déficiences contenues dans ce rapport.



Leadership

2.11 Il existait un manque de confiance envers l'état-major qui n'était pas suffisamment impliqué dans les dossiers importants. Il n'y avait pas d'uniformité et d'orientation communes dans l'équipe de direction. Les orientations, objectifs et valeurs organisationnels n'étaient pas connus de l'état-major. La communication le concernant était informelle et il n'existait pas de méthode de diffusion. L'information venait de la base et l'état-major était laissé pour compte.

Gestion de l'information et de l'analyse

2.12 L'information n'était pas obtenue par une méthode systématique connue, il n'y avait pas de canal officiel et formel pour aller chercher l'information. Elle était reçue parcimonieusement, n'était pas structurée et arrivait souvent trop tard. De plus, elle n'était pas déployée dans tout le service et, conséquemment, les gens utilisaient les contacts qu'ils possédaient ou l'Association des pompières et pompiers professionnels de Québec Inc. (A.P.P.Q.) pour l'obtenir.

Plan stratégique

2.13 Il n'existait aucune planification stratégique et l'état-major n'était pas consulté et encore moins impliqué dans l'élaboration des objectifs poursuivis par le service.

Gestion et développement des ressources humaines

2.14 L'organisation doit mobiliser ses employées et employés, favoriser leur développement et, par la suite, évaluer leur bien-être et leur satisfaction. À cet effet, il n'existait pas de préparation ou de formation pour la relève. Les pompières et les pompiers devaient apprendre « sur le tas ».

Gestion des processus

2.15 L'organisation gérait ses processus clés par un mode réactif. Il existait un manque d'uniformité dans les achats et un manque de matériel dans certaines casernes.



Orientation client et satisfaction de la clientèle

2.16 L'organisation devait établir des liens avec les contribuables et déterminer leurs exigences et leurs attentes dans le but d'intégrer ces données dans ses opérations. Bien que les citoyennes et les citoyens semblaient satisfaits des services rendus par le S.P.C.I., il n'existait pas de moyens précis, compte tenu de la taille et de la spécificité du service, pour savoir concrètement ou évaluer précisément la satisfaction de la clientèle.

2.17 Les auteurs de ce rapport ont constaté qu'il n'existait aucune donnée disponible concernant les grandes orientations et les grandes stratégies du S.P.C.I. Les objectifs de ce service n'étaient pas clairement définis et il existait très peu de données comparatives.

Recommandations du S.P.D.O.

2.18 À la suite de son examen, le S.P.D.O. adressait au S.P.C.I. les recommandations suivantes :

- Développer un plan stratégique permettant de définir les orientations, les valeurs et les grandes stratégies et en assurer la diffusion. Supporter ce plan à l'aide d'objectifs à court et moyen terme et élaborer des plans d'action et des indicateurs permettant de suivre l'évolution de ces plans.
- Développer un tableau de bord permettant de suivre la performance de l'organisation dans les secteurs clés d'efficacité (citoyennes et citoyens – finances – employées et employés – opérations) et assurer à la fois la fiabilité de l'information et son accessibilité.
- Développer et mettre en place une structure de communication à tous les niveaux, un plan de communication et des outils de communication assurant une diffusion systématique de l'information tant à l'interne qu'à l'externe.
- Mettre en place une approche de gestion qui favorise l'initiative, la responsabilité et l'autonomie des dirigeants. Impliquer les membres de l'état-major dans le développement et l'évolution du service.
- Poursuivre le développement des programmes de formation en matière de management.
- Mettre en place un programme de reconnaissance des acquis en matière de formation afin d'identifier les profils de compétences et de connaissances de tout le personnel et mettre de l'avant des programmes de formation qui harmonisent les besoins des individus à ceux de l'organisation.



- Mettre en place des approches et des outils permettant de capter les besoins et les attentes des citoyennes et des citoyens et de mesurer leur niveau de satisfaction tant lors des interventions que sur la base d'utilisatrices et d'utilisateurs de services. Intégrer ces données aux activités de planification et d'amélioration de processus.
- Développer des ententes de service avec les principaux fournisseurs internes.
- Identifier les processus clés du service, mettre en place des démarches d'amélioration de ces processus et développer progressivement l'approche par processus comme outil de gestion.

2.19 L'ensemble de ces recommandations datées de décembre 2003 fut porté à la connaissance de la direction générale de la Ville par le dépôt d'un rapport. Quelques actions furent alors posées par la Ville, dont une session de formation de deux jours à l'intention des cadres de service.

Confirmation des déficiences constatées en 2003 par des rapports externes

*Les rapports
externes déposés
en 2006 et 2007
soulignent les
mêmes
déficiences
constatées en
2003*

2.20 Des mandats d'examen ont été confiés en 2006 à des consultants externes. Ils ont déposé leur rapport en 2006 et en 2007 dans lesquels ils constatent les mêmes déficiences que celles révélées en 2003.

Étude diagnostique d'analyse du climat de travail

2.21 Selon un rapport relatif à la gestion et à l'efficacité organisationnelle du S.P.C.I., présenté à la direction du Service des ressources humaines à la fin de 2006, une étude diagnostique d'analyse du climat de travail au S.P.C.I. a identifié plusieurs zones problématiques de gestion.

2.22 Ce rapport révèle un manque important de communication entre la direction générale de la Ville et la direction du S.P.C.I., entre le directeur du service et les directeurs adjoints, et entre le directeur du service et les chefs de division.

2.23 Lors d'activités opérationnelles, la communication dans la ligne hiérarchique est adéquate selon ce même rapport. De plus, le Service des ressources humaines doit collaborer avec le S.P.C.I. dans le but de développer certains outils de gestion.



2.24 Plusieurs recommandations ont été soumises pour corriger les faiblesses constatées. Après avoir parcouru le dossier, je constate qu'aucune recommandation n'a été mise en application jusqu'en mai 2007.

2.25 Le S.P.D.O. et le Service des ressources humaines doivent aider le S.P.C.I. à s'assurer qu'au niveau du développement organisationnel, la structure actuelle constitue la bonne approche pour gérer le service.

2.26 Cette étude diagnostique conclut à différentes recommandations spécifiques en tenant compte de la qualité et de la valeur appréciable du personnel de l'état-major. Ces recommandations tiennent compte aussi du rôle modifié des chefs de division et des chefs aux opérations dans le cadre de la nouvelle structure et elles prennent en considération les obligations qu'a l'état-major de bien s'informer, de comprendre la problématique du changement, de décider, de s'impliquer, d'intervenir et d'influencer positivement le changement.

2.27 Ces recommandations étaient pourtant déjà énoncées dans le rapport du S.P.D.O. de 2003. Elles doivent donc être mises en place promptement avec la collaboration entre autres de la direction du Service des ressources humaines. Je fais miennes les conclusions de cette étude, à savoir que la direction du service doit reconnaître que les employés et employées de l'état-major ont le droit :

- d'être impliqués;
- d'être entendus;
- d'être respectés;
- d'être aidés;
- d'être soutenus;
- d'avoir de bons outils pour exécuter leur travail selon des attentes clairement signifiées;
- d'avoir des attentes signifiées et d'être évalués sur l'atteinte de ces dernières selon des indices de mesure connus au préalable.

Rapport des groupes de discussion

2.28 En septembre 2006, la Ville donnait un mandat à un consultant afin de recueillir l'opinion du personnel sur les valeurs et orientations du service ainsi que de recueillir les attentes prioritaires envers l'organisation. Un représentant du S.P.D.O. et un autre du S.P.C.I. ont participé aux groupes de discussion.



2.29 Le rapport produit au début de 2007 énonce une vingtaine de constats et émet des recommandations pour la plupart pourvues d'échéanciers. Voici les sujets sur lesquels portent ces recommandations :

- *Un sentiment de respect à développer entre les différents niveaux du service.*
- *Beaucoup de fierté à la base mais pas assez démontrée pour créer un sentiment d'appartenance à l'organisation.*
- *Plus de direction pour atteindre le niveau souhaité de rigueur et de performance.*
- *Reconnaître la communication comme une valeur très importante du S.P.C.I.*
- *Absence d'une réglementation uniformisée en matière de prévention pour tout le territoire.*

Après avoir lu différents documents, je constate qu'il existe plusieurs règlements en vigueur relatifs à la prévention provenant des anciennes villes. Il est donc très urgent, avec l'aide du Service des affaires juridiques, de procéder à l'uniformisation de la réglementation en prévention : même après cinq ans, ce dossier n'est pas encore finalisé.

- *Un sentiment de satisfaction face aux ajouts d'effectifs et au renouvellement accéléré des véhicules d'intervention.*

Il a quand même été noté un sentiment de morosité malgré cette satisfaction.

- *Une réorganisation de la structure encore mal connue et dont les effets sur l'amélioration de la performance ne sont pas encore apparents.*

Une réorganisation concernant les chefs aux opérations a été entreprise par la direction, mais cette organisation n'est absolument pas connue de la base et certains se souviennent avec nostalgie de la réputation antérieure excellente du S.P.C.I.

- *L'absence d'un chef de division de la prévention est déplorée.*

Le poste présentement vacant est interprété comme un manque d'affirmation de la cible prioritaire en prévention. Les cinq futurs préventionnistes ne sont pas nommés non plus.



- *Le soutien informatique entourant les opérations de secours doit être peaufiné rapidement, notamment les zones et les trajets.*
- *On déplore l'absence d'un centre unique de formation spécialisée.*

Ce centre pourrait faciliter des exercices rendus nécessaires comme :

- la manipulation de matières dangereuses;
 - approche auprès de bâtiments de grande hauteur;
 - la simulation d'exercices d'évacuation;
 - les exercices de réanimation cardiorespiratoire (R.C.R.).
- *On constate le manque de stabilité chez les formateurs, de même que la non-utilisation des ressources internes compétentes.*

Il existe de bons formateurs au sein de l'équipe mais on note un taux de roulement élevé chez les instructeurs. On interprète le manque de formateurs au manque d'engouement au niveau de l'organisation envers cette fonction.

- *On favorise trop l'autoformation. L'absence de plan et de priorités nuit au développement des compétences.*

On constate l'absence totale de plan et la non-identification des priorités en matière de formation.

- *On souhaite que plus de liens s'établissent entre les pompières, les pompiers et les préventionnistes.*

Les communications doivent être accentuées et même créées entre les pompières et les pompiers aux opérations et les préventionnistes surtout dans les casernes.

- *Les pompières et les pompiers se sentent sous-utilisés lorsqu'il n'y a pas d'intervention.*

Dans l'agenda de travail, il y a beaucoup de place pour planifier des activités. Les chefs de division et les chefs aux opérations ont un rôle majeur à jouer sur ce plan.



- *On note un manque de leadership à plusieurs niveaux de gestion, d'où la perception d'une équipe de cadres non mobilisés.*

C'est probablement le problème le plus important relatif à la gestion du service. Le leadership est tellement déficient que l'on se retrouve en présence d'individus où l'appartenance est plus à la base qu'à l'ensemble de l'organisation. On retrouve même ce problème à l'intérieur de certaines casernes entre pelotons.

- *La confiance envers la haute direction est passablement effritée.*

Le commentaire le plus fréquent porte sur la non-visibilité des hauts dirigeants dans les casernes.

- *On ne saisit pas le rôle de certains gestionnaires du middle management même si la haute direction a consenti des efforts récents pour clarifier les rôles, responsabilités et tâches (R.R.T).*

Ces efforts recèlent un potentiel réel pour modifier ce constat assez rapidement dans le temps.

- *En général, le pompier se sent peu apprécié et peu respecté. L'importance de la ressource humaine du S.P.C.I. ne ressort pas.*

Il est urgent de fixer des objectifs et des attentes et de se rencontrer. C'est essentiellement par des communications fréquentes sur la culture d'entreprise qu'on veut promouvoir l'établissement des bases solides, pour des gens qui peuvent développer le même sentiment d'appartenance.



Constatations générales des différents rapports

2.30 Après avoir lu les trois rapports rédigés en décembre 2003, décembre 2006 et février 2007, force est de constater qu'ils contiennent tous les mêmes observations malgré les trois années écoulées, soit :

- un important manque de leadership à tous les niveaux de l'organisation;
- l'absence d'un plan d'organisation;
- l'absence de plan et la non-identification des priorités en matière de formation;
- les employées et les employés n'ont pas de sentiment d'appartenance;
- les employées et les employés considèrent qu'ils ne sont pas en sécurité à cause du manque de formation de certains de leurs coéquipiers ou coéquipières;
- aucune amélioration n'a été apportée à ce jour concernant la gestion du S.P.C.I., et ce, malgré les promesses déjà faites à ce sujet.

Confirmation des déficiences constatées en 2003

2.31 J'ai obtenu la confirmation des déficiences constatées en 2003 par le S.P.D.O., autant par le S.P.C.I. que par des rencontres avec d'autres intervenantes et intervenants de la Ville.

Confirmation par le S.P.C.I.

2.32 Un plan d'affaires 2005-2007 et une mise à jour des actions m'ont été remis lors de mon examen.

2.33 Ce plan d'affaires reprend dans sa presque totalité les constatations du rapport de 2003. Il prévoit entre autres des améliorations qui consistent :

- en premier lieu, à réviser la structure (organigramme) du service, les rôles, responsabilités et tâches des directeurs adjoints et chefs de division, réalisés à l'automne 2005;
- en deuxième lieu, à réviser les rôles, responsabilités et tâches des chefs aux opérations (chefs de district et de territoire);
- en troisième lieu, à amorcer à l'hiver 2006 l'implantation de ces changements, de les tester et de les diffuser;
- concurremment à l'implantation de ces changements, les processus administratifs, opérationnels, de planification, de communication, de suivi, de contrôle devaient être révisés en 2006 afin de les rendre plus efficaces, plus simples, plus efficaces et moins coûteux.



2.34 J'ai constaté qu'il n'existe pas de moyen pour démontrer la mise en œuvre de ces améliorations organisationnelles. Comment s'assurer que les rôles et responsabilités des directeurs adjoints sont mis en application, comment démontrer que les résultats attendus ont respecté les échéanciers pour chacun des directeurs?

2.35 En ce qui concerne la formation des membres du service, un programme de formation a été réalisé en 2005-2006. Aucun outil de suivi des entraînements en caserne ni aucune mesure de contrôle appropriée depuis décembre 2005 n'ont été réalisés.

2.36 De plus, il semble que les programmes de formation existants n'ont pas été élaborés et approuvés par l'état-major du service.

Confirmation par des rencontres

2.37 Différents représentants et représentantes de la direction générale, du S.P.D.O., de la direction du Service des ressources humaines et du S.P.C.I. ont été rencontrés. D'autres personnes à l'extérieur de ces directions ou services ont été rencontrées dans le but d'analyser et de valider le cas échéant les constatations des différents rapports énoncés précédemment.

2.38 À l'unanimité, les personnes rencontrées confirment que les constatations contenues dans ces différents rapports représentent la réalité concernant la gestion, l'administration et l'organisation du S.P.C.I.

2.39 Toutes ces personnes sont d'avis que la très grande majorité des recommandations contenues dans ces différents rapports devraient être mises en application.

Mesures prises ou en voie de l'être

2.40 J'ai pris connaissance que depuis mai 2007, des représentantes et des représentants de la direction générale et du S.P.D.O., en compagnie de la direction du S.P.C.I., effectuent des visites dans chacune des casernes dans le but d'échanger avec tous les effectifs du service. L'appréciation de ces rencontres est perçue de deux façons : certains membres du service se disent qu'enfin la direction générale se préoccupe de la gestion et de l'organisation du service alors que d'autres considèrent que la direction générale aurait dû être au courant depuis longtemps des points de discussion à l'occasion de ces visites. Bien que ces échanges se fassent en toute franchise, ils sont l'occasion de discussions parfois musclées entre les membres du service.



2.41 J'ai noté qu'il existait un document de travail du 4 septembre 2007 qui établit un plan d'amélioration organisationnelle du S.P.C.I. et qui détermine les priorités de l'état-major établies le 29 mai 2007. Ce document de travail contient trente-neuf projets qui se retrouvent dans différentes recommandations des rapports énoncés précédemment. La réalisation de ces projets est répartie de la façon suivante, à savoir essentielle, importante et souhaitable.

2.42 J'ai constaté que vingt-deux projets relatifs à l'amélioration organisationnelle du S.P.C.I. ont été mis en priorité par l'état-major du service en juillet 2007.

2.43 Enfin, j'ai pris note qu'à la suite de la nomination du directeur du S.P.C.I. en septembre 2007, il a été prévu qu'une ou qu'un chargé de projet serait identifié pour chacun des projets et qu'une révision des priorités identifiées serait faite avec le nouveau directeur afin de conclure sur le plan de travail pour l'automne 2007 et pour 2008.

Recommandations

Importance à accorder aux recommandations émises

2.44 La direction générale de la Ville a confirmé n'avoir pas réussi à mettre en œuvre les conclusions et les recommandations énoncées dans le rapport de 2003 du S.P.D.O. Cette omission a eu comme conséquence que les déficiences relatives à la gestion, l'administration et l'organisation du S.P.C.I. constatées dans les rapports de 2006 et 2007 étaient sensiblement les mêmes que celles constatées dans le rapport de 2003. Il faut retenir qu'il s'est écoulé une période de trois ans durant laquelle aucune des recommandations du rapport de 2003 n'a été réalisée.

Soutenir le processus de gestion en cours

2.45 J'ai constaté que la crédibilité et la confiance de l'état-major envers la direction avaient complètement disparu et qu'il devenait impossible pour le directeur en fonction de renverser la situation. La nomination d'un nouveau directeur devrait permettre de corriger cette situation.



Recommandation

2.46 Je recommande que le nouveau directeur du service soit soutenu par la direction générale et par la direction du Service des ressources humaines ainsi que par le Service de la planification et du développement organisationnel pour continuer de mettre en place le plan d'amélioration organisationnelle du Service de protection contre l'incendie initié le 4 septembre 2007, et de réaliser par ordre d'importance les vingt-deux projets mis en priorité par l'état-major du service en juillet 2007.

Appliquer l'ensemble des recommandations

2.47 Les recommandations énoncées dans les trois rapports sous étude totalisent cent huit recommandations. Bien sûr, plusieurs recommandations se confondent d'un rapport à l'autre et doivent être mises en priorité dans le temps. En effet, plusieurs recommandations visant à corriger des perceptions ou des mentalités de service ne peuvent être réalisées instantanément et il faut y mettre du temps pour ce faire.

Recommandation

2.48 Je recommande qu'avec l'aide continue et soutenue de la direction générale, du Service des ressources humaines, du Service de la planification et du développement organisationnel, la direction et l'état-major du Service de protection contre l'incendie puissent mettre en application, en les mettant en priorité selon leur importance et en les échelonnant dans le temps, l'ensemble des recommandations qui ne sont pas encore réalisées et qui sont énoncées à l'intérieur de ces trois rapports.



Les recommandations suivantes doivent être réalisées :

2.49 L'organigramme du S.P.C.I. doit être revu en évaluant de nouveau la pertinence d'y intégrer deux postes de directeur adjoint. À l'étude de ce dossier, il existe un niveau hiérarchique inutile dans la haute direction du service. Un lien direct entre le directeur et les directeurs de division est plus salubre pour la bonne communication sur le plan des décisions nécessaires à la gestion et à l'administration du service.

2.50 L'affectation de jour seulement des trois chefs de division aux opérations de l'ouest, du centre et de l'est de la ville a eu comme conséquence qu'ils se sont coupés de la base opérationnelle. La comparaison de la structure du S.P.C.I. de la Ville de Québec avec celui de la Ville de Montréal n'est pas une raison suffisante pour vouloir imiter la structure du service de Montréal. Je crois que l'affectation de chefs de division doit être étudiée à nouveau. En effet, ces chefs de division ne semblent pas préparés à faire de l'administration uniquement de jour en n'étant pas sur place durant les opérations. En ce moment, les trois chefs aux opérations sur les quatre équipes de travail, soit douze chefs aux opérations, sont laissés complètement à eux-mêmes sans véritable patron.

2.51 À cet effet, je recommande que les actions suivantes, avec l'aide de la direction du Service des ressources humaines, soient réalisées prioritairement :

- que le directeur du S.P.C.I. identifie et choisisse au sein de l'état-major les personnes intéressées et aptes à tenir un rôle de gestion de même que celles qui sont plus intéressées aux opérations comme telles;
- que le directeur aide ces personnes à se relocaliser au sein du service dans un poste qu'elles auront accepté d'assumer;
- que le directeur redéfinisse les responsabilités des nouveaux dirigeants en clarifiant leur rôle et l'ensemble des tâches qui leur sont confiées;
- que le directeur informe la direction générale des tendances de l'attrition naturelle et volontaire au sein de l'équipe de l'état-major et fournisse le support et l'information nécessaires à sa réalisation;
- que le directeur identifie et choisisse au sein de l'état-major des personnes à haut potentiel et intéressées à tenir un rôle de soutien auprès de certains collègues dans un souci d'intégration plus rapide et plus adéquat de leurs nouvelles fonctions;
- que le directeur pratique un leadership de gestion des ressources humaines plutôt qu'un leadership d'autorité hiérarchique, ce qui aurait comme conséquence de créer un climat de confiance et de diminuer les résistances et de faire cheminer l'état-major vers ce nouveau rôle de gestion.



2.52 Il a été porté à mon attention que le poste de chef de division de la prévention est vacant et que cette absence est mal interprétée. Ce poste présentement vacant est interprété comme si la prévention n'était pas prioritaire. À l'étude de ce dossier, je découvre qu'il existe présentement plusieurs règlements différents concernant la prévention, et ce, depuis la création de la nouvelle Ville de Québec. Force est de constater que la direction du Service des affaires juridiques n'a pas mis en priorité l'uniformisation de la réglementation en matière de prévention depuis 2002.

Recommandations

2.53 Je recommande :

- que le poste de chef de division de la prévention soit comblé le plus rapidement possible;
- que le directeur du S.P.C.I., avec l'aide de la direction du Service des affaires juridiques, procède à l'uniformisation de la réglementation en matière de prévention;
- que le directeur du S.P.C.I., avec l'aide de l'état-major du service, favorise la réalisation des activités de prévention auprès des domiciles en se préoccupant de rendre l'outil de cueillette de données plus facile d'utilisation et en établissant des objectifs qualitatifs et quantitatifs réalistes;
- que le directeur du S.P.C.I. développe un programme d'activités de prévention domiciliaire en concertation avec les divisions des opérations afin d'occuper les effectifs dans les périodes de travail qui ne sont pas utilisées pour éteindre des incendies.

2.54 Il semble exister au S.P.C.I. de la Ville de Québec un climat d'opposition entre la direction et le syndicat qui essaie de s'approprier des droits de gestion de la direction.



Recommandations

2.55 Je recommande :

- que le directeur du S.P.C.I., avec l'appui de son état-major, s'implique directement avec doigté mais aussi avec fermeté dans la planification de mesures et d'actions devant rétablir la situation;
- que le directeur du S.P.C.I., avec l'aide de la direction du Service des ressources humaines, se redonne une force de négociation patronale en changeant l'approche de gestion utilisée à ce jour;
- que le directeur du service fasse la liste des irritants vécus dans la convention collective actuelle, qu'il présente cette liste au comité patronal des négociations, à titre d'exemple :
 - introduire un délai pour la demande de temps compensé;
 - assurer un meilleur suivi pour l'utilisation du temps supplémentaire;
 - élargir le temps d'utilisation des pompiers temporaires;
 - accorder la prise de vacances en priorité par ordre d'ancienneté dans chacune des casernes plutôt que d'être accordée par ordre d'ancienneté dans le service;
- que le directeur du service intègre des représentants de l'état-major à la table des négociations afin d'avoir la position de la base;
- que le directeur du service, avec l'aide de la direction du Service des ressources humaines, revoie la fonction de capitaine pour y intégrer l'évaluation du rendement comme tâche spécifique afin d'assurer un meilleur suivi de l'évaluation des pompières et des pompiers, tant ceux en probation que le personnel régulier;
- que le directeur du service, avec l'aide de la direction du Service des ressources humaines, obtienne le mandat d'exclure la fonction de capitaine de l'application de la convention collective;
- que le directeur du service, avec l'aide de la direction du Service des ressources humaines, obtienne le mandat de modifier l'article 26 de la convention collective dans le but d'y retirer le processus et les conditions de sélection des chefs aux opérations étant entendu qu'un poste de cadre ne doit pas être assujéti aux règles de la convention; il s'agit d'une responsabilité qui appartient à l'employeur.



2.56 En faisant l'étude de ce dossier relatif au S.P.C.I., j'ai pu me rendre compte que la Ville a procédé à l'acquisition de certains véhicules qui ne conviennent absolument pas pour l'extinction des incendies dans le Vieux-Québec. Ces acquisitions se sont effectuées sans tenir compte des recommandations des personnes concernées.

Recommandation

2.57 Je recommande que la Ville ne procède à aucune acquisition relative à l'extinction des incendies sans avoir obtenu l'expertise de la direction et de l'état-major du S.P.C.I.

2.58 Le 17 octobre 2007, je faisais parvenir au directeur du S.P.C.I. un projet de rapport résultant de ma vérification concernant la gestion du S.P.C.I.

Commentaires du directeur du Service de protection contre l'incendie, en date du 1^{er} novembre 2007

« D'entrée de jeu, je tiens à vous indiquer mon accord en ce qui concerne les recommandations de votre rapport. Vous trouverez ci-après notre plan d'action et les commentaires pour chacune de celles-ci.

D'ailleurs, vous serez à même de constater que certaines d'entre elles sont déjà en cours de réalisation.

En ce qui a trait aux différents chapitres de votre rapport, voici mes commentaires.



Résultats de l'examen

Je vous propose de prendre en compte et d'ajouter une mise en contexte qui permettrait de comprendre les situations problématiques soulevées dans votre rapport.

En effet, le Service de protection contre l'incendie a dû intégrer huit organisations ayant des cultures, des façons de faire, du personnel et des équipements fort différents. Ceci demande des énergies, des ressources et du temps. De plus, l'adoption et la mise en œuvre du Schéma de couverture de risques (le premier Schéma adopté par une grande ville) a nécessité et requiert encore des efforts considérables.

Quoique ceci n'excuse pas les problématiques de leadership et de communication soulevées par les divers rapports, cela permet, il me semble, de mieux comprendre qu'il a été nécessaire de s'attaquer en priorité à des enjeux fondamentaux. Aussi, malgré ces problématiques, je tiens à vous indiquer qu'en tout temps la mission du Service de protection contre l'incendie a été maintenue (protection des personnes et des biens), que la couverture de risques a été améliorée, notamment pour les secteurs antérieurement desservis par des pompiers à temps partiel et que le personnel a continuellement fait preuve de professionnalisme.

Enfin, il me semble important de vous souligner que nous bénéficions d'un soutien exceptionnel de la direction générale, du Service des ressources humaines et du Service de la planification et du développement organisationnel afin d'améliorer ensemble le Service de protection contre l'incendie. »



Plans d'action

2.59 Les commentaires reçus en date du 1^{er} novembre du directeur comportaient des plans d'action pour les recommandations que j'avais émises.

2.60 Le 17 avril 2008, je demandais au directeur du service de me faire parvenir un suivi relatif à son plan d'action et à ses commentaires du 1^{er} novembre 2007 concernant chacune des recommandations de mon rapport final ainsi que la documentation pertinente pouvant justifier ses actions.

La grande majorité de mes recommandations ont été mises en œuvre ou réalisées

2.61 Le 22 mai 2008, le directeur me transmettait l'état d'avancement des actions relatives aux différentes recommandations que je proposais dans mon rapport final émis le 14 décembre 2007. J'ai pu constater que la très grande majorité des améliorations proposées ont été mises en œuvre ou réalisées, et ce, conformément à mes recommandations. Je prends note aussi que plusieurs actions devront être réalisées de façon continue pour que les effets soient durables. Je suis conscient que le S.P.C.I. doit être soumis à de nombreux changements organisationnels et opérationnels, ce qui demande du temps.



2.62 Voici donc les commentaires et le plan d'action relatifs à l'état d'avancement de mes recommandations au 22 mai 2008, tel que fourni par le directeur :

Les recommandations (synthèse) du vérificateur de décembre 2007	Actions et commentaires	Réalisé ou en cours de réalisation
1. Que le nouveau directeur du SPCI soit soutenu par la direction générale, le Service des ressources humaines et le Service de la planification et du développement organisationnel pour réaliser les 22 projets prioritaires du plan d'amélioration.	<ul style="list-style-type: none">• Nous avons l'assurance du soutien de la direction générale, du Service des ressources humaines et du Service de la planification et du développement organisationnel pour la réalisation de ces projets.• Un comité directeur du plan d'amélioration organisationnel du SPCI a été mis en place par la directrice générale adjointe (rencontre aux 2 semaines). Le comité de gestion du SPCI suit statutairement l'avancement des projets (rencontre hebdomadaire et mise à jour mensuelle).• Le Service des ressources humaines et le Service de la planification et du développement organisationnel ont mis à la disposition du SPCI des conseillers en ressources humaines et en développement organisationnel pour soutenir les changements et la réalisation des projets.• De plus, des formations particulières ont été données aux membres de l'état-major pour supporter la réalisation des projets.	75 %



Les recommandations (synthèse) du vérificateur de décembre 2007	Actions et commentaires	Réalisé ou en cours de réalisation
2. Que soient mises en application les recommandations des rapports antérieurs, par priorités, par la direction et l'état-major du Service de protection contre l'incendie.	<ul style="list-style-type: none"> • L'ensemble des recommandations des rapports antérieurs a été intégré dans le plan d'amélioration organisationnel du SPCI. • Elles ont été priorisées par la direction et l'état-major. Les chargés de projets ont été mandatés. • Les projets d'amélioration prioritaires ont été mis en branle en 2007 et se réalisent principalement en 2008. • De plus, une rencontre de suivi (bilan) des recommandations d'un rapport a été réalisée le 22 avril 2008 auprès du personnel qui a participé aux groupes de discussions à l'origine de ce rapport. Une présentation de ce bilan a été faite la journée même à l'état-major. Enfin, lors de ces réunions, un bilan des améliorations demandées lors des visites des casernes et des divisions effectuées en 2007 par la directrice générale adjointe et la direction du service a aussi été présenté. On constate que sur les 19 recommandations de M. Lavigne, 8 sont complétées, 10 sont en cours et 1 est à démarrer. Quant aux 212 améliorations exprimées lors des visites des casernes 63 sont terminées, 65 sont en cours, 67 sont en continu et 17 sont à démarrer. 	75 %
3. Que soit révisé l'organigramme de façon à réduire les niveaux hiérarchiques et à améliorer la communication directe entre le directeur et les chefs de division.	<ul style="list-style-type: none"> • L'organigramme a été révisé et adopté par le conseil de la Ville le 16 janvier 2008. • Le niveau hiérarchique des directeurs adjoints a été aboli pour assurer un lien plus direct et une meilleure communication entre le directeur et les chefs de division. • De plus, des outils de communications supplémentaires ont été mis en œuvre pour améliorer les communications internes. Exemples : Communiqués du directeur, intranet formation, tableau des rencontres statutaires de gestion et d'information, accès au courriel pour tous. 	75 %
4. Que soient réaffectés les chefs de division aux opérations sur un horaire en lien avec les opérations.	<ul style="list-style-type: none"> • La réorganisation, adoptée le 16 janvier 2008, a été mise en œuvre le 4 février. Elle a eu pour effet de réaffecter les chefs de division aux opérations par peloton et sur un horaire de jour et de soir. Ceci a rapproché ceux-ci de la base opérationnelle, tout en assurant une communication entre les chefs de division et la direction. 	100 %



Les recommandations (synthèse) du vérificateur de décembre 2007	Actions et commentaires	Réalisé ou en cours de réalisation
<p>5. Avec l'aide de la direction du Service des ressources humaines :</p> <p>a) Que le directeur identifie et choisisse au sein de l'état-major les personnes intéressées et aptes à gérer.</p> <p>b) Qu'il aide les personnes à se relocaliser dans un poste approprié.</p> <p>c) Qu'il redéfinisse les rôles, responsabilités et tâches des gestionnaires.</p> <p>d) Qu'il informe la direction générale des tendances à l'attrition volontaire et naturelle et la supporte.</p> <p>e) Qu'il identifie les cadres pouvant jouer un rôle de parrainage et de « coaching ».</p> <p>f) Qu'il pratique un leadership de ressources humaines plutôt que hiérarchique.</p>	<p>a) Des rencontres individuelles ont déjà été faites par le directeur avec les chefs de division et chefs au soutien à propos de leurs intérêts et leurs aptitudes de gestion. Le même exercice se fera en juin-juillet avec les chefs aux opérations.</p> <p>b) L'organigramme reflète la meilleure adéquation possible entre les intérêts, les aptitudes des personnes et les besoins du service. De plus, le Service des ressources humaines a le mandat d'accompagner les personnes qui désireraient être relocalisées.</p> <p>c) Les rôles, responsabilités et tâches des gestionnaires ont été redéfinis.</p> <p>d) La réorganisation a permis aussi de fusionner 2 divisions (logistique et formation) et d'abolir un poste de cadre antérieurement occupé par le nouveau directeur. Compte tenu du jeune âge des gestionnaires, l'attrition volontaire et naturelle se fera à long terme.</p> <p>e) Le parrainage et le coaching s'exerce lors des rencontres statutaires de gestion et d'informations.</p> <p>f) Les dossiers administratifs et opérationnels ont été attribués à des chefs et à des officiers en fonction de leurs compétences et intérêts. De plus, des soutiens (30 pompiers) à la formation ont été identifiés et déployés en caserne.</p>	<p>75 %</p> <p>75 %</p> <p>100 %</p> <p>100 %</p> <p>100 %</p> <p>100 %</p>



Les recommandations (synthèse) du vérificateur de décembre 2007	Actions et commentaires	Réalisé ou en cours de réalisation
6. Que soit comblé le poste de chef de division de la prévention.	<ul style="list-style-type: none"> Le concours visant à combler ce poste à l'interne a été réalisé. Le nouveau chef de la Division de la prévention a été nommé le 5 mars 2008. Antérieurement à cette nomination permanente, un chef par intérim assumait les tâches depuis juin 2007. 	100 %
7. Que soit uniformisée la réglementation de la prévention.	<ul style="list-style-type: none"> La Division de la prévention et le Service des affaires juridiques procède actuellement à la finalisation de ce règlement qui sera soumis aux autorités en juin 2008. Un délai additionnel d'un mois est requis parce que ce règlement doit être adopté après une étude approfondie des codes (CNPI : Code national de prévention des incendies et CNB : Code national du bâtiment) et concurremment avec le règlement R.V.Q. 1600 portant sur les normes de construction de la Ville. 	75 %
8. a) Que l'on favorise, avec l'état-major, la réalisation d'activités de prévention domiciliaire. b) Que soit développé un programme d'activités de prévention domiciliaire.	<ul style="list-style-type: none"> Cet objectif de prévention domiciliaire a fait partie des attentes signifiées 2007 des chefs. Le programme a été révisé et simplifié avec l'aide de pompiers, officiers de préventionnistes et de chefs. Le nombre de visites a doublé par rapport à 2006, soit 25 000 en 2007. Le programme a été reconduit en 2008. 	100 %
9. Que le directeur s'implique avec l'appui de l'état-major dans l'appropriation des droits de gestion.	<ul style="list-style-type: none"> Il est projeté de réduire à l'essentiel les comités patronaux-syndicaux afin de traiter les relations de travail à la bonne place. Des politiques et directives administratives et opérationnelles ont été révisées. Ex : Directives visant à encadrer les demandes de congés, les congés parentaux, les certificats médicaux, les changements de vacances. Note de service pour encadrer l'utilisation des équipements et du matériel de la Ville. Le renouvellement de la convention collective pourra aussi permettre d'atteindre cet objectif. 	75 %
10. Qu'on se redonne une force de négociation.	<ul style="list-style-type: none"> Le directeur et deux chefs aux opérations font partie du comité de négociations. Il est important de savoir que la force de négociation de la Ville est relative car sujet à l'arbitrage. 	75 %



Les recommandations (synthèse) du vérificateur de décembre 2007	Actions et commentaires	Réalisé ou en cours de réalisation
11. Qu'on fasse la liste des irritants de la convention collective.	<ul style="list-style-type: none"> • Cette liste a été réalisée par un groupe de travail formé de plusieurs chefs et cela a été intégré dans les enjeux sectoriels de la négociation. 	100 %
12. Que soient intégrés des membres de l'état-major à la table de négociations.	<ul style="list-style-type: none"> • Le directeur et deux membres de l'état-major sont intégrés au comité de négociations (voir 10). Ils participent activement aux négociations. D'autres chefs sont consultés, au besoin. 	90 %
13. Qu'on revoie la fonction de capitaine.	<ul style="list-style-type: none"> • Cette recommandation ne fait pas partie des enjeux de la négociation actuelle. Néanmoins, nous envisageons mettre ce dossier sur la table une fois la nouvelle convention signée. 	10 %
14. Qu'on exclue la fonction de capitaine de l'application de la convention collective.	<ul style="list-style-type: none"> • Cette recommandation ne fait pas partie des enjeux de la négociation actuelle. Néanmoins, nous envisageons mettre ce dossier sur la table une fois la nouvelle convention signée. 	10 %
15. Que l'on modifie l'article 26 de la convention collective concernant la sélection des chefs aux opérations.	<ul style="list-style-type: none"> • Cette recommandation fait partie des enjeux sectoriels de la négociation. Néanmoins, nous ne pouvons savoir, pour le moment, si cela sera accepté. 	50 %
16. Que l'on s'assure d'avoir l'expertise de la direction et de l'état-major en matière d'acquisition des véhicules.	<ul style="list-style-type: none"> • Les acquisitions des véhicules sont soumises à l'expertise des chefs de division. Cette recommandation est en place depuis octobre 2007. De plus, la division de la formation et de la logistique a révisé le plan de développement du parc véhiculaire afin de l'optimiser. Les chefs sont impliqués dans la prise de décision. 	75 %



2.63 La réalisation de mes vingt-deux recommandations relatives à la gestion du S.P.C.I. s'évalue de la façon suivante : neuf recommandations sont réalisées à 100 %, une recommandation est réalisée à 90 %, neuf recommandations sont réalisées à 75 % parce qu'elles doivent être réalisées de façon continue et trois autres recommandations sont intimement liées aux enjeux de la négociation actuelle pour le renouvellement de la convention collective.

2.64 Je constate aussi que la réalisation des dix-neuf recommandations contenues dans le rapport du groupe de discussion s'évalue de la façon suivante : huit sont complétées, dix sont en cours et une est à démarrer en ce qui concerne le remplacement des ports RAO.

2.65 Quant aux deux cent douze améliorations exprimées lors des visites des casernes, soixante-trois sont terminées, soixante-cinq sont en cours, soixante-sept sont en continu et dix-sept sont à démarrer.

2.66 En terminant, je suis d'avis que les projets prioritaires du S.P.C.I. en voie de réalisation ou à venir doivent continuer d'être considérés prioritaires par la direction du S.P.C.I., quelles que soient les contraintes budgétaires ou le contenu du règlement de la future convention collective.

2.67 J'ai à l'esprit l'établissement d'un mode opérationnel actualisé de gestion de l'effectif, des modes de fonctionnement et de gestion clairs et plus performants, un programme d'activités de formation et d'entraînement répondant aux besoins et se réalisant le plus possible en casernes, une réduction des coûts du temps supplémentaire, un règlement uniformisé concernant la prévention et, enfin, de s'assurer du respect du guide des opérations, des directives opérationnelles, des politiques administratives et des façons de faire.



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 15346

CHAPITRE



ExpoCité

Table des matières

	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	89
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	90
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	91
Orientation de la gestion	91
Pertinence	92
À-propos	96
Réalisation des résultats escomptés	97
Degré de satisfaction	99
Effets secondaires	101
Coûts et productivité	102
Capacité d'adaptation	105
Résultats financiers	107
Environnement de travail	108
Protection de l'actif	111
Communication des résultats	112

VUE D'ENSEMBLE

3.1 ExpoCité est une commission de la Ville de Québec créée en vertu de l'article 62 de l'Annexe C de la *Charte de la Ville de Québec* (L.R.Q., chapitre C-11.5) et doit rendre compte à cette dernière de ses opérations. Le conseil de ville nomme les administrateurs et les administratrices siégeant à ExpoCité.

3.2 La commission a pour mission d'offrir à l'ensemble de la collectivité des activités multifonctionnelles reliées aux domaines du divertissement, du loisir et des affaires, ainsi que de mettre à la disposition des promoteurs et organisateurs d'événements, des services, des espaces et des équipements de qualité.

3.3 ExpoCité gère sur une base commerciale un ensemble d'infrastructures et d'activités sur un site de plus de quatre millions de pieds carrés et accueille annuellement quelque deux millions et demi de visiteurs locaux, nationaux et internationaux.

3.4 Dans le cadre de sa mission, ExpoCité fait également la promotion d'événements ponctuels et saisonniers, comme par exemple Expo Québec qui est la plus importante foire agricole dans l'est du Canada et dont le budget s'élève à 6 M\$; cinq cents employées et employés saisonniers y travaillent.

3.5 Outre le Centre de foires et le Colisée Pepsi, ExpoCité compte parmi ses sites le pavillon de la Jeunesse, l'Hippodrome, le pavillon de l'Agriculture, le pavillon des Arts, le pavillon du Commerce, le salon de jeux « Ludoplex » ainsi qu'un centre sportif.

3.6 ExpoCité offre également les services de restauration, de location, de bars, de billetterie, d'accueil et service à la clientèle, de sécurité, de stationnement ainsi qu'un ensemble de services pour les promoteurs et producteurs.

3.7 Le mandat actuel d'ExpoCité est à la fois de nature publique et privée, cette dernière nature sous-tendant la responsabilité d'ExpoCité de produire des revenus afin de rentabiliser les infrastructures du site. Sa structure organisationnelle est donc hybride et cherche à satisfaire à la fois les nécessités commerciales de son mandat et ses responsabilités envers la Ville. Pour les fins de sa gestion, ExpoCité a à sa disposition du personnel de gestion informatique, financière, communicationnelle et de ressources humaines, ainsi que plusieurs postes qui sont spécifiques à ses opérations.



3.8 Un total de neuf accréditations syndicales ou autres organisations représente le personnel d'ExpoCité dont trois qui ont été spécifiquement constituées pour répondre aux activités particulières du site.

3.9 ExpoCité comptait, en date de décembre 2007, un total de quatre cent quarante-cinq employés et employées, dont quatre cent un temporaires. En janvier 2008, ExpoCité s'est dotée d'une nouvelle structure simplifiée qui contient quatre unités et implique notamment la création de nouveaux postes réguliers.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

3.10 En vertu des articles 107.7 et 107.8 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires de toute personne morale dont la Ville détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. ExpoCité fait donc partie de ces organismes.

3.11 En plus de la vérification financière que j'effectue annuellement, j'ai réalisé au cours des mois d'avril et mai 2008 une vérification d'optimisation des ressources dont l'objectif avait pour but de m'assurer qu'ExpoCité est gérée avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et que l'on rend compte de façon satisfaisante.

3.12 Mes travaux ont porté sur l'ensemble des opérations d'ExpoCité. Pour ce faire, j'ai utilisé comme base de référence dans ma vérification les douze dimensions de l'efficacité (voir la section « Résultats de la vérification » qui suit). Ce concept, établi par la Fondation canadienne de la vérification intégrée (FCVI), regroupe les différentes facettes de la gestion d'un organisme ou d'une entreprise et permet de mesurer et de qualifier la qualité de sa gestion.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

3.13 Les résultats de la vérification d'ExpoCité démontrent des problèmes de gestion reliés en bonne partie à son encadrement légal et réglementaire, contexte qui dure depuis de nombreuses années et qui occasionne des difficultés et des délais principalement dans la dotation en ressources, le processus d'acquisition de biens et services ainsi que pour d'autres processus administratifs. A cet égard, la direction d'ExpoCité aurait besoin d'obtenir davantage de latitude dans sa prise de décision et son fonctionnement de manière à pouvoir mieux accomplir sa mission et saisir les occasions d'optimisation de ses ressources.

3.14 Malgré les efforts du personnel en place et les réalisations significatives au cours des dernières années, davantage de rigueur de gestion et de contrôle de la qualité à divers égards seraient souhaitables. L'information de gestion pour la prise de décision et la reddition de comptes pourrait être améliorée.

Orientation de la gestion

Objectif de vérification

3.15 La mission et les priorités d'un organisme doivent être claires, bien comprises et partagées par tous les intervenants concernés.

Critère de vérification

3.16 Différents moyens doivent être mis en œuvre pour bien faire connaître la mission d'ExpoCité.

Constatations

3.17 La planification stratégique doit être portée à la connaissance du personnel d'ExpoCité et de tout autre intervenant pertinent.

3.18 Le comité de direction d'ExpoCité se réunit annuellement pour établir ou mettre à jour son plan stratégique. Toutefois, ce plan n'est pas diffusé aux employées et aux employés. Seuls celles et ceux de l'événement Expo Québec sont rencontrés avant l'événement pour préciser les attentes et les politiques spécifiques.

*Le plan
stratégique n'est
pas diffusé au
personnel*



3.19 Cependant, la direction générale tient par ailleurs une réunion annuelle avec le personnel pour présenter les grandes lignes de son rapport annuel d'activités et ce rapport annuel est diffusé à toutes et à tous. La direction leur présente également les grandes lignes des orientations pour la prochaine année.

3.20 De plus, le rapport annuel d'activités dans sa version actuelle est diffusé aux partenaires importants d'ExpoCité, à certains de ses clients, aux représentants syndicaux, aux conseillères et conseillers municipaux et à la direction de la Ville de Québec.

La mise à jour de la planification stratégique n'a pas été déposée au conseil d'administration

3.21 Le dernier exercice de planification stratégique formel et documenté d'ExpoCité a été complété pour les années 2006 à 2008. En 2007, la mise à jour de la planification stratégique a été documentée formellement et discutée à l'interne avec les membres de la direction. Elle n'a toutefois pas été déposée au conseil d'administration ni approuvée par ce dernier.

3.22 Les rencontres hebdomadaires du comité de direction d'ExpoCité sont essentiellement des séances d'information et d'échanges informels.

Recommandations

3.23 Je recommande de :

- diffuser le plan annuel à tous les employées et les employés et mettre en œuvre à l'interne des moyens concrets pour le communiquer à celles-ci et ceux-ci de manière formelle par le biais de rencontres générales et/ou sectorielles avec le personnel;
- faire approuver annuellement le plan stratégique ou sa mise à jour par le conseil d'administration d'ExpoCité;
- tenir périodiquement une réunion formelle du comité de direction et produire dans ce cadre un ordre du jour et un procès-verbal sommaire de chaque rencontre du comité de direction en mettant l'emphase sur les décisions prises, les actions à prendre et les points de suivi.

Pertinence

Objectif de vérification

3.24 Cette deuxième dimension porte sur l'adéquation entre la mission d'un organisme et les besoins qu'il doit satisfaire.



Critères de vérification

3.25 Les critères de vérification sont les suivants :

- les champs d'activités d'ExpoCité doivent être alignés avec sa mission;
- les produits et services d'ExpoCité doivent répondre aux besoins;
- les activités d'ExpoCité concilient à la fois la nature publique et la nature privée de cette dernière.

Constatations

3.26 Les champs d'activités sont en général bien alignés avec la mission d'ExpoCité, exception faite de la location de locaux au Service de protection contre l'incendie de Québec. Par ailleurs, ces locaux seraient autrement vacants. Outre le plan stratégique d'ExpoCité, le fait qu'aucun plan sectoriel n'ait été produit en 2007 pour l'année 2008 n'a pas contribué à assurer un alignement des opérations avec la mission et le plan stratégique d'ExpoCité.

3.27 Bien que l'ensemble des services de base soit offert aux clients, certains services pourraient être ajoutés pour améliorer leur satisfaction.

3.28 Par ailleurs, les services techniques offerts par le biais de l'IATSE (International Association of Theatrical Stage Employees) ont tendance à dépasser les besoins de certains clients en ce sens qu'ils se voient contraints à utiliser certains services pour lesquels ils ont déjà des ressources à l'interne qui sont aptes à les réaliser. Le contexte où ExpoCité n'a pas droit de gérance du groupe d'employées et d'employés IATSE et les termes de leur convention collective font en sorte de contraindre ultimement les clients à ajouter des ressources qui ne sont pas nécessairement requises. Cet état de situation restrictif a pour conséquence d'augmenter le coût de ce service pour certains clients d'ExpoCité. De plus, ce dernier voit sa rentabilité réduite du fait d'être tenu d'offrir le service au prix coûtant ainsi qu'en raison des occasions d'affaires manquées dû au coût élevé et aux contraintes imposées aux clients potentiels.

3.29 Les résultats de la vérification d'ExpoCité démontrent dans leur ensemble des problèmes de gestion reliés en bonne partie à son encadrement légal et réglementaire. Cet environnement apporte des difficultés dans la gestion de son personnel.



La gestion des activités commerciales à l'intérieur de la réglementation municipale comporte des contraintes

3.30 Pour réaliser sa mission, ExpoCité doit opérer dans le cadre institutionnel que lui fixe son environnement légal et réglementaire qui est celui de la Ville de Québec. Que ce soit pour ses relations de travail, ses politiques d'achat, le choix de ses investissements majeurs et l'utilisation de ses ressources humaines, ExpoCité doit s'en remettre aux lois, règles et politiques en vigueur à la Ville de Québec.

3.31 Or, cet environnement légal et réglementaire qui s'applique aux opérations d'une ville ne convient pas nécessairement au bon accomplissement de la mission d'ExpoCité et aux gestes qu'elle doit poser pour en assurer l'atteinte et le succès. Gérer des activités commerciales à l'intérieur de la réglementation municipale, conçue pour dispenser des services publics, comporte de nombreuses contraintes.

3.32 À cet égard, soulignons les cinq niveaux d'approbation que doit subir une bonne partie des décisions dans le cours normal de ses affaires : le conseil d'administration d'ExpoCité et son comité exécutif, le comité exécutif et le conseil municipal de la Ville de Québec et le conseil d'agglomération. Le temps requis pour franchir ces cinq étapes risque bien souvent de faire perdre des occasions d'affaires et diminue parfois la marge de manœuvre nécessaire au bon accomplissement de sa mission. Notons également la complexité qu'amène un tel environnement dans la gestion des ressources humaines requises pour la réalisation de ses activités.

3.33 Par contre, les limites du cadre actuel et les contraintes auxquelles est assujettie ExpoCité rendent difficile l'adoption d'une planification stratégique et opérationnelle reflétant clairement ses champs d'intervention, les besoins de sa clientèle et ses objectifs généraux à long terme. Ajoutons également que son statut juridique rend plus diffus les liens d'imputabilité entre la direction d'ExpoCité et le conseil municipal.

3.34 Je souligne enfin que, depuis quelques années, la Ville de Québec et la direction d'ExpoCité reconnaissent les nombreux problèmes de gestion qu'amène le cadre légal et réglementaire dans lequel évolue ExpoCité. Des études sur la question ont démontré qu'il serait nécessaire pour le bon accomplissement de sa mission qu'il devienne une société autonome et distincte de la Ville afin qu'il puisse assurer davantage son avenir et se donner des modes d'opération convenant à la nature de ses activités. Il est encore temps de donner suite aux résultats de ces études.



3.35 Par exemple, ExpoCité utilise le système de la Ville (Service des approvisionnements) pour les projets d'immobilisations majeurs. Une fois le contrat octroyé, le projet est géré en cours de construction par ExpoCité avec les ressources de la Ville en mode conseil. L'approche préconisée par ExpoCité vise la location. Cette dernière doit toutefois composer avec les standards de construction, de qualité et de durabilité plus élevés de la Ville et qui ne sont pas appropriés pour le secteur commercial, ce qui a pour effet d'augmenter le coût des travaux en général sans permettre d'obtenir une hausse correspondante du coût des loyers qu'il charge à sa clientèle et qui est soumis aux prix du marché.

Recommandations

3.36 Mes recommandations sont les suivantes :

- réinstaurer la pratique qui consiste à produire annuellement des plans sectoriels, en lien avec les objectifs et attentes signifiés aux gestionnaires, qui soient alignés avec les priorités stratégiques. Établir ensuite les cibles et indicateurs de performance et produire l'information de gestion pour assurer un suivi périodique de l'avancement par rapport aux cibles et objectifs;
- analyser la possibilité d'offrir de nouveaux services qui pourraient améliorer la satisfaction des clients tout en générant des revenus additionnels;
- remettre en question la fourniture de services par le biais de l'IATSE et trouver une solution plus rentable pour ExpoCité et ses clients;
- analyser de manière systématique et formelle les sondages de satisfaction des clients de manière à déceler les possibilités d'amélioration des services et y donner suite.

3.37 Je recommande aussi de donner à ExpoCité un statut juridique correspondant davantage à la nature de ses activités commerciales. Ce statut doit lui permettre de mieux définir sa mission et ses objectifs stratégiques et opérationnels. Il est essentiel, peu importe le statut retenu, d'accorder davantage de souplesse dans la gestion d'ExpoCité. Même en accordant davantage de latitude, la Ville pourrait maintenir un certain contrôle à l'égard de cette dernière par le biais de sa structure de gouvernance et la reddition de comptes qui en découlerait.



À-propos

Objectif de vérification

3.38 Cette troisième dimension concerne la qualité des moyens que l'organisme se donne pour atteindre les objectifs qu'il s'est donnés.

Critères de vérification

3.39 Voici les critères de vérification :

- des politiques doivent être établies afin de faciliter la réalisation de sa mission;
- les politiques doivent être appliquées de manière uniforme;
- une structure organisationnelle adéquate doit soutenir la réalisation de la mission;
- des processus, systèmes et façons de faire contribuent à l'atteinte des objectifs.

Constatations

3.40 ExpoCité s'est dotée de deux politiques principales, soit une « Politique d'achat » et une « Délégation de dépenser et de contracter ». Outre ces deux politiques internes, ExpoCité est soumise aux politiques de la Ville de Québec qui lui sont applicables. Par exemple, la « Politique générale - Utilisation du matériel municipal par le personnel de la Ville », la « Politique d'utilisation des technologies de l'information et des télécommunications » ainsi que des politiques en matière de gestion des ressources humaines.

Les politiques de la Ville s'appliquent à ExpoCité mais ne sont pas adaptées à son contexte spécifique

3.41 Les politiques de la Ville s'appliquent à ExpoCité dans une certaine mesure, mais ne sont pas tout à fait adaptées à son contexte spécifique. La présence de neuf conventions collectives, de par l'encadrement qu'elles apportent, contribue à leur application uniforme. De plus, la culture managériale axée sur la conformité aux règles et procédures et les mécanismes de supervision exercés par la direction favorisent l'uniformité de leur application.

3.42 Malgré la présence de ce cadre, ExpoCité aurait besoin de le compléter par des procédures reconnaissant sa spécificité. De plus, ces procédures additionnelles contribueraient à une meilleure transition et transfert des connaissances en cas de départ de personnel détenant un savoir-faire particulier. Enfin, ExpoCité aurait avantage à formaliser et à systématiser ses processus administratifs.



Recommandations

3.43 Voici mes recommandations :

- élaborer et diffuser un ensemble de procédures additionnelles pour les situations méritant un encadrement plus formel. Par exemple en matière d'application de la tarification des stationnements, à savoir dans quelles situations la tarification s'applique ou non;
- considérer l'opportunité de doter ExpoCité des systèmes suivants :
 - système de gestion du temps et de la paye permettant de gérer efficacement tant le personnel régulier qu'occasionnel;
 - système d'assignation au travail des cols bleus auxiliaires appuyé de règles d'attribution et de façons de faire qui permettraient à ExpoCité de se doter de personnel auxiliaire en temps opportun tout en minimisant le recours à des ressources externes privées et coûteuses;
 - système de gestion des événements qui intègre notamment la gestion multi-sites et les réservations d'espaces avec les paramètres demandés par les clients (en cours d'implantation).

Réalisation des résultats escomptés

Objectif de vérification

3.44 Cette dimension porte sur la mesure des résultats atteints.

Critères de vérification

3.45 Les critères de vérification sont les suivants :

- les rapports annuels doivent faire état des résultats atteints;
- l'information de gestion doit être produite et accessible pour pouvoir effectuer un suivi en continu de ses activités et de leur avancement par rapport aux buts et objectifs;
- tout organisme doit disposer d'une information de gestion de qualité pour lui permettre de prendre des décisions éclairées, de juger de l'atteinte des résultats escomptés et de procéder à une reddition de comptes adéquate sur ses activités. Il doit également exercer à l'endroit de son mandant une reddition de comptes satisfaisante. Il est donc important de définir des exigences en matière d'information de gestion et de reddition de comptes.



Constatations

L'information de gestion ne comporte pas de façon systématique des données sur le respect de son mandat, l'atteinte de ses objectifs et la gestion de ses ressources

3.46 L'information de gestion présentement disponible à ExpoCité est surtout de nature financière et concerne principalement le suivi budgétaire de ses activités, de leur coût et des revenus qu'elles génèrent. Il serait important que cette information de gestion produise de façon systématique et périodique des données additionnelles sur le respect de son mandat, l'atteinte de ses objectifs et la gestion de ses ressources. Bien que ces informations existent dans les faits, elles ne sont pas recueillies systématiquement et transmises régulièrement aux différents mandants que sont le conseil d'administration d'ExpoCité et le conseil municipal de la Ville de Québec.

3.47 ExpoCité dispose d'un système comptable et d'une base de données. À partir de cette dernière s'alimente un système maison développé sur « Excel » et complété par des outils d'interrogation de base de données. Ces systèmes permettent d'extraire et de compiler toute l'information de gestion nécessaire à la production de statistiques opérationnelles et au suivi budgétaire selon les perspectives d'analyse pertinentes.

Système d'information de gestion structuré, permettant d'extraire l'information pertinente

3.48 Ce système d'information de gestion est en effet structuré de manière à permettre d'extraire l'information relative à toutes les combinaisons et croisements d'information requis selon les entités (sites), les projets et/ou les activités, en lien avec les comptes de GL (Grand Livre). Il permettrait aussi de produire un prix de revient. De plus, ExpoCité dispose d'un système budgétaire distinct de celui de la Ville qui lui permet également de produire une panoplie d'analyses de suivi budgétaire et d'écarts entre le réel et le budget.

3.49 Bien que les outils soient disponibles pour les produire, ExpoCité ne produit pas d'information de gestion ni de résultats par secteur en raison d'un important manque de ressources comptables à l'interne. Les suivis financiers sont également insuffisants pour les mêmes raisons. En date de la vérification, ExpoCité venait de combler le poste de contrôleur vacant depuis plus d'un an.



Recommandation

3.50 Avec l'arrivée du nouveau contrôleur, nous appuyons la décision d'ExpoCité de réinstaurer la production d'une information de gestion, de suivis financiers et budgétaires ainsi que d'un prix de revient. L'information de gestion produite doit être pertinente et suffisante et ainsi répondre aux besoins de gestion (suivi des opérations et prise de décision). De plus, le nouveau contrôleur réaliserait les suivis financiers et budgétaires tout au long de l'année, à tout le moins sur une base mensuelle. Il pourrait finalement analyser les données et produire un prix de revient utile à la prise de décision.

Degré de satisfaction

Objectif de vérification

3.51 Cette dimension a trait à la mesure du degré de satisfaction de la clientèle de l'organisme.

Critères de vérification

3.52 Voici mes critères de vérification :

- des moyens doivent permettre de mesurer la satisfaction de la clientèle;
- un processus systématique doit permettre d'enregistrer et d'assurer un suivi des plaintes, le cas échéant.

Constatations

Le processus de contrôle de la qualité et de suivi de la satisfaction de la clientèle n'est pas suffisamment formalisé

3.53 ExpoCité a récemment mis en place un processus de gestion des événements. Dans ce cadre, une équipe est dédiée, depuis 2008, à la gestion d'événements. Un responsable d'événement d'ExpoCité est associé à chaque événement (guichet unique pour le client). Un contrôle qualité de l'événement est censé être fait en continu. Ce contrôle est réalisé dans une certaine mesure mais n'est pas appliqué de manière uniforme. En effet, le responsable d'événement complète le « post-mortem » de l'événement mais ce dernier n'est toutefois pas effectué systématiquement et l'est surtout pour les plus gros événements.

3.54 ExpoCité utilise un ensemble de moyens pour mesurer la satisfaction de sa clientèle.



3.55 Pour l'événement Expo Québec, un ensemble de sondages de satisfaction est réalisé annuellement auprès de la clientèle d'Expo Québec par une firme externe spécialisée. Par contre, le formulaire d'appréciation qui avait été rempli en 2006 par les exposants ne l'a pas été en 2007.

3.56 Pour ce qui est des promoteurs de gros événements (salons), le rapport de suivi formel effectué dans le passé a été délaissé depuis la dernière année en raison du manque de ressources. Ainsi, une « fiche d'appréciation » devrait normalement être remplie à la suite de chaque salon. Durant une certaine période en 2007, ExpoCité n'a pas fait remplir les fiches d'appréciation. Depuis ce temps, la fiche est remplie seulement pour les salons d'importance.

3.57 ExpoCité utilise le Service des affaires juridiques de la Ville (processus de traitement des plaintes et réclamations) pour les plaintes importantes et impliquant une réclamation à incidence financière. Dans ce cadre, certaines plaintes sont déposées directement auprès de la Ville et d'autres sont déposées auprès d'ExpoCité puis réacheminées à la Ville lorsqu'elles impliquent une réclamation monétaire.

3.58 ExpoCité gère directement à l'interne les autres plaintes moins importantes ou n'impliquant pas de réclamation monétaire.

3.59 Lorsqu'une plainte est gérée à l'interne, elle est prise en charge par l'équipe des communications qui en assure un suivi. À cette fin, la personne responsable aux communications tient un registre des plaintes et assure un suivi auprès de la personne plaignante ainsi que du personnel concerné d'ExpoCité, jusqu'à résolution à la satisfaction de la plaignante ou du plaignant. Toutefois, un certain nombre de plaintes comportent un délai qui excède la cible visée qui est d'une semaine.

ExpoCité ne reçoit pas systématiquement une information à jour sur les plaintes déposées auprès de la Ville et la concernant

3.60 Pour ce qui est des plaintes gérées par la Ville, ExpoCité ne reçoit pas systématiquement une information à jour et complète sur ces plaintes qui la concernent. Ceci ne permet pas à la direction d'ExpoCité d'être au fait de certaines situations nécessitant potentiellement des correctifs à apporter pour éviter de semblables plaintes futures. De ce fait, la direction d'ExpoCité pourrait notamment ne pas être au fait de situations pouvant potentiellement entacher sa réputation.



Recommandations

3.61 Mes recommandations sont les suivantes :

- formaliser davantage le processus de contrôle de la qualité et de suivi de la satisfaction des clients et faire un suivi systématique des éléments à améliorer soulevés par ces derniers;
- réinstaurer la pratique consistant à faire remplir systématiquement les formulaires d'appréciation par les exposants d'Expo Québec et prendre en compte leurs commentaires pertinents dans le futur;
- faire remplir la fiche d'appréciation pour tous les salons, compiler les résultats et y donner suite de manière formelle et documentée. Pendant ma vérification, ExpoCité était en cours d'implanter un mécanisme de suivi personnalisé et continu de chaque salon, et ce, en cours d'événement (temps réel) qui remplacerait le formulaire d'appréciation traditionnellement rempli après la tenue de l'événement;
- mettre en œuvre les mécanismes qui permettront de donner suite aux plaintes gérées à l'interne en moins d'une semaine, notamment au moyen de sensibilisation et responsabilisation du personnel concerné par les plaintes à l'effet de donner suite aux demandes d'information de l'équipe des communications en temps opportun;
- instaurer un processus de suivi et d'information systématique de la Ville auprès d'ExpoCité quant au statut et à l'évolution des plaintes concernant ExpoCité mais qui sont déposées auprès de la Ville et gérées par cette dernière.

Effets secondaires

Objectif de vérification

3.62 Cette dimension s'adresse aux effets secondaires positifs ou négatifs résultant de l'action d'un organisme dans son domaine d'activité.

Critère de vérification

3.63 Les effets secondaires positifs et négatifs doivent être considérés, analysés et sont mesurés avec un degré de précision raisonnable.



Constatations

3.64 Les activités d'ExpoCité génèrent vraisemblablement des retombées économiques positives. Toutefois, en raison du coût élevé pour faire faire des études par des firmes spécialisées, les retombées ne sont pas analysées ni mesurées sauf pour ce qui est de l'événement Expo Québec.

3.65 De plus, ExpoCité a obtenu il y a quelques années une étude provinciale sur les retombées économiques des centres de congrès tenant des foires et expositions, parrainée par l'APEQ (Association provinciale des expositions du Québec), de laquelle elle a pu extrapoler un estimé de la portion des retombées qu'ExpoCité génère.

3.66 Finalement, certains des locataires d'ExpoCité, notamment « Skate-Canada », réalisent des études de retombées économiques pour leur événement.

Recommandation

3.67 Considérer l'opportunité de réaliser annuellement une étude des retombées économiques d'ExpoCité dans la mesure où un portrait d'ensemble de ces retombées serait pertinent aux fins d'évaluer la rentabilité globale d'ExpoCité, soit une évaluation qui prendrait en compte, en plus des résultats financiers, les retombées économiques et sociales.

Coûts et productivité

Objectif de vérification

3.68 Cette dimension pose la question suivante : les services rendus sont-ils produits au meilleur coût?

Critères de vérification

3.69 Ma vérification porte sur les critères suivants :

- le coût des produits, services et activités doit être établi;
- le prix de revient des activités doit être dans la prise de décision;
- les processus et les façons de faire doivent faire l'objet d'analyse et de remise en question périodiques afin d'assurer l'efficacité de leurs activités et l'économie dans l'acquisition de ressources.



Constatations

En général, les dépenses d'ExpoCité font l'objet de beaucoup de contrôles

3.70 En général, les dépenses d'ExpoCité font l'objet de beaucoup de contrôles.

3.71 Les dépenses supérieures à 100 000 \$ impliquent un long processus avec des délais d'approbation variant entre un et quatre mois, délai principalement causé par le processus d'approbation à plusieurs paliers. De plus, le processus d'acquisition est soumis à l'ensemble des lois et normes municipales à respecter.

3.72 Par ailleurs, malgré un cadre relativement moins restrictif pour les revenus, il peut se produire des situations où, avant de générer des revenus, il faille encourir des dépenses. Ainsi, le cadre davantage restrictif des dépenses peut devenir un frein à la finalisation de contrats à l'occasion.

3.73 Pour la gestion des salaires, ExpoCité utilise le système de paye de la Ville de Québec. Ce système n'est toutefois pas entièrement adapté à la réalité d'ExpoCité. Par exemple, le personnel occasionnel d'ExpoCité doit être payé à la semaine, ce qui alourdit la saisie des données.

3.74 Pour les cols bleus auxiliaires, la gestion des listes d'appel comporte des délais et le processus d'appel au travail est laborieux. Cela demande des efforts additionnels pour faire les appels et les suivis et la problématique s'accroît en situation de neige au sol où les cols bleus disponibles se font plus rares.

ExpoCité doit composer avec un total de neuf conventions collectives

3.75 ExpoCité doit composer avec un total de neuf conventions collectives pour environ quatre cent cinquante employées et employés dont quatre cents sont temporaires. De celles-ci, trois conventions sont négociées directement par ExpoCité. Toutefois, pour les six autres conventions, ExpoCité est peu ou pas impliquée dans les négociations, ce qui a pour effet de lui occasionner certaines contraintes opérationnelles (par exemple, des « quarts de travail » non adaptés). En effet, une des conventions a été élaborée en fonction des quarts de travail de la Ville de Québec alors qu'ExpoCité tient régulièrement des activités le soir et la fin de semaine. Ceci oblige donc cette dernière à respecter l'horaire de travail de la convention et à assumer des heures payées mais non travaillées. De plus, elle est au courant que des ressources doivent quitter leur poste à minuit alors que leur présence serait encore requise pour finaliser les activités de fin de soirée.



*Le processus de
dotation
comporte des
délais de
recrutement
variant entre un
mois et demi et
douze mois*

3.76 Le processus de dotation comporte des délais de recrutement variant entre un mois et demi à douze mois. De plus, ExpoCité ne dispose d'aucun processus d'embauche spécifique et ne peut pas obtenir de postes « sur mesure » et adaptés à ses besoins spécifiques. En effet, ExpoCité a souvent besoin de postes qui n'existent pas selon la classification de la Ville. Dans d'autres situations, ExpoCité n'est pas en mesure d'obtenir le calibre recherché, ce qui donne lieu à l'embauche de nouveaux employés et employées qui n'ont pas nécessairement l'autonomie et les qualifications recherchées, demandant davantage d'efforts et de supervision par les gestionnaires.

3.77 Les nombreuses conventions collectives ajoutent à la lourdeur au niveau de la dotation et des promotions, notamment lorsque vient le temps de doter un poste permanent et qu'une ressource temporaire est disponible, en place et compétente pour le poste. Toutefois, les contraintes actuelles peuvent obliger l'octroi du poste à une autre personne moins qualifiée. De plus, ExpoCité n'est pas capable d'engager des bénévoles pour les mêmes raisons.

3.78 Il va sans dire que ces contraintes de dotation restreignent ultimement l'utilisation du plein potentiel du site et l'optimisation des activités d'ExpoCité.

3.79 Par ailleurs, plusieurs services aux clients sont présentement offerts par le biais de sous-traitants, tels que le ménage des kiosques, l'opération des quais de déchargement, etc. ExpoCité se prive possiblement d'occasions de rapatrier ces activités et de les gérer à l'interne, à moindre coût. Toutefois, le contexte de conventions collectives a fait en sorte que la direction a peu ou pas exploré certaines de ces occasions d'affaires.

Recommandation

3.80 Examiner la possibilité de réduire le nombre de conventions collectives applicables à ExpoCité, voire à fusionner plusieurs de celles-ci. Ceci impliquerait de revoir les descriptions de tâches de plusieurs postes et, idéalement, d'en créer de nouveaux afin d'en arriver, par exemple, à la formation de groupes d'employées et d'employés plus petits en effectifs, mais davantage polyvalents, stables, compétents et occupés.



3.81 La saisie des principales occasions de réduction de coûts ne sera rendue possible que s'il existe une réelle volonté de permettre à ExpoCité de se doter de ses propres règles de fonctionnement tout en demeurant au sein de la Ville. Préalablement, un tel changement impliquerait toutefois une modification à la *Charte de la Ville de Québec*.

Capacité d'adaptation

Objectif de vérification

3.82 Cette dimension concerne la capacité de l'organisme à déceler et évaluer les tendances et les changements importants dans son environnement.

Critères de vérification

3.83 Voici les critères de vérification :

- les tendances et les changements dans l'environnement doivent faire l'objet d'une vigie et d'un suivi par la direction;
- des mécanismes concrets doivent permettre de déceler et d'évaluer les tendances et les changements dans l'environnement;
- les tendances et les changements dans l'environnement doivent être pris en compte dans l'élaboration de la stratégie et dans la prise de décision.



Constatations

ExpoCité a mis en place des mécanismes formels lui permettant de déceler les tendances et les changements importants dans son environnement

3.84 ExpoCité a mis en place des mécanismes formels lui permettant de déceler les tendances et les changements importants dans son environnement. Le directeur général consulte périodiquement des sites web d'organisations comparables, annuellement lors de la préparation du rapport annuel et en cours d'année lors de l'analyse de nouvelles activités et tarifications. De plus, des membres de la direction siègent (ou ont siégé) sur les conseils d'administration ou comités de direction de l'Association provinciale des expositions du Québec ainsi que de l'Association canadienne des foires et expositions. Aussi, des membres de la direction participent à des congrès pertinents ciblés tels que le Congrès international des foires et expositions, celui de l'IAAP (Association internationale des parcs d'attractions), le Congrès canadien des foires et expositions ainsi qu'un des deux congrès de l'Association des expositions agricoles. Finalement, d'autres mécanismes informels tels que le suivi des tendances de l'industrie de la vente de billets, la consultation de ses sous-traitants et la comparaison avec d'autres centres de congrès, salons et centres d'expositions permettent à ExpoCité de compléter sa vigie. En somme, l'implication de plusieurs membres de la direction dans ce processus contribue à rapporter les tendances et changements significatifs lors des rencontres du comité de direction et du comité de programmation d'Expo Québec.

3.85 Par ailleurs, ExpoCité et le Grand théâtre de Québec sont partenaires du Réseau Billetech depuis plusieurs années. L'entente entre les deux partenaires est échue depuis 2002 et a été renouvelée tacitement depuis ce temps. Les deux partenaires ne s'entendent pas sur les modalités de répartition des revenus dans le cadre d'une nouvelle entente, les modalités relatives à l'entente échue consistant à partager à 50 %-50 % les frais de gestion de vente sur le réseau de points de vente physiques (excluant les ventes par Internet). ExpoCité est maintenant devenue la partenaire qui génère les plus importants volumes et la tendance du marché se dirige de plus en plus vers des solutions « web » et, par le fait même, une importance moindre au Réseau Billetech de points de vente.

ExpoCité est dans une situation où le mode de répartition actuel des revenus du Réseau Billetech lui est désavantageux

3.86 Compte tenu de la nouvelle réalité, ExpoCité se retrouve dans une situation où le mode de répartition actuel des revenus lui est désavantageux et la rentabilité globale de sa ligne d'affaires Réseau Billetech se réduit graduellement par rapport aux années précédentes.



Recommandation

3.87 Analyser la situation du Réseau Billetech de manière à rétablir un mode de répartition des frais de gestion qui soit équitable pour les deux partenaires ou considérer d'autres alternatives de mise en marché des billets d'ExpoCité. La direction a déjà commencé à examiner le mode de répartition ainsi que d'autres possibilités, ce qui a causé un retard dans le renouvellement du contrat.

Résultats financiers

Objectif de vérification

3.88 Cette dimension touche la tenue de livres comptables, les registres et les systèmes d'information et de contrôle financier.

Critères de vérification

3.89 Voici les critères de vérification :

- la vérification des états financiers d'ExpoCité au 31 décembre 2007 doit attester de la fidélité de ces états selon les principes comptables généralement reconnus au Canada;
- les systèmes comptables et de contrôle interne doivent être efficaces;
- un processus budgétaire adéquat doit être mis en place;
- les budgets doivent être approuvés et faire l'objet d'un suivi et de révisions au besoin en cours d'année.

Constatations

3.90 Le budget d'ExpoCité est produit à partir d'un budget d'exploitation établi selon un processus systématique et structuré auquel s'ajoute le budget d'immobilisations. Ce dernier est établi à partir du PTI (programme triennal des dépenses en immobilisations) sommaire, lui-même produit à partir d'un PTI détaillé.

*Le suivi budgétaire
n'est pas
suffisamment
rigoureux*

3.91 Au cours de la dernière année, faute de contrôleur, le suivi budgétaire a été moins rigoureux et le budget a fait l'objet de peu de révisions.



3.92 Plus spécifiquement, le budget d'entretien des immobilisations est établi selon une cible basée sur l'historique. Il est donc reconduit d'une année à l'autre sans remise en cause des façons de faire.

Recommandations

3.93 Voici mes recommandations :

- établir les budgets en faisant une remise en cause annuelle des façons de faire et en se dotant en parallèle de critères de performance qui permettront de mesurer la performance réelle par rapport à celle prévue;
- documenter de façon formelle les remises en question des façons de faire et des coûts réalisés par ExpoCité;
- maintenant que le poste de contrôleur est comblé depuis tout récemment, réinstaurer le processus formel de suivi budgétaire et les modifications en cours d'année du budget, lorsque requis.

Environnement de travail

Objectif de vérification

3.94 Cette dimension est relative à la qualité de la gestion des ressources humaines et a trait autant à l'évaluation et à la formation du personnel qu'aux différentes occasions de perfectionnement que donne l'employeur à son personnel.



Critères de vérification

3.95 Ma vérification porte sur les critères suivants :

- une démarche de planification doit favoriser une gestion proactive de l'effectif;
- le personnel doit être évalué périodiquement de façon systématique;
- des attentes claires doivent être fixées aux employées et aux employés;
- des mécanismes en place doivent favoriser le maintien et le développement des connaissances et compétences du personnel;
- un processus de formation continue doit assurer la réalisation d'un plan de formation global s'adaptant aux besoins particuliers de chaque ressource;
- des activités de dotation doivent permettre d'obtenir les ressources humaines en temps opportun, en qualité et en quantité suffisante;
- des pratiques relatives à l'avancement du personnel doivent permettre à la direction de prendre des décisions opportunes;
- la direction doit encourager et connaître le degré d'adhésion de son personnel aux politiques d'ExpoCité;
- l'engagement et l'initiative du personnel doivent être encouragés.

Constatations

3.96 La gestion des ressources humaines doit se faire avec un souci d'économie et d'efficience, et des procédés satisfaisants doivent être mis en œuvre pour en assurer une gestion efficace. À cette fin, il est de première importance que tout organisme se dote de la catégorie de personnel nécessaire à la réalisation de ses activités et que la dotation des postes permette de les combler de façon optimale et en temps opportun. De plus, un processus d'évaluation de rendement du personnel doit être mis en place pour s'assurer de sa bonne utilisation. Un programme de formation et de perfectionnement doit être établi pour lui transmettre le niveau d'expertise nécessaire aux fonctions qui lui sont attribuées. Enfin, des mécanismes doivent permettre à la direction de connaître le climat organisationnel et la satisfaction du personnel par rapport à l'environnement de travail.

ExpoCité gère son personnel en fonction de conditions de travail plus adaptées à la réalité d'une ville qu'à sa propre réalité

3.97 De façon générale, ExpoCité manque du personnel nécessaire à la gestion de ses activités, et il lui est parfois difficile de les gérer avec la présence de conditions de travail plus adaptées à la réalité d'une ville qu'à celle d'un organisme qui doit opérer des activités commerciales de façon efficace et efficace.



3.98 Depuis 2007, le processus de gestion des plans de formation a été centralisé au niveau des ressources humaines de la Ville. Les besoins de formation sont inscrits au portail « Espace formation ». Les employées et les employés réguliers et les cadres d'ExpoCité utilisent dorénavant ce processus pour établir leurs plans de formation.

3.99 Pour ce qui est du personnel occasionnel, c'est ExpoCité qui gère la formation au moyen d'un programme de formation de groupes. Les ressources d'Expo Québec suivent toutes une formation systématique par groupe peu de temps avant la tenue de l'événement en tant que tel. Les formations prennent la forme de séances d'information et de remise d'une fiche sommaire des éléments clés à retenir.

3.100 Pour ce qui est des autres ressources occasionnelles, un plan de formation de groupe est établi par la conseillère en ressources humaines d'ExpoCité à partir des besoins exprimés au niveau des opérations, notamment par la superviseure des services au public. Au cours de la dernière année, les formations de groupe n'ont pas fait l'objet d'une planification et une seule séance de formation ad-hoc a été tenue.

3.101 Les gestionnaires et les cadres participent au programme de gestion du rendement de la Ville. Ils ont été rencontrés individuellement mais aucun suivi n'a été effectué par la suite.

3.102 Un des éléments contenus dans le plan d'affaires 2006-2008 « Instaurer une imputabilité avec des systèmes de suivi et de mesures » n'était pas implanté en date de la vérification.

3.103 Finalement, l'actuel mode de rémunération fixe de deux membres du personnel de ventes ne contribue pas à optimiser l'engagement et l'initiative.



Recommandations

3.104 Mes recommandations se résument ainsi :

- systématiser la planification et la mise en œuvre des plans de formation de groupe pour les ressources occasionnelles autres que celles d'Expo Québec;
- effectuer un suivi formel périodique de la performance des gestionnaires en fonction des attentes signifiées et objectifs convenus en début d'année;
- une fois tous les postes en dotation comblés, relancer le processus d'imputabilité des gestionnaires par voie d'une responsabilisation de ceux-ci et d'un suivi de leurs résultats par rapport à des objectifs de résultats préétablis;
- considérer la modification du mode de rémunération du personnel de ventes au moyen d'une portion fixe et d'une portion variable sur base de commission en fonction des résultats atteints comme c'est pratique courante dans ce domaine.

Protection de l'actif

Objectif de vérification

3.105 Cette dimension établit dans quelle mesure les éléments importants de l'actif sont sauvegardés afin que l'organisme soit protégé contre le danger de pertes qui pourraient menacer son succès, sa crédibilité, sa continuité et, peut-être bien, son existence même.

Critères de vérification

3.106 Ma vérification porte sur les critères suivants :

- des procédures et mécanismes de sécurité physique des lieux et des immobilisations doivent être en place;
- des procédures et mécanismes de sécurité informatique adéquats doivent exister;
- des contrôles internes financiers et comptables doivent contribuer à assurer que les actifs financiers sont protégés adéquatement.



Constatations

3.107 ExpoCité s'est dotée d'un ensemble de procédures et mécanismes de sécurité des lieux, des immobilisations ainsi que des équipements informatiques et de sécurité de l'information. Un ensemble de contrôles internes contribuent de plus à assurer la préservation des actifs financiers.

Les contrôles en place ne permettent pas d'assurer que tous les revenus de stationnement sont perçus

3.108 Les revenus de stationnement représentent une portion significative des revenus d'ExpoCité, soit environ 1,2 M\$ par année. Or, les contrôles en place ne permettent pas d'assurer que tous les revenus de stationnement sont perçus. La direction d'ExpoCité en est consciente et examine depuis quelques années différents scénarios pour améliorer la gestion et le contrôle du stationnement sans nuire aux allées et venues des clientèles (sans créer de goulots d'étranglement à l'entrée ou à la sortie, selon la situation).

Recommandation

3.109 Je recommande qu'ExpoCité finalise son examen et décide d'une façon de faire optimale en termes de circulation fluide des diverses clientèles tout en ayant des contrôles assurant la perception intégrale des revenus de stationnement.

Communication des résultats

Objectif de vérification

3.110 Cette dimension porte sur la reddition de comptes de l'organisation et mesure principalement la qualité de celle-ci.

Critères de vérification

3.111 Voici mes critères de vérification :

- un rapport annuel doit rendre compte efficacement des activités;
- une reddition de comptes doit être complétée périodiquement et couvrir suffisamment les aspects pertinents liés à l'imputabilité de l'organisme.



Constatations

3.112 La direction d'ExpoCité présente annuellement au conseil municipal de la Ville de Québec ses prévisions budgétaires et est disponible pour répondre à toute question pouvant lui être posée sur sa gestion. De plus, la direction d'ExpoCité rend des comptes au moyen de ses états financiers vérifiés et d'un rapport annuel de type « promotionnel ».

Le rapport annuel et les états financiers ne permettent que d'avoir une vue parcellaire sur la qualité de sa gestion

3.113 Le contenu de son rapport annuel et de ses états financiers ne permet aux membres du conseil d'administration d'ExpoCité et du conseil municipal de la Ville que d'avoir une vue parcellaire sur la qualité de la gestion d'ExpoCité et ne constitue pas une réelle reddition de comptes d'un mandataire à son mandant. Il serait avantageux de faire connaître davantage à ses différents lecteurs les nombreuses activités d'ExpoCité.

3.114 Le rapport annuel devra aider les membres du conseil d'administration et du conseil municipal à mieux comprendre la réalité d'ExpoCité et ses particularités par rapport à la Ville.

3.115 Les états financiers publiés par ExpoCité ne fournissent pas suffisamment d'informations significatives pour le lecteur. Ainsi, on devrait par exemple indiquer la composition des montants y apparaissant au titre des frais généraux et des frais d'administration. Il en est de même pour les revenus et les coûts de chacune des activités.



Recommandations

3.116 Pour rendre compte efficacement des activités, je recommande de produire un rapport annuel selon les saines pratiques. À l'égard de l'information fournie au conseil d'administration d'ExpoCité et du conseil municipal de la Ville, il serait, à mon avis, plus approprié de leur transmettre un rapport annuel qui contiendrait des informations sur l'économie, l'efficacité et l'efficacités de sa gestion. Ce rapport doit répondre à des questions aussi précises que :

- Les ressources ont-elles été acquises au moindre coût?
- La conversion des ressources en biens et services a-t-elle été efficace?
- Les procédés mis en œuvre permettent-ils d'évaluer l'atteinte des objectifs?

3.117 Les états financiers publiés par ExpoCité doivent fournir plus d'informations significatives pour le lecteur. Ainsi, on doit par exemple indiquer la composition des montants y apparaissant au titre des frais généraux et des frais d'administration. Il est de même pour les revenus et les coûts de chacune des activités.

3.118 En terminant, je recommande de créer, au sein du conseil d'administration d'ExpoCité, un comité de vérification dont le rôle serait notamment de surveiller la production de l'information financière. Selon la nouvelle norme de l'Institut canadien des comptables agréés, contenue dans le chapitre 5751 « Communications avec les responsables de la surveillance de processus d'information financière », le comité de vérification doit être mandaté pour surveiller la qualité du rapport financier de l'entreprise.

3.119 En plus de l'information financière, le comité pourrait s'assurer que l'information de gestion est adéquate pour appuyer les décisions des instances décisionnelles. Il pourrait ainsi jouer un rôle primordial en matière de gouvernance.



Commentaires de la direction d'ExpoCité, en date du 8 août 2008

« Après avoir pris connaissance du rapport faisant état des constatations relevées lors de la récente vérification d'optimisation des ressources, je vous informe que je suis d'accord, dans l'ensemble, avec les recommandations énoncées dans ce rapport.

Toutefois, je tiens à préciser que pour plusieurs des recommandations proposées, il sera indispensable d'octroyer, à ExpoCité, les ressources humaines et financières requises à la mise en place de ces recommandations. De plus, certains des points soulevés relèvent également de d'autres instances à la Ville limitant ainsi l'application de celles-ci. »



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 10706

CHAPITRE

A

Gestion des bibliothèques



Table des matières

	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	121
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	122
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	123
Encadrement des activités du Réseau des bibliothèques de la Ville de Québec	123
Rôles et responsabilités des différents intervenants	124
Collections	126
Organisation des collections	127
Accès aux collections	130
Animation culturelle	131
Ententes de gestion	133
Ressources humaines	134
Ressources informationnelles	134
Information de gestion et reddition de comptes	135

VUE D'ENSEMBLE

4.1 Les bibliothèques publiques des anciennes villes ont été mises en réseau à la suite de la fusion des municipalités en 2002. Ce Réseau des bibliothèques de la Ville de Québec (RBVQ) regroupe vingt-cinq bibliothèques réparties sur l'ensemble de son territoire et dessert une population de quelque 500 000 personnes. L'abonnement est gratuit et le détenteur d'une carte de bibliothèque a accès à tous les services, dont certains toutefois font l'objet d'une tarification (prêts de best-sellers et de documents audio-visuels). Un service de messagerie (navette) assure la circulation des collections entre les différentes bibliothèques.

4.2 Comme il revient aux arrondissements de gérer les bibliothèques situées sur leur territoire, certains les administrent directement et regroupent dix bibliothèques. D'autres arrondissements ont confié à l'Institut canadien de Québec (ICQ) la gestion de leurs quinze bibliothèques, incluant la bibliothèque d'agglomération Gabrielle-Roy.

4.3 Le personnel syndiqué est regroupé dans deux unités syndicales différentes : certains employés et employées relèvent de la Ville selon la convention collective des cols blancs tandis que d'autres, qui relèvent de l'ICQ, ont une convention collective avec des spécificités s'adaptant aux exigences de la gestion des bibliothèques en terme de mobilité et d'horaire.

4.4 En plus de la gestion de quinze bibliothèques du réseau, l'ICQ s'est impliqué au cours des dernières années dans l'implantation d'un nouveau Système intégré de gestion documentaire (SIGD), dans le développement de la bibliothèque virtuelle, dans la mise en place d'une navette pour assurer la circulation des collections dans les bibliothèques du réseau et dans la prise en charge des communications. L'ICQ s'est aussi vu confier la centralisation du traitement documentaire des livres et publications acquis par l'ensemble des vingt-cinq bibliothèques.

4.5 À la demande de la direction générale de la Ville, le Service de la culture a élaboré en 2006, conjointement avec un groupe de travail, un projet de plan directeur du RBVQ pour la période de 2006 à 2016. Ce projet, révisé en 2007, n'avait pas encore été approuvé en mai 2008.



4.6 Au 31 décembre 2007, le réseau comptait quelque 187 000 personnes abonnées. Selon les informations reçues du Service de la culture, quelque 2 800 000 prêts ont été effectués par les bibliothèques durant la même année, dont plus de 800 000 par l'entremise du service de la navette.

4.7 Enfin, selon les prévisions budgétaires 2008 de la Ville de Québec, celle-ci consacre un montant de près de treize millions de dollars aux dépenses de fonctionnement des bibliothèques, dont quelque huit millions imputés au budget du Service de la culture et cinq millions à celui des arrondissements.

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

4.8 En vertu des dispositions des articles 107.7 et 107.8 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C.-19), j'ai réalisé un mandat de vérification sur la gestion du RBVQ.

4.9 Ma vérification visait à m'assurer que le RBVQ était géré avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficacités, conformément aux politiques et directives de la Ville, et qu'une reddition de comptes satisfaisante était effectuée.

4.10 Mes travaux ont porté plus particulièrement sur les rôles et les responsabilités assumés par le Service de la culture de la Ville de Québec, l'ICQ et les arrondissements de Charlesbourg, Beauport et Sainte-Foy-Sillery. Ils ont également porté sur la gestion des services de soutien assumés par l'ICQ.

4.11 Mon examen s'est effectué de février à mai 2008, période au cours de laquelle des gestionnaires représentant vingt-deux des vingt-cinq bibliothèques du réseau ont été rencontrés. Des informations antérieures à ma vérification ont également été utilisées pour les fins de mes travaux.

4.12 J'ai recueilli, dans le cadre de mes travaux, les éléments probants pour fonder raisonnablement mes conclusions. Mon évaluation est basée sur les politiques écrites et pratiques de saine gestion en matière de bibliothéconomie ainsi que sur les informations reçues des gestionnaires du RBVQ.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

4.13 La Ville de Québec a le souci d'apporter une dimension culturelle à la vie quotidienne des citoyennes et des citoyens par l'entremise de ses bibliothèques.

4.14 La création de son réseau des bibliothèques est l'élément déclencheur d'un vaste regroupement des ressources documentaires et d'un accès gratuit pour répondre aux besoins de lecture de la population. De plus, les nombreuses activités d'animation offertes dans les bibliothèques sont aussi des occasions de découvertes et de sensibilisation aux arts et à la culture. Au cours des dernières années, la clientèle s'est montrée satisfaite des services et des activités des bibliothèques. Particulièrement en octobre 2007, la population a accordé aux bibliothèques le plus haut pourcentage d'appréciation des services offerts par la Ville, soit 95 %.

4.15 Cependant, les pages qui suivent font état de certains éléments de la gestion du RBVQ qui pourraient faire l'objet d'améliorations. Elles concernent notamment l'adoption d'un plan directeur permettant de bien encadrer les activités du réseau, la revue des rôles et des responsabilités des principaux intervenants et l'efficacité du personnel pour certaines activités. D'autres améliorations sont également possibles à l'égard de l'harmonisation de la classification des collections, de l'accès au réseau, de l'utilisation des ressources informationnelles de même que de l'information financière relative à la reddition de comptes.

Encadrement des activités du Réseau des bibliothèques de la Ville de Québec

4.16 Un bon encadrement des activités requiert la présence d'une planification tant stratégique qu'opérationnelle pour une gestion proactive des ressources. Les besoins en quantité et en qualité doivent être définis à partir d'une vision de l'avenir.

4.17 En décembre 2005, la direction générale de la Ville de Québec a demandé au Service de la culture d'élaborer un plan directeur du RBVQ « *afin de doter la Ville à la fois d'une vue d'ensemble mais aussi de lignes de conduites et de normes qui guideront ses futures décisions, et ce, dans une perspective à moyen et à long terme* ».



4.18 Le Service de la culture a produit en 2006 un projet de plan directeur du RBVQ couvrant la période de 2006 à 2016. Ce projet, révisé en 2007, contient plus d'une trentaine de recommandations concernant des sujets tels que la clientèle, les services et leur accessibilité, les collections, les bâtiments, le personnel, les technologies et la bibliothèque virtuelle ainsi que les budgets et le financement. En mai 2008, ce projet de plan directeur n'avait pas encore été approuvé.

L'absence de plan directeur rend plus difficile la gestion du RBVQ

4.19 En l'absence de plan directeur, il est difficile pour le Service de la culture de planifier adéquatement les activités du RBVQ, de s'assurer que les fonds attribués aux bibliothèques sont gérés efficacement et d'avoir l'assurance qu'un service de qualité est offert à la clientèle des bibliothèques.

Recommandation

4.20 Je recommande à la Ville de Québec d'adopter un plan directeur du RBVQ afin de s'assurer que les activités soient planifiées adéquatement, que les fonds attribués aux bibliothèques sont gérés efficacement et qu'un service de qualité est offert à la clientèle des bibliothèques.

Commentaires de la direction générale, en date du 7 août 2008

« La direction générale est d'accord avec cette recommandation et s'assurera de sa réalisation en 2008. »

Rôles et responsabilités des différents intervenants

4.21 Le RBVQ requiert la participation de plusieurs intervenants pour en assurer la gestion, notamment le Service de la culture de la Ville de Québec et ses arrondissements ainsi que l'ICQ. Il est donc important que leurs rôles et responsabilités soient bien définis afin qu'ils soient bien exercés.

4.22 Le Service de la culture a eu comme mission en 2002 de réseauter l'ensemble des bibliothèques de la ville, de coordonner la planification et le suivi des projets en immobilisations initiés par les arrondissements, d'administrer les programmes de soutien du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine (MCCCF) et de superviser l'application des protocoles d'entente en cours avec l'ICQ. Le Service de la culture est aussi responsable de la politique concernant les bibliothèques. Je n'ai toutefois pas trouvé une telle politique au Service de la culture.



4.23 En vertu de la *Charte de la Ville de Québec* (L.R.Q., chapitre C-11.5, art. 114), la responsabilité des bibliothèques relève des arrondissements. Le conseil d'un arrondissement peut, selon la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19, art. 477.2), prévoir par règlement la délégation de tout pouvoir de l'arrondissement. C'est en vertu de ce pouvoir de délégation que des arrondissements ont confié la gestion de leurs bibliothèques à l'ICQ.

4.24 Pour sa part, la mission de l'ICQ est la suivante : « *Pour le bénéfice de la population de la Capitale du Québec, promouvoir et démocratiser l'accès au savoir et aux œuvres d'imagination et sensibiliser le public aux arts et à la culture, notamment par un service de bibliothèque universellement accessible, l'organisation d'événements structurants, le développement de projets permanents et des services-conseils.* » Ainsi, l'ICQ administre, en vertu d'ententes avec le Service de la culture et certains arrondissements, quinze bibliothèques du RBVQ, dont la bibliothèque d'agglomération Gabrielle-Roy. Il assure aussi les services de soutien au réseau et offre un programme d'animation en bibliothèques pour ce réseau.

4.25 Comme on peut le constater, la gestion des bibliothèques est partagée entre plusieurs intervenants. Ainsi, le Service de la culture de la Ville a confié à l'ICQ, par entente, la gestion de douze bibliothèques, incluant une bibliothèque d'agglomération. Également, deux autres arrondissements se sont entendus aussi avec l'ICQ pour la gestion de certaines de leurs bibliothèques. Dans le cas de quatre arrondissements, ils ont gardé leur autonomie à l'égard de la gestion de leurs bibliothèques.

Le mode de fonctionnement actuel ne favorise pas une gestion efficiente des activités

4.26 Dans un tel contexte, il est difficile pour le Service de la culture d'obtenir l'assurance qu'une gestion cohérente des activités est exercée, et ce, en raison de l'absence de la politique des bibliothèques et du partage des rôles et des responsabilités des activités entre les différents intervenants. Même si certains services ont été centralisés à l'ICQ, tels le SIGD, l'acquisition des collections et le traitement documentaire, il demeure toutefois que le Service de la culture n'a pas un portrait de l'ensemble des activités du RBVQ. Je considère aussi que le mode de fonctionnement actuel ne favorise pas une gestion efficiente des activités.

Recommandation

4.27 Je recommande à la direction générale de revoir la structure du RBVQ en fonction d'une gestion unifiée qui tient compte, entre autres, des services déjà centralisés et de s'assurer que les rôles et les responsabilités des différents intervenants du réseau soient bien définis et documentés.



Commentaires de la direction générale, en date du 7 août 2008

« La direction générale est d'accord pour revoir le fonctionnement du RBVQ en fonction des rôles et des responsabilités bien définis et documentés des différents intervenants du réseau. Ainsi, la collaboration entre les arrondissements, le Service de la culture et l'ICQ permettra d'améliorer la gestion, l'efficacité et l'efficience du RBVQ et de concrétiser l'équilibre recherché entre les services de proximité et les services communs, à l'exemple de ce qui a été réalisé dans plusieurs autres secteurs d'activités à la Ville depuis 2002. »

Collections

4.28 La Ville de Québec a adopté en novembre 2002 une résolution concernant *« l'approbation des orientations pour la mise en réseau des bibliothèques de la Ville de Québec. »* À cette occasion, la Ville a approuvé la création d'un seul réseau de bibliothèques sous la dénomination du *« Réseau des bibliothèques de la Ville de Québec »*. Quatre comités réseaux représentant les vingt-cinq bibliothèques ont alors été formés : circulation, sélection, traitement documentaire et animation.

4.29 En février 2006, l'ensemble de l'information concernant les collections des vingt-cinq bibliothèques a été centralisé au SIGD. En vertu de ce système, il est devenu possible de consulter par Internet le catalogue dénommé Astrolabe qui réunit l'ensemble des bibliothèques du territoire et permet d'obtenir à sa bibliothèque d'arrondissement un livre où qu'il se trouve, grâce à un service de navette.

4.30 Ce service de navette, auquel l'ensemble des bibliothèques adhère, nécessite beaucoup de manipulations de la part du personnel des bibliothèques. En 2007, selon le Service de la culture, plus de 800 000 prêts ont été effectués par l'entremise de la navette.

4.31 Le comité de circulation a publié en février 2008 des règlements pour l'ensemble du réseau qui portent, entre autres, sur la gratuité de l'abonnement et de certains services. Ces règlements sont publicisés dans une brochure disponible dans chacune des vingt-cinq bibliothèques du réseau ainsi que dans la publication *« Des bibliothèques animées »*, publiée deux fois par année et disponible aussi dans les bibliothèques du réseau ainsi que sur le portail du RBVQ. On y trouve également les spécificités et l'ensemble des services à la clientèle de chacune des vingt-cinq bibliothèques.



Organisation des collections

Acquisitions

4.32 Le développement des collections se fait selon des principes et des exigences qui doivent répondre aux besoins actuels et futurs de l'ensemble de la Ville de Québec. Le SIGD est un instrument qui permet de connaître les catégories de documents ainsi que l'état et le détail des collections des vingt-cinq bibliothèques.

4.33 Un règlement du MCCCCF oblige les bibliothèques publiques à s'approvisionner dans des librairies agréées. Depuis 2008, l'ICQ gère les opérations techniques applicables au traitement documentaire des collections. La sélection des documents quant à elle est actuellement une responsabilité partagée entre l'ICQ et les quatre arrondissements ayant la gestion de leurs bibliothèques autonomes. Cette sélection se fait auprès de plusieurs librairies agréées de Québec, dont certaines ont mis une salle de montre à la disposition du personnel chargé du choix des volumes.

Absence d'une politique réseau sur le développement des collections

4.34 Je n'ai pas trouvé de politique réseau de développement des collections. En l'absence d'une telle politique, l'enrichissement et l'élagage des collections se font actuellement sans consensus commun de l'ensemble des bibliothèques.

4.35 L'ICQ et certains arrondissements ont cependant élaboré des politiques de développement de leurs collections. Il est aussi intéressant de constater que des arrondissements ont des sections documentaires spécifiques à leur patrimoine et maintiennent également d'étroites relations avec leurs sociétés historiques respectives, en conformité avec le Plan d'action 2005-2007 en matière de développement culturel de la Ville de Québec.

4.36 S'il n'y a pas de politique réseau de développement des collections, il existe toutefois une procédure d'achat pour l'ensemble des vingt-cinq bibliothèques. Selon un calendrier préétabli mensuellement pour chaque catégorie de documents, un représentant de l'ICQ se déplace chaque semaine pour procéder aux achats pour les bibliothèques dont il a la responsabilité, accompagné de plusieurs responsables des bibliothèques autonomes des quatre arrondissements concernés. Quatre spécialistes de l'ICQ participent épisodiquement aux séances d'acquisition. Tous les représentants remplissent alors un bordereau permettant aux bibliothèques du RBVQ d'enrichir leurs collections, dans certains cas, selon des politiques de développement des collections.



Recommandation

4.37 Je recommande au Service de la culture de s'assurer qu'une politique réseau de développement des collections soit élaborée en tenant compte des spécificités des arrondissements, notamment de l'aspect patrimonial.

Commentaires du Service de la culture, en date du 1^{er} août 2008

« À la suite de l'adoption du Plan directeur du RBVQ, le Service de la culture entend procéder à l'élaboration d'une politique de développement de collections pour le réseau des vingt-cinq bibliothèques en tenant compte des spécificités et spécialités dont le patrimoine qui distinguent les arrondissements. »

Élagage

4.38 Sur une base régulière, une bibliothèque procède à de l'élagage qui consiste à examiner la documentation qu'elle offre à sa clientèle afin d'éliminer, sur des bases claires et connues, celle qui est devenue non pertinente.

4.39 L'ICQ a intégré à sa politique de développement des collections, les procédures d'élagage. Les trois arrondissements visités procèdent également à de l'élagage.

Le produit de la vente provenant des opérations d'élagage est parfois remis dans les fonds de la Ville ou conservé par les mandataires

4.40 Lors d'une opération d'élagage, les bibliothèques disposent des volumes en faisant, dans la majorité des cas, une vente auprès du public ou en confiant ces volumes à un mandataire qui fera cette vente. Dans certains cas, le produit de ces ventes est comptabilisé dans les fonds de la Ville de Québec ou est conservé par les mandataires qui en disposent à leurs fins. Je n'ai pas trouvé de règles spécifiques concernant la remise du produit des ventes provenant de l'opération d'élagage pour l'ensemble du réseau.

Recommandation

4.41 Je recommande au Service de la culture qu'une procédure réseau d'élagage des collections soit précisée et que soient déterminées les fins auxquelles sera affecté le produit des ventes provenant de l'élagage.



Commentaires du Service de la culture, en date du 1^{er} août 2008

« *L'uniformisation de la procédure de l'élagage est une priorité pour le Service de la culture. Cette uniformisation devra être acceptée par tous les arrondissements. Le Service de la culture se donne comme objectif 2010 pour la mise en application de cette procédure.* »

Harmonisation des cotes des documents

4.42 Lors de la mise sur pied du SIGD, le comité de traitement documentaire réunissant des personnes des arrondissements, de l'ICQ et du Service de la culture a établi les règles d'uniformité des cotes et de description d'un document qui s'appliqueraient à l'ensemble du réseau après 2007. Le comité de traitement documentaire a alors convenu d'adopter une classification pour les romans qui était différente de la classification déjà utilisée dans certains arrondissements. Depuis janvier 2008, la plupart des nouveaux documents acquis sont traités à l'ICQ (classification, catalogage et préparation matérielle) en tenant compte du nouveau cadre normatif adopté par le comité de traitement documentaire, basé sur les règles de la bibliothéconomie.

*De l'inefficience
causée par la
non-harmonisation
des cotes*

4.43 Pour le public qui parcourt les rayons de volumes pour faire un choix, il doit, en ce qui concerne les romans, prendre plus de temps pour se retrouver en raison de la double localisation de ce type de collection, ou encore recourir plus que d'habitude aux services des employées et des employés. Également, le personnel devra faire une double démarche pour faire le préclassement et le rangement à deux endroits en raison des classifications différentes. Le manque d'harmonisation des cotes, pour la section des romans, oblige certaines bibliothèques d'arrondissement à utiliser leurs ressources humaines pour régler de façon permanente cette situation.

4.44 Selon les informations reçues, 80 % des prêts de documents enregistrés par les bibliothèques publiques, dans une année type, seraient surtout générés par la nouveauté qui représente environ 20 % des collections, dont une forte proportion de best-sellers et de romans.

Recommandation

4.45 Je recommande au Service de la culture de s'assurer pour l'ensemble des bibliothèques du réseau que les cotes des documents fassent l'objet d'une harmonisation, particulièrement pour les romans.



Commentaires du Service de la culture, en date du 1^{er} août 2008

« Le Service de la culture partage cette préoccupation. Il est important de souligner toutefois que le cadre normatif de cette harmonisation est déjà adopté et qu'il est alors d'autant plus important et impératif qu'il soit mis en application dans tout le réseau et que les anciennes cotes sur les documents soient adaptées au nouveau cadre normatif dans chaque bibliothèque où la cohabitation des systèmes de classement oblige un double classement sur les rayons. Il est ardemment souhaité que cette harmonisation, conditionnelle à une adhésion de toutes les bibliothèques, se réalisera complètement dans les meilleurs délais. »

Accès aux collections

*L'auto-prêt
permet un
accroissement de
l'efficacité des
opérations*

4.46 L'accès au réseau des bibliothèques varie d'un arrondissement à l'autre et à l'intérieur d'un même arrondissement. Certains arrondissements aimeraient prolonger leurs heures d'ouverture pour accommoder des clientèles, dont les personnes âgées qui privilégient des activités le matin. Des arrondissements ont réussi à améliorer leurs heures d'ouverture en ayant recours notamment à la technologie de l'auto-prêt. Cette technologie permet à l'utilisateur d'effectuer lui-même ses emprunts sans avoir besoin du personnel en place, permettant ainsi de dégager des ressources humaines pour d'autres activités dont, entre autres, le prolongement des heures d'ouverture.

4.47 À titre d'exemple, la bibliothèque d'agglomération Gabrielle-Roy a pu ajouter quatorze heures d'ouverture par semaine de plus depuis mars 2008, à la suite de l'acquisition de deux appareils d'auto-prêt.

4.48 Par ailleurs, le service de la navette auprès des vingt-cinq bibliothèques est une activité majeure du RBVQ. Cette activité exige des efforts importants de la part du personnel car, selon des données du Service de la culture pour 2007, près de 30 % des prêts de documents du réseau se sont faits par ce service de messagerie.

*Un
questionnement
souhaitable sur
les pratiques du
service de la
navette*

4.49 Bien que ne remettant pas en question le service de la navette, des gestionnaires du réseau sont conscients de la lourdeur de ce service, compte tenu de la manipulation d'une très grande quantité de documents. Selon eux, des énergies pourraient être consacrées à d'autres activités.



Recommandation

4.50 Je recommande au Service de la culture d'examiner la possibilité d'étendre l'utilisation de l'auto-prêt à l'ensemble des bibliothèques du réseau et de revoir les modalités de circulation des documents par le service de la navette, afin d'améliorer l'efficacité des activités du réseau.

Commentaires du Service de la culture, en date du 1^{er} août 2008

« Le Service de la culture encourage l'acquisition d'appareils auto-prêts au coût de 20 000 \$ l'unité pour les plus grandes bibliothèques du réseau dont le nombre de prêts annuels dépasse la barre des 100 000 volumes et est favorable à accepter les demandes des arrondissements à cet effet dans son PTI.

Il ne faut pas confondre le nombre de transits et le nombre de prêts. Un prêt génère deux transits (in + out). En 2007, il y a eu 1 617 162 transits correspondant à 808 581 prêts soit un peu moins de 30 % du total des prêts réalisés l'an dernier qui a été de 2 779 796 documents. La façon de diminuer les transits est simple : le classement universel c'est-à-dire que le livre ne retourne pas dans la bibliothèque d'origine. C'est le principe fondamental d'une ville, un réseau, une collection. La circulation des documents par le service de la navette est donc une préoccupation pour le Service de la culture et fera l'objet d'une évaluation au cours de l'année 2009. »

Animation culturelle

*En vertu de la
Politique culturelle
de la Ville, le réseau
des bibliothèques est
un instrument
privilegié de
développement
culturel*

4.51 En vertu de la Politique culturelle de la Ville de Québec, le réseau des bibliothèques est un instrument privilégié de développement culturel : *« Aux premières lignes de l'accessibilité, les bibliothèques publiques jouent un rôle fondamental de sensibilisation et conscientisation aux arts et à la culture ».*

4.52 J'ai constaté qu'une grande variété d'activités culturelles sont offertes par le réseau des bibliothèques : la publication « Des bibliothèques animées » les regroupe par arrondissement et par catégorie d'activités. Également, le portail du RBVQ permet à l'ICQ et aux arrondissements d'annoncer leurs activités culturelles et d'en faire la mise à jour.



4.53 Le public a un contact privilégié avec les lettres, les arts, la culture et les technologies de l'information. Des programmes culturels sensibilisent les enfants dès la naissance, tel « Une naissance un livre », ou encore rejoignent les personnes âgées dans leurs résidences. La majorité des bibliothèques ont un espace aménagé pour recevoir un écrivain, présenter un spectacle de contes ou toute autre manifestation culturelle.

4.54 La promotion de la lecture se fait dans certains arrondissements auprès des écoles lors de vastes opérations d'abonnements au niveau secondaire. Des initiatives sont aussi prises aux niveaux élémentaire et collégial.

Un chevauchement à éviter dans la publication de l'information sur les activités culturelles

4.55 Malgré la publicité faite par les ressources de l'ICQ dans la publication « Des bibliothèques animées », les trois arrondissements visités assument à même leur budget la publication de programmes et de feuillets concernant les activités particulières à leur arrondissement dans un souci de services de proximité. Cependant, j'ai constaté que cette pratique amène parfois un chevauchement entre les informations contenues dans la publication « Des bibliothèques animées » et celles des publications produites par les trois arrondissements visités.

Recommandation

4.56 Je recommande au Service de la culture d'inciter les différents intervenants à une meilleure cohésion afin d'éviter le chevauchement dans la publication des informations sur les activités culturelles.

Commentaires du Service de la culture, en date du 1^{er} août 2008

« Le Service de la culture et le Service des communications tentent de convaincre les arrondissements depuis plusieurs années à adopter une meilleure cohésion et nous continuerons de le faire dans un souci de saine gestion et d'élimination du travail en double. Efficience et performance, les mots clés. »



Ententes de gestion

4.57 Dans le cadre des activités du réseau, les bibliothèques recherchent des partenariats avec divers intervenants de leur territoire dans une préoccupation de rejoindre tous les types de clientèle de tous âges, de tous les milieux et de toutes les origines culturelles. Également, le Service de la culture de la Ville confie à l'ICQ, par entente, la gestion de douze bibliothèques. Il en est de même pour deux arrondissements qui en confient trois à l'ICQ.

Des dispositions de l'entente entre le Service de la culture et l'ICQ ne sont pas respectées

4.58 J'ai constaté que des dispositions de l'entente entre le Service de la culture et l'ICQ ne sont pas respectées, particulièrement celles concernant la présentation de l'information financière, et qu'il n'y a pas de suivi systématique de celle-ci exercé par le service. De même, deux ententes entre des arrondissements et l'ICQ sont terminées depuis le 31 décembre 2007 et elles n'avaient pas encore été revues en mai 2008.

Recommandation

4.59 Je recommande au Service de la culture et aux arrondissements concernés de la Ville de Québec d'exercer un suivi plus rigoureux des ententes de partenariat avec l'ICQ et de procéder à leur renouvellement, s'il y a lieu, en temps opportun.

Commentaires du Service de la culture, en date du 1^{er} août 2008

« Le Service de la culture s'assurera d'une rigueur plus soutenue en matière de reddition de comptes, entre autres, par des indicateurs de mesures adaptées à ses attentes de gestion et de performance envers l'ICQ. »

Commentaires des arrondissements concernés, en date du 21 juillet 2008

Les arrondissements concernés prévoient renouveler prochainement les ententes terminées depuis le 31 décembre 2007.



Ressources humaines

4.60 Le personnel affecté aux opérations de l'ensemble des bibliothèques est composé de bibliothécaires, de personnel technique et de commis préposés. Les services de bénévoles sont aussi utilisés dans plusieurs activités.

4.61 Des lieux de travail conviviaux, un souci d'amélioration et de mieux servir la clientèle motivent les responsables des bibliothèques lorsqu'ils planifient des programmes de perfectionnement, aménagent des espaces de travail ou développent des partenariats avec la collaboration de leurs employés et employées.

Un examen à faire quant aux ressources allouées aux comités et aux achats

4.62 Comme il a été mentionné précédemment, l'utilisation des ressources humaines manque parfois d'efficacité, notamment à l'égard du niveau et du nombre de personnes qui siègent sur les comités du réseau et du nombre de ressources qui se déplacent régulièrement pour procéder aux achats.

Recommandation

4.63 Je recommande au Service de la culture d'examiner la représentativité des membres des différents comités du réseau et de questionner le nombre de personnes qui se déplacent pour faire des achats, afin d'améliorer l'efficacité des activités.

Commentaires du Service de la culture, en date du 1^{er} août 2008

« Le Service de la culture en fait sa priorité. »

Ressources informationnelles

4.64 Les nombreux supports technologiques utilisés par le RBVQ ont un impact sur les habitudes de travail et les services rendus par le personnel.

4.65 Quant à la clientèle du réseau, elle est aussi en contact direct avec diverses technologies, notamment l'Internet. À ce sujet, j'ai remarqué que l'accès peut être différent d'une bibliothèque à l'autre relativement aux sites pouvant être consultés.



4.66 Pour ce qui est des achats et de l'entretien des équipements, ils peuvent être effectués par du personnel de l'ICQ ou par celui du Service des technologies de l'information et des télécommunications (TIT) sans une vision commune de l'ensemble du réseau.

4.67 Enfin, l'utilisation de la licence du logiciel utilisé par le SIGD se termine en février 2009. À l'usage, le personnel a constaté que certains aspects du logiciel pourraient être améliorés.

Recommandations

4.68 Je recommande au Service de la culture :

- d'examiner les pratiques d'acquisition et d'entretien des équipements de même que les modalités d'accès à Internet par la clientèle;
- de s'assurer, avant le renouvellement de la licence du logiciel qui supporte le SIGD, que les améliorations possibles identifiées par le personnel soient considérées.

Commentaires du Service de la culture, en date du 1^{er} août 2008

« Le Service de la culture veillera à procéder à cet examen dès cette année et considérera les améliorations suggérées par le personnel avant de procéder au renouvellement de la licence SIGD. Cependant, un changement de licence impliquera des dépenses de plusieurs centaines de milliers de dollars à la Ville. Il est aussi important de rappeler la grande fiabilité de ce logiciel ainsi que du serveur qui n'ont jamais connu de défaillance technique jusqu'à ce jour. D'ailleurs les ajustements réclamés par les bibliothécaires, plus particulièrement celui de l'utilisation de la langue anglaise, ont été réglés. »

Information de gestion et reddition de comptes

4.69 L'information de gestion doit permettre aux gestionnaires d'avoir une bonne connaissance du RBVQ concernant les activités réalisées, les ressources consacrées et les clientèles desservies. Cette information doit être objective et suffisante afin d'appuyer les gestionnaires dans la prise de décision et leur permettre de rendre compte adéquatement des activités réalisées. Il est donc important de définir des exigences en matière d'information de gestion.



La Ville ne possède pas un portrait d'ensemble des coûts des activités

4.70 Le RBVQ s'est doté d'un système d'information qui fournit à l'ensemble du réseau différentes données par arrondissement et par bibliothèque concernant, entre autres, le nombre de personnes abonnées, les prêts, les réservations, les transits effectués par la navette et la moyenne de prêts par abonné. D'autres informations sont également disponibles dans les rapports annuels d'activité produits par l'ICQ et les arrondissements.

4.71 En ce qui a trait à l'information financière, la Ville ne possède pas un portrait d'ensemble des coûts reliés aux activités des bibliothèques. L'information est fragmentée entre le Service de la culture pour les sommes qu'il alloue à l'ICQ à l'égard des bibliothèques dont il assume la gestion et certains arrondissements qui sont responsables de la gestion des bibliothèques de leur territoire.

Recommandation

4.72 Je recommande à la direction générale de la Ville de Québec de définir des exigences en matière d'information de gestion et de reddition de comptes, particulièrement à l'égard de l'information financière, afin d'avoir un portrait d'ensemble des activités du Réseau des bibliothèques de la Ville de Québec.

Commentaires de la direction générale, en date du 7 août 2008

« La direction générale est d'accord pour mettre en œuvre cette recommandation. Elle demandera au Service de la planification et du développement organisationnel et au Service des finances de donner suite à cette recommandation. »

PARTIE III



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 18552

VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ



QUÉBEC ANCIEN

Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 10140

CHAPITRE

5

Taux globaux de taxation réels et ventilation des dépenses mixtes

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2007



Table des matières

	PAGE
TAUX GLOBAUX DE TAXATION RÉELS	143
VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES	144

TAUX GLOBAUX DE TAXATION RÉELS

5.1 Le taux global de taxation réel représente le taux théorique qu'il serait nécessaire d'imposer si l'ensemble des revenus de taxation de la municipalité, à l'exception de certains d'entre eux, provenait d'une taxe générale imposée sur la valeur de tous ses biens-fonds imposables. C'est aussi une façon d'exprimer l'effort fiscal moyen des contribuables fonciers des immeubles imposables.

5.2 Ce taux est ainsi utilisé par le gouvernement du Québec dans le calcul des sommes versées aux municipalités à l'égard des immeubles des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

5.3 À la suite de l'adoption de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* (L.R.Q., chapitre E-20.001) (Loi), l'agglomération de Québec est formée, depuis le 1^{er} janvier 2006, par les territoires des villes de Québec, de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures.

5.4 En plus du taux global de taxation réel pour la municipalité centrale, cette Loi prévoit le calcul d'un taux global de taxation réel d'agglomération pour des revenus provenant de taxes imposées par le conseil d'agglomération.

5.5 L'article 107.14 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) stipule que pour une municipalité de plus de 100 000 habitants, il est de la responsabilité du vérificateur général de vérifier le calcul établissant le taux global de taxation réel.

5.6 J'ai donc effectué la vérification du calcul des taux globaux de taxation réels qui doivent être établis conformément aux dispositions législatives à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., chapitre F-2.1).

5.7 Ma vérification m'a permis d'émettre des rapports sans restriction sur la conformité de l'établissement de ces taux globaux de taxation réels de la Ville de Québec centrale et de l'agglomération de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2007.



VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES

5.8 Sur le plan des dépenses, la Loi stipule à l'article 65 que « *Les dépenses que la municipalité centrale fait dans l'exercice des compétences d'agglomération sont traitées distinctement de celles qu'elle fait dans l'exercice des autres compétences.* » Les dépenses mixtes sont des dépenses faites dans l'exercice des compétences d'agglomération, et liées à un équipement, à une infrastructure ou à une activité d'intérêt collectif.

5.9 L'article 70 de la Loi édicte que « *Le vérificateur qui a la responsabilité de se prononcer sur tout taux global de taxation de la municipalité centrale doit également le faire sur la ventilation des dépenses mixtes.* »

5.10 J'ai donc effectué la vérification de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le règlement adopté par le conseil d'agglomération *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes.*

5.11 Ma vérification m'a permis d'émettre un rapport sans restriction sur la ventilation des dépenses mixtes établie conformément au *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* (R.R.A.V.Q., chapitre P-1) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2007.

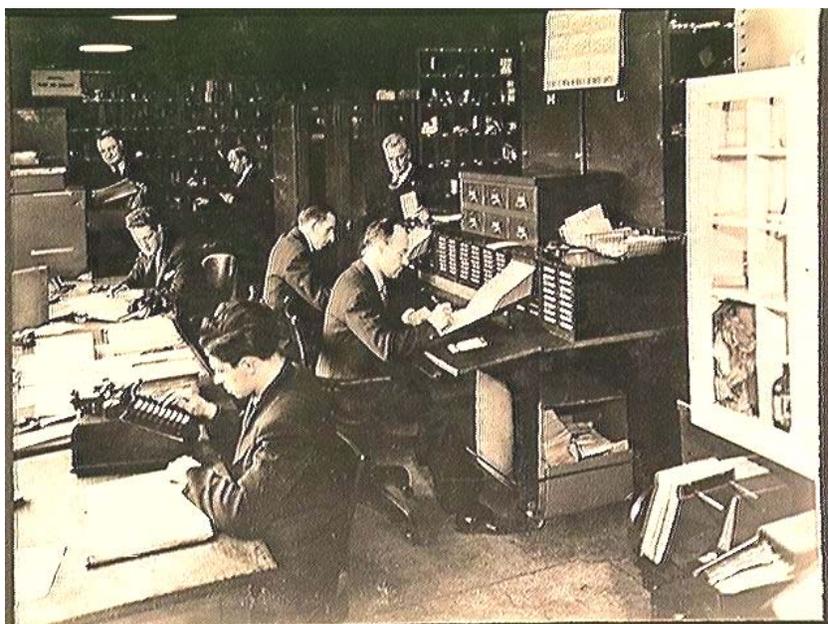
PARTIE IV



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 18552

VÉRIFICATION FINANCIÈRE

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2007



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 16517

CHAPITRE

6

États financiers consolidés de la Ville, de ses organismes et des autres entités

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2007



Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	151
ÉTATS FINANCIERS	151
Ville et organismes	151
Autres entités	152
NOUVELLES RÈGLES COMPTABLES MUNICIPALES	152

INTRODUCTION

6.1 La vérification des états financiers, souvent appelée vérification d'attestation financière, permet de fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes.

6.2 Cette vérification doit être effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) dans la profession comptable. Elle comprend : l'acquisition d'une compréhension de l'entité et de son environnement, y compris son contrôle interne, l'appréciation des risques d'inexactitudes importantes, la vérification par sondages des différents éléments probants qui appuient les données et autres informations fournies dans les états financiers, l'évaluation des pratiques et des méthodes comptables suivies et une appréciation d'ensemble des états financiers.

ÉTATS FINANCIERS

Ville et organismes

6.3 J'ai procédé à la vérification des états financiers consolidés de la Ville et de quarante-neuf 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 de ces entités vérifiées, des commentaires sur des points d'amélioration à être apportés dans la comptabilisation de leurs opérations.

6.4 Voici la liste des organismes dont j'ai vérifié les états financiers :

- Centre local de développement de Québec;
- Services spécialisés aux commerçants détaillants;
- Vingt-six conseils de quartier;
- ExpoCité;
- La Société municipale d'habitation Champlain;
- Office municipal d'habitation de Québec;
- Société de transport de Québec (RTC);
- Service de transport adapté de la Capitale;
- Société municipale d'habitation et de développement Champlain.



Autres entités

6.5 J'ai également procédé à la vérification des états financiers des entités suivantes, pour lesquelles j'ai émis des rapports sans restriction :

- Caisse du Régime de retraite de la Ville de Québec et ses treize filiales en propriété exclusive;
- Société des jeux mondiaux policiers pompiers Québec 2005.

NOUVELLES RÈGLES COMPTABLES MUNICIPALES

6.6 Avant le 1^{er} janvier 2007, les villes du Québec comptabilisaient leurs opérations selon des pratiques comptables déterminées par le ministère des Affaires municipales et des Régions et qui différaient alors des principes comptables généralement reconnus (PCGR) canadiens.

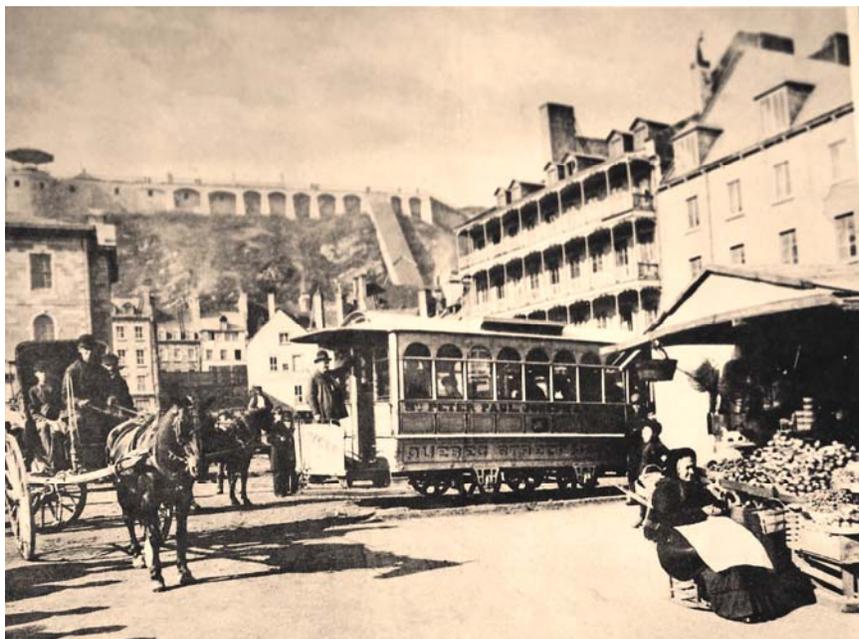
6.7 Depuis le 1^{er} janvier 2007, des changements de pratiques comptables pour se conformer aux principes généralement reconnus de l'Institut canadien des comptables agréés ont obligé les villes à revoir le contenu de leurs états financiers. Les deux principaux changements portent sur la consolidation de l'information financière de la Ville et de ses organismes ainsi que sur la comptabilisation des avantages sociaux futurs, tels les avantages de retraite et les autres avantages sociaux, et de l'ensemble des dettes qui leur sont reliées.

PARTIE V



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 18552

SUIVI DES RECOMMANDATIONS



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 10202

CHAPITRE

7

Demandes de remboursement à des tiers

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2007

MANDAT

7.1 J'ai procédé au suivi de la vérification que j'ai effectuée concernant la gestion des demandes de remboursement à des tiers, plus particulièrement à la Commission de la santé et sécurité du travail (CSST) et aux organisations syndicales. Ma vérification visait à m'assurer que des mesures correctives avaient été apportées ou étaient en voie de l'être à l'égard des recommandations que j'avais formulées.

7.2 Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 2 du *Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2005*.

7.3 Les résultats de mon suivi sont basés sur les déclarations des gestionnaires du Service des ressources humaines et le contenu des documents qu'ils m'ont fournis en mars 2008.

CONCLUSION

7.4 Le Service des ressources humaines a donné suite à la recommandation d'harmoniser les pratiques de suivi des demandes de remboursement à la CSST pour les personnes accidentées du travail. Ainsi, il n'y a maintenant qu'un seul point de service responsable des dossiers de demandes de remboursement à la CSST. Également, le Service des ressources humaines a entrepris de revoir le processus du traitement médico-administratif des accidents de travail.

7.5 Cependant, des efforts sont encore nécessaires pour donner suite à mes recommandations concernant les organisations syndicales. Le Service des ressources humaines m'a toutefois fait part des mesures qu'il entendait prendre pour apporter des correctifs appropriés, notamment les suivantes :

- une directive concernant la gestion des absences pour activités syndicales est présentement en cours de préparation et celle-ci devrait être en force d'ici la fin de juin 2008;
- une modification aux conventions collectives sera proposée par la Ville concernant la gestion des libérations pour activités syndicales, notamment à l'égard de l'autorisation préalable du supérieur immédiat;
- une amélioration des échanges entre le Service des ressources humaines et le Service des finances pour la facturation des sommes dues à la Ville par les organisations syndicales.



7.6 En ce qui a trait aux créances à recevoir des organisations syndicales, le comité exécutif de la Ville de Québec a recommandé, le 19 décembre 2007 (CE-2007-2495), la radiation de 226 945 \$ de comptes à recevoir, incluant 38 186 \$ d'intérêts au 30 septembre 2007, pour des créances remontant jusqu'à 2002.

7.7 Le sommaire décisionnel à l'appui de la recommandation du comité exécutif mentionne, entre autres, que des montants n'auraient pas dû faire l'objet d'une facturation et qu'il y avait, pour d'autres, une insuffisance d'informations. Cette radiation de créances à recevoir concernait la Fraternité des policiers et policières de la Ville de Québec inc., le Syndicat des employés manuels de la Ville de Québec, l'Association des pompiers professionnels de Québec inc. et le Syndicat des fonctionnaires municipaux de Québec.



État des recommandations

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST)</p> <p>Je recommande au Service des ressources humaines d’harmoniser ses pratiques de suivi des dossiers des demandes de remboursement à la CSST pour les personnes accidentées du travail.</p>	X			
<p>Organisations syndicales</p> <p>Je recommande au Service des ressources humaines :</p> <ul style="list-style-type: none"> • d’émettre des directives claires concernant la gestion et le contrôle des congés pour activités syndicales; • d’identifier et contrôler adéquatement l’information à utiliser lorsqu’il y a facturation à une organisation syndicale de manière à éviter toute contestation; • de s’assurer qu’un suivi annuel des dispositions des conventions collectives de travail concernant les congés syndicaux soit effectué pour l’ensemble des organisations syndicales concernées; • de transmettre à la Division de la comptabilité du Service des finances, dès que possible, après la fin de l’exercice financier de l’organisation syndicale ou lors de la connaissance de la créance, l’information requise lui permettant de préparer une facturation, lorsque requis. 			X X X X	



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 17606

CHAPITRE



Adjudication des contrats

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2007

MANDAT

8.1 J'ai procédé au suivi de la vérification que j'ai effectuée concernant l'adjudication des contrats à la Ville de Québec. Mon examen visait plus particulièrement à m'assurer que des mesures correctives avaient été apportées ou sont en voie de l'être à l'égard des recommandations que j'avais formulées.

8.2 Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 5 du *Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2005*.

8.3 Les résultats de mon suivi sont basés sur les déclarations des gestionnaires du Service des approvisionnements et le contenu des documents qu'ils m'ont fournis en mars 2008.

CONCLUSION

8.4 Les résultats de mon suivi révèlent qu'une grande partie des recommandations que j'avais faites avait été appliquée, mais des efforts sont encore nécessaires pour donner suite à l'ensemble de celles-ci.

8.5 Certaines de mes recommandations visaient plus particulièrement l'encadrement de l'adjudication des contrats. À cet égard, la politique d'approvisionnement qui n'avait pas été revue depuis 2003 a fait l'objet d'une révision en juin 2006 (CV-2006-0492) de façon à tenir compte, entre autres, des modifications que j'avais recommandées.

8.6 Pour les achats de faible valeur, qui se faisaient généralement par demande de paiement, il est maintenant possible de les faire aussi au moyen d'une carte d'achat, dont les règles et procédures ont été définies. Un document d'ordre général touchant ces modes d'acquisition a aussi été préparé et communiqué au personnel de la Ville.

8.7 J'avais également fait mention en 2005 que l'acquisition par une demande de paiement comportait des lacunes. Depuis ce temps, le Service des approvisionnements a pris des mesures pour apporter des correctifs.



8.8 Ainsi, des vérifications sont réalisées occasionnellement concernant les transactions faites par la carte d'achat. Il en est de même pour celles faites par la demande de paiement relativement aux honoraires professionnels. Également, selon les informations reçues, une correction sera apportée au système informatique de manière à ce que la limite de 5 000 \$ pour les achats par demande de paiement, sauf exceptions, ne puisse plus être dépassée.

8.9 Par ailleurs, en février 2007, le directeur du Service des approvisionnements a rappelé aux responsables de service et d'arrondissement les dispositions légales de la *Loi sur les cités et villes* à l'égard du fractionnement de contrats et des sanctions prévues pour le non-respect des processus d'acquisition. Un rappel a été également fait à l'occasion de travaux particuliers de vérification et des cours de formation donnés concernant le programme de carte d'achat.

8.10 En ce qui a trait à l'acquisition de biens et services au moyen du bon de commande, le Service des approvisionnements m'a mentionné que depuis l'implantation du nouveau système « Fichier des fournisseurs », ceux-ci sont regroupés par catégorie ou situation géographique et que les procédures suivies respectent la politique d'approvisionnement. Les documents justifiant la sélection des fournisseurs sont aussi conservés. À ce sujet, le Service des approvisionnements a mis en place une procédure de suivi du dossier physique à l'appui de l'adjudication du contrat et il a déterminé l'information qu'il doit contenir.

8.11 Par ailleurs, le Service des approvisionnements m'a aussi informé que les bénéficiaires de contrats avec la Ville sont sensibilisés au fait que ceux-ci ne peuvent débiter un contrat avant que toutes les dispositions requises par l'appel d'offres aient été respectées.

8.12 Comme je l'avais recommandé concernant la délégation du pouvoir de dépenser et de contracter, la Ville de Québec a revu, en janvier 2008, le Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs (R.R.C.E.V.Q. chapitre D-1).

8.13 Enfin, le Service des approvisionnements a soumis au conseil de la ville les documents exigés par l'article 477.3 de la *Loi sur les cités et villes* relativement à l'adjudication de contrats. Toutefois, des retards sont encore constatés dans leur transmission.



État des recommandations

	Recommandation			
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Encadrement des activités				
Je recommande au Service des approvisionnements :				
<ul style="list-style-type: none"> de faire entériner par le conseil de ville les modifications apportées à la <i>Politique d'approvisionnement</i> et de s'assurer, pour le futur, de faire approuver les modifications avant de les mettre en application; 	X			
<ul style="list-style-type: none"> d'appliquer les dispositions de la Politique concernant le fichier des fournisseurs; 	X			
<ul style="list-style-type: none"> de documenter davantage le processus d'acquisition par demande de paiement. 	X			
Acquisition de biens et services				
<i>Acquisition par demande de paiement</i>				
Je recommande au Service des approvisionnements :				
<ul style="list-style-type: none"> d'exercer un suivi plus rigoureux concernant l'acquisition de biens ou de services par demande de paiement, plus particulièrement en ce qui concerne le respect de la limite autorisée d'une transaction, le fractionnement des achats en plusieurs factures, l'approbation des achats spécialisés et les coûts excédentaires d'un bon de commande; 		X		
<ul style="list-style-type: none"> de sensibiliser les gestionnaires de la Ville au respect des règles administratives et légales lors de l'acquisition de biens et services. 	X			



État des recommandations

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Acquisition par bon de commande				
Je recommande au Service des approvisionnements :				
<ul style="list-style-type: none"> de recourir au fichier des fournisseurs lorsqu'il est requis de le faire; 	X			
<ul style="list-style-type: none"> de déterminer l'information nécessaire à la documentation du dossier physique permettant de justifier l'adjudication d'un contrat; 	X			
<ul style="list-style-type: none"> de sensibiliser les gestionnaires de la Ville au fait que toutes les autorisations requises doivent être obtenues avant le début du contrat; 		X		
<ul style="list-style-type: none"> de s'assurer du respect du règlement du comité exécutif relativement à la délégation du pouvoir de dépenser et de contracter. 	X			
Reddition de comptes				
Je recommande au Service des approvisionnements :				
<ul style="list-style-type: none"> de produire dans les délais requis au conseil de ville les documents exigés par l'article 477.3 de la <i>Loi sur les cités et villes</i>; 			X	
<ul style="list-style-type: none"> de fournir au conseil de ville une information exacte en présentant toujours l'intégralité de la facture. 		X		



Source : Bibliothèque et Archives nationales N° 03290

CHAPITRE

9

Charte du comité de vérification

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2007

Charte du comité de vérification

9.1 L'étude de la dernière publication en 2006 de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), *L'intégrité à la une, l'univers à haut risque des comités de vérification*, m'a amené à recommander dans mon rapport annuel pour l'année 2006 d'élargir le rôle du comité de vérification afin de le faire participer davantage à la saine gouvernance de l'Administration de la Ville.

9.2 Au printemps 2008, j'ai déposé auprès du comité de vérification un projet de nouvelle charte inspiré des recommandations de l'ICCA. Ce projet qui porte notamment sur l'intégrité, la transparence et la surveillance diligente est actuellement pendant devant le comité de vérification.

PARTIE VI



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 18552

RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2007



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 30353

CHAPITRE

10

Rapport d'activité du vérificateur général

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2007



Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	177
MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	177
OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	178
MISE EN COMMUN DE L'EXPERTISE DE VÉRIFICATION EN MILIEU MUNICIPAL	178
PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION	179
RESSOURCES HUMAINES	180
FORMATION DU PERSONNEL	181
RAPPORT DES VÉRIFICATEURS EXTERNES	182
ÉTAT DE CRÉDITS ET DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 2007	183

INTRODUCTION

10.1 Parmi les valeurs de gestion que le vérificateur général privilégie, la reddition de comptes revêt une importance de premier plan parce qu'elle lui permet de rendre compte de ses activités et la façon dont il assume les responsabilités qui lui ont été confiées par la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19). Son rapport d'activité fait également état de la vérification de ses comptes par les vérificateurs externes désignés par le conseil municipal comme prescrit à cette même loi.

MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

10.2 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.

10.3 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.

10.4 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

10.5 Afin de s'acquitter de ses responsabilités, le vérificateur général s'est donné les objectifs suivants :

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

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

10.6 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 rejoignant ainsi le gouvernement du Canada et celui des provinces. 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.

10.7 Le vérificateur général de la Ville de Québec juge essentielle une telle association. Elle permet, en effet, de bonifier l'expertise développée en matière de vérification municipale et d'améliorer ainsi la plus-value des résultats de vérification obtenus.



PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION

10.8 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 juillet et se termine en juin de l'année suivante.

10.9 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.

10.10 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.

10.11 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.

10.12 Les travaux de vérification financière ont mené à l'émission de soixante-trois 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 des normes de vérification et de certification.

10.13 La vérification de conformité a porté à la fois sur le taux global de taxation réel de la Ville de Québec et sur celui de l'agglomération incluant la Ville de Québec et les municipalités liées de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures. La ventilation des dépenses mixtes entre ces villes a également fait l'objet d'un rapport de vérification.



10.14 Les travaux de vérification d'optimisation des ressources, publiés dans le présent rapport, ont porté sur le Service de la gestion des immeubles, la gestion du Service de protection contre l'incendie, la gestion d'ExpoCité et celle des bibliothèques. Les résultats des autres travaux de vérification en cours seront publiés dans un prochain rapport qui sera déposé en décembre 2008.

10.15 Pour deux des rapports de vérification d'optimisation des ressources mentionnés précédemment, un suivi des recommandations a été fait à très court terme et est inclus dans les chapitres respectifs.

10.16 Pour deux rapports de vérification qu'il a produits au cours de l'année 2005, un suivi des recommandations a été réalisé auprès des gestionnaires concernés. Une partie distincte dans son rapport annuel fait état de l'application de ces recommandations.

10.17 Le vérificateur général a déposé un projet de nouvelle charte du comité de vérification auprès de ce comité.

RESSOURCES HUMAINES

10.18 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.

10.19 Les ressources permanentes œuvrant au vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- France Duchesneau, CGA, conseillère en vérification;
- Louise E. Ouellet, CGA, conseillère en vérification;
- Charlotte Savard, agente de secrétariat.



10.20 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, SENC;
- Claude Brazeau, consultant;
- Expertise GFB inc.;
- Fasken Martineau DuMoulin, SENCRL, SRL;
- Gilles Gravel, CISA;
- Groupe conseil AON;
- Guy Boulanger & Associés, consultant;
- Hélène Lupien, bibliothécaire professionnelle;
- Jean-Marc Villeneuve, consultant;
- Jean-Noël Thériault, CA, consultant;
- Jean-P. Vézina, consultant;
- Lemieux, Nolet, comptables agréés, SENCRL;
- Malenfant, Dallaire, comptables agréés, SENCRL;
- Mallette, comptables agréés, SENCRL;
- Morin Desrochers Beaulieu, comptables agréés, SENC;
- PricewaterhouseCoopers, comptables agréés, SRL/SENCRL;
- Raymond Chabot Grant Thornton, comptables agréés, SENCRL.

FORMATION DU PERSONNEL

10.21 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, d'un peu plus de 240 heures de formation.

MALLETTE

Malette
SENCRL
Comptables agréés

Bureau 200
3075, chemin des Quatre-Bourgeois
Québec (Québec) G1W 5C4
Téléphone 418 653-4431
Télécopieur 418 656-0800
Courriel info.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 pour l'exercice terminé le 31 décembre 2007, 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 2007 selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.



Malette
SENCRL
Comptables agréés

Québec, Canada
Le 10 juin 2008



ÉTAT DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 2007

	Crédits ajustés	Dépenses	Écart
	\$	\$	\$
<i>Ressources humaines :</i>			
Internes	427 193	416 942	10 251
Externes	<u>696 856</u>	<u>678 592</u>	<u>18 264</u>
	1 124 049	1 095 534	28 515
 <i>Ressources matérielles :</i>			
Dépenses d'opération	<u>18 400</u>	<u>17 395</u>	<u>1 005</u>
 <i>Crédits accordés dans le budget de la Ville et crédits supplémentaires accordés par le conseil municipal</i>	<u>1 142 449</u>	<u>1 112 929</u>	<u>29 520</u>

ANNEXE I



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 07133

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

IV.1. — Vérificateur général

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

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

Art. 107.3. Ne peut agir comme vérificateur général :

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

Divulgateion 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;
- 2° soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107.2.

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



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 :

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

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

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

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

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;
- 2° 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'efficacité;
- 7° la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

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 réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 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 contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

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



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.

Comité de vérification de l'agglomération de Montréal. — Malgré le premier alinéa, dans le cas de l'agglomération de Montréal, le conseil est tenu de créer un tel comité qui doit être composé d'au plus dix membres nommés sur proposition du maire de la municipalité centrale. Parmi les membres du comité, deux doivent être des membres du conseil qui représentent les municipalités reconstituées. Ces deux membres participent aux délibérations et au vote du comité sur toute question liée à une compétence d'agglomération.

Avis et informations du comité. — Outre les autres pouvoirs qui peuvent lui être confiés, le comité créé dans le cas de l'agglomération de Montréal formule au conseil d'agglomération des avis sur les demandes, constatations et recommandations du vérificateur général concernant l'agglomération. Il informe également le vérificateur général des intérêts et préoccupations du conseil d'agglomération sur sa vérification des comptes et affaires de la municipalité centrale. À l'invitation du comité, le vérificateur général ou la personne qu'il désigne peut assister à une séance et participer aux délibérations.

V. — Vérificateur externe

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

Information au ministre. — Le greffier doit, si le vérificateur externe nommé pour un exercice n'est pas celui qui a été en fonction pour l'exercice précédent, indiquer au ministre des Affaires municipales et des Régions 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 et des Régions 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 réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 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 et des Régions 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 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat.

Art. 108.5. Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité :

- 1° un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
- 2° un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;
- 3° l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;
- 4° une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession.

Art. 108.6. Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail.

VII. — Directeur général

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

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

ANNEXE II



Source : Archives de la Ville de Québec, cote N° 16369

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

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 :
 - 1° prend connaissance des objectifs généraux et des grandes orientations du plan de vérification proposé par le vérificateur général pour l'année en cours ainsi que les moyens administratifs qu'il propose pour sa réalisation;
 - 2° prend connaissance des mandats confiés au vérificateur général par le conseil en application de l'article 107.12 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) et les moyens administratifs proposés par le vérificateur général pour leur réalisation;
 - 3° informe le vérificateur général des intérêts et des préoccupations du conseil ou du comité à l'égard de la vérification des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;
 - 4° prend connaissance des rapports du vérificateur général qui lui sont transmis par le conseil;
 - 5° prend connaissance du rapport du vérificateur externe;
 - 6° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés sur les suites données aux demandes, aux constatations et aux recommandations du vérificateur général ou du vérificateur externe;
 - 7° formule au conseil les commentaires et recommandations qu'il considère appropriés pour permettre au vérificateur général d'effectuer une vérification adéquate des comptes et affaires de la Ville et des personnes et organismes sur lesquels il exerce sa compétence;
 - 8° prend connaissance des prévisions budgétaires du vérificateur général et les transmet au directeur général avec ses commentaires et recommandations.
8. Le conseil transmet au comité les rapports transmis par le vérificateur général et le vérificateur externe.
9. Le conseil prend l'avis du comité avant de nommer le vérificateur général, de fixer sa rémunération ainsi que ses conditions de travail, de le destituer, de le suspendre sans traitement ou de modifier sa rémunération. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.



10. Le conseil prend l'avis du comité avant de désigner un vérificateur externe. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.
11. Le conseil prend l'avis du comité avant de se prononcer sur l'opportunité d'accorder des crédits supplémentaires au vérificateur général pour réaliser une enquête ou une opération de vérification exceptionnelle. Le comité doit, dans les 15 jours d'une demande à cet effet, ou de sa propre initiative, formuler ses recommandations au conseil.

SECTION III

RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ DE VÉRIFICATION

12. Le quorum du comité est de trois membres.
13. Afin d'éviter que les activités du comité puissent compromettre le déroulement d'une enquête ou d'un travail de vérification, d'en dévoiler la nature confidentielle ou de constituer une entrave à l'exercice des fonctions du vérificateur général, le comité siège à huis clos. Les membres du comité sont tenus de respecter le caractère confidentiel de leurs discussions et de leurs décisions jusqu'à ce que le conseil en ait été informé.
14. Tous les membres du comité ont voix délibérative et votante. Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents. En cas d'égalité des voix, la voix du président est prépondérante.
15. Les réunions du comité sont convoquées selon les besoins à la demande du conseil de la Ville ou par le président.
16. Le secrétariat du comité est assumé par la personne désignée à cette fin par le greffier.
17. Le comité peut adopter des règles de fonctionnement et de régie interne.
18. Tous les avis ou rapports du comité sont déposés par son président au conseil de la Ville, à la séance qui suit leur adoption.
19. Pendant le mois de septembre de chaque année, le président du comité doit faire rapport au conseil des activités du comité.