



RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE QUÉBEC

AU CONSEIL MUNICIPAL



TOME II

POUR L'EXERCICE FINANCIER TERMINÉ LE

31 DÉCEMBRE 2007



Vérificateur général

Le 15 décembre 2008

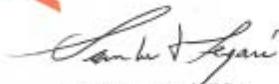
Monsieur Yvon Bussières
Président du conseil municipal
de la Ville de Québec
Hôtel de ville de Québec
2, rue des Jardins, bureau RC13
Québec (Québec) G1R 4S9

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 2, pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2007.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations respectueuses.

Le vérificateur général de la Ville de Québec,



Lambert Legari, FCA

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 deuxième tome 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.

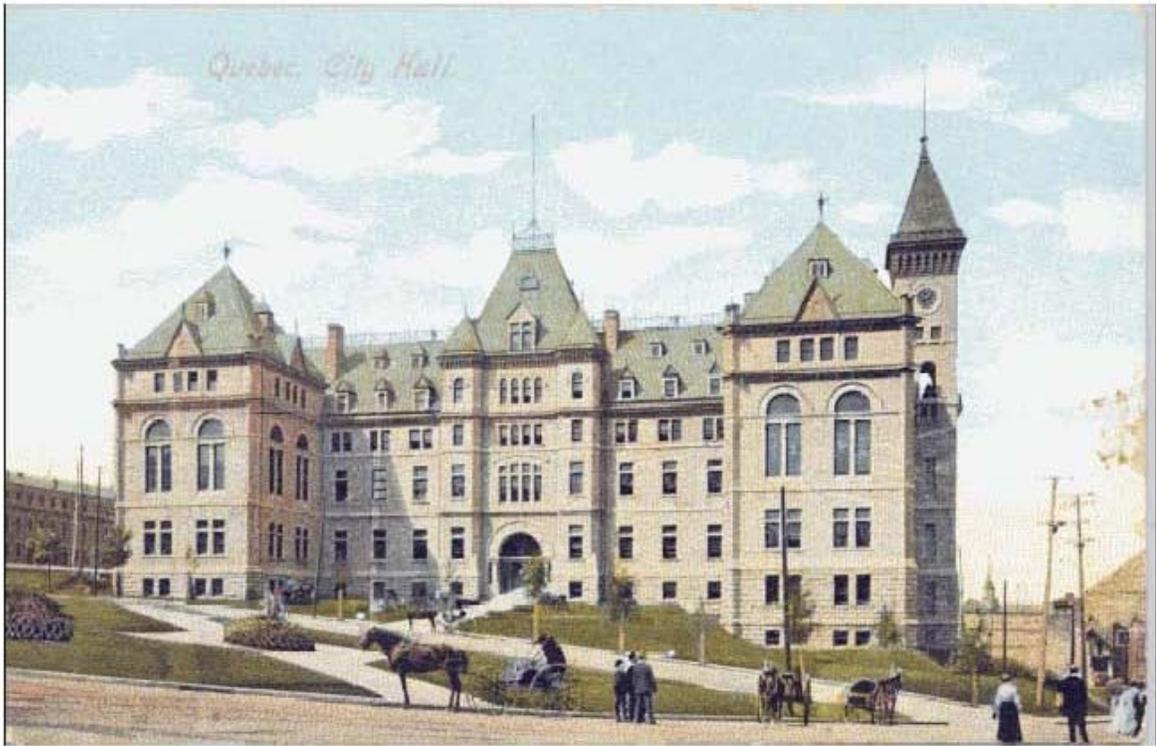
Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires de la Ville et de toute personne morale dont la Ville ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Cette vérification 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 les derniers résultats des mandats de vérification qu'il a réalisés au cours de son cycle de vérification qui prenait fin en juin 2008.

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

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

En annexe, paraissent les dispositions des articles 107.1 et suivants, 108 et suivants de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) 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

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2007

Sommaire du contenu du rapport

Pour le bénéfice du lecteur de mon rapport, 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 le bilan des sept années de mon mandat. J'y présenterai le contexte dans lequel celui-ci s'est inscrit. Je traiterai brièvement de mes réalisations, tels les efforts que j'ai faits pour aider les élues et les élus à participer au contrôle des fonds publics et les recommandations que j'ai formulées dans le cadre de mes vérifications d'optimisation des ressources. Ces dernières ont touché la quasi-totalité des revenus de la Ville et des dépenses de la plupart des services. Elles ont eu un impact significatif sur la qualité de la gestion des fonds et biens publics de la Ville. Je terminerai par quelques sujets qui me préoccupent, car ils revêtent une grande importance pour l'avenir de la gestion de la Ville.

CHAPITRE 1 : PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Les limites inhérentes à la capacité de payer et la nécessité de maintenir un niveau concurrentiel de taxes imposent de minimiser l'effort fiscal des citoyennes et des citoyens. Pour y arriver, les décisions en matière de gestion budgétaire doivent être balisées et ainsi éviter les écueils que peuvent faire ressurgir des décisions prises à la pièce.

Pour apprécier la qualité du processus budgétaire en vigueur à la Ville, j'ai mis en perspective la situation existante avec les saines pratiques préconisées par le « *Government Finance Officers Association* » (GFOA). Le GFOA est l'association professionnelle des gestionnaires financiers des gouvernements des états américains, des provinces canadiennes et des municipalités des deux pays.

Qu'il s'agisse des orientations en matière de gestion budgétaire et financière, de l'encadrement administratif pertinent ou de la confection du budget lui-même, j'ai constaté que d'importantes pièces maîtresses manquent ou ne sont mises à profit que partiellement.

En l'absence de ces pièces maîtresses, la Ville risque notamment :

- la mise en veilleuse des priorités de son plan stratégique;
- l'incohérence de ses budgets avec les orientations;
- que tout devienne prioritaire;
- que les décisions soient arbitraires.



La conclusion d'ensemble qui se dégage de mes observations est à l'effet que le processus budgétaire n'a pas encore atteint le niveau de maturité souhaité pour une ville de l'envergure de Québec.

CHAPITRE 2 : PROCESSUS DE DOTATION

Mes travaux de vérification m'ont permis d'apprécier les améliorations importantes apportées au processus de dotation de personnel depuis les deux dernières années, améliorations qui se sont notamment traduites par une réduction significative du délai de dotation et par une plus grande satisfaction des gestionnaires à l'égard de ce processus.

Deux des fondements importants de ce processus sont le respect des clauses prévues aux conventions collectives de la Ville ainsi qu'une orientation claire qui consiste à favoriser la mobilité du personnel, lui donnant ainsi l'occasion d'avoir un plan de carrière intéressant au sein de la Ville.

Mes analyses m'ont permis de constater que le respect de ces fondements peut aussi comporter des enjeux, le principal étant la capacité à doter les postes des meilleures ressources qui n'est pas optimisée dans tous les cas. Avec le temps, la Ville devrait tendre à rechercher des solutions qui lui permettront de combler ses besoins de main-d'œuvre de façon optimale, tout en respectant les valeurs d'équité, de transparence et d'égalité des chances des activités de dotation.

CHAPITRE 3 : DILIGENCE RAISONNABLE EN SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL

Le mandat que j'ai réalisé sur la santé et sécurité au travail avait comme objectif général de m'assurer que toutes les mesures nécessaires en matière de prévention existent, sont connues, documentées, mises en œuvre et qu'un suivi est exercé afin de réduire les accidents de travail.

En dépit du fait que la Ville dispose de plusieurs moyens en matière de prévention, sa gestion de la prévention en santé et sécurité au travail s'apparente davantage à une approche de type informel et de façon générale, les secteurs vérifiés sont peu ou pas en maîtrise de la gestion des processus établis. L'évaluation méthodique de la gestion des processus de prévention démontre un niveau de planification, de développement, de maîtrise et de contrôle général de l'ordre de 30 %.

Je suis persuadé que la Ville dispose du potentiel pour entreprendre et réussir la mise en place d'un système de gestion de la santé et de la sécurité au travail qui permettra d'assurer la conformité requise aux exigences légales et contribuera significativement à ses stratégies et à ses objectifs d'affaires.



CHAPITRE 4 : PROCESSUS D'ÉMISSION DES PERMIS

Le groupe de travail chargé d'examiner les activités liées à l'émission des permis et de faire des recommandations visant l'amélioration du service à la clientèle a réalisé un travail considérable dans un délai relativement court. Bien que les membres du groupe de travail ait été judicieux, il aurait été avantageux que le Service de l'aménagement du territoire y soit représenté.

Le rapport produit par le groupe de travail n'aborde pas la possibilité que la Ville se dote de processus et de critères qui permettraient de prioriser le traitement de certains dossiers.

La Ville doit composer avec les règlements d'urbanisme des ancienne villes fusionnées dans l'attente de l'adoption d'un nouveau règlement de zonage harmonisé et les 70 personnes dédiées à l'émission des permis sont inégalement réparties entre les arrondissements.

CHAPITRE 5 : FRAIS DE DÉPLACEMENT ET DE REPRÉSENTATION

J'ai examiné les dépenses relatives aux frais de déplacement et de représentation encourus par le personnel de la Ville et les membres du conseil municipal afin de déterminer si celles-ci avaient été effectuées conformément à la réglementation en vigueur. J'ai porté une attention particulière sur les frais de réception encourus pendant la période des fêtes, les espaces de stationnement dont le coût est défrayé par la Ville et les allocations annuelles octroyées au personnel d'encadrement pour compenser l'utilisation de leur automobile.

De façon générale, les dépenses réclamées par le personnel respectent les conditions financières prescrites. Cependant, j'ai constaté un laisser-aller quant aux justifications et preuves documentaires à fournir pour appuyer les réclamations.

Par ailleurs, je considère que les frais de réception auraient avantage à être mieux encadrés afin de guider les gestionnaires dans l'appréciation à apporter sur l'aspect raisonnable de telles dépenses.

Enfin, j'ai constaté que des allocations fixes octroyées au personnel d'encadrement pour l'utilisation de leur automobile personnelle dans le cadre de leur fonction méritent une remise en question tant sur le fond que sur leur gestion courante.

CHAPITRE 6 : GESTION DU PROGRAMME DE LA CARTE D'ACHAT (PCA)

La Ville de Québec a adopté un programme de carte d'achat afin de maximiser le processus d'achat et de paiement relatif aux achats de biens et services de faible valeur. Des mesures de contrôle ont été mises en place afin de bien encadrer les activités du programme. Parmi ces mesures, un examen annuel des activités du PCA doit être effectué par le Service des finances et un rapport annuel doit également être préparé par le Service des approvisionnements.



Un examen des activités du PCA a été effectué par le Service des finances pour les années 2006 et une partie de 2007, mais le suivi des recommandations pour 2007 n'était pas complété en date de mes travaux. Également, le Service des approvisionnements n'a pas produit le rapport annuel prévu des activités du PCA depuis son implantation en 2006.

CHAPITRES 7 ET 8 : SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Mes rapports de 2002 à 2006 contenaient, à l'égard des activités de la Ville, pas moins de 170 recommandations. Mes propres travaux de suivi, dont celui portant sur la gestion des équipements motorisés réalisé en 2008, additionnés de ceux effectués par la Direction générale, démontrent que 74 % de celles-ci furent appliquées ou ont connu des progrès satisfaisants alors que 26 % d'entre elles furent ignorées ou n'ont pas eu de suite satisfaisante.



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	viii
I. OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	15
II. VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES	17
1. Processus budgétaire	19
2. Processus de dotation	59
3. Gestion de la santé et sécurité au travail	81
4. Processus d'émission des permis	147
III. VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ	169
5. Frais de déplacement et de représentation	171
6. Gestion du programme de la carte d'achat (PCA)	183
V. SUIVI DES RECOMMANDATIONS	195
7. Gestion des équipements motorisés	197
8. Suivi effectué par la Direction générale	207
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	221
ANNEXE II Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification	231

PARTIE I



OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

INTRODUCTION

Je termine, le 31 décembre 2008, mon mandat à titre de vérificateur général de la Ville de Québec. Celui-ci m'a été confié par le conseil municipal en février 2002. J'occupais cette même fonction dans l'ancienne Ville de Québec, soit depuis 1996. À la veille de mon départ, il m'apparaît pertinent de dresser le bilan de mon septennat et de laisser en héritage quelques recommandations pour l'avenir.

Avant de présenter quelques statistiques sur mon mandat 2002-2008, je décrirai le contexte dans lequel celui-ci s'est inscrit, montrerai l'évolution de la vérification législative à la Ville de Québec et traiterai de l'importance d'aider le conseil municipal à contrôler les fonds et biens publics. Par la suite, je ferai le bilan des recommandations que j'ai faites à l'issue de vérifications d'optimisation des ressources (VOR) et formulerai mes dernières observations.

CONTEXTE DE MON MANDAT

*...une période
mouvementée et très
fébrile*

Mon mandat a coïncidé avec la fusion de quinze entités, soit la Communauté urbaine de Québec, les treize villes qui la composaient ainsi que la Régie de la Haute Saint-Charles. Ce changement était sans précédent pour la direction et le personnel de la nouvelle Ville. Le défi était de taille puisque les citoyennes et les citoyens s'attendaient à recevoir des services au moins équivalents en quantité et en qualité à ceux dont ils bénéficiaient auparavant. De plus, un débat animé sur la possibilité de défusion s'est enclenché en 2003, au moment où l'organisation était en plein processus d'implantation de la nouvelle Ville. S'ensuivirent, en 2004, des référendums à l'issue desquels deux villes ont décidé de défusionner. Ce fut une période mouvementée et très fébrile.

Au départ, la direction devait faire face à une restructuration profonde et à la confrontation de quinze cultures organisationnelles distinctes. La transition, qui exigeait une adaptation constante de la part du personnel, a été une source d'insécurité chez de nombreuses employées et de nombreux employés, ce qui a nécessité une gestion des ressources humaines particulièrement délicate. Les gestionnaires, quant à eux, ont dû réagir à une multitude de situations problématiques en même temps et prendre une série de décisions en un bref laps de temps, ce qui a ajouté à la difficulté. Qui plus est, malgré l'obligation de produire des résultats à brève échéance, il leur fallait impérieusement réfléchir à long terme, sans quoi la période de transition aurait risqué de se prolonger indûment.



Les observations que j'ai faites dans mes rapports annuels, tout comme mes choix de VOR, ont inévitablement été conditionnés par ce contexte de bouleversement organisationnel. Ainsi, dans mon rapport annuel produit en 2001, j'avais présenté, en m'en tenant à un point de vue strictement administratif, certains éléments essentiels à prendre en compte dans le cadre de la fusion. Je m'inspirais à cet égard de la documentation récente et des meilleures pratiques dans le domaine, mon objectif étant d'informer *a priori* les élues et les élus et les gestionnaires du cadre de référence qui allait me servir à évaluer l'état d'avancement de la fusion. Ce cadre allait également orienter le choix de mes VOR.

En 2007, j'ai constaté que plusieurs problèmes observés en 2004 avaient été corrigés

À deux reprises, j'ai porté un regard critique sur le chemin parcouru en ce qui concerne la fusion. En 2004, j'ai souligné que la planification stratégique réalisée par la Ville était bienvenue, mais que dans la gestion courante, l'intégration de celle-ci dans les opérations tardait à s'implanter. J'ai également constaté que la Ville, au début de la transition, avait consacré des efforts particuliers à la gestion des ressources humaines, par exemple à l'accueil et à l'intégration du personnel, mais que la situation demeurerait précaire sur le plan de la mobilisation et du travail en synergie dans l'offre de service. Finalement, il restait beaucoup à faire pour harmoniser les services et leur tarification. En 2007, j'ai constaté que plusieurs problèmes observés en 2004 avaient été corrigés, mais qu'il y avait encore place à amélioration, notamment pour l'harmonisation des services sur le territoire.

ÉVOLUTION DU RÔLE DE LA VÉRIFICATION LÉGISLATIVE ET DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE LA VILLE DE QUÉBEC

En 2001, lors de la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines du Québec, le législateur a notamment imposé aux villes de 100 000 habitants et plus l'obligation de désigner un vérificateur général. L'objectif visé était de doter le conseil municipal d'un outil permettant de contrôler les revenus de même que l'utilisation des fonds publics et autres biens de la Ville et de ses organismes.



Le vérificateur général relève du conseil et, à ce titre, il est indépendant par rapport à l'Administration. En vertu de son mandat, il doit donner une opinion sur les états financiers de la Ville et de ses organismes ainsi que sur la conformité de la gestion aux décisions du conseil, aux règlements et aux décisions des conseils d'administration des organismes municipaux. De plus, il doit se prononcer sur la qualité de la gestion des fonds et biens publics. Même si le vérificateur général n'a qu'un pouvoir de recommandation, les résultats de ses travaux de vérification d'optimisation des ressources sont généralement pris en compte.

*La fonction du
Vérificateur général
est bien reconnue à
la Ville de Québec*

Le suivi de mes recommandations révèle que la majorité d'entre elles a été mise en application, en partie ou en totalité, et ce, dans les deux années ou moins suivant le dépôt de mes rapports annuels. Ce résultat me permet d'affirmer que la fonction de vérificateur général est bien reconnue à la Ville de Québec et qu'elle jouit d'une crédibilité au sein de l'organisation.

Néanmoins, afin de donner un poids supplémentaire à mes recommandations, j'ai proposé des changements à la charte du comité de vérification de la Ville, lesquelles sont actuellement pendant devant ce dernier. Une de mes propositions vise à inclure dans le mandat du comité la surveillance de la gestion de la Ville. Cela implique que le comité s'assure qu'un plan visant l'utilisation optimale des ressources de la Ville et de ses organismes soit mis en vigueur par l'Administration.

Dans le même ordre d'idées, j'ai proposé que le comité me rencontre systématiquement pour discuter de mes rapports de vérification. J'ai suggéré que le comité demande aux gestionnaires de s'expliquer sur les résultats de mes vérifications et d'en discuter avec eux. Que pensent-ils des recommandations? Ont-ils l'intention de les suivre, et proposent-ils un plan d'action et des échéances pour les rencontrer? J'ai finalement fait d'autres suggestions visant à mettre à jour le mandat du comité de vérification en tenant compte des nouvelles règles de la gouvernance.



LE CONSEIL MUNICIPAL, MON INTERLOCUTEUR DIRECT

Le Vérificateur général, par ses rapports au conseil municipal, fournit une information neutre et objective

Le vérificateur général, par ses rapports au conseil municipal, fournit une information neutre et objective. Il atteste les états financiers de la Ville et de ses entités, vérifie la conformité des décisions à l'environnement légal et réglementaire et, enfin, effectue des VOR pour s'assurer que les fonds de la Ville sont dépensés avec un souci d'efficacité, d'efficacités et d'économie. Il s'acquitte aussi de mandats spéciaux à la demande du conseil.

QUELQUES STATISTIQUES SUR MON MANDAT 2002-2008

Je ne peux prétendre faire un retour sur mon mandat à titre de vérificateur général de la Ville de Québec sans d'abord présenter quelques chiffres faisant état de mes activités.

285 recommandations qui visaient l'amélioration de la gestion de la Ville

De 2002 à 2008, j'ai produit, à l'intention du conseil municipal, six rapports annuels répartis en huit tomes. J'ai réalisé 220 vérifications d'attestation financière et 25 vérifications de conformité. J'ai présenté également les résultats de 30 vérifications d'optimisation des ressources. Ces dernières comptaient 285 recommandations qui visaient l'amélioration de la gestion de la Ville et en concernaient toutes les facettes. De plus, tous les services de la Ville à l'exception du Service des communications ont fait l'objet de mes vérifications. J'ai également réalisé une VOR dans les organismes municipaux suivants : le Réseau de transport de la Capitale (RTC), le Centre local de développement de Québec, ExpoCité et l'Office municipal d'habitation de Québec. Ces dernières comptaient 23 recommandations.

Pour m'assurer que mes recommandations soient prises en considération par les gestionnaires, j'en ai effectué le suivi une année ou deux après ma vérification. Ce laps de temps est nécessaire aux gestionnaires, pour permettre à la gestion d'appliquer mes recommandations. Ainsi, j'ai produit 23 rapports de suivi de mes recommandations. Le résultat global indique que près du trois quart de celles-ci ont été implantées intégralement ou partiellement.



On trouvera dans le tableau ci-dessous des données sur mes différentes activités de vérification présentées en fonction des trois parties composantes du mandat du vérificateur général, soit la vérification financière, celle de conformité et de la vérification d'optimisation des ressources.

Activités de vérification	Quantité
Vérification financière	220
Vérification de conformité	25
Vérification d'optimisation des ressources	30
Mandats spéciaux	5
Recommandations émises	313
Rapports de suivi des recommandations	23

MES PRIORITÉS TOUT AU LONG DE MON MANDAT

Au-delà des objectifs généraux que je me suis donnés, comme celui d'utiliser de façon économique, efficiente et efficace les ressources mises à ma disposition ou de contribuer à l'amélioration de la qualité de la gestion de la Ville par mes VOR, cinq objectifs spécifiques m'ont guidé tout au long de mon mandat.

D'abord, le législateur ayant créé un poste de vérificateur général dans chacune des neuf villes québécoises de 100 000 habitants et plus, j'ai fait preuve de leadership dans la mise sur pied de l'Association des vérificateurs généraux. Je visais notamment par là la mise en commun des expertises. J'ai donc proposé à mes collègues vérificateurs d'entreprendre des mandats de vérification de même nature dans leur ville respective. Ainsi, des vérificateurs généraux ont réalisé une VOR sur la gestion du rôle d'évaluation. Malgré les caractéristiques propres à chacune des villes, l'expérience a donné de bons résultats.



*J'ai toujours voulu
rendre justice au
vérifié*

Ensuite, j'ai toujours voulu rendre justice au vérifié. Je sais que la gestion publique n'est pas facile. Elle comporte des particularités qui la rendent ardue et complexe, même en l'absence de changements organisationnels majeurs comme la fusion en a engendré. À titre de vérificateur général, je me suis attaché à tenir compte des caractéristiques propres à la gestion publique avant de faire des recommandations. J'ai donc privilégié une approche équilibrée dans mes appréciations.

Par ailleurs, j'ai adopté la démarche axée sur l'analyse et l'évaluation des risques pour faciliter les choix de sujets de VOR. Celle-ci cible les secteurs d'activité qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les objectifs stratégiques de la Ville et permet, dans un contexte de ressources limitées, de donner une valeur ajoutée à mes interventions.

Dans mes rapports annuels, j'ai présenté les principes de gestion auxquels j'adhère. Ce faisant, j'ai mis l'accent sur les conditions de succès d'une fusion municipale et sur l'évaluation du chemin parcouru par l'Administration à ce chapitre. J'ai également traité en détail des éléments de succès d'une planification stratégique puisque je crois qu'une telle opération est primordiale pour la Ville. La reddition de comptes au conseil a également été l'un de mes sujets de prédilection dont celle portant sur la situation financière de la Ville. Cette reddition de comptes va de pair avec la production d'information pertinente pour éclairer la prise de décision des élues et des élus du conseil. J'ai insisté à quelques reprises sur l'élaboration de politiques de gestion financière, lesquelles sont essentielles pour encadrer les décisions de l'Administration. En somme, mon objectif était de faire part aux élues et aux élus, et aux gestionnaires des principes de saine gestion des fonds publics.

Enfin, étant donné que mon rapport annuel me permettait de communiquer les résultats de mes travaux de vérification aux élues et aux élus municipaux, j'ai essayé d'en alléger la facture afin d'en faciliter la lecture et la compréhension. Des phrases en exergue, un sommaire de son contenu, une présentation aérée, voilà autant d'outils dont je me suis servi pour rendre sa lecture intéressante.



LES RECOMMANDATIONS ISSUES DE MES VOR

Je suis satisfait des résultats atteints

Je désire conclure mon mandat en soulignant les efforts qu'a déployés l'Administration pour donner suite aux recommandations issues de mes VOR. Même s'il reste du travail à accomplir pour en tirer tous les bénéfices possibles, je suis satisfait des résultats atteints. Je veux également saluer le suivi systématique de mes recommandations par la direction générale auprès des gestionnaires.

J'ai regroupé sous deux thèmes les VOR réalisées durant mon mandat : la gestion des revenus et la gestion des activités.

LA GESTION DES REVENUS

J'ai réalisé des VOR sur chacune des catégories de revenus. Il était important de s'assurer que la Ville perçoive tous ses revenus et qu'elle le fasse avec efficacité. Il en va de l'équité que chacun des contribuables paie sa juste part. Mes recommandations à l'Administration ont été nombreuses. La plupart ont été suivies ou à tout le moins ont fait l'objet de gestes concrets.

Le produit de la fiscalité représente plus de quatre-vingts pour cent des revenus de la Ville. La pièce maîtresse de sa perception est le rôle d'évaluation. L'une des premières responsabilités du Service d'évaluation est de s'assurer que la mise à jour du rôle d'évaluation foncière permet d'y inscrire sans délai les nouvelles propriétés afin que la Ville puisse percevoir les taxes foncières le plus rapidement possible. Outre l'inscription des propriétés, les valeurs que l'on attribue à celles-ci doivent être justes et équitables les unes par rapport aux autres.

La VOR m'a amené à demander notamment que l'on précise les critères de base du mode discrétionnaire d'évaluation, pour plus de cohérence et d'équité. J'ai également recommandé l'instauration de mécanismes permettant de connaître l'état des permis afin d'accélérer l'inscription des nouvelles propriétés au rôle. J'ai aussi fait quelques recommandations portant sur la gestion du Service de l'évaluation, dont celle de se doter d'un tableau de bord de gestion avec des indicateurs. Ces recommandations visaient à contribuer à l'intégrité du système fiscal et à la santé financière de la Ville.



Mes suivis ont permis de diminuer sensiblement le nombre de dossiers évalués sur une base discrétionnaire

Mes suivis révèlent que des améliorations ont été apportées au système d'évaluation. Elles ont permis de diminuer sensiblement le nombre de dossiers évalués sur une base discrétionnaire, ce qui ne peut que rehausser l'équité des évaluations.

J'ai aussi fait d'autres VOR sur la gestion des revenus : l'encadrement des activités relatives aux autres revenus de sources locales et aux transferts, les revenus des arrondissements, du marché public et du marché aux puces et de la cour municipale ainsi que les remboursements à de tiers.

Dans chaque cas, j'ai constaté des lacunes, comme des rôles et responsabilités mal définis dans le cas de la gestion des autres revenus de sources locales ou certains contrôles déficients dans le cas du marché public et des remboursements des tiers ou l'absence de directives précises pour encadrer la gestion des revenus de la cour municipale. En ce qui concerne la gestion des revenus des services de loisirs, j'ai constaté une grande disparité de tarifs et de conditions. D'un arrondissement à l'autre, les non-résidents de la Ville de Québec sont soumis à des tarifs différents pour des activités semblables.

Mes recommandations, dans la plupart des cas, ont été prises en considération par les services concernés. Toutefois, la recommandation portant sur l'harmonisation des tarifs des services des loisirs des arrondissements n'est pas encore implantée.

LA GESTION DES ACTIVITÉS

Depuis plusieurs années, l'Administration de la Ville gère dans un contexte de rareté des ressources. De plus, le gouvernement du Québec a transféré de nouvelles responsabilités aux municipalités sans les assortir de réelles ressources financières supplémentaires. En somme, l'Administration doit faire plus avec moins. Tenant compte de ces circonstances, je me suis efforcé, d'apprécier la qualité de la gestion puis de proposer des pistes pour en augmenter l'efficacité.



J'ai noté un intérêt mitigé à produire une information systématique pour éclairer la prise de décision

À la relecture des observations faites lors de mes vérifications, certaines constantes sont apparues. D'abord, j'ai noté un intérêt mitigé à produire une information systématique pour éclairer la prise de décision. Par exemple, au RTC, j'ai relevé une absence d'information sur les coûts engagés pour assurer l'entretien préventif des autobus et des équipements motorisés. En ce qui concerne la gestion de la pérennité des infrastructures, j'ai remarqué le peu d'information stratégique, opérationnelle et financière produit pour en permettre une gestion éclairée. Comme je l'ai souvent répété, sans information, on ne peut gérer qu'au jugé.

L'harmonisation de l'offre de service est primordiale pour l'équité entre les citoyennes et les citoyens. En effet, tous paient des impôts fonciers et ont droit, par conséquent, à des services équivalents. Même si des mesures tendant à l'harmonisation ont été prises par l'Administration, il n'en demeure pas moins que la Ville ne s'est pas encore donné une politique de services de proximité qui encadrerait l'action des arrondissements, à l'exception de la politique de déneigement. Une telle politique de proximité pourrait définir les services de base à offrir à l'ensemble des citoyennes et des citoyens et préciser les services variables selon les spécificités des arrondissements.

L'harmonisation des façons de faire est, elle aussi, nécessaire, surtout dans le cas de la gestion décentralisée aux arrondissements. Dans deux VOR portant respectivement sur la gestion des travaux publics et la gestion des bibliothèques, j'ai recommandé que l'on harmonise les façons de faire puisque celles-ci induisent des différences dans les services offerts aux citoyennes et aux citoyens.

À TITRE DE DERNIÈRES OBSERVATIONS

Après cette rétrospective succincte, j'aimerais m'attarder à quelques points que je considère comme cruciaux : l'adoption d'une politique de reddition de comptes, la mesure de la performance, l'évaluation systématique de la situation financière et l'adoption de politiques de gestion financière et budgétaire. Ces dossiers ont en commun d'être générateurs d'améliorations et d'être reconnus comme de saines pratiques de gestion.



La reddition de comptes à tous les échelons de la gestion

La gouvernance doit se fonder sur une reddition de comptes adéquate. À quelques reprises, j'ai expressément recommandé que la Ville se dote d'une politique de reddition de comptes, laquelle se fait toujours attendre. La reddition de comptes est une composante essentielle de la transparence.

Une politique de reddition de comptes implique l'obligation de faire la preuve du rendement de ses actions et d'en assumer la responsabilité. Elle implique également la production d'une information pertinente qui soit de qualité et complète. En outre, elle doit se faire à tous les niveaux. Elle est fondamentale pour une bonne gouvernance.

La reddition de comptes contribue à l'amélioration de la gestion

La reddition de comptes contribue à l'amélioration de la gestion. En effet, elle exige d'abord que l'on définisse des orientations et des objectifs et que l'on établisse des plans d'action. Elle exige aussi que l'on clarifie les rôles et les responsabilités de chacun. Elle permet, en fin d'année, de faire le point sur la réalisation des activités prévues, de savoir ce qui a bien ou mal fonctionné, et pourquoi. Ainsi, on peut prendre les mesures nécessaires à la lumière du chemin parcouru et corriger le tir au besoin.

La mesure de la performance

La saine gestion des fonds publics implique une mesure de la performance

La saine gestion des fonds publics implique une mesure de la performance pour rendre compte des résultats. Un bon système de mesure de la performance doit permettre de répondre aux questions suivantes :

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



La Fondation canadienne de la vérification intégrée (FCVI) a élaboré dans « *Ouvrir le dialogue entre l'État et les citoyennes et les citoyens* » des outils permettant aux administrations publiques de produire des rapports de performance rigoureux. Neuf principes y sont énoncés en vue de produire une information ciblée, précise et fiable qui vise notamment à présenter :

- les deux côtés de la médaille et non seulement le côté positif, comme c'est souvent le cas;
- une information comparative pour pouvoir apprécier à sa juste valeur la performance de la Ville.

L'adoption des principes de la FCVI résultera dans une meilleure reddition de comptes.

Évaluation systématique de la situation financière

Il est impérieux que la Ville effectue une reddition de comptes plus complète sur sa situation financière. Celle-ci ne peut se limiter au dépôt du seul Rapport financier. Il faut en plus 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. Je recommande que le conseil demande à l'Administration de produire un tel document. Il s'agit ici de donner de l'information pertinente aux élues et aux élus pour qu'ils puissent apprécier l'état des finances de la Ville et en tenir compte dans leurs décisions.

L'Administration doit utiliser le modèle de reddition de comptes conçu par l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et adapté pour les gouvernements municipaux québécois. Le modèle de l'ICCA met l'accent sur trois aspects primordiaux des finances d'un gouvernement à l'aide de neuf indicateurs permettant de mesurer la viabilité de la Ville, sa souplesse et sa vulnérabilité financière. L'Administration doit également comparer Québec avec d'autres villes.



Adoption de politiques de gestion financière

Adopter des politiques, c'est faire des choix et indiquer à l'Administration ses grandes lignes d'action

L'adoption de politiques de gestion financière et budgétaire par les élu·es et les élus est un geste essentiel pour encadrer les décisions de l'Administration et assurer la saine gestion des fonds publics. D'abord, la préparation d'une politique conduit à des discussions et des échanges de vues entre les élu·es et les élus et l'Administration sur les principaux enjeux des finances, notamment sur le niveau d'endettement, le fardeau fiscal des citoyennes et des citoyens et le niveau de réserves à maintenir pour faire face aux imprévus. Adopter des politiques, c'est faire des choix et indiquer à l'Administration ses grandes lignes d'action. Ces discussions permettent également d'adapter les principes de saine gestion et les meilleures pratiques à la réalité financière et budgétaire de la Ville.

L'absence de politiques de gestion financière et budgétaire n'est pas acceptable, à mon avis, pour une ville de la taille de Québec. Je m'explique difficilement que l'Administration n'ait pas agi à cet égard. Je considère comme essentiel et incontournable que la Ville se donne de telles politiques le plus rapidement possible pour atteindre la qualité de gestion que les citoyennes et les citoyens sont en droit d'attendre.

En terminant, j'aimerais profiter de mon dernier rapport annuel pour remercier tous ceux et celles qui, par la qualité de leur travail, ont rendu possible la réalisation de mon mandat. En effet, mes collaborateurs de tous les jours, le personnel permanent de même que le groupe de consultants ont toujours fait preuve d'un dévouement et d'un sens du devoir qui les honorent.

Je voudrais remercier tout spécialement messieurs Arthur Roberge et Guy Boulanger. Ce dernier est décédé récemment. Ensemble, nous avons contribué de façon significative depuis 1996, à la mise sur pied de la vérification législative municipale au Québec. En outre, la grande compétence de ces deux personnes s'est révélée précieuse pour la qualité des mandats réalisés et des rapports produits au Vérificateur général de la Ville de Québec.

Je m'estime privilégié d'avoir été entouré d'une telle équipe.

J'aimerais également remercier les gestionnaires et la haute direction de la Ville qui ont mis en œuvre la très grande majorité de mes recommandations : cela démontre la confiance qu'ils avaient dans le travail effectué par les ressources du Vérificateur général. Je leur suis reconnaissant d'avoir toujours manifesté un grand respect autant envers l'institution que je représente qu'envers moi-même et mes collaborateurs.



Je ne voudrais pas passer sous silence l'excellente collaboration qu'ont apportée à la réalisation de nos mandats communs mes collègues vérificateurs généraux et vérificatrices générales des autres villes québécoises.

Finalement, je voudrais remercier sincèrement les élues et les élus du conseil de la Ville qui m'ont donné l'occasion de les servir et, à travers eux, de servir les contribuables de la Ville de Québec.

PARTIE II



VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES



CHAPITRE

1

Processus budgétaire

Table des matières

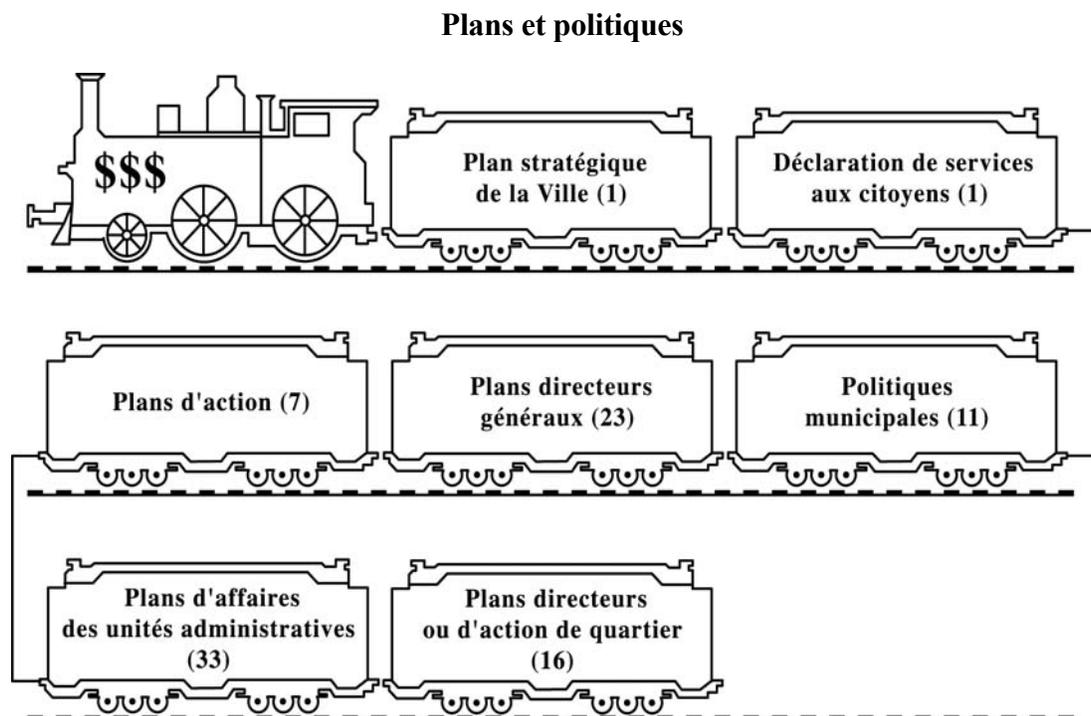
	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	23
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	25
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	26
Sommaire des observations	26
Orientations	29
Intégration des plans	29
Concepts de base	32
Appréciation de la situation et recommandations	33
Encadrement administratif	35
Rôles et responsabilités	35
Politiques budgétaires et financières	36
Organisation	37
Appréciation de la situation et recommandations	38
Confection du budget de fonctionnement	40
Analyses et orientations	40
Documentation	43
Appréciation de la situation et recommandations	45
Confection du budget en immobilisations	47
Analyses et orientations	47
Documentation	50
Appréciation de la situation et recommandations	52
Suivi des résultats	54
Appréciation de situation et recommandations	55
ANNEXE A Sommaire des plans généraux et politiques répertoriés	56
ANNEXE B Calendrier des étapes budgétaires	58

VUE D'ENSEMBLE

1.1 La qualité de la gouvernance repose en grande partie sur la maîtrise de la gestion de la Ville de Québec par les élues et les élus de même que par l'administration en place. Des orientations claires, une allocation judicieuse des ressources financières, une préoccupation constante à l'égard de la performance, des contrôles efficaces et une reddition de comptes pertinente en sont les éléments moteurs. Chaque maillon de cette chaîne qui lie la gestion municipale constitue un défi qui, s'il n'est pas convenablement relevé pour chacun, affaiblira sérieusement l'ensemble.

1.2 L'allocation des ressources est l'élément qui interpelle activement chaque palier de l'administration. En fait, le budget constitue l'expression financière des différentes prises de position de la Ville. Qu'il s'agisse de son plan stratégique, des plans directeurs ou des politiques municipales (ANNEXE A), une locomotive financière est nécessaire pour que l'action suive la réflexion.

GRAPHIQUE 1





1.3 Toutes les réflexions consignées dans les plans généraux et les politiques de la Ville constituent une réponse à la grande question du plan stratégique : « Dans quelle ville voulons-nous vivre? ».

1.4 Pour guider correctement les décideurs à travers le méandre administratif que forment ces documents, une information pertinente et compréhensible doit être produite afin de cerner les priorités dans chaque sphère d'activité et de rencontrer les besoins financiers des unités administratives et des arrondissements qui ont à appliquer les différents plans et politiques. Cette information, appelée à soutenir la préparation des budgets de fonctionnement de même que le programme triennal d'immobilisations (PTI), doit notamment permettre de faire le lien avec les orientations, exposer les hypothèses sur lesquelles s'appuient les propositions budgétaires et dévoiler le contexte financier de la Ville.

1.5 À défaut d'un processus bien défini, l'exercice budgétaire peut mener à un automatisme qui résulterait en une affectation non optimale des ressources disponibles dont la résultante serait strictement d'équilibrer les revenus avec les dépenses une fois l'an, négligeant les intentions préconisées par les documents d'orientations. Une manifestation bien identifiable découlant de l'absence d'un processus bien articulé dans une organisation est l'imposition de coupures paramétriques visant l'ensemble des programmes administrés.

1.6 Dans le contexte des finances publiques, la préparation et l'adoption d'un budget est une période difficile pour les gestionnaires à qui on demande généralement de faire plus avec moins. Des restrictions dans certains programmes ou activités, des réallocations de ressources ou encore une réorganisation administrative sont des éléments auxquels ils sont régulièrement confrontés.

1.7 Au sein de l'organisation municipale, c'est le Service des finances qui est l'animateur du processus autour duquel gravitent les activités budgétaires qui ont cours toute l'année incluant le suivi à exercer. La préparation du budget de fonctionnement et du programme triennal d'immobilisations se concentre cependant entre les mois de mai et de décembre de chaque année (ANNEXE B).



OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

1.8 La planification stratégique d'une organisation est la pierre angulaire du processus budgétaire. La Ville de Québec s'est dotée d'un tel plan qui couvre la période 2004-2008. Ainsi, les besoins, les priorités, les enjeux, les défis et les opportunités ont été établis et des orientations ont été tracées favorisant ainsi la cohérence des plans d'affaires déposés subséquemment par les différentes unités administratives de la Ville.

1.9 J'ai commenté les rapports sur la mise en œuvre du plan stratégique dans la partie I de mon Rapport 2005 au conseil municipal. Outre ce commentaire sur la planification stratégique, j'ai également exprimé dans mes rapports 2005 et 2006 quelques préoccupations à l'égard des documents budgétaires produits par l'Administration.

1.10 La présente vérification touche le processus budgétaire en vigueur à la Ville de Québec et est réalisée 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).

1.11 Mon intervention vise expressément à répondre aux questions suivantes autant en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement que celles en immobilisations :

- Les orientations de la Ville sont-elles prises en compte dans l'établissement des prévisions budgétaires?
- Le cadre de gestion administratif favorise-t-il le déroulement efficace du processus budgétaire?
- Le budget annuel est-il solidement ancré à des analyses? Les documents budgétaires sont-ils complets et compréhensibles?
- L'évolution de la situation financière fait-elle l'objet d'un suivi diligent et l'information rapportée favorise-t-elle les décisions à prendre?



1.12 Outre le Service des finances, les unités administratives suivantes ont été mises à contribution pour bien cerner la situation qui prévaut à la Ville :

- Arrondissement de La Cité;
- Arrondissement des Rivières;
- Arrondissement de Sainte-Foy – Sillery;
- Service de l'aménagement du territoire;
- Service de la gestion des immeubles;
- Service de l'ingénierie;
- Service de la planification et du développement organisationnel;
- Service des travaux publics.

1.13 Mes travaux s'attardent principalement aux activités qui ont prévalu pour la confection du budget de fonctionnement de l'année 2008 et le PTI 2008-2010.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Sommaire des observations

1.14 Pour répondre aux besoins diversifiés et toujours plus nombreux de la population, l'Administration peut demander un plus grand effort fiscal des citoyennes et des citoyens. Les limites inhérentes à cet effort fiscal (capacité de payer, taxes concurrentielles avec d'autres municipalités, etc.) imposent de discriminer les demandes. Cette discrimination exige un processus bien articulé afin de baliser les décisions en matière de gestion budgétaire et ainsi éviter les écueils que peuvent faire ressurgir des décisions prises à la pièce.

1.15 Pour apprécier la qualité du processus budgétaire en vigueur, j'ai mis en perspective la situation existante avec les saines pratiques reconnues dans le domaine. Ces pratiques de gestion ont été principalement puisées à même le cadre préconisé par le « Government Finance Officers Association » (GFOA). Le GFOA est l'association professionnelle des gestionnaires financiers des gouvernements des états américains, des provinces canadiennes et des municipalités des deux pays. Il s'agit d'une association qui consacre l'essentiel de ses efforts à la promotion de principes de gestion financière et budgétaire qui conduisent à un processus budgétaire performant.



Le processus budgétaire en vigueur n'a pas le niveau de maturité souhaité pour une ville de l'envergure de Québec

1.16 Qu'il s'agisse des orientations en matière de gestion budgétaire et financière, de l'encadrement administratif pertinent ou de la confection du budget lui-même, des pièces maîtresses manquent ou ne sont mises à profit que partiellement. La conclusion d'ensemble qui se dégage de mes observations est à l'effet que le processus budgétaire n'a pas encore atteint le niveau de maturité souhaité pour une ville de l'envergure de Québec.

1.17 Le tableau ci-après résume mon appréciation de la situation en regard de chaque pratique de gestion préconisée. Ces pratiques sont regroupées sous les thèmes orientations, encadrement administratif, confection du budget de fonctionnement, confection du budget d'immobilisations et suivi des résultats. Ainsi, pour chaque pratique ou ensemble de pratiques, j'indique si celle-ci est :

Rigoureusement appliquée	
Partiellement implantée ou appliquée	
Absente ou quasi absente	

1.18 Mes observations détaillées touchant chacun des thèmes abordés paraissent dans les sections qui suivent



TABLEAU 1

Appréciation générale du processus budgétaire en vigueur

Pratiques de gestion	Appréciation de la situation		
Orientations			
Les orientations affichées dans le plan stratégique de la Ville et les différents plans directeurs sont actualisées annuellement et intégrées dans les décisions budgétaires.		■	
Les unités administratives de la Ville actualisent et intègrent dans leurs propositions budgétaires les objectifs présentés dans leurs plans d'affaires.		■	
Des principes généraux formels guident la gestion financière et budgétaire.			■
Encadrement administratif			
Les rôles sont définis et les responsabilités sont assumées par chacun des acteurs du processus budgétaire.		■	
Des politiques budgétaires et financières spécifiques, adossées aux concepts de base, sont adoptées et diffusées.		■	■
Une organisation administrative adéquate soutient la gestion financière.		■	
Confection du budget de fonctionnement			
Les prévisions annuelles prennent en compte toutes les informations et analyses touchant les activités importantes.			■
Les documents budgétaires expriment clairement les propositions de l'Administration et permettent de faire des choix éclairés quant à l'allocation des ressources.			■
Confection du budget en immobilisations			
Les prévisions annuelles prennent en compte toutes les informations et analyses touchant les projets importants.		■	
Les documents budgétaires expriment clairement les propositions de l'Administration et permettent de faire des choix éclairés quant à l'allocation des ressources.		■	
Suivi des résultats			
Le suivi exercé des prévisions budgétaires permet aux décideurs d'être au fait de l'évolution de la situation financière au moment opportun.		■	
L'information rapportée aux autorités favorise les décisions à prendre.		■	



Orientations

1.19 Pour orienter l'action, une ville doit concrétiser sa vision et ses réflexions dans des plans et politiques et les maintenir à jour. Les intentions manifestées dans les différents documents produits à cette fin doivent être cohérentes entre elles pour éviter la confusion. Leur incidence budgétaire doit être circonscrite et l'allocation des ressources doit aller dans le sens des plans et politiques.

1.20 Par ailleurs, pour que les décisions budgétaires transcendent la philosophie des dirigeantes et des dirigeants en regard des actions commandées par les plans et politiques, des concepts de base doivent être communiqués dans une politique budgétaire formelle.

Intégration des plans

1.21 La Ville a concrétisé sa vision et ses réflexions dans un plan stratégique et s'est dotée de plans directeurs et de différentes politiques dont plusieurs sont assorties de plans d'action (ANNEXE A). S'ajoutent à ces documents, dont la portée sur la gestion de la Ville est relativement universelle dans leur domaine respectif, des plans directeurs de quartier et des plans d'affaires qui positionnent les unités administratives auprès des différents intervenants dans leur champ d'activité. J'ai dénombré pas moins de quatre-vingt-douze documents en vigueur qui, à différents paliers de gestion et à portée variable, affichent des objectifs et des actions à entreprendre dont plusieurs ont une incidence financière.

Pour que les intentions annoncées se matérialisent, il faut les intégrer dans les décisions budgétaires

1.22 Pour que les intentions et les actions annoncées dans ces documents quittent le domaine des seules bonnes intentions et se matérialisent, il faut les intégrer dans les décisions qui se rattachent aux dépenses de fonctionnement et à celles en immobilisations. Je constate cependant que les documents budgétaires restent discrets sur leur prise en compte lors des nouvelles demandes ou pour la reconduction des budgets, plus particulièrement pour le budget de fonctionnement. Je traite plus précisément de ce sujet dans les sections concernant la confection des budgets.



Plans généraux et politiques

1.23 Cette insuffisance des liens n'est pas étrangère au fait que la grande majorité des plans généraux et des politiques de la Ville n'expose pas les besoins financiers nécessaires à la réalisation des visions ou actions préconisées, ne serait-ce que de façon sommaire. Seulement dix des quarante-et-un plans généraux, politiques et plans d'action examinés abordaient la question financière. La direction de la ville n'a donc pas une idée claire de l'effort financier requis par l'ensemble des intentions manifestées dans tous ces documents d'orientations et plans d'action (et surtout au moment de leur approbation).

1.24 En principe, un certain réalisme financier devrait se dégager de ces documents surtout ceux qui proposent des actions précises dont le coût peut raisonnablement être estimé. Autrement, les plans et politiques risquent de loger à l'enseigne des bonnes intentions ou, pire encore, conduire à des difficultés financières parce que les gestionnaires répondent à des objectifs qui vont au-delà de la demande.

1.25 À mon avis, la mesure financière des intentions ou des actions préconisées dans ces plans et politiques peut se faire au prix d'un effort raisonnable pour la majorité d'entre eux en y attribuant le degré de précision des estimations faites. Quatorze des documents examinés présentent un cadre tellement général qu'il aurait été fort difficile d'y inclure des considérations financières. Par ailleurs, il faut que les estimations présentées dans ces documents alimentent les unités administratives interpellées qui, de leur côté, doivent démontrer systématiquement que ces données ont été prises en compte au moment de la préparation du budget. La démarche préconisée est réalisable. Par exemple, le plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre expose des données financières pertinentes qui se répercutent dans les budgets de certaines unités administratives dont le Service des équipements motorisés.



1.26 Sur un autre aspect, les documents d'orientations peuvent perdre de leur pertinence et même contribuer à leur mise en veilleuse lorsque vient le temps de les considérer au moment de l'élaboration des budgets parce qu'ils n'ont pas été actualisés. J'ai constaté que la mise à jour ou le suivi des différents plans et politiques se fait généralement dans des délais acceptables, en étant mis à niveau en moyenne dix-huit mois après leur élaboration ou leur approbation. Pour un et non le moindre, soit le plan stratégique de la Ville, le suivi tarde quelque peu : le suivi de l'année se terminant en décembre 2006 n'était toujours pas disponible en juin 2008. On risque ainsi de ne pas réaliser les priorités établies.

Plans d'affaires

1.27 En ce qui concerne les plans d'affaires, toutes les unités administratives rencontrées les avaient mis à jour. Toutefois, comme dans le cas des plans généraux et des politiques, le lien entre les actions préconisées dans ces plans, les plans directeurs ou politiques et les demandes budgétaires, surtout pour les dépenses de fonctionnement, est généralement absent ou mal démontré.

1.28 Là encore, même si l'exercice peut paraître ardu ou encore que les gestionnaires considèrent que le budget va de soi, il est nécessaire de faire la démonstration du bien-fondé des besoins.

1.29 Pour un, le Service de l'ingénierie, dans une présentation distincte ultérieure à son budget, fait un lien fort pertinent entre les ressources humaines utilisées et les projets d'immobilisations réalisés en 2007. Ce lien permet de mieux apprécier la hauteur nécessaire de son budget de fonctionnement puisque accolé à l'ampleur des principaux projets mis de l'avant.



Concepts de base

1.30 Pour que les propositions budgétaires soient imprégnées de la philosophie des dirigeantes et des dirigeants, des concepts de base doivent être consignés dans une politique budgétaire formelle. En effet, il est très important d'aller au-delà des chiffres pour savoir si la Ville veut par exemple :

- privilégier le maintien ou l'amélioration de la compétitivité fiscale du secteur non résidentiel;
- réduire son endettement;
- augmenter ou réviser les tarifs des usagères et des usagers;
- augmenter ou réduire ses surplus accumulés ou ses fonds réservés.

1.31 À défaut d'une politique énonçant les concepts de base, le canal utilisé par la Ville pour faire connaître ses intentions sont les documents intitulés « Orientations » où on retrouve les objectifs qu'elle poursuit autant pour le budget de fonctionnement que pour le PTI. Toutefois, on n'y retrace pas de réels concepts qui vont encadrer les propositions budgétaires.

La philosophie de la direction en regard des positions financières à prendre n'est pas connue

1.32 Des concepts de base, qui sont structurants pour une ville et qui exposent la philosophie des dirigeantes et des dirigeants en regard des positions fiscales et financières à prendre, devraient s'articuler autour des notions telles que la prudence, l'équité, la souplesse, la performance et la transparence. De tels concepts favorisent une compréhension commune et surtout une continuité dans le temps pour la préparation du budget.

Prudence	Adoption d'hypothèses conservatrices; Évaluation des risques liés aux hypothèses; Prise en compte de la situation financière.
Équité	Prise en compte de l'incidence des décisions budgétaires sur les différents groupes de la population et sur les générations futures.
Souplesse	Capacité de répondre à la conjoncture.
Performance	Vision pluriannuelle des dépenses; Souci envers l'économie, l'efficacité et l'efficacités; Gestion axée sur les résultats; Retour sur les prévisions et analyse des écarts.
Transparence	Renseignements accessibles dans un format compréhensible.



1.33 L'insuffisance actuelle du balisage par des concepts de base contribue dans une certaine mesure au fait que l'on doit souvent faire un deuxième tour pour obtenir les compressions de dépenses dans les propositions budgétaires des gestionnaires comme nous le verrons dans la section portant sur la confection du budget de fonctionnement.

Appréciation de la situation et recommandations

1.34 Le tableau ci-après résume mon appréciation de la situation prévalant à la Ville en regard des pratiques qui devraient exister. La plupart de ces pratiques sont préconisées par le GFOA.

En l'absence de telles pratiques, la Ville risque notamment :

- la mise en veilleuse des priorités de son plan stratégique;
- l'incohérence de ses budgets avec les orientations;
- que tout soit prioritaire;
- que les décisions soient arbitraires.



TABLEAU 2

Intégration des orientations de la Ville dans les décisions budgétaires

Pratiques de gestion	Appréciation de la situation		
Intégration des orientations stratégiques			
Les suivis annuels du plan stratégique et des plans directeurs permettent de faire le point sur la situation qui prévaut et de recentrer les priorités budgétaires.		■	
Les besoins de la population, le contexte économique, politique et social de même que les défis et opportunités sont révisés annuellement.		■	
Intégration des plans d'affaires			
Le suivi annuel des plans d'affaires des unités administratives permet de faire le point sur la situation qui prévaut et de recentrer les priorités budgétaires.		■	
Les objectifs établis et les actions prévues sont revus systématiquement.	■		
Concepts de base			
Les décisions budgétaires et les politiques de l'Administration s'appuient sur des concepts de base bien définis et divulgués à l'ensemble des gestionnaires.			■

Recommandations

1.35 Je recommande que :

- les références aux différents documents d'orientations soient faites systématiquement pour appuyer les budgets annuels de fonctionnement des unités administratives et le programme triennal d'immobilisations;
- l'adoption et la diffusion de concepts de base sur lesquels les propositions budgétaires et les politiques de l'administration pourront s'appuyer.



Encadrement administratif

1.36 Un appareil administratif efficace favorise la préparation ordonnée d'un budget qui répond à la vision des décideurs. L'efficacité recherchée repose essentiellement sur la définition des rôles de chacun des acteurs du processus budgétaire et la prise en charge des responsabilités qui y sont associées, sur la présence de politiques qui encadrent d'un point de vue financier les décisions administratives et sur le déploiement d'une organisation bien structurée.

Rôles et responsabilités

1.37 La coordination des activités se référant au processus budgétaire est dévolue au Service des finances. Son plan d'affaires fait état de ses principaux mandats qui vont de la réflexion en matière de finances municipales à l'encadrement des activités budgétaires de la Ville :

- assurer une réflexion en matière de fiscalité et de finances municipales dans le but de définir une orientation adaptée aux priorités de la Ville;
- élaborer des politiques, procédures, normes et stratégies en matière de gestion financière et fiscale;
- conseiller et soutenir l'ensemble de l'organisation en matière de planification et de gestion financière, budgétaire et fiscale;
- conseiller et soutenir l'ensemble de l'organisation dans le processus budgétaire (fonctionnement et immobilisations);
- préparer le rapport budgétaire annuel, les projections budgétaires trimestrielles et le suivi du programme triennal d'immobilisations.

1.38 Ainsi, dans le cadre de son mandat, le Service des finances a communiqué en 2007 les objectifs poursuivis par la haute direction, émis des guides et des instructions détaillées aux gestionnaires et il a élaboré un calendrier précis pour la livraison des prévisions budgétaires. Il a également mis en place des mécanismes de consultation et de révision appropriés.

Un processus performant exige la confection de scénarios et des analyses des composantes du budget

1.39 Cependant, à l'égard des gestes plus stratégiques, son intervention se fait plus modeste. À ce chapitre, il ne réalise pas de scénarios documentés de dépenses ou de revenus ni d'analyses documentées en regard des composantes du budget comme on doit en retrouver dans un processus performant. Il est permis de se demander si les projets lancés au début de 2008 visant la transformation de l'organisation de la Ville n'en sont pas une des conséquences.



1.40 En ce qui concerne les autres acteurs dans le processus budgétaire, leurs rôles et responsabilités ne sont pas décrits dans un document précis. Néanmoins, j'ai constaté que chaque acteur rencontré situe bien son action par rapport aux autres intervenants. Il demeure cependant souhaitable de formaliser les rôles de chacun pour éviter que cette compréhension s'effrite avec le temps. Qui plus est, la publication des rôles facilite l'analyse critique du processus, donne une plus grande transparence au processus décisionnel et permet leur révision d'une façon systématique, consciente et éclairée.

Politiques budgétaires et financières

*Absence
presque
complète de
politiques
financières et
budgétaires*

1.41 L'adoption de politiques pour encadrer d'un point de vue financier les décisions administratives à l'égard des domaines fondamentaux qui touchent la gestion financière est un autre ingrédient indispensable à un processus performant. Outre une politique sur la capitalisation et l'amortissement qui mériterait une mise à niveau, je constate toujours l'absence de telles politiques. Je faisais état d'une telle carence dans mon Rapport 2005 au conseil municipal.

1.42 L'importance des politiques pour une saine gestion des fonds publics est reconnue par le GFOA. D'abord, la préparation d'une politique conduit à des discussions portant sur les enjeux stratégiques comme ceux que l'on retrouve dans le plan stratégique. Ces discussions permettent également d'adapter les principes de saine gestion des fonds publics à la réalité et à l'évolution de la Ville.

1.43 Ensuite, les principes directeurs qui découleront de ces discussions vont constituer un guide pour encadrer les décisions opérationnelles et stratégiques. Ces principes vont permettre de déterminer les actions acceptables et inacceptables. Ce cadre assure aussi une cohérence dans la gestion et un contrôle de la qualité. Finalement, les principes définissent les normes à partir desquelles la performance de la Ville peut être jugée.



1.44 À titre indicatif, les thèmes suivants pourraient être traités par de telles politiques :

- traitement des revenus non récurrents;
- diversification des sources de revenus;
- constitution de réserves pour urgences et événements imprévus;
- utilisation des surplus accumulés;
- gestion des dépenses de fonctionnement;
- gestion des dépenses d'immobilisations et leur mode de financement;
- gestion de l'actif;
- gestion de la dette.

Organisation

1.45 La diffusion des politiques et pratiques de gestion des ressources, la coordination des activités liées au processus budgétaire, la mise en place de systèmes d'information adéquats et le développement d'indicateurs de performance pertinents dont l'étalonnage représentent des composantes sur lesquelles une organisation efficace doit tabler.

1.46 D'abord les notes positives : d'une part, la majorité des politiques administratives existantes sont disponibles sur le site intranet et, pour certaines d'entre elles, sont présentées sur le site Internet de la Ville. D'autre part, les activités intervenues en 2007, autant pour le budget de fonctionnement que pour le PTI, ont été menées et coordonnées à la satisfaction des unités administratives rencontrées. Enfin, un cadre d'évaluation des activités a été développé.

1.47 Les points à améliorer : l'information de gestion, bien que disponible pour le suivi budgétaire, demeure peu conviviale. Certains gestionnaires s'envoient à leur « spécialiste maison » pour obtenir les données recherchées ou encore ils développent des outils parallèlement au système officiel qui est davantage conçu pour les besoins comptables. Également, les indicateurs de performance qui en sont à leurs premiers balbutiements à l'intérieur des frontières des arrondissements restent à peaufiner.



Appréciation de la situation et recommandations

1.48 Le tableau ci-après résume mon appréciation de la situation prévalant à la Ville en regard de son encadrement administratif du processus budgétaire.

1.49 Ces pratiques, reconnues par le GFOA, favorisent la proposition de budgets qui répondent à la vision des décideurs, et ce, dans un cadre adéquatement coordonné.



TABLEAU 3

Encadrement administratif du processus budgétaire

Pratiques de gestion	Appréciation de la situation		
Rôles et responsabilités			
Les rôles et responsabilités des principaux acteurs sont définis : <ul style="list-style-type: none"> • comité exécutif; • comité du budget; • Service des finances; • unités administratives concernées. 			
Le leadership à assumer transparaît dans les interventions clés exigées d'un processus performant, et ce, autant pour les dépenses de fonctionnement que pour celles en immobilisations.			
Politiques budgétaires et financières			
Des politiques budgétaires et financières sont adoptées pour encadrer d'un point de vue financier les décisions administratives à l'égard des domaines fondamentaux qui touchent la gestion financière.			
Organisation			
Une organisation efficace est déployée : <ul style="list-style-type: none"> • diffusion des politiques et pratiques de gestion des ressources; • coordination des activités liées au processus budgétaire; • mise en place de systèmes d'information; • développement d'indicateurs de performance pertinents dont l'étalonnage. 			
Un cadre d'évaluation est développé et appliqué tant pour les nouveaux programmes et politiques que pour ceux existants.			



Recommandations

1.50 Je recommande :

- la définition des rôles et des responsabilités de chacun des acteurs concernés dans le processus budgétaire dans un document précis;
- l'adoption de politiques financières pour encadrer les décisions en la matière;
- le développement d'un système d'information plus convivial pour les gestionnaires;
- la poursuite des efforts pour développer des indicateurs de performance pertinents.

Confection du budget de fonctionnement

1.51 Les prévisions annuelles relatives aux dépenses de fonctionnement doivent prendre en compte toutes les informations, analyses et scénarios touchant les activités importantes de la Ville. Les documents qui découlent de l'exercice budgétaire doivent exprimer clairement les propositions de l'Administration et permettre aux élues, aux élus de faire des choix éclairés quant à l'allocation des ressources.

Analyses et orientations

1.52 Le coup d'envoi de la confection du budget de fonctionnement de la Ville se concrétise dans deux documents de base émis généralement en mai et juin de chaque année : les orientations et les instructions aux gestionnaires.

1.53 Le document d'orientations pour le budget de l'année 2008 présente dans une première partie les grands objectifs liés aux dépenses (réduction du nombre d'employées ou d'employés équivalents à temps complet, augmentation des immobilisations payées comptant, augmentation de la contribution financière au transport collectif...), la tendance des revenus (croissance économique, hausse envisagée des taxes et des droits...) de même que les conditions pour le maintien de l'équilibre budgétaire. Dans une deuxième partie, on y découvre l'évolution des immobilisations payées comptant et du service de la dette de même que les prévisions des revenus et des dépenses pour les trois prochaines années. Ce document est entériné par le comité du budget et le comité exécutif.



Les hypothèses de base et un diagnostic financier sont nécessaires pour bien évaluer le budget

1.54 On remarque toutefois l'absence d'analyses traitant des alternatives à considérer pour la réalisation des opérations importantes et l'absence de scénarios de dépenses à envisager. Outre la compression budgétaire uniforme, on n'expose pas les hypothèses à la base du budget ni les explications qui permettraient d'en saisir les tenants et les aboutissants. On ne retrouve pas non plus de présentation ou de liens avec la situation financière qui prévaut ou le diagnostic financier de la Ville. Les marges de manœuvre, ou leur absence le cas échéant, ne sont pas révélées non plus.

1.55 Il s'agit pourtant là d'informations nécessaires pour bien comprendre la situation financière de la Ville et pour permettre au comité exécutif et au conseil municipal de prendre des décisions mieux éclairées.

1.56 Une fois approuvées, ces orientations sont transposées dans un document destiné aux gestionnaires intitulé « Instructions et directives ». Ces instructions reprennent l'essentiel des éléments de la première partie des orientations. Également, en plus des précisions techniques et d'un échéancier, on invite les unités administratives à étayer leurs nouvelles demandes et à exercer une compression de 2,5 % de l'enveloppe budgétaire proposée.

1.57 Ces instructions annuelles émises aux gestionnaires par le Service des finances demeurent généralement vagues, sauf la compression uniforme de 2,5 %. Par exemple : « *Au cours des dernières années (combien d'années?); la masse salariale s'est accrue substantiellement (combien %?); alors que le service de la dette diminuait (combien %?); les autres dépenses demeuraient relativement stables (?)* ». Dans cet exemple, on se serait attendu à des affirmations mieux appuyées.

1.58 Les nouvelles demandes et les compressions de dépenses - qui ne réfèrent que très rarement aux documents d'orientations tels le plan stratégique, les plans directeurs et les politiques - ont fait l'objet d'une imposante documentation qui résulte des discussions entre les unités administratives, les services centraux et le comité du budget. Les compressions de dépenses proviennent principalement de la coupure paramétrique de 2,5 % et les nouvelles demandes doivent correspondre à de nouveaux besoins.



*Curieusement
les
gestionnaires
minimisent les
compressions
budgétaires et
gonflent les
nouvelles
demandes*

1.59 J'ai constaté d'importantes variations entre les premières données soumises par les gestionnaires et le budget accepté finalement. Curieusement, les compressions sont largement sous-estimées par les gestionnaires - celles adoptées sont plus du double que celles originalement proposées - alors que les nouvelles demandes dépassent invariablement celles finalement adoptées (entre 15 et 71 pour cent). Ce n'est sûrement pas là la manifestation d'un processus performant. Des orientations trop générales, le défaut de politiques financières, l'approche de la compression uniforme et l'absence généralisée des références aux plans et politiques alimentent certainement les tendances que j'ai constatées.

TABLEAU 4

Compressions et nouvelles demandes, originales et approuvées (000 \$)

	Année 2007		Année 2008	
	Compressions	Nouvelles demandes	Compressions	Nouvelles demandes
Propositions originales des unités administratives	7 785	47 551	8 865	46 109
Propositions adoptées	18 857	33 947	13 403	39 195
Variation entre les propositions adoptées et les propositions originales des unités administratives	+242 %	-71 %	+51 %	-15 %
Estimation selon le document d'orientations	nd	nd	16 485	14 017
Variation entre les estimations paraissant au document d'orientations et les propositions adoptées	nd	nd	-19 %	+180 %



1.60 Par ailleurs, la documentation disponible ne m'a pas permis de comprendre la vision financière pluriannuelle de la Ville, même si les orientations font état de prévisions des dépenses et des revenus pour les trois prochaines années. Celle-ci devrait se matérialiser dans un plan budgétaire qui devrait comprendre :

- un résumé des orientations stratégiques;
- un condensé des politiques budgétaires et financières;
- les concepts de base qui régissent la gestion financière;
- un exposé des hypothèses qui ont servi à l'établissement du plan;
- le bien-fondé des réserves constituées ou à constituer;
- une analyse prospective des revenus et des dépenses de fonctionnement de même que leur évolution historique;
- une évaluation des risques liés aux prévisions et hypothèses sous-jacentes;
- des scénarios pour la livraison des produits et services;
- des scénarios selon les changements dans les sources de revenus;
- une description des effets voulus du plan sur l'organisation municipale;
- l'identification des marges de manœuvre ou de leur absence;
- une comparaison avec d'autres municipalités.

Documentation

1.61 La documentation relative au budget de fonctionnement 2008 se compose de cinq cahiers qui totalisent plus de mille six cents pages :

- Nouvelles demandes et compressions – Sommaire.
- Nouvelles demandes et compressions – Services centraux.
- Nouvelles demandes et compressions – Arrondissements.
- Annexes (Évolution des dépenses, de la dette, de l'effectif...).
- Budget par unité administrative.

1.62 Les trois premiers cahiers expliquent essentiellement les compressions demandées par la direction et les nouvelles demandes devant reposer sur de nouveaux besoins.



1.63 Dans le cahier 4 intitulé *Annexes* on retrace plusieurs informations d'intérêt dont les points saillants du budget et l'évolution historique des dépenses par grandes catégories (masse salariale, service de la dette et autres dépenses de fonctionnement). Le poids relatif des grandes catégories de dépenses l'une par rapport à l'autre est présentée. Enfin, les principales hausses budgétaires de l'année, l'évolution de l'effectif et les montants à pourvoir pour les régimes de retraite sont expressément soulignés. En ce qui concerne les revenus, les principales variations sont exposées et ils sont présentés en comparaison avec l'année précédente. La tarification pour les matières résiduelles, celle pour l'aqueduc et les égouts de même que la variation de la taxe foncière par ancienne ville sont également abordées.

1.64 Le cahier 5, quant à lui, présente le budget détaillé par unité administrative. La nomenclature des dépenses épouse la codification comptable. Cette présentation, utile pour des fins administratives, est peu conviviale pour les élues et les élus et ne favorise pas non plus la compréhension par les contribuables.

1.65 L'intranet de la Ville, accessible aux gestionnaires et aux employés et aux employés, ne présente pas d'information particulière sur le budget de l'année 2008. Par contre, le site Internet, en plus d'afficher quelques données factuelles comme la variation des taxes résidentielles et les principales augmentations des revenus et des dépenses, fournit des détails sur la nature des revenus et les grandes catégories de dépenses de même que les taux de taxation par secteur.

*La
documentation
budgétaire
alimente
pauvrement les
décideurs*

1.66 La documentation budgétaire présentée aux membres du comité exécutif et au conseil municipal fournit bien peu d'analyses pour décider de l'allocation des ressources. Bref, cette information est :

- sans message articulé sur les enjeux et les priorités de l'année à venir;
- sans vision globale commentée du budget de la Ville;
- sans objectifs d'ensemble pour le budget;
- quantitative, volumineuse et peu conviviale;
- axée sur les exigences comptables avec de nombreux tableaux sans analyses et commentaires;
- peu convaincante quant aux liens avec les différents documents d'orientations.



1.67 Le GFOA préconise qu'un document complet, accessible aux différentes catégories d'utilisatrices et d'utilisateurs soit disponible. Ce document devrait contenir les principaux éléments suivants pour bien comprendre le budget annuel des dépenses de fonctionnement d'une ville :

- un exposé général indiquant les priorités et les faits saillants de l'année;
- une définition succincte des opérations;
- une présentation des hypothèses qui ont servi à établir les prévisions;
- une description des objectifs budgétaires de l'année;
- les principaux éléments considérés dans la prise de décision budgétaire;
- les prévisions détaillées des revenus et des dépenses de fonctionnement;
- les changements importants par rapport à l'année précédente;
- des explications sur les bases et pratiques comptables et l'incidence des modifications apportées s'il y a lieu;
- les données historiques pertinentes pour permettre la comparaison;
- un budget synthèse.

Appréciation de la situation et recommandations

1.68 Le tableau ci-après résume mon appréciation de la situation prévalant à la Ville en regard des saines pratiques relatives à la préparation du budget de fonctionnement.



TABLEAU 5

Confection du budget de fonctionnement

Pratiques de gestion	Appréciation de la situation		
Analyses et orientations			
Les différentes alternatives à considérer dans la composition du budget reposent sur des analyses et des réflexions pertinentes.			
Les bases budgétaires suscitent l'innovation et une attitude proactive des gestionnaires.			
L'incidence budgétaire des actions prévues au plan stratégique de la Ville et au plan d'affaires de chaque unité administrative est reconnue et prise en compte.			
Les politiques budgétaires et financières adoptées sont rigoureusement appliquées.			
Documentation			
La structure de l'information permet de faire le lien avec : <ul style="list-style-type: none"> • les orientations stratégiques et les plans d'affaires; • les services dispensés et les résultats obtenus. 			
Une vision financière pluriannuelle, à caractère stratégique, se matérialise dans un plan budgétaire.			
Un document complet présentant les enjeux et les objectifs budgétaires de même que les liens avec les différents documents d'orientations est accessible aux utilisatrices et aux utilisateurs.			
Les documents budgétaires sont compréhensibles.			



Recommandations

1.69 Pour soutenir les prévisions annuelles et améliorer la documentation pertinente, je recommande :

- la réalisation d'analyses traitant des alternatives à considérer pour la réalisation des opérations importantes;
- la présentation de scénarios de dépenses;
- la divulgation des hypothèses à la base du budget;
- la démonstration des liens entre le budget, les documents d'orientations et le diagnostic financier de la Ville;
- de matérialiser dans un plan budgétaire la vision financière pluriannuelle de la Ville.

Confection du budget en immobilisations

1.70 La prévision des dépenses en immobilisations doit s'appuyer sur les informations et analyses touchant les infrastructures et les immobilisations, qu'il s'agisse de réfection ou de développement. Les documents budgétaires qui en découlent doivent exprimer clairement les propositions de l'Administration et permettre aux élues et aux élus de faire des choix éclairés quant à l'allocation des ressources disponibles.

Analyses et orientations

1.71 Les objectifs que la direction poursuit, soit assurer la pérennité des immobilisations, compléter les grands chantiers commencés et initier de nouveaux projets d'immobilisations qui correspondent aux priorités identifiées dans les différents plans directeurs, sont exprimés dans un document intitulé « *Orientations* ».

1.72 On communique également dans le même document les critères généraux de sélection des projets, le cadre financier et le niveau d'investissement nécessaire pour les infrastructures, les immeubles, les équipements motorisés et les technologies de l'information. Quelques tableaux touchant la dette et le service de la dette (hypothèses d'emprunts, projection pour les cinq prochaines années, évolution de la dette depuis 2001 et ratios pertinents) viennent compléter l'information fournie.

1.73 Les grands objectifs poursuivis, le cadre financier et les enveloppes budgétaires prévues par service sont transposés dans des instructions et directives aux gestionnaires. On y retrouve aussi les détails sur la façon de compléter les formulaires requis.



Analyses

Quelques unités administratives disposent de données permettant de bien déterminer les besoins en matière d'immobilisation

1.74 Les services centraux plus particulièrement les services de l'Ingénierie, de la Gestion des immeubles et de la Gestion des équipements motorisés contribuent largement à la confection du PTI. Ces services disposent de données sur l'état des équipements et infrastructures qui me paraissent suffisamment complètes pour bien déterminer l'étendue et les priorités à accorder aux travaux de réfection et aux acquisitions en fonction de leur vie utile. Incidemment, les priorités d'intervention sont établies en relation avec les services utilisateurs. J'ai constaté que les projets identifiés prioritaires et urgents sont plus nombreux qu'il n'est possible d'en réaliser.

1.75 Malheureusement, les conséquences pratiques pouvant découler d'une décision autre que celle proposée à la suite des analyses des services centraux (entretien plus onéreux, qualité des services, sécurité, etc.) ne sont pas étayées. Il n'y a pas non plus de scénarios de réalisation (quand et comment) qui sont soumis. Une telle information pourrait influencer la prise de décision.

Estimation du coût des projets

1.76 Par ailleurs, les coûts divulgués au PTI souffrent d'un manque de crédibilité. D'abord, on observe de fortes variations entre les prévisions pour une même année selon la période couverte par le PTI. Par exemple, les prévisions pour l'année 2007 ont augmenté de 58,5 % en trois ans passant de 232 millions selon le PTI 2005-2007 à 367,7 millions selon le PTI 2007-2009. Il faut donc convenir que la troisième année paraissant à un PTI donné fournit une estimation très peu précise du coût des projets à réaliser. On serait porté à penser que le PTI s'approche davantage d'un budget annuel que d'un budget sur trois ans.

TABLEAU 6

Variation de la prévision d'une année selon les PTI (millions \$)

Prévision pour l'année	Au PTI 2005-2007	Au PTI 2006-2008	Au PTI 2007-2009	Au PTI** 2008-2010
2007	232,0	290,8	367,7	
2008		305,1	343,5	441,2

** Excluant le Réseau du transport de la Capitale (RTC) aux fins de comparaison



1.77 Dans un deuxième temps, les estimations pour la première année d'un PTI donné sont elles-mêmes plus ou moins précises. Ainsi, à partir du niveau de précision de l'estimation faite par les gestionnaires du coût de chaque projet - une nouveauté en 2008 - on peut établir que le total de 441,2 millions de coûts prévus pour les projets identifiés à l'année 2008, pourrait varier de 115 millions, soit plus de 25 %. Cette élasticité des prévisions origine principalement du degré d'avancement des projets présentés : la première année d'un PTI renferme plusieurs projets dont les analyses techniques, qui permettraient de mieux circonscrire les coûts, ne sont pas encore réalisées.

1.78 Enfin, l'évolution des dépenses liées aux règlements d'emprunt adoptés de 2002 à 2007 montre que les montants prévus dans une année donnée sont loin d'être déboursés dans cette même année. Ainsi, pour l'ensemble des projets prévus aux différents PTI depuis 2002 qui totalisait 1,4 milliard, les déboursés effectués et les engagements se chiffraient à un milliard, soit 71,4 %.

1.79 On peut également observer la même tendance en considérant les règlements adoptés dans une année en parallèle avec les déboursés et engagements concernant ces mêmes règlements. On constate un pourcentage de réalisation beaucoup plus faible pour les années 2006 et 2007, confirmant ainsi la tendance que la réalisation des projets est décalée dans le temps.

TABLEAU 7

Évolution des dépenses liées aux règlements d'emprunt

Année d'adoption	Règlements adoptés * (millions \$)	Réel et engagement (millions \$)	Pourcentage réalisé %
2002	218,8	208,7	95,3
2003	132,6	124,1	93,6
2004	127,4	111,5	87,5
2005	296,4	253,0	85,3
2006	296,3	200,0	65,5
2007	330,4	103,2	31,3

* Les règlements adoptés dans une année peuvent concerner des projets des PTI antérieurs.



*Il est fort ardu
de bien situer
l'évolution des
prévisions et la
réalité des
investissements*

1.80 Avec toutes ces imprécisions, le décalage dans le temps de la réalisation des projets et les données disséminées dans les différents tableaux fournis, il est fort ardu d'établir un bilan de la situation. Bref, beaucoup de données mais peu d'informations et d'analyses pour bien situer l'évolution des prévisions et la réalité des investissements.

Liens avec les plans et politiques

1.81 Depuis quelques années, le PTI présente des liens avec la planification stratégique de la Ville et différentes politiques ou plans directeurs. Ce lien demeure toutefois incomplet. Sur les deux cent quatre-vingt-neuf projets qui composent le PTI 2008-2010, plus de la moitié ne présentait aucune référence à un document d'orientations. Pour les autres, ils affichent une ou plusieurs références à différents plans. Nous avons noté que le plan stratégique de la Ville revenait dans la grande majorité des cas et que très peu de projets mentionnaient des plans spécifiques d'action.

TABLEAU 8

Référence des projets aux documents d'orientations

Documents de référence	Nombre de références
Plan stratégique	137
Plan directeur général	46
Politique générale de la Ville	18
Plan d'action	1
Plan de quartier	11
Plan d'affaires	0

Documentation

1.82 Le PTI 2008-2010 se compose de quatre cahiers qui totalisent plus de six cent pages. On y retrouve :

- un sommaire;
- des fiches détaillées;
- une analyse relative à l'entretien et à la réfection des infrastructures;
- des annexes.



1.83 Le premier cahier présente le sommaire des prévisions par unité administrative pour chacune des années 2008, 2009 et 2010, le mode de financement et les secteurs de la ville où les interventions sont prévues pour l'année 2008.

1.84 Le deuxième cahier détaille les prévisions en identifiant pour chaque projet sous la responsabilité des unités administratives :

- la nature du projet et la justification du projet;
- le coût pour chacune des années;
- la ventilation du coût entre la ville et l'agglomération;
- le montage financier;
- l'impact sur le budget de fonctionnement.

Un assemblage de données est nécessaire pour connaître le coût d'un projet dans son ensemble

1.85 De la façon dont est présentée l'information, soit par unité administrative, il n'est pas possible de connaître le coût d'un projet dans son ensemble. Il suffit d'essayer de connaître le coût de la restauration de la rue Cartier où l'infrastructure a complètement été renouvelée (aqueduc, égouts, chaussée...) et a exigé l'intervention de plusieurs unités administratives. Comme les coûts sont répartis entre les services administratifs, il faut assembler les pièces du casse-tête pour arriver à connaître le budget total et par la suite les coûts totaux d'un projet. Ce qui n'est pas pratique du tout.

1.86 Le troisième cahier montre l'évolution des coûts d'entretien et de réfection par catégorie et par unité administrative, et ce, depuis 2002. On y répartit les coûts de réfection pour chacune des années entre les immeubles, le réseau d'infrastructures, les véhicules et l'informatique.

1.87 Enfin, le dernier cahier intitulé *Annexes* expose de nombreuses données sur le financement des investissements et l'évolution de la dépense en regard des règlements d'emprunt. On y présente aussi les hypothèses d'emprunt et une projection du service de la dette de même que certains ratios en relation avec la dette. Les différents tableaux inclus dans ce document soulèvent de nombreuses interrogations quant à leur portée et la conclusion qu'il faut en tirer.



1.88 Dans l'ensemble, les documents budgétaires présentent des informations précises et détaillées en regard des projets envisagés par la Ville. Toutefois, une synthèse et une analyse des différents tableaux devraient faire partie de la documentation transmise aux décideurs pour éviter les recherches et les croisements fastidieux. Également, considérant qu'il y a différentes versions d'un document dans le déroulement du processus, il serait éminemment souhaitable que tous les documents adoptés par les autorités, en portent la mention expresse pour éviter toute confusion.

1.89 Le GFOA préconise qu'un document complet et accessible aux différentes catégories d'utilisatrices et d'utilisateurs soit présenté. Ce document devrait contenir au minimum :

- un exposé général indiquant les priorités et les faits saillants de l'année;
- une définition succincte des immobilisations détenues;
- la politique de capitalisation;
- la justification des projets;
- une description des investissements non récurrents à faire dans l'année;
- le lien avec les orientations stratégiques et les plans d'affaires;
- l'incidence sur les dépenses de fonctionnement et les coûts récurrents occasionnés;
- les prévisions détaillées des dépenses en immobilisations et leur mode de financement;
- des explications sur les bases et pratiques comptables et l'incidence des changements s'il y a lieu.

Appréciation de la situation et recommandations

1.90 Le tableau ci-après résume mon appréciation de la situation prévalant à la Ville en regard des saines pratiques préconisées par le GFOA relativement à la confection d'un budget en immobilisations.



TABLEAU 9

Confection du PTI

Pratiques de gestion	Appréciation de la situation		
Analyses et orientations			
Les différentes alternatives à considérer dans la composition du budget reposent sur des analyses et des réflexions pertinentes.			
L'incidence budgétaire des actions prévues au plan stratégique de la Ville et au plan d'affaires de chaque unité administrative est reconnue et prise en compte.			
Les politiques budgétaires et financières adoptées doivent être rigoureusement appliquées.			
Documentation			
La structure et l'organisation de l'information permet de faire le lien avec les orientations stratégiques et les plans d'affaires.			
Une vision financière pluriannuelle, à caractère stratégique, se matérialise dans un plan budgétaire.			
Un document complet présentant notamment les enjeux et les objectifs budgétaires de même que les liens avec les différents documents de planification est accessible aux utilisatrices et utilisateurs.			
Les documents budgétaires sont compréhensibles.			

Recommandations

1.91 Pour soutenir les prévisions des dépenses en immobilisations et améliorer la documentation pertinente, je recommande que :

- des analyses à partir des données présentées dans les différents tableaux fassent partie de la documentation transmise aux décideurs;
- le résultat de ces analyses soit consigné dans des documents synthèses, compréhensibles par les différentes catégories d'utilisatrices et d'utilisateurs.



Suivi des résultats

1.92 Le suivi exercé sur les prévisions budgétaires et la nature de l'information rapportée doivent permettre aux décideurs d'être au fait de l'évolution de la situation financière au moment opportun et de favoriser les décisions à prendre le cas échéant.

1.93 Pour les dépenses de fonctionnement, l'information montrant la situation des dépenses et des engagements est accessible à tous les jours par les gestionnaires. Toutefois, les outils actuels sont peu conviviaux et leur exploitation exige l'intervention d'une personne qui connaît bien le système pour obtenir l'information désirée. C'est d'ailleurs pourquoi certaines unités administratives se sont dotées d'outils maison pour bien suivre le déroulement de leurs dépenses.

1.94 Chaque unité administrative est tenue de présenter aux autorités des explications quant aux écarts entre les dépenses réelles et le budget octroyé. Les virements de crédits sont convenablement appuyés et dûment autorisés. Ils sont bien contrôlés, autant au niveau central qu'au niveau des unités administratives. Le suivi des dépenses et les virements de crédits sont présentés aux élues et aux élus deux fois par année selon les exigences de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19).

1.95 Pour les dépenses en immobilisations, comme nous l'avons vu précédemment, le suivi des déboursements réels concernant les projets par rapport aux prévisions pour chacune des années antérieures demande un effort considérable. On ne connaît pas le degré de réalisation des projets dont les coûts sont parfois fragmentés entre les unités administratives et sur plusieurs années.

1.96 La documentation produite pour les immobilisations exhibe de nombreux tableaux qui demandent des recherches fastidieuses pour bien les comprendre et suscitent beaucoup de questions.

*Les virements
de crédits sont
convenable-
ment appuyés et
dûment
autorisés*



Appréciation de la situation et recommandations

1.97 Le tableau ci-après résume mon appréciation de la situation prévalant à la ville en regard des saines pratiques préconisées par le GFOA.

TABLEAU 10

Suivi des résultats

Pratiques de gestion	Appréciation de la situation		
Évolution de la situation budgétaire			
Les procédés en place permettent la surveillance continue, la mesure et l'évaluation du budget.			
Les virements de crédits d'une unité administrative à l'autre sont convenablement appuyés et dûment autorisés.			
Information pertinente			
L'information est présentée sur une base régulière aux décideurs de chaque niveau de gestion.			
Les documents font clairement ressortir les éléments qui méritent une attention plus soutenue ou immédiate.			

Recommandations

1.98 Pour une meilleure compréhension de la situation qui prévaut pour les dépenses en immobilisations, je recommande de revoir les renseignements divulgués afin que les décideurs soient en mesure d'apprécier :

- les coûts et engagements en regard de chaque année présentée au PTI;
- les coûts complets relatifs à chaque projet (immeuble, aménagement...).

Commentaires de la Direction générale, en date du 14 août 2008

La Direction générale est d'accord avec l'ensemble des recommandations formulées au présent rapport.



ANNEXE A

Sommaire des plans généraux et politiques répertoriés

Description	Adoption / Élaboration
Plan stratégique	
Plan stratégique de la Ville	12/2003
Déclaration de services	06/2005
Plans généraux	
Soccer, cadre de gouvernance	2005
Cadre de référence pour la reconnaissance des organismes à but non lucratif	En cours
Cadre d'intervention du développement économique	En cours
Plan de développement économique	08/2005
Plan de développement marketing de la région touristique de Québec	02/2008
Plan de développement social et des communautés	En cours
Plan de réduction des gaz à effet de serre	08/2004
Plan de sécurité civile	2008
Plan de sécurité routière	2007
Plan des grands enjeux du développement économique	01/2005
Plan directeur d'aménagement et de développement – PDAD	2005
Plan directeur de la gestion des matières résiduelles	12/2004
Plan directeur des équipements récréatifs et culturels	2004
Plan directeur en efficacité énergétique	En cours
Plan directeur des milieux naturels et de la forêt urbaine (tomes 1 et 2)	2006 et 2008
Plan directeur du réseau des bibliothèques	2008
Plan directeur du réseau cyclable	2008
Plan d'intervention en matière de bassins aquatiques et de pratiques sportives	2007
Plan d'organisation du Service de police	11/2003
Plan stratégique de transport collectif	05/2005
Schéma de couverture de risques en incendie	09/2005



Sommaire des plans généraux et politiques répertoriés

Description	Adoption / Élaboration
Schéma métropolitain d'aménagement	En cours
Vision stratégique du développement	CMQ 2005
Politiques municipales	
Politique culturelle	12/2004
Politique d'habitation	06/2005
Politique de consultation publique	2002
Politique de déneigement	10/2006
Politique de sécurité urbaine	11/2003
Politique du patrimoine	06/2007
Politique en matière d'activités physiques, sportives et de plein air	07/2004
Politique familiale	2005
Politique municipale en sécurité civile	2002
Politique de reconnaissance et de soutien de l'arrondissement Laurentien	2008
Politique sur l'eau potable	07/2003
Plans d'action	
Plan d'action de la politique familiale	06/2005
Plan d'action de la politique du patrimoine	2007
Plan d'action en environnement de Québec	10/2004
Plan d'action en matière de développement culturel	2004
Plan d'action municipal pour l'intégration des personnes vivant une situation de handicap	2008
Plan d'action sur l'immigration	2007
Plan d'action en matière d'activités physiques, sportives et de plein air	2004



ANNEXE B

Calendrier des étapes budgétaires

Étapes		Période	
		PTI	Budget de fonctionnement
1	Préparation des orientations : <ul style="list-style-type: none"> • Discussions avec le comité exécutif • Analyse du contexte • Identification des cibles et des enveloppes budgétaires. 	Fin mars à mi-avril	Mai
2	Approbation des orientations et transmission des documents : <ul style="list-style-type: none"> • Directives • Cibles • Calendrier 	Mi-avril à fin avril	Juin
3	Préparation des demandes budgétaires et documents d'analyse : <ul style="list-style-type: none"> • Documentation des demandes • Établissement des priorités • Rencontre des services 	Début mai à fin août	Juillet à début septembre
4	Analyse des propositions par le comité du budget : <ul style="list-style-type: none"> • Rencontre avec les services et les arrondissements • Proposition de la Direction générale 	Septembre	Mi-septembre à mi-octobre
5	Présentation d'une proposition au comité exécutif : <ul style="list-style-type: none"> • Recommandation de la Direction générale • Ajustements 	Début octobre	Fin octobre
6	Discours du maire sur la situation financière	Début novembre	Début novembre
7	Dépôt au conseil municipal et au conseil d'agglomération : <ul style="list-style-type: none"> • Analyse • Ajustements 	Début novembre	Mi-novembre
8	Adoption par le conseil municipal	Début novembre	Mi-décembre
9	Adoption par le conseil d'agglomération	Début novembre	Mi-décembre



CHAPITRE

2

Processus de dotation



Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	63
Objectifs et portée de la vérification	63
Définition du concept de dotation	63
Approche de réalisation	64
MISE EN CONTEXTE	64
Contexte d'opération	65
Processus actuel	66
AMÉLIORATIONS RÉALISÉES À CE JOUR	67
Actions structurantes	67
Améliorations au processus de dotation	67
Élaboration d'une politique de dotation	68
Modifications de l'organisation du travail	68
Outil de dotation en ligne	69
Constitution de banques de candidatures	70
Positionnement de la Ville comme employeur de choix	70
Planification de la main-d'œuvre	70
Impact des changements	70
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	71
Dotation par mobilité interne	71
Dossier d'employé	74
Délais d'approbation des postes	75
Évaluation de la satisfaction des requérants	76
Autres constatations	76
CONCLUSION	77

INTRODUCTION

Objectifs et portée de la vérification

2.1 En 2005, j'ai réalisé une analyse de risques liés aux opérations de la Ville de Québec (ci-après la « Ville »). Ce projet visait à constituer une banque de projets d'optimisation des ressources et à planifier la réalisation desdits projets, en fonction des risques observés et de leurs impacts. Le processus de dotation des ressources humaines avait alors été identifié comme un projet potentiel à réaliser.

2.2 Afin de donner suite à mon analyse de risques, j'ai procédé à une vérification d'optimisation des ressources portant sur le processus de dotation de la Ville. Ma vérification a été réalisée conformément aux dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19).

2.3 Ma vérification avait pour objectif de s'assurer que le processus de dotation de la Ville est géré avec un souci d'efficacité, d'efficience et d'économie et que la Ville a mis en place les mécanismes permettant de répondre adéquatement à ses besoins en main-d'œuvre.

2.4 Plus précisément, ma vérification a porté sur les éléments suivants :

- les délais de dotation;
- la capacité à doter les postes en main-d'œuvre qui répond aux besoins des services de la Ville;
- la satisfaction des gestionnaires-clients concernant le processus de dotation.

Définition du concept de dotation

2.5 Afin de clarifier le concept de dotation, et plus particulièrement pour s'entendre sur une signification commune lors des entrevues avec les différents intervenants rencontrés dans le cadre de la présente vérification, j'ai utilisé la définition du terme dotation que l'on retrouve dans la politique de dotation de la Ville :

« Ensemble des activités administratives réalisées en vue de pourvoir un poste vacant ou tout autre besoin en personnel. La dotation couvre les activités telles que la mobilité interne, la promotion, le recrutement, la sélection et l'embauche ».



Approche de réalisation

2.6 Ma vérification est d'abord fondée sur l'analyse de divers documents qui m'ont été transmis par le directeur de la Division de la dotation. Par la suite, j'ai collecté et analysé des informations obtenues lors d'entrevues auprès d'intervenants du processus de dotation de la Ville, soit le directeur de la Division de la dotation de la Ville, du personnel professionnel de ce même secteur ainsi que des gestionnaires-clients ayant eu recours aux services de la Division de la dotation au cours de l'année 2007 (ci-après « clients internes »).

2.7 Ces rencontres m'ont permis de répondre aux questions suivantes :

- Relativement aux délais de dotation, nous avons identifié quel est le délai standard pour la dotation des postes et déterminé comment ce standard a été établi. Mes discussions m'ont aussi permis d'évaluer si ce standard est respecté et si les clients internes ont été satisfaits du délai pour leurs récents dossiers de dotation.
- Relativement à la capacité de doter les postes en main-d'œuvre qui répond aux besoins exprimés par les clients internes, j'ai vérifié si ces derniers étaient satisfaits des résultats obtenus pour l'échantillon analysé. Lorsque applicable, j'ai discuté avec eux des causes expliquant leur insatisfaction.
- Enfin, j'ai discuté de façon plus générale avec les gestionnaires-clients pour savoir s'ils considéraient que le processus de dotation comporte des irritants et pour avoir leur point de vue sur les améliorations qui contribueraient à hausser leur niveau de satisfaction.

MISE EN CONTEXTE

*Les ressources
humaines, un
actif de la plus
haute
importance*

2.8 Pour toute entreprise de services publics, et particulièrement dans un contexte annoncé de rareté de la main-d'œuvre, les ressources humaines constituent un actif de la plus haute importance. La dotation est conséquemment une activité clé qui permet d'attirer et de sélectionner des employées et des employés de qualité qui contribueront à l'atteinte des objectifs organisationnels.



Contexte d'opération

2.9 J'ai réalisé ma vérification en tenant compte de certains éléments de contexte qui permettent d'apprécier l'importance du processus et de bien comprendre l'environnement dans lequel cette activité stratégique est réalisée. Je les résume ci-après :

- Un environnement municipal en évolution, notamment à la suite des fusions des municipalités, de l'harmonisation des conventions collectives qui s'en est suivie et, plus récemment, de l'instauration d'une nouvelle règle de gestion qui exige que le poste de toute ressource quittant pour la retraite soit aboli, sauf pour des cas d'exception où le comité exécutif en approuve le maintien après justification par la directrice ou le directeur du service concerné.
- Un volume d'activité important : la Ville compte quelque 4 600 postes réguliers et environ 7 000 employés et employées. En 2007, la Division de la dotation a été impliquée dans près de 1 100 dossiers, incluant les embauches, les promotions internes, les mutations et les recommandations de statut de régulier. Cela est sans compter l'implication de la division dans les activités d'embauche de personnel étudiant pour les programmes d'été, soit l'embauche directe de plus de 250 étudiantes et étudiants pour les services administratifs et la coordination, pour l'embauche de 1 100 d'entre elles et d'entre eux dans les programmes de loisirs des arrondissements.
- Un environnement réglementé : l'approche de dotation est fortement influencée par l'application des dispositions des douze conventions collectives qui influencent la séquence des étapes du processus de dotation.
- Par ailleurs, la Ville évolue dans un marché de l'emploi qui est dynamique et fortement concurrentiel, de sorte qu'elle est en compétition avec un grand nombre d'entreprises privées et publiques de la région en ce qui concerne ses activités de dotation.

*Un
environnement
réglementé*



Processus actuel

2.10 La Division de la dotation à la Ville emploie actuellement un directeur de la Division de la dotation, onze professionnelles et professionnels, quatre techniciennes et techniciens et six ressources en secrétariat.

2.11 Le schéma présenté à l'ANNEXE 1 illustre le processus de dotation à la Ville. Il en présente les différentes étapes, à partir de la réception de la demande de personnel jusqu'à la confirmation d'embauche.

2.12 Après la réception de la demande à la Division de la dotation, la professionnelle ou le professionnel à qui est attribuée la demande, vérifie d'abord si le poste peut être comblé par la voie de la mobilité interne, pour laquelle des candidatures sont consignées dans différentes listes. Selon le classement, une candidate ou un candidat est choisi et une rencontre est organisée avec le gestionnaire-client au cours de laquelle ce dernier s'assure qu'elle ou qu'il possède les compétences requises. Le gestionnaire informe la ressource professionnelle attitrée au dossier de sa décision, puis l'embauche est confirmée.

2.13 Les listes des candidates et des candidats utilisées par la Ville sont :

- La liste des demandes de mobilité des employées et des employés permanents désirant être mutés à une nouvelle localisation pour un poste de même classification. Les ressources sont classées sur la liste en fonction de leur ancienneté. De telles listes existent pour les fonctionnaires (personnel de bureau qui ne sont pas de niveau professionnel) ainsi que pour les cols bleus (personnel manuel). Ce sont les fonctionnaires qui se prévalent le plus souvent de ce droit.
- La liste d'aptitude d'employées et d'employés temporaires de la Ville et réguliers, qualifiés lors de concours internes, qui désirent postuler à un poste permanent ou à un poste d'une classification supérieure (promotion). L'ordre de classement est établi à partir des résultats des concours.
- La liste des personnes qualifiées : postulantes et postulants externes qualifiés lors de concours externes pour des postes temporaires ou permanents.



2.14 Si aucune candidature n'est disponible par le biais d'une liste, la conseillère ou le conseiller en dotation procède à l'ouverture d'un concours, interne ou externe, en conformité avec les dispositions de la convention collective régissant le poste en cause. On procède à l'affichage, à l'analyse des candidatures, à la composition du comité de sélection et à l'élaboration des outils d'évaluation. Par la suite, les entrevues sont réalisées, les références vérifiées et la décision d'embauche est prise.

AMÉLIORATIONS RÉALISÉES À CE JOUR

2.15 La présente section vise à faire le point sur les actions déjà entreprises par la direction du Service des ressources humaines afin d'améliorer la prestation de ses activités de dotation. Cette mise en situation est nécessaire puisque de nombreux changements ont été réalisés au cours des deux dernières années et que ceux-ci ont eu un impact significatif sur l'efficacité et l'efficience du processus de dotation.

Actions structurantes

Diminution des descriptions de postes et mobilité des ressources humaines accrues

2.16 Après avoir investi des efforts considérables dans l'harmonisation des conventions collectives rendue nécessaire par la fusion municipale de 2002, la direction du Service des ressources humaines s'est attaquée à un autre dossier majeur, soit l'uniformisation des descriptions de postes. Ce dossier, qui est passablement avancé, vise à réduire le nombre de descriptions de postes. Par souci de cohérence, un poste du même type n'aura maintenant qu'une seule description applicable à tous les services et arrondissements même si, dans les faits, les conditions d'exercice peuvent présenter certaines particularités. Au chapitre de la dotation, cette harmonisation est cohérente avec la stratégie de la direction du Service des ressources humaines qui consiste à favoriser la mobilité des ressources au sein de l'organisation.

Améliorations au processus de dotation

2.17 La direction du Service des ressources humaines a pris position afin de réagir au niveau élevé d'insatisfaction de ses clients internes à l'égard des longs délais de dotation. Après avoir réalisé une analyse exhaustive de la situation, la direction a mis en place des actions importantes visant à améliorer le processus et à réduire les délais. La présente section fait état de ces améliorations et de leurs impacts.



Élaboration d'une politique de dotation

La Ville s'est dotée d'une politique de dotation

2.18 À la suite d'une consultation élargie des gestionnaires de tous les secteurs, le comité exécutif de la Ville s'est doté d'une politique de dotation. Mise en application en mai 2007, cette politique définit les valeurs véhiculées dans la réalisation du processus de dotation et présente les rôles et responsabilités des parties prenantes ainsi qu'une procédure détaillée couvrant les différentes étapes de l'approche de dotation. Il s'agit d'un outil de référence concret qui permet aux employées, aux employés, aux gestionnaires et au personnel de la Division de la dotation de partager une vision claire de cette activité.

Modifications de l'organisation du travail

Amélioration du délai de dotation

2.19 Mes travaux de vérification m'ont permis de constater qu'il y avait une nette amélioration du délai de dotation et de la qualité du soutien offert aux gestionnaires par la Division de la dotation. Cela s'explique notamment par des modifications à l'organisation du travail apportées depuis 2005 dont les principales sont résumées ci-après :

Collaboration plus étroite avec les gestionnaires

- Le comité exécutif devait auparavant approuver l'embauche de toute nouvelle employée ou employé régulier. Une délégation d'autorité à la directrice du Service des ressources humaines permet maintenant à celle-ci d'autoriser les postes, à l'exception des postes d'encadrement.
- Les professionnelles et les professionnels de la Division de la dotation se sont vu attribuer des clientèles propres. En conséquence, chaque service et arrondissement a maintenant une répondante ou un répondant unique en dotation (selon la nature des postes concernés), ce qui permet une collaboration plus étroite entre les parties et une meilleure compréhension des besoins des gestionnaires-clients.



- Le personnel professionnel de la Division de la dotation dispose de plus d'autonomie qu'auparavant dans l'exécution de ses mandats. Par exemple, la rédaction des sommaires décisionnels ne fait plus l'objet d'une révision par le supérieur hiérarchique. Les professionnelles et les professionnels disposent également d'une plus grande marge de manœuvre quant au choix des moyens de recrutement et de sélection. Cette nouvelle approche de gestion a permis d'éliminer un goulot d'étranglement important et de faciliter l'exécution du travail, réduisant le délai moyen et augmentant la satisfaction des gestionnaires-clients.
- La Division de la dotation organise une rencontre bimensuelle de coordination de ses ressources, ce qui permet de faciliter le partage du volume de travail entre les conseillères et les conseillers.

Outil de dotation en ligne

*Le portail des
ressources
humaines, un
outil
prometteur*

2.20 Le portail des ressources humaines, et en particulier le module de dotation VIP, implanté depuis mars 2008 auprès des employées et des employés de la Ville et accessible en partie aux candidates et aux candidats externes, automatise certaines activités du processus de dotation. Après l'implantation complète, le portail améliorera l'accès à l'information sur la dotation et favorisera l'efficacité du processus en automatisant davantage les tâches du personnel de la Division de la dotation. Les candidatures internes et externes seront maintenant conservées en ligne, éliminant le travail manuel entourant la conservation en format papier des quelque 5 000 candidatures et la recherche de celles-ci dans les classeurs. Ainsi, un individu intéressé à occuper un emploi à la Ville pourra s'ouvrir un dossier personnel, y déposer son curriculum vitae et le tenir à jour périodiquement. De plus, l'envoi de lettres aux postulantes et aux postulants sera réalisé en ligne (par courriel), éliminant certaines étapes manuelles principalement liées au secrétariat et, du même coup, les risques d'erreur. Le portail est un outil prometteur dont les effets pourront être mesurés d'ici quelques mois.

2.21 En outre, cet outil permettra d'exploiter les données du module de dotation pour extraire aisément des informations de gestion qui manquaient jusqu'à ce jour, par exemple les délais moyens de traitement des dossiers, le nombre de dossiers en cours ainsi que la charge de travail par conseillère ou conseiller de la Division de la dotation.



Constitution de banques de candidatures

2.22 La Division de la dotation crée des banques de candidatures lorsque des postulantes et des postulants se qualifient lors de concours internes ou externes. Cette pratique permet d'avoir rapidement accès à une liste de personnes qualifiées lors de l'ouverture d'un poste et contribue donc à la diminution du délai de dotation.

Positionnement de la Ville comme employeur de choix

Activités favorisant la Ville en tant qu'employeur de choix

2.23 La Division de la dotation, en collaboration avec le Service des communications de la Ville, a réalisé certaines activités susceptibles d'améliorer la visibilité de la Ville en tant qu'employeur de choix, augmentant ainsi les candidatures en quantité et en qualité lors de concours externes. Par exemple, la Ville est maintenant présente dans différents événements tels que les salons de l'emploi de différentes universités (exemple : ingénierie) et les foires de l'emploi à travers la province. Dans le contexte de rareté de main-d'œuvre actuelle et à venir, de telles initiatives soutiennent les améliorations apportées au processus de dotation.

Planification de la main-d'œuvre

2.24 Même si l'exercice est encore récent, il est important de noter que des initiatives ont été entreprises pour doter la Ville d'une planification de main-d'œuvre pour ses postes réguliers. À moyen terme, cette pratique permettra aux gestionnaires de la Ville ainsi qu'à la direction du Service des ressources humaines d'être davantage proactifs dans leurs activités de recrutement.

Impact des changements

Diminution des délais liés à la dotation et satisfaction accrue des gestionnaires

2.25 Ma vérification auprès des intervenants du processus de dotation m'a permis de constater que les délais liés à la dotation, qui constituaient un irritant majeur pour beaucoup de gestionnaires en 2005-2006, se sont améliorés significativement au cours des derniers mois. Bien que je ne dispose pas de données précises à ce sujet, j'en viens à cette conclusion à la lumière des entrevues réalisées. Les renseignements collectés auprès des gestionnaires-clients m'indiquent que la dotation des postes se fait dans un délai se situant entre deux et trois mois, en moins de temps encore lorsqu'une candidature est disponible par la voie des listes de mobilité. L'évolution de la satisfaction des gestionnaires-clients à cet égard est par conséquent notable, tout comme l'est leur satisfaction à l'égard du soutien qu'ils reçoivent des conseillères et des conseillers en dotation.



2.26 Autre indicateur permettant d'illustrer l'évolution de la situation, le taux de vacance de postes était de l'ordre de 9 % en 2006 alors qu'au 31 décembre 2007, il était à 5,4 %, ce qui constitue une nette amélioration.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

2.27 La présente section présente mes observations et les recommandations qui en découlent. Comme je l'ai mentionné précédemment, il appert que les délais de dotation soient satisfaisants, puisque conformes aux cibles établies dans la politique de la Ville. Les constats et recommandations qui suivent sont donc principalement liés à la capacité des services de se doter d'une main-d'œuvre qui réponde à leurs besoins et de le faire de manière efficace et efficiente.

Dotation par mobilité interne

2.28 Tel que je l'ai mentionné précédemment, la Division de la dotation utilise actuellement trois listes de candidates et de candidats pour doter les postes vacants. Il s'agit de la liste des demandes de mobilité, de la liste d'aptitude et de la liste des personnes qualifiées. Bien que l'utilisation de ces listes réduise le délai de dotation et contribue à l'efficacité du processus, le recours à la liste de mobilité constitue une préoccupation pour plusieurs des gestionnaires rencontrés. Je résume ci-après mes observations relativement à cette question qui peut avoir des répercussions significatives sur la dotation optimale des postes.

2.29 Le volume de mobilité interne des employées et des employés de la Ville est important. Environ 10 % des postes vacants comblés annuellement le sont par le biais de la mobilité de ressources permanentes, ce qui a représenté une centaine de postes en 2007 dont 50 % étaient des postes de personnel de bureau et 30 % des postes de personnel manuel.



2.30 Ce volume de mobilité s'explique ainsi :

- une demande de mobilité peut être faite par une ressource permanente douze mois après l'embauche dans un nouveau poste permanent;
- si ce n'est du délai de douze mois qui lui est imposé, le nombre de mobilités par ressource permanente n'est pas limité au cours de sa carrière à la Ville.

2.31 La procédure établie pour combler un poste avec un individu inscrit sur la liste de mobilité est conforme aux modalités prévues aux conventions collectives ou aux ententes sur les conditions de travail approuvées pour les groupes d'employées et d'employés non syndiqués. Ces modalités se résument ainsi :

- La vérification des ressources disponibles sur la liste de mobilité est la première étape du processus de recrutement de personnel pour un poste permanent. Celles dont le nom apparaît sur la liste ont signifié leur intérêt à être mutées dans un autre poste de même classification.
- Le gestionnaire doit rencontrer la première postulante ou le premier postulant en liste pour un poste permanent. Leur ordre sur la liste de mobilité est déterminé en fonction de leur ancienneté.

*L'embauche
d'une ressource
convenant
parfaitement
aux besoins
n'est pas
toujours
possible*

2.32 Étant donné l'harmonisation des descriptions de postes dont j'ai fait état au paragraphe 2.16, certains des gestionnaires rencontrés m'ont souligné qu'il est difficile de ne pas sélectionner une candidate ou un candidat provenant de la liste de mobilité, puisque celle-ci ou celui-ci exerce déjà des fonctions similaires à la Ville. Ainsi, l'ancienneté devient le critère prépondérant sur lequel repose la sélection. Dans ce contexte, les gestionnaires m'ont indiqué que l'utilisation des descriptions génériques peut avoir comme conséquence de ne pas favoriser l'embauche d'une ressource convenant parfaitement aux besoins particuliers de l'unité requérante.

2.33 Mes discussions avec les représentants de la Division de la dotation m'ont permis de confirmer que le choix de la première candidature sur la liste est quasiment un automatisme.



2.34 Cette situation doit être interprétée à la lumière des faits suivants :

- Les conventions collectives prévoient un droit de mobilité du personnel et ce droit semble être reconnu comme légitime par tous, incluant par les gestionnaires de la Ville.
- La Division de la dotation confirme que l'application de cette règle doit se faire en respect de l'esprit des conventions applicables. Toutefois, l'acceptation de la ressource n'est pas un automatisme, comme en fait foi le libellé de l'article 12.03 de la convention collective du Syndicat des fonctionnaires municipaux de Québec :

« L'ancienneté est le facteur déterminant dans les cas de mutation, de déplacement et d'affectation, à la condition que l'employée ou l'employé puisse satisfaire aux exigences du poste ».

2.35 Cet article de la convention permet donc à un gestionnaire d'invoquer le fait, le cas échéant, qu'une ressource ne remplit pas toutes les exigences relatives au poste à combler. Malgré cela, peu de gestionnaires sont enclins à initier une telle démarche. D'une part, cela exige du temps et, d'autre part, les gestionnaires ont l'impression que cela pourrait nuire aux relations de travail.

2.36 Les représentants de la Division de la dotation nous ont confirmé que cette mesure exige un investissement de temps de la part du gestionnaire et des conseillères et conseillers en dotation et qu'elle peut causer des délais. Cela est d'autant plus vrai que, dans une majorité de cas, il n'existe pas de dossiers d'employées et d'employés auquel le gestionnaire pourrait se référer pour avoir une meilleure information sur le rendement de la ressource rencontrée. Je reviens sur cette question à la section suivante.

2.37 Après analyse de la situation, il m'apparaît que dans un contexte où la Ville exige une amélioration continue de l'efficacité et de l'efficience de ses services municipaux et demande aux gestionnaires une plus grande imputabilité à cet égard, il est légitime pour ces derniers d'espérer pouvoir recruter la main-d'œuvre qui soit la mieux adaptée à leurs besoins. Ainsi, pour certains postes clés, il serait souhaitable que la direction du Service des ressources humaines et les gestionnaires concernés travaillent conjointement pour s'assurer que le processus de dotation permette de combler les besoins en main-d'œuvre de façon optimale.



2.38 En ce sens, deux pistes me semblent prometteuses. La première concerne l'information à communiquer aux gestionnaires-clients. En effet, il apparaît que ces derniers n'ont pas une compréhension claire des possibilités qui s'offrent à eux. La seconde est relative au soutien de la Division de la dotation. En début de processus, la conseillère ou le conseiller en dotation et le gestionnaire doivent identifier clairement, pour certains postes clés, les exigences particulières et les facteurs de succès associés au poste à combler. Par la suite, l'évaluation des candidatures devra être réalisée sur cette base, facilitant ainsi la prise de décision.

Recommandation

2.39 Je recommande que la Division de la dotation précise ses procédures relatives à la gestion des dossiers de mobilité interne, notamment pour tenir compte des situations où le respect d'exigences particulières est un facteur de succès dans l'exercice du poste à combler.

Dossier d'employé

2.40 Le processus d'évaluation du personnel de la Ville est intimement relié au processus d'approbation des avancements d'échelon. C'est la direction du Service des ressources humaines qui initie le processus en demandant aux gestionnaires concernés de faire l'évaluation de leur employée ou employé sujet à un tel avancement. Dès qu'elle ou il a atteint son échelon maximal, il n'y a plus de processus de suivi – à l'exception des postes de cadres et de professionnels pour lesquels une évaluation est obligatoire. Conséquemment, les évaluations du rendement sont généralement abandonnées. Puisque le niveau d'ancienneté moyen des employées et employés de la Ville est élevé, cette situation touche un grand nombre d'entre elles et d'entre eux.

Le niveau d'ancienneté des employées et des employés est élevé

Un grand nombre de dossiers d'employées et d'employés ne comportent pas d'évaluation récente

2.41 Cela a un effet direct sur le processus de dotation. En effet, puisqu'un grand nombre de dossiers d'employées et d'employés ne comportent pas d'évaluation récente, on ne peut compter sur cette précieuse information lors de la sélection du personnel. Plus spécifiquement dans le cadre du processus de dotation réalisé par concours interne, l'information consignée au dossier de l'employée et de l'employé de la Ville aurait une valeur ajoutée pour les membres du comité de sélection.



Recommandation

2.42 Afin de maintenir l'efficacité et l'efficience du processus de dotation (et dans le contexte plus large de permettre une meilleure gestion des ressources humaines), je recommande que la direction du Service des ressources humaines propose une procédure visant à consigner au dossier de l'employée ou de l'employé un minimum d'information pertinente sur son rendement et son cheminement de carrière.

Délais d'approbation des postes

*Les délais
d'approbation
des postes
peuvent être
longs*

2.43 Dans un contexte de gestion des coûts de la masse salariale, la Ville a instauré divers mécanismes de contrôle. Deux de ces contrôles peuvent avoir un effet sur les délais de dotation et, ultimement, sur la qualité de la prestation de services.

2.44 Le premier cas concerne la règle de non-remplacement des départs à la retraite instaurée pour l'exercice 2008. Selon cette procédure, les gestionnaires doivent justifier auprès du comité exécutif le remplacement des postes vacants. Bien qu'il n'y ait aucune garantie que le remplacement soit accepté, le comité exécutif peut autoriser des remplacements de certains postes clés. Puisque le processus de dotation ne peut être enclenché qu'une fois que le poste est approuvé par le conseil de la ville, il en découle un délai de dotation supplémentaire, parfois critique, entre le moment du départ à la retraite et l'embauche d'une nouvelle ressource.

2.45 Le second cas concerne la demande de budget pour de nouveaux postes. L'approbation du budget de fonctionnement par le conseil de la ville a lieu vers la mi-décembre, et le conseil procède ensuite à l'approbation des demandes de nouveaux postes en février de l'année qui suit. Présumant que le délai moyen de dotation est de deux mois, l'approbation des postes par le conseil se conclura donc par une embauche vers la fin du mois d'avril, au plus tôt.



Recommandation

2.46 Considérant les impacts importants que peuvent causer les délais de dotation sur certaines activités clés de la Ville, il m'apparaît important que le conseil soit informé des impacts liés aux délais ainsi engendrés. Lorsque ceux-ci ont un impact significatif sur la qualité de service ou sur la capacité de la Ville à générer de nouveaux revenus, un processus accéléré devrait être envisagé.

Évaluation de la satisfaction des requérants

Pas d'évaluation systématique de la satisfaction du gestionnaire et de la ressource retenue

2.47 J'ai constaté qu'il n'y a pas de processus systématique d'évaluation de la satisfaction du gestionnaire-client et de la candidate ou du candidat embauché en fin de processus de dotation, ou à la fin de la période de probation dans le cas de la ressource retenue. Une telle évaluation permettrait de répertorier les forces et faiblesses des pratiques actuelles et d'alimenter un processus d'amélioration continue de la dotation.

Recommandation

2.48 Je recommande que la Division de la dotation mette en place un processus d'évaluation de la satisfaction de ses clients internes et qu'elle considère la possibilité de sonder les employées et les employés sur leur appréciation du processus en place.

Autres constatations

Le droit de mutation accordé aux employées et employés peut avoir un impact important sur le fonctionnement des opérations

2.49 Mes travaux m'ont permis de faire des observations relatives à certaines pratiques de dotation qui sont fortement liées aux clauses des conventions collectives. Bien que je ne fasse pas de recommandation à cet égard, j'ai jugé opportun de porter à l'attention des autorités municipales la question du droit de mutation des employées et des employés. Plusieurs des gestionnaires rencontrés m'ont fait part de commentaires à propos de cette question. Bien que toutes et tous reconnaissent que ce droit constitue une valeur ajoutée pour le personnel de la Ville, cela peut avoir un impact important sur le fonctionnement des opérations. En effet, le droit des ressources de muter vers un poste équivalent à l'interne après une période de douze mois ouvre la porte à des mutations fréquentes. Cela est sans compter le fait que chaque mutation peut générer une cascade de changements de postes.



2.50 En plus de nécessiter des efforts significatifs liés à la dotation des postes vacants, chaque mutation implique des coûts de formation importants pour la Ville. Selon le niveau du poste, la période de formation peut s'étendre sur plusieurs mois, période pendant laquelle la performance de l'employée ou de l'employé nouvellement arrivé n'est pas optimale. Dans certains cas, elle ou il pourrait décider de procéder à une autre mutation alors que le niveau de performance attendu commence à peine à être offert.

CONCLUSION

2.51 Mes travaux de vérification m'ont permis d'apprécier les améliorations importantes apportées au processus de dotation depuis les deux dernières années, améliorations qui se sont notamment traduites par une réduction significative du délai de dotation et par une plus grande satisfaction des gestionnaires à l'égard de ce processus.

2.52 Deux des fondements importants de ce processus sont le respect des clauses prévues aux conventions collectives de la Ville ainsi qu'une orientation claire qui consiste à favoriser la mobilité du personnel, lui donnant ainsi l'occasion d'avoir un plan de carrière intéressant au sein de la Ville.

2.53 Mes analyses m'ont permis de constater que le respect de ces fondements peut aussi comporter des enjeux, le principal étant la capacité à doter les postes des meilleures ressources qui n'est pas optimisée dans tous les cas. Avec le temps, la Ville devrait tendre à rechercher des solutions qui lui permettront de combler ses besoins de main-d'œuvre de façon optimale, tout en respectant les valeurs d'équité, de transparence et d'égalité des chances des activités de dotation.



Commentaires de la Direction du Service des ressources humaines, en date du 24 septembre 2008

Voici un extrait de la lettre qui m'a été adressée à cet égard :

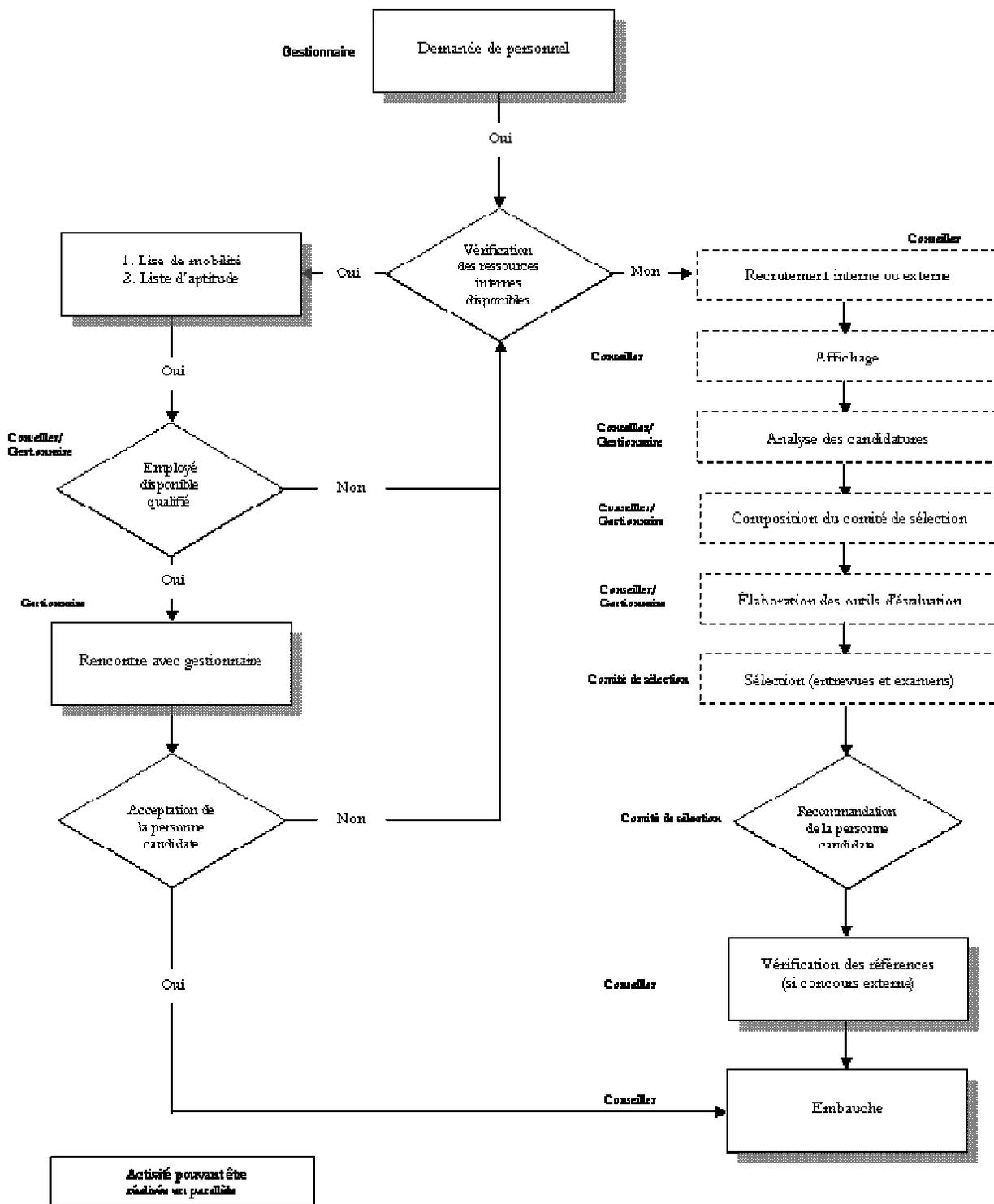
« Nous avons pris connaissance de votre projet de rapport de vérification du processus de dotation à la Ville. Nous constatons que votre analyse fait état de façon juste et réaliste de la situation actuelle ainsi que des enjeux devant nous permettre d'optimiser l'affectation de nos ressources humaines.

Les recommandations du rapport rencontrent, pour l'essentiel, les préoccupations de la direction, nous avons déjà pour certains emplois, notamment en informatique et en approvisionnement, tenu compte des situations particulières dans l'élaboration des exigences pour pourvoir certains postes.

Nous considérons positivement la possibilité de documenter plus adéquatement le rendement d'un employé tout au long de sa carrière à la Ville. »



Processus de dotation





CHAPITRE



Gestion de la santé et sécurité au travail

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2007



Table des matières

	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	85
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	87
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	89
Existence et application de politiques, directives, programmes, procédures, règles et consignes relatifs à la santé et à la sécurité et à leur suivi	95
Méthode d'identification des dangers et d'évaluation des risques liés aux tâches effectuées et mesures mises en place pour les contrôler	106
Formation et information données à l'ensemble du personnel	112
Attribution et contenu d'un contrat à des tiers pour la réalisation de travaux	117
Respect des dispositions légales et réglementaires	121
Reddition de comptes aux différents paliers hiérarchiques	129
Autres aspects d'analyse de la diligence raisonnable en Santé et sécurité au travail (SST)	135
CONCLUSION	135

VUE D'ENSEMBLE

3.1 La mise en application le 31 mars 2004, par le gouvernement fédéral, de la Loi C-21 (*Loi modifiant le Code criminel*) a engendré de nouvelles contraintes pour les organisations, nommément les municipalités, en facilitant les possibilités de poursuites pour négligence criminelle contre elles et, dans certaines circonstances, contre leurs dirigeants (cadres, élus et élues). En effet, la Loi C-21 vient confirmer l'obligation des dirigeants (notamment les administrateurs et cadres supérieurs) de « ... prendre les mesures voulues pour éviter qu'il n'en résulte de blessure corporelle pour autrui » (C.C.C. art. 217.1). Un manquement à cette obligation peut conduire à des poursuites pénales ou criminelles à la suite d'un accident causant des blessures corporelles ou un décès à une personne.

3.2 Cette loi crée donc un nouveau contexte légal de responsabilité criminelle des organisations en cas de manquements à leurs devoirs et à leurs obligations de protection de la santé et de la sécurité, non seulement des travailleurs, comme le prévoit la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* (L.R.Q., chapitre S-2.1) (LSST), mais de toutes les personnes (la Loi C-21 fait référence à autrui) ayant accès aux installations de l'organisation (public, sous-traitant, etc.), si de tels manquements entraînent une blessure corporelle ou le décès d'une personne. De plus, cette loi oblige les organisations à revoir leurs règles de gouvernance en matière de gestion de la santé et sécurité au travail (SST).

*La Ville est un
des
employeurs
majeurs du
Québec*

3.3 La Ville est un des employeurs majeurs du Québec inscrit auprès de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST). Avec une masse salariale assurable en 2008 de 287 240 811 \$, plus de 11 700 employés et employées, elle paie une cotisation annuelle de l'ordre de 5,5M\$. Elle déclare annuellement à la CSST quelque 500 lésions professionnelles en moyenne. Sur ce nombre, quelque 30 cas en moyenne par année, sont considérés comme des accidents graves (cas entraînant des débours supérieurs à 10 000 \$.) Notons que de 2003 à 2007, on compte quelque 146 cas dans cette catégorie.

3.4 Les risques de lésions professionnelles, auxquels le personnel de la Ville est quotidiennement confronté, sont multiples parce que les activités de la Ville sont elles-mêmes multiples et souvent complexes, notamment dans le secteur des travaux publics et du transport. Pour espérer réduire la fréquence des accidents reliés à ces risques, la Ville doit inévitablement disposer d'un système de gestion des risques lui permettant de bien les recenser, bien les évaluer et bien les maîtriser.



3.5 Depuis 2003, la Ville a subi de profondes transformations structurelles résultant du complexe processus de fusions / défusions. Les activités de la Ville sont maintenant réalisées sur un vaste territoire, divisé en huit arrondissements.

3.6 Les nouvelles municipalités qui ont formé la nouvelle Ville de Québec ont apporté avec elles leurs propres systèmes de gestion en SST (SGSST) ainsi que leur culture de la prévention et il n'y pas eu complète intégration et uniformisation de ces systèmes et de ces cultures. La réorganisation de la nouvelle Ville a mobilisé toutes les ressources et, de l'avis de plusieurs gestionnaires, la prévention de la SST n'a pas été nécessairement retenue dans les priorités d'action.

3.7 Il y a deux ans, la direction générale s'est donné un plan d'action pour remettre à niveau le dossier de l'absentéisme et de la présence au travail. Selon le directeur général et la directrice des ressources humaines, ce plan d'action commence à donner de bons résultats. Selon eux, la ville se prépare maintenant à faire la même opération pour le dossier prévention en SST dans son plan d'action 2009-2011. Depuis le début de 2008, plusieurs gestes concrets en démontrent que la direction générale entend considérer ce dossier comme une priorité, tel que la structuration des comités paritaires de santé et sécurité, l'élaboration des programmes de prévention et des directives et politiques sur d'autres sujets.

3.8 Les arrondissements n'ont pas de compétence spécifique et propre en matière de gestion de la SST. Ainsi un arrondissement ne pourrait pas être considéré comme une « *organisation* » au sens de la Loi C-21. En SST, la responsabilité des actes des arrondissements incombe à la ville et, sous réserve d'une étude juridique plus approfondie, nous croyons qu'une poursuite criminelle ne pourrait pas être intentée directement contre un arrondissement. Elle le pourrait cependant contre des élus et des élus ou des cadres si une négligence répondant aux règles du droit criminel était démontrée.



3.9 Dans ce contexte, il appartient d'abord à la haute direction de la Ville (conseil, comité exécutif, direction générale, directions) de bien clarifier les niveaux de responsabilité de ses diverses instances et des divers paliers de gestion hiérarchiques en SST, de s'assurer que les systèmes de gestion sont efficaces uniformément dans toute l'organisation, de veiller à faire mettre en place les mécanismes requis de coordination et de reddition de comptes aux plus hautes instances concernées et d'être en mesure de démontrer, le cas échéant, que ses dirigeants (élues, élus et autres cadres supérieurs) font preuve de diligence raisonnable selon les principes de la jurisprudence sur cette question.

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

3.10 En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (LRQ., chapitre C-19), j'ai réalisé un mandat de vérification sur la santé et la sécurité au travail. Mon objectif général était de m'assurer que toutes les mesures nécessaires en matière de prévention existent, sont connues, documentées, mise en œuvre et qu'un suivi est exercé afin de réduire les accidents de travail.

3.11 Ma vérification a porté sur l'examen et l'analyse de la gestion des processus et des mécanismes mis en place afin d'assumer la conformité aux obligations légales applicables en matière de diligence raisonnable en santé et sécurité au travail (SST) dans les secteurs vérifiés.

3.12 De plus, la présente vérification fait référence aux données et aux informations qui ont été transmises au vérificateur au travers des différentes étapes de sa réalisation. Je m'en suis donc tenu aux informations portées à ma connaissance pour formuler mes constats et mes conclusions; il demeure néanmoins possible que d'autres aspects ou éléments existent dans la réalité. Notons cependant que mes conclusions ont été validées avec les gestionnaires concernés par le dépôt d'un rapport préliminaire.

3.13 Tenant compte de ces limites, je suis d'avis que les observations et constats à l'appui de ma vérification demeurent valables, sous réserve de la confirmation que j'ai reçue des diverses personnes rencontrées qu'ils sont, à leur connaissance, le reflet de la réalité actuelle en SST et qu'ils peuvent s'appliquer à l'ensemble des services corporatifs et arrondissements visés en faisant les nuances et les adaptations appropriées le cas échéant.



3.14 Les opérations des entités suivantes ont fait l'objet de ma vérification :

- Deux arrondissements :
 - La Cité (Travaux publics);
 - Beauport (Culture, loisirs et vie communautaire, Travaux publics).
- Deux services corporatifs :
 - Gestion des équipements motorisés;
 - Service des travaux publics, division du traitement des eaux.

3.15 Des vérifications ont été également effectuées sur des activités ciblées des services corporatifs suivants :

- Approvisionnements;
- Service central de l'ingénierie.

3.16 Enfin, des vérifications ont également été effectuées sur des activités ciblées auprès des structures corporatives suivantes :

- Comité exécutif;
- Direction générale.

3.17 Mon analyse de la gestion de la diligence raisonnable en SST a consisté essentiellement à examiner de façon méthodique et indépendante à savoir si les processus définis et mis en œuvre dans l'organisation, sont efficaces et conformes :

- aux dispositions légales ou réglementaires applicables, le cas échéant, en ces domaines;
- aux principes et devoirs de diligence raisonnable adoptés par la jurisprudence québécoise et canadienne;
- aux règles ou principes de gestion reconnus dans des systèmes de gestion reconnus (ex.: référentiels comme OSHAS 18001, CSA Z1000-06, etc.) et aux bonnes pratiques qui y sont associées.

3.18 J'ai utilisé également les principes et devoirs de diligence raisonnable adoptés par la jurisprudence puisqu'ils servent de guides majeurs pour les tribunaux dans l'évaluation du niveau de diligence raisonnable des organisations en SST.



3.19 Au fil des ans, la jurisprudence a dégagé trois devoirs qui sont désormais des critères de référence pour évaluer la diligence raisonnable des employeurs : « *le devoir de prévoyance, le devoir d'efficacité et le devoir d'autorité* ». On peut décrire sommairement ces devoirs comme suit :

- Devoir de prévoyance :
 - identifier, recenser et évaluer les dangers et les risques;
 - les contrôler (les maîtriser).

- Devoir d'efficacité :
 - posséder et mettre en œuvre un système de gestion SST (SGSST) efficace : programme de prévention, processus définis, directives écrites, formation et information, supervision, évaluation du système (indicateurs, contrôles, vérifications).

- Devoir d'autorité :
 - leadership de l'employeur en SST (droits de gérance assumés pleinement);
 - intolérance à l'égard des actions et conditions dangereuses (contrôles rigoureux, sanctions le cas échéant);
 - reddition de comptes à tous les niveaux.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

3.20 À l'instar de toute fonction organisationnelle, la prévention en SST ne s'improvise pas, elle fait appel à un système de gestion organisé afin d'atteindre sa pleine efficacité. Ce système de gestion s'applique à la fois à l'ensemble de la fonction prévention de même qu'à chacun de ses processus.



3.21 Le modèle d'évaluation appliqué dans le cadre de la présente vérification propose une répartition méthodique de valeurs à chacune des étapes de gestion des processus de prévention selon leur importance relative. Ainsi, pour chacun des processus, la répartition des valeurs s'est effectuée de la façon suivante :

- Politique et planification : 10 %

Il s'agit de critères portant sur l'existence de politiques, de directives, de règles de gestion, d'objectifs et de plans d'action spécifiques au processus concerné.

- Organisation : 20 %

L'aspect « organisation » réfère à l'attribution des ressources organisationnelles ou informationnelles (formation, information, documentation, etc.) nécessaires au soutien des politiques, des règles de gestion et des plans d'action définis.

- Application : 40 %

Le volet « application » réfère à la mise en œuvre, sur une base continue, des règles et des plans d'action établis aux processus définis.

- Vérification-contrôle et amélioration continue : 30 %

Ce volet du système vise l'application de mécanismes de suivi, d'évaluation (indicateurs) et de contrôle des processus dans le sens des règles et des plans d'action établis et des engagements pris en matière d'amélioration continue.

L'évaluation méthodique de la gestion des processus de prévention démontre un niveau de planification, de développement, de maîtrise et de contrôle général de l'ordre de 30 %

3.22 L'analyse des processus appliqués en matière de SST confirme que la Ville dispose de plusieurs moyens en matière de prévention. La gestion de la « prévention » en SST, s'apparente davantage à une approche de type « informel » et, d'une façon générale, les secteurs vérifiés sont peu ou pas en maîtrise de la gestion des processus établis. En effet, l'évaluation méthodique de la gestion des processus de prévention démontre un niveau de planification, de développement, de maîtrise et de contrôle général de l'ordre de 30 %. Le tableau 1, ci-après fait état des résultats généraux de cette évaluation alors que le tableau 2 présente ces résultats au niveau de chacun des processus.



TABLEAU 1

VALEUR GLOBALES EN GESTION DE LA PRÉVENTION EN SST

Étapes de gestion des processus	Pointage obtenu	Valeur possible	% possible	% obtenu	Valeur relative à l'étape %	Valeurs combinées	
						% Obtenu	% Possible
Planification	52	315	10	1,7	17	7,3	30
Organisation	177	630	20	5,6	28		
Application	451	1260	40	14,3	36	22,3	70
Contrôle et amélioration continue	252	945	30	8,0	27		
Total	932	3150	100	29,6			

3.23 L'analyse des valeurs du tableau 1 permet d'exprimer les constats généraux suivants :

- d'une façon générale, un état relativement faible de la situation au niveau de la gestion de la prévention;
- l'absence d'une politique confirmant la volonté de la direction de la Ville au regard de la gestion intégrée de la prévention en SST;
- une absence pratiquement généralisée d'encadrements (politique, directives, règles de gestion, etc.) organisationnels au chapitre des politiques (1,7 % / 10 %) et de la planification des processus;
- un faible niveau de développement des mécanismes de gestion de la prévention en SST (organisation 5,6 % / 20 %);
- un manque de définition des rôles et des responsabilités des gestionnaires dans plusieurs processus spécifiques de gestion de la SST.



Malgré les faiblesses organisationnelles, des efforts sont investis en matière de prévention

3.24 Malgré les faiblesses des éléments organisationnels (7,3 % / 30 %), de nombreux efforts sont néanmoins investis en matière de prévention. Ces efforts sont cependant principalement concentrés autour des structures de soutien consacré par les comités de santé et de sécurité (CSS) et le Développement des ressources humaines (DRH) souvent en réponse aux interventions de la CSST :

- sur le plan opérationnel, un faible niveau d'engagement et de réalisations en matière de SST de la part des cadres supérieurs, des gestionnaires et des superviseurs;
- une déficience importante dans les suivis et les contrôles, éléments fondamentaux des devoirs d'efficacité et d'autorité en matière de diligence raisonnable;
- une absence de mécanismes de contrôle et d'indicateurs proactifs de performance en matière de prévention en SST;
- une absence de mécanismes de reddition de comptes aux différents paliers hiérarchiques quant à la gestion de la prévention en appui à la diligence raisonnable attendue en SST;
- un système de prévention peu développé et faiblement intégré dans la gestion globale des opérations.



TABLEAU 2

SOMMAIRE D'ÉVALUATION DES PROCESSUS DE PRÉVENTION EN SST

Identification des processus	Planification		Organisation		Application		Contrôle et amélioration continue		Résultats		
	=	/	=	/	=	/	=	/	=	/	%
1. Politique de santé et de sécurité au travail	2,0	20	7,0	40	21,0	80	14,5	60	44,5	200	22%
2. Organisation générale de la SST	2,5	10	6,0	20	16,8	40	11,5	30	36,8	100	37
3. Gestion documentaire du SGSST	1,0	5	2,3	10	8,3	20	4,8	15	16,3	50	33
4. Identification des dangers et évaluation des risques en SST	0,3	20	7,3	40	24,3	80	12,0	60	43,8	200	22
5. Exigences légales et autres exigences en SST	1,0	10	3,4	20	9,5	40	3,5	30	17,4	100	17
6. Programmes de prévention ou plans d'action en SST	2,8	20	10,7	40	31,5	80	15,0	60	60,0	200	30
7. Comité(s) de santé-sécurité	6,0	10	11,5	20	24,3	40	16,0	30	57,8	100	58
8. Formation en SST	3,5	20	17,2	40	44,0	80	24,8	60	89,4	200	45
9. Communication et promotion en SST	1,3	10	6,8	20	19,8	40	10,0	30	37,8	100	38
10. Matières dangereuses utilisées au travail (SIMDUT)	1,5	5	5,2	10	9,5	20	5,0	15	21,1	50	42
11. Entretien préventif de sécurité	1,0	10	8,3	20	22,0	40	10,0	30	41,3	100	41
12. Approvisionnement en biens ou en services	4	20	13	40	34,5	80	18	60	69,5	200	35
13. Règles et procédures en SST	1,0	10	4,3	20	13,8	40	11,3	30	30,3	100	30
14. Méthodes de travail ergonomique et sécuritaire	0,5	10	7,9	20	17,3	40	9,3	30	34,9	100	35
15. Équipements de protection individuelle	6,5	10	7,5	20	21,3	40	9,3	30	44,5	100	45
16. Premiers secours	1,5	5	5,1	10	14,0	20	7,0	15	27,6	50	55
17. Programme de santé et de surveillance du milieu	3,8	10	10,5	20	23,5	40	13,3	30	51,0	100	51
18. Programme de mesures d'urgence (PMU)	1,0	10	6,1	20	13,5	40	8,5	30	29,1	100	29
19. Enquête et analyse d'événement accidentel (EAEA)	8,0	20	22,8	40	30,0	80	17,5	60	78,3	200	39
20. Inspections du milieu de travail	1,3	20	3,0	40	12,8	80	5,0	60	22,0	200	11
21. Actions correctives / préventives	0,5	20	3,3	40	8,8	80	5,8	60	18,3	200	9
22. Vérifications générales et spécifiques en SST	0,3	20	1,3	40	13,8	80	8,5	60	23,8	200	12
23. Revues de direction et amélioration continue en SST	1,0	20	6,8	40	17,5	80	12,1	60	37,3	200	19
Résultats généraux	52	315	177	630	451	1260	252	945	932	3150	30



3.25 En somme, l'absence d'une approche formelle et intégrée caractérise le cadre actuel de la gestion de la prévention en SST. La gestion actuelle se traduit par l'absence d'une politique (engagement) ferme de la direction, un faible niveau de développement des directives, des procédures, des moyens et des contrôles formels pour en confirmer la maîtrise. Influencés par l'approche du paritarisme, fortement encouragée au cours des dernières décennies par nos structures établies au Québec en SST, on en est venu à perdre de vue que la responsabilité première de la SST, selon la jurisprudence sur la diligence raisonnable, incombe d'abord et avant tout à l'employeur et à ses représentants. Cette situation devient particulièrement préoccupante face aux nouvelles exigences de devoirs de diligence raisonnable en SST engendrées par l'application de la Loi C-21.

Plusieurs exigences des lois et des règlements en SST ne sont pas raisonnablement satisfaites

3.26 Faute de structure et d'un système formel de gestion de la SST, plusieurs exigences des lois et des règlements applicables en SST ne sont pas raisonnablement satisfaites. D'ailleurs, les rapports d'intervention de la CSST au cours des dernières années sont particulièrement éloquents sur cette question.

3.27 Mes constats sont à l'effet que les gestionnaires (« quiconque dirige » au sens de la Loi C-21) n'assument pas « raisonnablement » la gestion de l'ensemble des obligations et des devoirs qui leur sont confiés par les législateurs en matière de SST. Ces constats confirment que la situation actuelle de la Ville ne passe pas le test des devoirs de « *prévoyance* », « *d'efficacité* » et « *d'autorité* » attendus d'une organisation et de ses représentants par la jurisprudence actuelle en matière de diligence raisonnable en SST.

Il pourrait être difficile d'établir et de soutenir une preuve solide de la diligence raisonnable

3.28 Dans ce contexte, mon constat général est à l'effet que, si rien n'est fait, si on ne met pas concrètement un plan de redressement, il pourrait être difficile pour la direction de la Ville, d'établir et de soutenir une preuve solide et prépondérante de « diligence raisonnable » comme moyen de défense dans l'éventualité d'un événement accidentel grave.

3.29 L'absence d'un système formel et intégré de gestion de la SST fait en sorte qu'à plusieurs égards, la Ville, ses dirigeants ou les personnes qui « *dirigent l'accomplissement d'un travail ou l'exécution d'une tâche ou sont habiletés à le faire* », ne pourraient démontrer de façon prépondérante qu'ils ont, raisonnablement, pris toutes « *les mesures voulues pour éviter qu'il n'en résulte de blessure corporelle pour autrui* ».



3.30 À mon avis, la gestion actuelle de la prévention en SST présente, sur le plan légal, dans certaines circonstances, plusieurs zones de vulnérabilité pour l'organisation de la Ville et, dans une certaine mesure, pour ses administrateurs, son personnel de direction et ses gestionnaires.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

3.31 Je présente ci-après les résultats détaillés de ma vérification selon six grands objectifs qui permettent une évaluation méthodique de la diligence raisonnable en santé et sécurité au travail.

Existence et application de politiques, directives, programmes, procédures, règles et consignes relatifs à la santé et à la sécurité et à leur suivi

3.32 L'existence d'un système formel en SST, connu de tous et appliqué d'une façon uniforme et systématique, fait essentiellement et fondamentalement partie des devoirs de diligence raisonnable attendue d'une organisation. Tous les systèmes de gestion adoptés sur les plans national et international ont aussi le même objectif.

3.33 Un tel système est important pour au moins quatre raisons :

- Il permet une harmonisation et une uniformité dans les façons de faire d'une organisation et évite les improvisations et les distorsions dans la gestion de la prévention en SST, lesquelles sont souvent citées, dans la jurisprudence, comme une source de négligence lorsque des accidents avec lésion corporelle en résultent.
- Tous les référentiels reconnus en matière de gestion de la SST proposent, parmi leurs exigences de base, l'obligation d'avoir une politique corporative SST connue, appliquée et suivie, laquelle repose sur un système de responsabilités claires à tous les niveaux hiérarchiques.
- La Loi C-21 attribue des responsabilités de nature pénale à une organisation pour les actes ou omissions de ses cadres supérieurs, ce qui sous-entend *de facto* qu'il doit exister des responsabilités clairement définies à tous les niveaux hiérarchiques, que ces responsabilités doivent être connues de tous et que l'organisation doit s'assurer que les personnes concernées puissent les assumer pleinement; l'insouciance ou l'ignorance de ces responsabilités étant en soi un manquement aux devoirs de diligence raisonnable de l'organisation.



- Le devoir de leadership de l'employeur, sur lequel insiste la jurisprudence sur la diligence raisonnable, exige un engagement clair de la direction en matière de prévention en SST, se traduisant en documents écrits, comme nous l'avons mentionné dans la revue des devoirs retenus par la jurisprudence.

3.34 Il faut également préciser que, dans la mesure où ce système formel se matérialise dans des écrits officiels, ces derniers peuvent devenir des éléments de preuve importants pour l'organisation, le cas échéant. Et plus l'organisation a une structure complexe, plus la preuve des écrits est critique en termes d'efficacité des mesures prises et en cas de poursuite.

3.35 La diligence raisonnable impose à l'organisation des devoirs de prévoyance et d'efficacité. J'ai largement fait état des particularités de la Ville comme organisation. La Ville est donc un organisme complexe, tant par sa structure que par l'ampleur et la diversité des activités qu'elle gère. À leur tour, ces multiples et complexes activités génèrent une très grande diversité de dangers et de risques. Le nombre et la nature des accidents déclarés à la CSST au cours des dernières années en témoignent éloquemment.

3.36 Comme je l'ai mentionné au début, au cours des dernières années, la Ville a connu de grands bouleversements dans ses structures, qui l'ont amenée à revoir de fond en comble ses modèles de gestion. En SST particulièrement, les systèmes de gestion plus ou moins développés antérieurement par les municipalités regroupées ont été remis en cause, sinon mis au rancart pour diverses raisons.

*Un nouveau modèle
de gestion de la SST
applicable pour
l'ensemble de la
Ville*

3.37 Tous les responsables du dossier SST rencontrés, tant dans les arrondissements que dans les services corporatifs, sont conscients qu'ils doivent se doter d'un nouveau modèle de gestion de la SST applicable pour l'ensemble de la nouvelle Ville. Dans ce contexte, ils sont aussi conscients de traverser une zone de turbulence importante et d'incertitudes face à leurs devoirs de diligence raisonnable.

3.38 Par conséquent, une telle réalité peut facilement engendrer des risques élevés de distorsion dans les pratiques de gestion, rendant l'organisation encore plus vulnérable à des blessures graves à ses employées et ses employés et à des poursuites dommageables et coûteuses.

3.39 Pour répondre à son devoir d'efficacité, la Ville doit posséder et mettre en œuvre un système de gestion de la SST (SGSST) uniforme et efficace.



3.40 La Ville dispose d'une équipe pour assumer la coordination et le support-conseil en SST. En effet, la section santé et sécurité du travail - Prévention et santé globale (SSTP), de la Division formation et développement organisationnel du Service des ressources humaines, assume un rôle conseil et de support technique de la prévention en SST pour l'ensemble des directions, des services et des arrondissements de la Ville. L'expertise et le support-conseil des ressources de cette section en matière de prévention sont appréciés.

3.41 Néanmoins, comme les ressources de la SSTP sont limitées, plusieurs personnes rencontrées dans les directions et les services lors des entrevues déplorent l'absence d'une ressource de « proximité » afin de les guider et de les soutenir en prévention.

3.42 Dans les faits, la section SSTP concentre une large part de ses énergies à réaliser des activités de prévention à la place des gestionnaires opérationnels plutôt qu'à mettre en place un système de gestion pouvant aider ces derniers à se prendre en charge. Les multiples interventions de la CSST forcent l'équipe à éteindre les feux dans les opérations.

3.43 De plus, les membres de cette équipe consacrent une partie importante de leurs énergies à siéger sur 21 comités SST sectoriels ainsi que sur les comités centraux, tous formés en vertu des conventions collectives, comme nous le verrons plus loin.

Politiques et procédures

3.44 À l'exception d'une politique de gestion intégré de la présence au travail, qui contient certaines dispositions sur la santé et la sécurité au travail, la Ville ne dispose pas de politique SST endossée par la direction, ni de processus de gestion pour encadrer son élaboration, sa mise en œuvre, son contrôle et son amélioration continue.

3.45 Il faut donc référer aux conventions collectives de travail pour prendre connaissance d'engagements formels de l'employeur en SST. On y retrouve notamment des clauses reliées à la prévention dont celle conférant à l'employeur l'obligation de « *prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et l'intégrité physique de ses employées ou employés* ».

3.46 Les conventions collectives sont également les principales sources officielles de référence relatives à l'organisation de la SST (responsabilité de l'employeur, respect des exigences légales applicables, équipements et vêtements de sécurité, premiers secours, enquêtes d'accident, etc.).



3.47 Par ailleurs, le projet de « *Politique générale en SST* » qui, pour le moment, ne tient pas lieu de document officiel, présente des caractéristiques d'un encadrement de référence au chapitre de l'organisation générale de la SST. Son format et son contenu diffèrent cependant de ce qui est généralement défini dans tous les référentiels de « *Système de gestion de SST* » (SGSST) reconnus. Par son contenu (8 pages), ce projet s'apparente davantage à une « directive » générale d'organisation de la SST qu'à un énoncé de politique de la direction en rapport avec la SST.

*Malgré l'absence
d'une politique
générale, la
prévention est
néanmoins intégrée
dans plusieurs aspects
du travail*

3.48 Malgré l'absence d'une politique générale, la prévention est néanmoins intégrée dans plusieurs aspects du travail. La Ville investit beaucoup d'énergie et de ressources dans son dossier SST. Il n'existe cependant aucun outil pour en évaluer l'efficacité et les impacts, aucun indicateur proactif de performance pour suivre et contrôler les règles et responsabilités établies en prévention ou imposées par la CSST. Enfin, il n'existe aucun mécanisme formel de reddition de comptes, au chapitre des obligations légales de prévention.

Règles et procédures en SST

3.49 En vertu de son devoir d'autorité, l'organisation doit disposer, appliquer et contrôler un processus permettant de définir, d'approuver, de communiquer et de contrôler des règles et des procédures, établissant les comportements et les actions sécuritaires à adopter dans certaines circonstances.

3.50 À défaut d'encadrement administratif spécifique pour la gestion des règles de SST, il faut référer aux processus disciplinaires établis dans les conventions collectives en cas de manquements à ces règles.

3.51 Il existe néanmoins divers plans d'action en lien avec des procédures spécifiques (cadenassage, espace clos, etc.). Les tableaux de bord du CCSS des employés et employés manuels font état de suivis à des projets relatifs au développement de ces procédures.

3.52 Notons cependant que plusieurs éléments de développement et de mise en œuvre de procédures de sécurité font suite à des rapports d'intervention de la CSST.

3.53 Sur le plan de l'organisation, il n'existe aucun document faisant référence à des règlements généraux ou spécifiques en SST, sauf au Service du traitement des eaux qui dispose d'un manuel de sécurité – 1996.



3.54 Il y a peu d'évidence (documents dûment complétés) pouvant confirmer l'application de certaines procédures de sécurité (ex. espace clos).

3.55 Si en général, il y a absence de preuve permettant de confirmer le contrôle formel des règles ou procédures de sécurité, ce n'est pas le cas pour la conduite des véhicules. En effet, la déclaration d'accident de véhicule permet de contrôler la conduite des véhicules de la part des employées et des employés. Les règles de circulation font à l'occasion l'objet de lettres d'avertissement ou d'avis disciplinaires.

3.56 Enfin, des vérifications internes ont été réalisées au niveau des travaux en tranchées.

La Ville est vulnérable en matière de règles et procédures de sécurité

3.57 Dans le contexte actuel, l'organisation de la Ville est vulnérable, en ne définissant et ne contrôlant pas ses exigences en matière de règles et procédures de sécurité.

Gestion documentaire

Il n'existe pas de système formel de gestion documentaire en prévention

3.58 Il n'existe pas de système formel de gestion documentaire en prévention (procédure écrite définissant les règles de gestion documentaire du SGSST: mode de développement et d'approbation des documents, conservation, distribution, etc.). Selon certains gestionnaires, les modes de gestion documentaire ne semblent pas avoir été une préoccupation au cours des dernières années. Il est parfois difficile de savoir si certains documents sont officiels (ex. directive générale en espace clos). Des documents provenant d'anciennes villes ou de services fusionnés se retrouvent encore dans la documentation de référence en SST.

3.59 La Ville dispose cependant d'un index de classement général afin d'assurer l'organisation de ses documents. Il faut aussi souligner ici le travail remarquable réalisé par le Service des ressources humaines (SRH) pour rassembler et présenter la documentation demandée dans le cadre de la présente vérification. Ce travail pourra certainement servir d'assise à un futur système de gestion documentaire.



Programmes de prévention ou plans d'action

Aucun processus ne permet d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de prévention ou des plans d'action

3.60 L'organisation ne dispose pas de processus permettant d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de prévention ou des plans d'action globaux et intégrés en SST. La Ville dispose par contre d'un programme de prévention pour chacun de ses établissements, dont certains sont présentés à la CSST. Cependant, le format et le contenu de ces programmes ne correspondent plus aux exigences de la CSST. En plus, le contenu de ces programmes est pratiquement inconnu de la plupart des intervenants rencontrés. Cette situation reflète le manque de formation des gestionnaires et des autres intervenants en SST en matière de programme de prévention.

3.61 D'un autre côté, différents plans d'action sont développés en lien avec des problématiques spécifiques (sécurité des machines, espaces clos, etc.) afin de répondre aux avis ou aux demandes de la CSST. Nous retrouvons dans ces plans d'action plusieurs éléments d'une gestion méthodique de programmes de prévention, preuve que la Ville a la capacité de s'approprier ces moyens proactifs de gestion de la prévention.

3.62 Par contre, il y a absence d'évidence de suivis et de contrôle des programmes de prévention. De son côté, le comité SST central du personnel manuel dispose d'un « tableau de bord » s'apparentant à une méthode de suivi du programme de prévention. Le suivi et le contrôle des divers plans d'action sont toutefois plus évidents lorsqu'ils sont déposés à la CSST qui en assure elle-même un tel suivi.

La prévention est donc souvent en mode réactif à des situations qui sont identifiées par divers intervenants

3.63 La prévention est donc souvent en mode réactif à des situations qui sont identifiées par divers intervenants. Il faut noter, toutefois, que plusieurs plans d'action ont aussi été initiés par la ville, (politique de protection oculaire, posture au travail, protection auditive, etc.).

3.64 Même si, au fil des entrevues, je note un certain engagement de la part de quelques cadres, l'ensemble des gestionnaires sont peu engagés dans les actions ou les projets SST. Plusieurs ignoraient même les engagements pris en leur nom au sein des programmes de prévention existants. En somme, les cadres supérieurs sont peu actifs dans le processus des programmes de prévention.



Comités SST

3.65 Les comités SST sont un outil privilégié de soutien à la prise en charge de la gestion de la prévention dans une organisation. Cependant, pour être efficaces, de tels comités doivent être crédibles, avoir un mandat clair, partager et véhiculer la SST comme une valeur commune, rendre compte de leurs activités et développer une culture de concertation. Ils doivent aussi être très près de leurs mandats (directions, employées et employés) et disposer de bons mécanismes de communication de leurs actions.

3.66 Comme je l'ai mentionné, il existe 21 comités sectoriels (CSSS) et 7 comités centraux (CCSS) auquel les comités sectoriels se rapportent.

3.67 Il faut se référer aux éléments des conventions collectives pour connaître les règles de fonctionnement de ces comités. Il n'existe pas de règles d'éthique gouvernant les comportements des membres aux divers comités.

3.68 Malgré leurs lacunes, ces comités constituent l'élément du système de prévention le plus développé et occupent une place importante dans la gestion actuelle de la SST de la Ville.

3.69 Règle générale, les rencontres des comités se tiennent selon le calendrier déterminé au début de l'année. Les comptes rendus sont distribués aux membres et à un nombre limité de personnes (SRH, directions locales).



3.70 L'analyse des comptes rendus témoigne d'une certaine bureaucratie et d'une lourdeur dans la façon de fonctionner des comités. Rencontrés en groupe de discussion, les membres de certains comités sont unanimes sur le diagnostic suivant :

- les comités ne partagent pas de vision commune de la gestion de la SST et certains manquent de formation sur leurs rôles et responsabilités;
- les mandats des comités ne sont pas clairs pour tous;
- les forces des comités reposent sur leur forme paritaire, sur leur capacité à gérer le dossier des équipements de protection individuelle et sur leur proactivité dans certains domaines (ex. ergonomie);
- leurs faiblesses se font sentir en matière de formation (cols bleus) et dans le manque de soutien des services concernés par les décisions des CSS.

3.71 Comme les intervenants du SRH siègent sur tous ces comités, la somme d'énergie requise pour en faire la coordination et le support technique est totalement disproportionnée par rapport aux besoins d'organisation et de coordination que le SGSST de l'organisation requiert de cette équipe. En général, il y a beaucoup de temps consacré au déroulement des rencontres et trop peu au rayonnement sur le terrain.

3.72 Aucun mécanisme n'est prévu pour évaluer les performances et l'efficacité de ces comités. Aucun indicateur de performance n'est transmis à la direction au regard de cet important processus du SGSST. Aucun sondage du rayonnement et de l'impact des travaux des CSS n'a été réalisé au cours des dernières années.

3.73 Les membres des comités des cols blancs estiment qu'ils sont bien perçus par leurs commettants. Chez les cols bleus, ce serait le contraire et la résistance aux mesures suggérées serait plus grande.

3.74 Les intervenants rencontrés, qui ne sont pas membres d'un CSS, n'étaient pas informés des travaux et des projets de leur CSS. Lors de ma visite des lieux, je n'ai pas retrouvé de compte rendu affiché ou de liste de membres des CSS.

Sommaire des forces

- Une équipe pouvant assumer la coordination et le support-conseil et technique de la prévention pour l'ensemble des directions, des services et des arrondissements.
- Des investissements importants en prévention au cours des dernières années.



- L'intégration d'éléments de prévention dans plusieurs aspects du travail.
- Des comités SST dont les règles de fonctionnement sont définies (uniquement) dans les conventions collectives.
- Divers projets de politiques, guides et autres procédures, permettant d'alimenter la réflexion sur l'implantation d'un SGSST cohérent et efficace.
- Divers plans d'action en lien avec des procédures spécifiques (cadenassage, espace clos, sécurité des machines) en lien avec les concepts reconnus en prévention.
- Contrôle formel des règles ou procédures de sécurité pour la conduite des véhicules.
- Existence d'un programme de prévention s'apparentant à des règles de gestion pour chacun des établissements.
- Vérifications internes au niveau des travaux en tranchées.

Sommaire des zones de vulnérabilité

- Absence d'une politique corporative générale en SST, comprenant notamment :
 - les énoncés d'orientations, d'engagements et de stratégies en matière de gestion intégrée de la prévention en SST;
 - les règles de reddition de comptes jusqu'au plus haut niveau décisionnel.
- Absence d'un cadre formel de gestion en SST (SGSST).
- Absence de procédure écrite et formelle définissant les règles de gestion documentaire du SGSST.
- Confusion dans les rôles et responsabilités en SST des divers paliers décisionnels en regard des devoirs de diligence raisonnable découlant de la Loi C-21.
- Confusion des rôles et responsabilités sur le plan opérationnel entre les gestionnaires opérationnels, les comités SST et l'équipe SST du SRH.
- Absence de plan d'action global à l'échelle de la Ville (triennal ou quinquennal) en vue de l'implantation d'un SGSST uniforme et efficace pour toute l'organisation. Un tel plan d'action devrait contenir notamment les éléments suivants :
 - les priorités d'action retenues;
 - le calendrier de réalisation;
 - les responsables de sa mise en œuvre;
 - les ressources;
 - le suivi, l'évaluation des mesures prises et la reddition de comptes.
- Le manque d'engagement des gestionnaires opérationnels dans l'intégration des activités de prévention dans leurs opérations.



- Les efforts improductifs consacrés par le SRH aux CSS au détriment de son rôle de conseil et d'expertise, de développement d'outils, de coordination, de supervision et de contrôle de la performance du SGSST.
- La péremption du format et du contenu des programmes de prévention des établissements.
- La méconnaissance de la part du personnel du contenu des programmes de prévention et des plans d'action développés à la suite des interventions de la CSST.
- Le manque d'un outil regroupant les règlements généraux et spécifiques en SST de l'organisation.
- Le manque de contrôle sur l'application des mesures de sécurité.
- Le manque d'organisation pour des CSS performants et efficaces:
 - absence de vision commune et de plan d'action;
 - absence de règles de gestion et d'éthique des CSS;
 - confusion dans la compréhension des mandats, manque de formation;
 - absence d'un système de mesure et d'évaluation de la performance des CSS.

Recommandations

3.75 Je recommande à la Ville :

- D'adopter une politique générale de SST et de la faire approuver par le conseil. Une telle politique doit comprendre notamment :
 - des énoncés d'engagements, d'orientations et de stratégies en vue de l'implantation d'un SGSST cohérent et efficace;
 - des principes de responsabilisation et de reddition de comptes jusqu'au plus haut niveau décisionnel.
- De modifier l'actuel projet de « *Politique générale en SST* » afin d'en faire une « directive » d'encadrement de gestion de la politique adoptée par le conseil.
- D'adopter un plan d'action triennal ou quinquennal, selon les priorités retenues par la direction, en vue de l'implantation progressive d'un SGSST uniforme et efficace et permettant à l'organisation de démontrer en tout temps qu'elle est en mode diligence raisonnable.
- De procéder à une analyse exhaustive des rôles et responsabilités en SST des divers paliers décisionnels et à une évaluation des mécanismes requis pour une reddition de comptes conforme aux devoirs de diligence raisonnable découlant de la Loi C-21.



- De réviser le rôle de la section santé et sécurité du travail-prévention de la Division formation et développement organisationnel du SRH par rapport aux responsabilités des gestionnaires opérationnels et aux comités SST, en faire un véritable outil de support au développement, à l'implantation et au suivi d'un SGSST efficace. (Je n'ai pas analysé spécifiquement les besoins éventuels de ressources requises en SST. Le plan triennal ou quinquennal devra en tenir compte.)
- De développer un plan de communication systématique en support à la politique corporative en SST et à la stratégie d'implantation d'un SGSST.
- De mettre en place des programmes de sensibilisation et de formation pour tous les cadres de l'organisation (élues, élus et gestionnaires), sur la politique générale de SST, leurs responsabilités de diligence raisonnable découlant de la Loi-C-21, les mécanismes de reddition de comptes, le plan d'action qui sera adopté par la haute direction ainsi que sur les outils qui seront développés dans le cadre de ce plan d'action.
- D'instaurer un programme d'appréciation de la performance des cadres en matière de SST.
- D'adopter une procédure définissant les règles de gestion documentaire du SGSST.
- De développer et d'adopter un manuel regroupant tous les règlements (procédures, consignes, directives) de sécurité généraux et spécifiques de l'organisation.
- D'instaurer un système de contrôle sur l'application des mesures de sécurité.
- De revoir l'organisation des CSS afin d'améliorer leur performance en favorisant :
 - une vision commune et une meilleure compréhension des mandats;
 - un meilleur « rayonnement » sur le terrain et dans les secteurs respectifs;
 - l'adoption d'un système de mesure et d'évaluation de la performance des CSS.
- Selon le plan d'action adopté ainsi que les priorités retenues, de procéder à une évaluation des besoins de ressources de « proximité » en termes de soutien et de guide en matière de prévention.



Méthode d'identification des dangers et d'évaluation des risques liés aux tâches effectuées et mesures mises en place pour les contrôler

3.76 Le devoir de prévoyance en matière de diligence raisonnable est clair : l'organisation doit identifier, recenser, évaluer et maîtriser les dangers et les risques spécifiques résultant de ses activités. Tout système reconnu de management de la SST est axé sur ce devoir. Les risques qui ne sont pas identifiés et contrôlés peuvent engendrer des accidents entraînant des blessures corporelles graves aux travailleuses et travailleurs et à autrui et rendre vulnérable une organisation par rapport à ses devoirs de diligence raisonnable en cas de poursuite.

3.77 La maîtrise des risques en SST est donc au cœur de la diligence raisonnable exigée des organisations.

3.78 La LSST définit, dans son article 1, que l'objet de la loi est « *l'élimination à la source même des dangers pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs* ».

3.79 De son côté, la Loi C-21 énonce, dans son article 217.7 « *qu'il incombe à quiconque dirige l'accomplissement d'un travail ou l'exécution d'une tâche ou est habilité à le faire de prendre les mesures voulues pour éviter qu'il n'en résulte de blessure corporelle pour autrui* ».

3.80 D'une part, donc, l'objectif ultime de la loi est clair : « *prendre les mesures voulues* » pour « *éliminer à la source même les dangers* ». Toutefois, deux précisions s'imposent dès le départ. Premièrement, ce ne sont pas tous les dangers qui peuvent être éliminés à la source (ex. : le soleil est en soi un danger entraînant un risque d'insolation pour des travailleurs ayant à travailler à l'extérieur en été). Deuxièmement, le fait pour une organisation de prendre toutes les mesures possibles, pour éliminer tous les dangers et maîtriser tous les risques, peut représenter des investissements en temps, en argent et en ressources humaines qui s'avèrent souvent impossibles à réaliser, du moins, dans certaines circonstances à court ou à moyen termes.

3.81 Ces considérations d'ordre pratique rendent nécessaire un processus de gestion des risques par lequel, d'une part, l'organisation jauge la vigueur de sa réaction en fonction de l'importance des problèmes qui sont portés à son attention et, d'autre part, établit ses priorités d'action en fonction de ses moyens et des niveaux de risques des situations qu'elle doit corriger. C'est l'essence même « du raisonnable » dans l'expression « diligence raisonnable ».



Évaluation du risque

3.82 Si on ne peut supprimer le danger, on maîtrisera les risques par des mesures préventives (équipement de protection collective, équipement de protection individuelle, processus et méthodes de travail, formation, etc.). Donc, le risque est la mesure des conséquences du danger sur la personne.

3.83 La maîtrise raisonnée des risques exige donc que l'organisation évalue ses risques pour pouvoir hiérarchiser les mesures à prendre.

3.84 La spécification OHSAS 18001, à laquelle se réfère beaucoup de grandes organisations dans le monde, précise dans ses lignes directrices (OHSAS 18002) que :

« L'identification des situations dangereuses, l'évaluation des risques et la maîtrise des risques sont les clés du succès d'un système de management de la SST et doivent être reflétées dans la politique SST de l'organisation ».

3.85 Les moyens d'identification des risques sont proactifs ou réactifs. Les mesures proactives visent à identifier les risques et à les corriger avant qu'ils ne causent des accidents (ex. : inspections des lieux de travail). Les mesures réactives visent à corriger des risques qui ont causé des accidents afin d'éviter que de tels accidents ne se reproduisent. L'enquête et l'analyse d'événement accidentel est l'outil dont disposent les organisations, pour se conformer à leurs obligations de diligence raisonnable dans ce dernier cas.

3.86 Le devoir de diligence raisonnable en matière de gestion des risques incombe aux cadres supérieurs et aux gestionnaires de l'organisation (au sens de la Loi C-21), le leadership de l'enquête et de l'analyse d'événement accidentel leur revient en tout premier lieu. Ils doivent très rapidement connaître les causes des événements et être en mesure de réagir sur-le-champ, pour éviter qu'un autre accident ne se reproduise, si la ou les causes ne sont pas corrigées avec célérité. La politique et les procédures de l'organisation doivent donc clairement préciser les rôles et responsabilités des cadres supérieurs et des gestionnaires dans les processus de prévention ainsi que les droits de gérance de l'organisation.

3.87 Avant l'adoption de la Loi C-21, la CSST avait l'autorité de mener des enquêtes d'accident dans le cadre de l'application de la LSST. Les inspecteurs avaient (et continuent d'avoir) le pouvoir de contraindre pour obtenir l'information requise et l'employeur avait (et continue d'avoir) le devoir de coopérer à l'enquête sous peine de sanctions. Le rapport était (et est) communiqué aux parties.



3.88 Avec la Loi C-21, les autorités policières ont maintenant, elles aussi, un pouvoir d'enquête spécifique si un accident entraîne une lésion corporelle. L'enquête policière, contrairement à celle de la CSST, ne vise pas à prévenir un autre accident mais à déterminer si un crime de négligence a été commis.

3.89 Dans les deux enquêtes, les règles ne sont donc pas les mêmes. Par conséquent, ces nouvelles dispositions obligent les organisations à se doter de nouvelles règles de gouvernance pour la gestion interne des enquêtes d'accidents menées à la fois par les inspecteurs de la CSST et par les policiers et à revoir les règles de fonctionnement actuelles afin d'éviter les risques de confusion, sinon de collusion, en cas de poursuite criminelle.

Sans un système rigoureux d'évaluation et de priorisation de dangers et de risques, l'organisation ne sera jamais pleinement efficace dans ses efforts pour les maîtriser

3.90 En somme, dans une organisation comme la Ville, il existe de multiples sources d'information de l'existence de dangers et de risques. Sans un système rigoureux d'évaluation et de priorisation de ces dangers et risques, l'organisation ne sera jamais pleinement efficace dans ses efforts pour les maîtriser. Elle manquera de repères pour s'assurer de toujours faire les investissements là où ça compte et éviter la confusion toujours possible entre les correctifs nécessaires à sa diligence raisonnable en santé et sécurité au travail et les accommodements de confort et de commodité pour le personnel.

3.91 Au chapitre de l'identification des dangers et des risques, la Ville est souvent en mode réactif à des situations qui sont identifiées par divers intervenants (CSST, CLSS). Elle ne dispose pas d'un système (directives ou procédures spécifiques) l'assurant d'un contrôle raisonnable de cette responsabilité.

3.92 Par ailleurs, il se fait, dans les services et les arrondissements, à divers niveaux, des activités permettant d'attirer l'attention des cadres supérieurs sur l'existence de conditions ou de situations dangereuses. Mentionnons notamment les activités des comités SST, les enquêtes et analyses d'événement accidentel, les visites des inspecteurs de la CSST, etc. Le récent programme de la CSST sur la « sécurité des machines » a donné lieu à l'identification de dangers et de non-conformités dans les établissements du Service de la gestion des équipements motorisés. Un cartable « sécurité des machines » et de nombreuses photos, du type « avant/après » confirment l'application d'une démarche méthodique d'identification des dangers sur les machines.



Inspection du milieu de travail

Il n'existe aucun programme spécifique d'inspection de la part des gestionnaires

3.93 En matière d'inspection du milieu de travail, à l'exception des inspections de membres des CSSS et de la CSST, il n'existe aucun programme formel ni d'encadrement administratif spécifique (directive et procédure) d'inspection de la part des gestionnaires. Il faut donc référer aux conventions collectives, pour identifier une règle s'appliquant aux inspections, c'est le rôle des CSSS. Les représentants des travailleurs effectuent une visite des lieux et font état de leurs constats sur les non-conformités dans les réunions et les comptes rendus.

3.94 Des inspections méthodiques furent réalisées au niveau des machines dans le cadre du plan d'action « sécurité des machines » exigé par la CSST.

3.95 Des formulaires complétés, d'inspections paritaires d'installations aquatiques, me furent déposées.

3.96 Il existe un formulaire « *Déclaration de mesures préventives* » mais il est très peu utilisé (un seul m'a été déposé). Plusieurs personnes rencontrées n'en connaissaient pas l'existence.

3.97 Aucune évidence de contrôle ou de mesure de la conformité des installations ne me fut déposée.

Entretien préventif de sécurité

3.98 Il est important que l'organisation dispose, applique et contrôle un processus permettant d'identifier et de gérer ses besoins en matière d'entretien préventif de ses infrastructures et de ses équipements. Or, la Ville ne m'a déposé ni directive ni procédure spécifique formelles de gestion en ce domaine.

3.99 Notons cependant que les programmes de prévention des établissements font état de mesures liées à l'entretien préventif. Je ne retrouve cependant pas de trace de contrôle formel de ces mesures.

3.100 Les principaux éléments des programmes d'entretien préventif sont gérés respectivement par le Service de la gestion des immeubles, pour ce qui est des infrastructures et par le Service de la gestion des équipements motorisés, pour les équipements et les véhicules.



3.101 Le garage municipal de l'avenue De Lestres dispose d'un système qui, combiné à des inspections des lieux, permet de suivre l'application de certaines mesures d'entretien préventif.

3.102 Les gestionnaires rencontrés (qui s'assurent de la sécurité des équipements) n'ont pu confirmer l'application des mesures d'entretien préventif de la part des services qui gèrent ces programmes. Selon les commentaires recueillis, il n'existe aucune reddition de comptes de la part de ces services à l'endroit des services utilisateurs.

Enquête et analyse d'événement accidentel

3.103 L'enquête et l'analyse est un processus qui permet de déclarer, d'enquêter et d'analyser tous les événements accidentels afin de déterminer les causes et d'appliquer les mesures correctives ou préventives appropriées.

3.104 Pour les enquêtes et les analyses d'événements accidentels, il existe un document de référence intitulé « *Procédure à suivre – Formulaires relatifs à un accident de travail* ». Ce guide réfère davantage aux aspects administratifs reliés à un accident du travail. Outre la mention « *On doit inscrire des suggestions de correctifs afin d'éviter la répétition de tels événements* », les éléments de prévention sont pratiquement absents de cette procédure.

3.105 La Ville utilise un formulaire appelé « *Déclaration et analyse d'un accident du travail* ». Le contenu de ce formulaire donne lieu à une déclaration de la part du travailleur accidenté et à une analyse de l'accident sur la base de cette déclaration. Il n'y a pas de prévision pour l'inscription des résultats d'une enquête formelle et méthodique des événements.

3.106 L'ensemble des formulaires complétés ainsi que le système informatique constituent le registre des accidents.

3.107 J'ai procédé à une analyse sommaire du contenu d'un échantillonnage de 35 rapports complétés. J'ai constaté un très faible niveau de maîtrise de cette activité. Les rapports sont sommaires et ne font pas preuve de rigueur dans la recherche et la correction des causes fondamentales des accidents.



Sommaire des forces

- Activités d'alerte sur l'existence de conditions ou de situations dangereuses (activités des CSS, enquêtes et analyses d'accident, visites des inspecteurs de la CSST).
- Application d'une démarche méthodique d'identification des dangers et des risques sur les machines à la suite des interventions de la CSST.
- Référence à la notion d'entretien préventif dans les programmes de prévention des établissements.

Sommaire des zones de vulnérabilité

- Absence de méthode systématique d'identification des dangers et d'évaluation des risques ainsi que de leur maîtrise et suivi :
 - pas d'évaluation systématique des niveaux de risque;
 - pas de grille de priorisation;
 - peu d'analyse de risques.
- Absence de système et de programmes formels d'inspection des lieux de travail.
- Absence de directive ou de procédure spécifique formelles de gestion de l'entretien préventif.
- Faiblesse du processus d'enquête et d'analyse d'événement accidentel sur le plan de la prévention.
- Manque d'engagement des gestionnaires opérationnels dans le contrôle et le suivi des correctifs (responsabilités déléguées aux comités SST).
- Absence de système d'évaluation de l'efficacité des mesures de prévention mises en œuvre.



Recommandations

3.108 Je recommande à la Ville :

- D'adopter un système d'identification des dangers et d'évaluation des risques ainsi qu'un mécanisme de contrôle et de suivi en ce domaine. Un tel système devrait reposer minimalement sur l'estimation de la gravité potentielle et de la probabilité d'occurrence.
- D'adopter une directive et une procédure systématisant l'inspection des lieux de travail dans l'organisation et permettant une évaluation (appréciation) méthodique de la conformité des lieux.
- D'adopter une directive systématisant la gestion de l'entretien préventif dans l'organisation.
- De définir clairement et d'implanter des mécanismes permettant :
 - d'identifier les situations dangereuses potentiellement liées à des comportements non sécuritaires [non respect des politiques, procédures, règles de sécurité, méthodes de travail sécuritaires, port des équipements de protection individuels (ÉPI), etc.];
 - de supporter les gestionnaires dans l'exercice des droits de gérance;
 - de gérer les manquements aux règles de sécurité d'une manière systématique, uniforme, adéquate et équitable.
- De réviser son processus d'enquête et d'analyse d'événement accidentel, de modifier ses formulaires pour tenir compte des besoins de la prévention et d'adopter des mécanismes de suivi des correctifs proposés.
- De développer des indicateurs de performance des procédures, outils et mécanismes de prévention adoptés.
- De former les gestionnaires aux directives, procédures, outils et mécanismes développés.

Formation et information données à l'ensemble du personnel

3.109 L'un des éléments importants du devoir d'efficacité (de performance) exigé par la jurisprudence pour démontrer sa diligence raisonnable de la part d'une organisation est d'avoir un système permettant l'entraînement, la formation et la supervision systématique des employées, employés et des cadres.



3.110 Une organisation doit donc disposer, appliquer et contrôler un processus permettant de gérer les mécanismes de formation pour faire en sorte que toutes les employées et que tous les employés soient suffisamment compétents pour s'acquitter de tous les aspects de leurs tâches, y compris le respect de leurs responsabilités dans le cadre du SGSST de l'organisation.

3.111 Elle doit également disposer, appliquer et contrôler un processus permettant de gérer les mécanismes de communication et de promotion reliés à la SST.

3.112 Le manque de formation et d'entraînement du personnel est souvent retenu par les tribunaux comme une négligence de la part d'une organisation lorsque cette lacune est identifiée comme une des causes d'un accident causant des lésions corporelles à une personne.

3.113 En matière de SST, tout programme de formation doit viser à s'assurer que chaque employée, employé incluant les cadres, a une connaissance raisonnable des lois, des règlements et des processus qui s'appliquent à ses fonctions.

3.114 L'organisation doit donc procéder périodiquement à un inventaire et à une analyse des besoins des employées, employés et des cadres, particulièrement, mais non exclusivement, lorsque des changements sont apportés aux lois, règlements et normes applicables ou que surviennent des changements dans l'organisation du travail ou des mouvements de personnel. Un plan de formation doit être établi et mis à jour au besoin, un suivi des connaissances acquises (gestion des compétences) doit être fait et un registre des formations données doit être maintenu afin d'être en mesure de démontrer, le cas échéant, que les employées, les employés et les cadres ont reçu la formation requise selon leurs responsabilités.

3.115 Les obligations légales des organisations et des employées et des employés en SST sont dans la LSST. La Loi C-21 y réfère pour indiquer en quoi une organisation peut être jugée négligente et manquer à son devoir de diligence raisonnable. Il est important que ces dispositions soient bien connues des employées, des employés et des cadres. D'autre part, les règlements sur la santé et la sécurité au travail sont régulièrement modifiés. Pensons au travail en espace clos, au travail en hauteur, à la sécurité des machines, aux charriots élévateurs, etc. Ce sont des domaines où se produisent annuellement beaucoup d'accidents graves dans les organisations. Les employées et les employés doivent être formés en conséquence, sinon les organisations sont vulnérables en cas d'accident grave entraînant des lésions corporelles.



3.116 Enfin, la Loi C-21 renforce les obligations de supervision des gestionnaires et en fait un élément clé de diligence raisonnable. Les gestionnaires doivent donc être bien formés sur les obligations imposées à leur organisation et sur leurs droits de gérance pour être en mesure d'exercer pleinement leur leadership en SST ainsi que sur les politiques et orientations de leur organisation en cette matière.

Formation générale en SST

3.117 La Ville dispose d'un processus actif en matière de formation en SST, mais il n'existe aucune directive ou procédure formelles d'encadrement de la gestion en ce domaine.

Un processus actif en matière de formation en SST, mais aucune directive ou procédure formelles d'encadrement de la gestion en ce domaine

3.118 Il existe, par l'entremise du « *Plan institutionnel de formation* » une planification des besoins et des priorités pour la formation en SST. De fait, la Ville a investi plus de 97 000 \$ en 2007 et prévoit investir quelque 68 000 \$ en 2008 pour de telles formations. Les registres de formation consultés font état d'un grand nombre de formations diffusées en SST. On note qu'en 2003 et en 2004, l'ensemble des gestionnaires d'employées et d'employés manuels ont reçu une formation générale sur la gestion de la santé et de la sécurité au travail. Les autres gestionnaires ne reçoivent pas tous une formation de base sur leurs rôles et leurs responsabilités en matière de SST. Plusieurs reçoivent cependant diverses formations qui suivent généralement le déploiement des plans d'action en SST (ex. espace clos, sécurité des machines, etc.).

3.119 Par ailleurs, plusieurs n'ont pas encore reçu la formation sur la Loi C-21 et le devoir de diligence raisonnable. J'ai également constaté que des gestionnaires auraient tout intérêt à recevoir de la formation sur les obligations légales en SST, les droits de gérance en SST ainsi que sur les éléments d'un SGSST au fur et à mesure de son développement et de son implantation.

Accueil de nouvelles employées et de nouveaux employés

3.120 La Ville a recours à un grand nombre d'employées et d'employés occasionnels. La formation et l'entraînement sont majeurs dans cette situation. Or, il n'existe pas de programme de formation formel en SST lors de l'accueil des nouvelles employées et de nouveaux employés, des employées et des employés mutés, mis à part le fait que, depuis 2007, toutes les nouvelles employées et nouveaux employés manuels sont convoqués à une formation d'une demi-journée pour les sensibiliser à la santé et à la sécurité au travail.

La formation d'accueil en SST présente des signes de faiblesse sur le plan organisationnel



3.121 À l'exception de pratiques acquises au Service des travaux publics, division du traitement des eaux, la formation d'accueil en SST présente des signes de faiblesse sur le plan organisationnel et ce, dans tous les secteurs rencontrés.

Communication et promotion en SST

3.122 Il y a absence de directive ou de procédure spécifiques formelles de gestion en ce domaine.

Un projet de « Plan de communication » fait état de plusieurs activités de communication en SST

3.123 Par contre, un projet de « *Plan de communication* » préparé par le SRH pour 2008 fait état de plusieurs activités de communication en SST (gestion de la présence au travail et prévention). On y retrouve notamment que « *2008 sera l'année de la prévention* ».

3.124 Des réunions d'information sont organisées auprès des employées et employés dans différents services. La SST y est parfois intégrée. De plus, la transmission de divers messages passe par le biais d'affiches et de dépliants conçus selon les priorités identifiées par les CSS. Des campagnes de promotion sur des thématiques discutées au niveau des CSS sont aussi organisées.

3.125 Lors de nos travaux de vérification, un important colloque s'est déroulé sous le thème « *Santé et sécurité au cœur de nos préoccupations* ». Ce colloque, qui visait spécifiquement la responsabilisation des gestionnaires en prévention a reçu un appui sans précédent de la part de la direction générale.

3.126 D'autres activités de communication et de promotion sont organisées dans les secteurs (travaux publics, loisirs de Beauport, gestion des équipements motorisés, etc.).



Sommaire des forces

- L'existence d'un processus actif en matière de formation SST.
- Une planification des besoins et des priorités de formation en SST.
- Diverses formations suivant le déploiement des plans d'action en SST.
- Un plan de communication de la SRH faisant état de plusieurs activités de communication en SST pour 2008.

Sommaire des zones de vulnérabilité

- Absence d'encadrement de la gestion de la formation (directive, procédure).
- Absence d'un inventaire des besoins de formation des gestionnaires à la suite de l'adoption de la Loi C-21.
- Absence d'un programme structuré de formation pour les gestionnaires correspondant aux devoirs de diligence raisonnable, à leurs obligations légales, à leur droit de gérance en SST, à la gestion des risques et aux stratégies de mise en place et de maîtrise d'un SGSST.
- Absence d'un programme de formation formel en SST lors de l'accueil de nouvelles employées et de nouveaux employés ou lors de déplacements d'employées et employés autres que le personnel manuel.

Recommandations

3.127 Je recommande à la Ville :

- De procéder à un inventaire des besoins de formation en SST, tant des employées, employés que des gestionnaires et d'en intégrer les résultats dans les plans de formation de l'organisation en identifiant les priorités résultant des devoirs découlant de la Loi C-21 et des recommandations de la présente vérification.
- D'adopter une directive régissant les programmes d'accueil de nouvelles employées et de nouveaux employés ou lors de déplacements d'employées et d'employés.
- D'adopter et mettre en œuvre un mécanisme de rapport et de suivi des formations qui le requièrent en fonction des exigences légales et réglementaires (SIMDUT, secouriste, espace clos, etc.).



Attribution et contenu d'un contrat à des tiers pour la réalisation de travaux

3.128 Le devoir de diligence raisonnable résultant de la Loi C-21 exige que les organisations révisent la gestion de leurs sous-traitants (documents contractuels, politiques et procédures d'accueil, de supervision et de contrôle), puisque ces derniers deviennent des agents de l'organisation aux fins de l'application de cette loi.

3.129 Comme agents de l'organisation, les sous-traitants qui font des travaux pour cette organisation peuvent engager la responsabilité pénale de celle-ci lorsque, par leur négligence (action ou omission), un accident se produit dans les installations de l'organisation et qu'il entraîne une blessure corporelle à un employé de l'organisation ou du sous-traitant ou à toute autre personne (le public par exemple).

3.130 Les cadres supérieurs de l'organisation (selon la définition donnée par la Loi C-21, qui comprend les élus et les élus, la haute direction et tous les gestionnaires de l'organisation qui ont à gérer un important domaine d'activité lié aux mandats des sous-traitants) ont donc le devoir de s'assurer que le système de gestion et les règles que leur organisation s'est données pour contrôler les risques de blessures aux employées et employés ou à autrui sont bien appliqués et respectés par les sous-traitants et ils ont aussi le devoir de prendre les moyens pour être en mesure de le prouver en tout temps.

3.131 Le devoir de diligence raisonnable, dans la gestion des sous-traitants, n'est pas défini dans les lois ou règlements en SST. Les organisations doivent donc se référer aux bonnes pratiques existant dans ce domaine et les inscrire dans leurs documents contractuels. Leur diligence raisonnable se mesurera donc par les moyens contractuels qu'ils se seront donnés pour « *éviter qu'il n'en résulte de blessure corporelle pour autrui* » (C.C.C., art. 217.1.)

3.132 On peut sommairement classer les travaux de sous-traitance en deux grandes catégories :

- les travaux de construction;
- toutes autres activités reliées directement ou indirectement aux opérations de l'organisation (ex.: enlèvement de la neige, collecte des ordures, etc.).



3.133 En matière de construction, les organisations ont eu jusqu'à présent à se référer à la notion de maître d'œuvre définie dans la LSST (art. 196 et suivants) pour limiter leurs responsabilités. En effet, les obligations du maître d'œuvre sont définies dans la LSST. Le contrôle relève directement des inspecteurs de la CSST. Le maître d'œuvre doit respecter, au même titre que l'employeur, les obligations imposées à ce dernier en matière de SST. Dans ce contexte, l'organisation doit surtout s'assurer que le maître d'œuvre est clairement identifié dans les documents contractuels.

3.134 Depuis l'adoption de la Loi C-21, la notion de maître d'œuvre demeure entière et continue de s'appliquer pour les fins de la LSST. La jurisprudence développée jusqu'à présent continue elle aussi, de s'appliquer dans le cadre de poursuites pénales en vertu de la LSST. Par contre, la Loi C-21 ne fait pas de distinction entre le maître d'œuvre et n'importe quel autre sous-traitant.

3.135 Une organisation doit donc gérer la notion de maître d'œuvre pour les fins de l'application de la LSST mais elle doit aussi considérer que le maître d'œuvre est un sous-traitant considéré comme un agent de l'organisation pour les fins de sa diligence raisonnable en vertu de la Loi C-21.

3.136 Donc, la Loi C-21 ne modifie en rien les obligations créées en vertu de la LSST; elle ne fait qu'ajouter des contraintes à ces obligations de la loi provinciale.

3.137 Si un sous-traitant (maître d'œuvre ou non) commet une faute entraînant des blessures à une personne, l'organisation est vulnérable face à d'éventuelles poursuites si, par ailleurs, elle (ses cadres) n'a pas fait diligence raisonnable par rapport à ce sous-traitant. Évidemment, le sous-traitant sera toujours lui-même passible de poursuites criminelles puisqu'il est lui-même une organisation, mais l'organisation qui contracte avec lui peut être partie à l'infraction.

3.138 Il faut donc que l'organisation s'assure qu'elle est en mode diligence raisonnable par rapport à un sous-traitant (maître d'œuvre ou non), c'est-à-dire qu'elle ne peut se contenter de se fier aux responsabilités déléguées au maître d'œuvre ou d'exiger, dans ses documents contractuels, que le sous-traitant ait un programme de prévention complet mais elle doit aussi vérifier que le programme est implanté et appliqué.



3.139 La Ville et ses arrondissements attribuent annuellement de nombreux contrats à des sous-traitants pour divers travaux visant des projets présentant divers niveaux de risques.

3.140 Dans le cadre de ma vérification, je devais donc analyser les systèmes et pratiques de gestion afin d'évaluer si la Ville était en mesure de faire, en tout temps, la preuve de sa diligence raisonnable dans la gestion des contrats accordés à des tiers pour la réalisation de travaux pouvant comporter des dangers et des risques pour la santé, la sécurité ou l'intégrité physique de toute personne ayant accès aux installations de l'organisation.

État de la situation de la Ville

3.141 Le conseil de la Ville a adopté une politique d'approvisionnement le 19 juin 2006.

3.142 Bien que cette politique ne fasse aucune référence à la SST, nous l'avons retenue pour deux raisons dans notre analyse :

- comme exemple, pour de futures politiques en SST;
- parce qu'elle devrait être modifiée pour inclure les aspects SST dans les exigences d'approvisionnement.

3.143 J'ai également retenu comme outil de référence pour la reddition de comptes, le bilan 2007 du Service de l'ingénierie.

3.144 Sur le plan de la gestion des sous-traitants, l'analyse de quelques devis, de quelques appels d'offres publics et de quelques contrats accordés aux soumissionnaires, ainsi que les entrevues réalisées avec les gestionnaires responsables de ces dossiers, indiquent clairement que l'ensemble du processus de gestion des sous-traitants n'a pas encore été révisé à la suite de l'adoption de la Loi C-21. La Ville est donc très vulnérable sur ce plan et il est urgent qu'elle révisé tous ses documents contractuels afin de préciser ses propres responsabilités et celles de ses sous-traitants en matière de SST.

L'ensemble du processus de gestion des sous-traitants n'a pas encore été révisé à la suite de l'adoption de la Loi C-21



3.145 À titre indicatif, la Ville a notamment les responsabilités suivantes en matière de gestion de ses sous-traitants:

- S'assurer que ses documents contractuels contiennent des procédures d'accueil et les exigences requises en matière de protection de la SST des travailleurs et d'autrui.
- S'assurer que les travaux ou activités sont exécutés conformément aux documents contractuels ou aux ententes intervenues, que le personnel des sous-traitants est formé/informé des procédures et va en assurer l'application et le suivi.
- S'assurer que les travaux qu'elle fait exécuter n'affectent pas la santé et la sécurité des employés et des employés de la Ville ou du public.
- S'assurer qu'elle a l'autorité contractuelle d'empêcher le début de tout travail ou de toute activité ou d'en interrompre le cours lorsque celui-ci présente un risque pour la santé et la sécurité des personnes.
- S'assurer de s'être aussi donné l'autorité d'arrêter la reprise de tout travail tant que les risques identifiés sont présents.

Sommaire des forces

- La politique d'approvisionnement, même si elle ne fait pas référence à la SST, est un bon exemple du modèle de politique dont la Ville pourrait se doter en matière de SST.
- Le bilan 2007 du Service de l'ingénierie est un bon exemple du modèle de reddition de comptes dont la Ville pourrait se doter en matière de SST.
- On a constaté une volonté des gestionnaires interrogés de se conformer le plus rapidement possible à leur devoir de diligence raisonnable en ce qui regarde la mise à niveau des documents contractuels visant les activités des sous-traitants.

Sommaire des zones de vulnérabilité

- La politique d'approvisionnement ne touche pas les aspects SST.
- L'ensemble du processus de gestion des sous-traitants n'a pas été mis à niveau à la suite de l'adoption de la Loi C-21.



Recommandations

3.146 Je recommande à la Ville :

- De réviser sa politique d'approvisionnement afin d'y inclure les aspects SST.
- De développer une directive corporative concernant l'intégration des aspects SST dans l'approvisionnement en biens ou en services (ex. entrepreneurs et sous-traitants).
- De réviser l'ensemble du processus de gestion des sous-traitants (appels d'offres, devis et documents contractuels) afin d'assurer l'application des aspects SST pouvant engager la responsabilité de la Ville.
- De former les gestionnaires aux nouvelles règles révisées.
- De mettre en place un mécanisme de contrôle et d'appréciation de l'application des règles adoptées.
- D'instaurer un mécanisme d'information à la haute direction des manquements aux règles par les sous-traitants et des mesures de correction apportées.

Respect des dispositions légales et réglementaires

3.147 L'organisation doit disposer, appliquer et contrôler un processus permettant de cerner les exigences légales, réglementaires et normatives applicables à ses activités, d'en garantir l'accès et d'évaluer périodiquement sa conformité à ces exigences.

3.148 De concert avec l'analyse des risques, la gestion de la conformité légale constitue un élément fondamental du devoir de prévoyance en matière de diligence raisonnable en SST. La jurisprudence ainsi que tous les référentiels nationaux et internationaux reconnus confirment également cette exigence.

3.149 En matière d'obligations légales, la preuve de diligence raisonnable repose sur trois éléments fondamentaux, à savoir :

- la connaissance des obligations applicables;
- le respect et l'application de ces obligations;
- les preuves d'application.

3.150 La connaissance des obligations ou dispositions légales ou réglementaires implique que celles-ci soient identifiées, inventoriées, maintenues à jour et diffusées aux personnes et intervenants concernés.



3.151 Le *Code criminel* (L.R., 1985, ch. C-46) définit, à l'article 219, le terme « *devoir* » comme étant une obligation imposée par la loi.

3.152 La méconnaissance ou le non-respect des dispositions ou obligations légales ou réglementaires applicables à une organisation met cette dernière à risque tant en regard de la survenance d'un accident entraînant des lésions corporelles que d'une incapacité à prouver sa diligence raisonnable en cas de poursuite pénale.

3.153 Pour les fins de la présente vérification, des éléments des processus suivants ont été analysés afin de vérifier un certain niveau de conformité aux exigences légales :

- l'existence d'un processus de gestion en ce domaine ;
- la conformité légale;
- le SIMDUT;
- les méthodes de travail ergonomique et sécuritaire;
- les équipements de protection individuelle;
- les premiers secours;
- le programme de santé et de surveillance du milieu;
- le programme de mesures d'urgence.

Existence d'un processus de gestion

3.154 J'ai pu constater que le niveau de connaissance des obligations légales en matière de SST varie grandement au sein de l'organisation. Les ressources spécialisées en SST sont relativement bien au fait de ces obligations mais, règle générale, le niveau de connaissance est moindre chez les gestionnaires (il y a par ailleurs une variabilité importante à ce niveau, les gestionnaires concernés directement par les mécanismes de prévention, tels les CSS, connaissant nettement mieux que les autres les dispositions légales et réglementaires applicables à leurs activités). Ceci est partiellement attribuable au fait que les gestionnaires reçoivent peu de formation spécifique sur leurs obligations générales en SST. Les ressources spécialisées se font un devoir de répondre adéquatement aux demandes en ce domaine, mais le processus n'a pas un caractère systématique.

3.155 Par ailleurs, même en l'absence de processus formel, la Ville n'est pas entièrement dépourvue à ce chapitre. Par son site intranet « Emploi-SST », le personnel a accès aux principales lois et aux principaux règlements applicables en SST. Plusieurs documents sont également disponibles au SRH. Au besoin, des recherches sont effectuées sur Internet.



Conformité légale

3.156 Ma vérification n'avait pas pour but de vérifier la conformité légale et réglementaire de la Ville en SST, mais d'examiner si un processus permettait à la Ville de s'assurer de sa conformité légale.

*Absence de trace
d'analyse
formelle de la
conformité légale
dans la gestion
courante de la
SST*

3.157 Tout d'abord, j'ai constaté que la Ville ne dispose pas de directive ou de procédures spécifiques de gestion en ce domaine. Je n'ai pas trouvé trace d'analyse formelle de la conformité légale dans la gestion courante de la SST. Une telle analyse est pratiquement absente des processus opérationnels. Les mises à niveau de la conformité légale sont souvent engendrées et assumées à la suite des interventions de la CSST (ex.: travail en espace clos, travaux en tranchée, sécurité des machines, etc.). Les activités de mise à niveau de la conformité légale sont alors coordonnées et assumées par le SRH.

Le SIMDUT

3.158 L'organisation doit disposer, appliquer et contrôler un processus permettant d'identifier et de gérer les exigences légales et réglementaires applicables aux matières dangereuses utilisées au travail. J'ai constaté que la Ville ne dispose pas de directive ou de procédure spécifiques de gestion en ce domaine.

3.159 Il existe des cartables de fiches signalétiques dans les différents services et arrondissements. Selon les témoignages recueillis, le contenu des cartables n'est pas à jour et plusieurs fiches signalétiques sont parfois non conformes (contenu, langue et date). Notons cependant qu'un plan d'action de mise à niveau des cartables est en cours en même temps que se fait l'implantation d'un outil informatique (MSDS Solutions) d'accès et de gestion des fiches signalétiques.

3.160 La formation SIMDUT est limitée à une formation de portée générale. Je n'ai aucune évidence de formation spécifique des travailleurs sur les dangers des produits auxquels ils sont exposés, telle que l'exige la réglementation sur le SIMDUT.

Les méthodes de travail ergonomique et sécuritaire

3.161 L'organisation doit disposer, appliquer et contrôler un processus permettant d'analyser, de définir, d'approuver, de communiquer et de contrôler des méthodes de travail ergonomique et sécuritaire. J'ai constaté que la Ville ne dispose pas de directive ou de procédure spécifiques de gestion en ce domaine.



*La Ville est
davantage en
mode réactif*

3.162 Il faut cependant souligner l'important projet de « *Coaches en ergonomie au travail* » entrepris en 2005 dans les secteurs administratifs. Ce projet a d'ailleurs donné lieu à un prix « *Innovation en SST* » de la part de la CSST. Des grilles « *Aménagement d'un poste de travail à écran de visualisation* » servent de base aux analyses réalisées par la trentaine de coaches formés à cet effet. Le projet a donné lieu, depuis son déploiement à près de 200 analyses de postes de travail.

3.163 Exception faite de ce projet, la Ville est davantage en mode réactif dans l'analyse et ses façons d'exécuter le travail, notamment le travail qui présente des risques de blessures.

3.164 Il y a absence d'évidence de reddition de comptes dans ce domaine.

Les équipements de protection individuelle (ÉPI)

3.165 L'organisation doit disposer, appliquer et contrôler un processus permettant de gérer ses besoins en équipements de protection individuelle et collective.

3.166 J'ai constaté que la Ville ne dispose pas de directive ou de procédure spécifiques de gestion en ce domaine.

3.167 Les ÉPI requis sont, pour tous les emplois, fournis par l'employeur. Selon les témoignages recueillis, les ÉPI sont fournis sans problème, selon les besoins et les circonstances et selon les exigences réglementaires applicables.

3.168 Le contrôle du port des ÉPI ne fait pas toujours l'objet d'une approche méthodique et documentée. Ainsi aucun avis formel ne fut déposé confirmant une certaine rigueur dans le contrôle du port des ÉPI de la part des gestionnaires.

3.169 Il existe une politique officielle spécifique à la protection oculaire. Cette politique, adoptée par le comité exécutif en décembre 2006, fait état du cadre de gestion pour l'obligation et la fourniture de lunettes de sécurité au personnel exposé à des risques de blessure aux yeux.

3.170 Les programmes de prévention font également état d'exigences concernant les ÉPI, et ce, selon les types de travaux à exécuter.

3.171 Outre les dispositions des conventions collectives à cet égard, il n'existe pas d'encadrement formel pour ce qui est des autres types d'ÉPI.



3.172 À l'exception d'éléments pertinents présentés par le Service des travaux publics, division de traitement des eaux, il n'existe pas, comme l'exige le *Règlement sur la santé et la sécurité du travail*, (RSST, art. 45) de programme formel au chapitre des appareils de protection respiratoire. Une réflexion est cependant en cours actuellement au niveau du SRH.

Les premiers secours

3.173 L'organisation doit disposer, appliquer et contrôler un processus permettant de gérer ses besoins en matière de secouristes et de premiers secours et de rencontrer ainsi les exigences réglementaires applicables en ce domaine.

3.174 J'ai constaté que la Ville ne dispose pas de directive ou de procédure spécifiques de gestion en ce domaine.

3.175 Il existe une note de service relative à la gestion des trousse de premiers soins dans les établissements et les véhicules.

3.176 La formation des secouristes fait l'objet d'une gestion méthodique et suivie par le SRH. Les secouristes sont formés à intervalles réguliers afin d'assurer la conformité aux exigences applicables à cet égard dans chaque établissement.

Il n'est pas possible actuellement d'établir l'adéquation entre la dispensation d'un premier secours et son enregistrement.

3.177 Il n'est pas possible actuellement d'établir l'adéquation entre la dispensation d'un premier secours et son enregistrement, comme l'exige la loi, à un registre en ce domaine. Je n'ai vu aucun rapport complété relatif à l'inspection régulière des trousse de premiers secours.

Le programme de santé et de surveillance du milieu

3.178 L'organisation doit disposer, appliquer et contrôler un processus permettant d'identifier, d'évaluer et de contrôler les contaminants et les risques y étant associés en matière de santé au travail.

3.179 J'ai constaté que la Ville ne dispose pas de politique, directive ou de procédure spécifiques de gestion en ce domaine (santé et hygiène industrielle).

3.180 Les programmes de santé sont développés par les organismes publics (Centre de santé et de services sociaux de la Vieille Capitale – CSSS) conformément aux pouvoirs qui lui sont dévolus par la LSST. Ces programmes sont par la suite mis en œuvre par l'employeur en collaboration avec les CSS et mis à jour selon les priorités identifiées par le CSSS.



Aucune évidence de suivi et de contrôle systématique au regard d'un programme de santé et d'un programme de surveillance du milieu

3.181 Des réflexions sont en cours actuellement au niveau du SRH afin de développer et de faire avancer le dossier de la qualité de l'air dans les édifices.

3.182 Je n'ai relevé aucune évidence de suivi et de contrôle systématique au regard d'un programme de santé et d'un programme de surveillance du milieu.

Le programme de mesure d'urgence

3.183 L'organisation doit disposer, appliquer et contrôler un processus permettant de gérer ses besoins en matière de mesures d'urgence et de se conformer ainsi aux exigences réglementaires applicables en ce domaine.

3.184 Aucun encadrement administratif (politique, directive ou de procédure) spécifiques de gestion en ce domaine ne me fut déposé.

3.185 Les plans de sécurité en cas d'urgence ne sont pas développés pour chacun des établissements de la Ville. Ces plans relèvent du Service des immeubles qui n'était pas visé par la présente vérification. Les personnes rencontrées ne connaissaient pas l'existence de ces plans.

Les exercices de sauvetage et d'évacuation ne sont pas réalisés dans tous les établissements de la Ville au cours de 2007

3.186 Les intervenants rencontrés me confirment que les exercices de sauvetage et d'évacuation ne sont pas réalisés dans tous les établissements de la Ville au cours de 2007. Cette situation est préoccupante.

3.187 Mes visites dans certaines installations permettent toutefois de confirmer que les extincteurs font l'objet d'une inspection périodique.



Sommaire des forces

- Des ressources spécialisées en SST au SRH.
- Un accès aux lois et règlements de base en SST par le site intranet « Emploi SST ».
- Des mises à niveau en matière de conformité légale à la suite des interventions de la CSST.
- Un plan d'action pour la mise à niveau des cartables du SIMDUT et l'informatisation du système.
- Des grilles « *Aménagement d'un poste de travail à écran de visualisation* » servant de base aux analyses de risques de nature ergonomique.
- Une mise à la disposition de personnel de l'équipement de protection individuelle requis.
- Une gestion méthodique par le SRH de la formation réglementaire des secouristes.
- Des programmes de santé développés par les organismes publics et mis en œuvre par l'organisation en collaboration avec les CSS.
- Une réflexion en cours au niveau de la SRH afin de développer et de faire avancer le dossier de la qualité de l'air dans les édifices.

Sommaires des zones de vulnérabilité

- Manque de formation des gestionnaires sur les obligations légales de l'article 51 de la LSST.
- Absence de processus systématique de vérification et d'analyse de conformité aux exigences légales et réglementaires.
- Absence d'information de la haute direction sur son niveau de conformité aux exigences légales et réglementaires applicables.
- Non-conformité du SIMDUT aux exigences légales et manque de formation spécifique du personnel.
- Absence de processus formel permettant d'analyser, de définir, d'approuver, de communiquer et de contrôler les méthodes de travail sécuritaire.
- Absence d'une approche méthodique et documentée du contrôle des ÉPI.



Recommandations

3.188 Je recommande à la Ville :

- De prévoir, dans son plan d'action, le développement et la mise en œuvre d'un processus de vérification de la conformité légale et réglementaire permettant :
 - de finaliser le cas échéant l'identification des exigences légales et réglementaires applicables à l'organisation;
 - de développer un plan d'action à moyen et long termes pour la mise en conformité à ces exigences, dont les priorités seront établies en fonction des niveaux de risque identifiés;
 - de rendre compte périodiquement à la haute direction de l'avancement du plan d'action et du niveau de conformité de l'organisation.
- D'adopter un processus formel permettant d'analyser, de définir, d'approuver, de communiquer et de contrôler les méthodes de travail sécuritaire.
- D'adopter une procédure de contrôle des ÉPI (fourniture, port, etc.).
- De prévoir dans son plan d'action un délai de livraison raisonnable du SIMDUT mis à niveau et conforme aux exigences légales et dispenser la formation spécifique pertinente.



Reddition de comptes aux différents paliers hiérarchiques

3.189 La Loi C-21 impose, comme on l'a vu dans les chapitres précédents, un devoir de diligence raisonnable aux cadres supérieurs des organisations. Le manquement à ce devoir constitue un élément de la poursuite pour négligence criminelle pouvant être intentée contre une organisation.

3.190 Rappelons que la Loi C-21 définit les cadres supérieurs de la façon suivante :

« Agent jouant un rôle important dans l'élaboration des orientations de l'organisation visée ou assurant la gestion d'un important domaine d'activités de celle-ci, y compris, dans le cas d'une personne morale, l'administrateur, le premier dirigeant, ou le directeur financier ».

3.191 Elle précise ensuite en quoi les cadres supérieurs peuvent engager la responsabilité criminelle de leur organisation :

« ...le cadre supérieur dont relève le domaine d'activités de l'organisation qui a donné lieu à l'infraction, ou les cadres supérieurs, collectivement, se sont écartés de façon marquée de la norme de diligence qu'il aurait été raisonnable d'adopter, dans les circonstances, pour empêcher l'infraction ».



3.192 Tout d'abord, on peut retenir de ces dispositions les éléments suivants :

- Les administrateurs des organisations ont maintenant un devoir direct de diligence raisonnable en SST. L'organisation doit donc définir leurs responsabilités en SST et prendre les moyens nécessaires pour que des comptes leur soient rendus périodiquement sur le respect des politiques et orientations prises en lien avec leurs obligations légales.
- Une telle reddition de comptes est particulièrement critique dans une organisation complexe, ayant de multiples niveaux de responsabilités déléguées à divers paliers hiérarchiques. Les administrateurs ne pourront jamais invoquer le seul fait qu'ils ont adopté les politiques et orientations requises pour prouver leur diligence raisonnable en cas d'accident causant des lésions corporelles. Ils devront aussi démontrer qu'ils se sont assurés que les politiques et orientations ont été appliquées (devoir d'efficacité).
- Dans une structure complexe, à multiples paliers hiérarchiques, la délégation de pouvoirs est la règle. La première dirigeante ou le premier dirigeant (directrice générale ou directeur général) doit donc rendre compte aux administrateurs des pouvoirs que ces derniers lui ont délégués. Elle-même ou lui-même déléguera des pouvoirs aux gestionnaires et la chaîne des délégations s'étendra jusqu'au premier niveau de gestionnaire de la hiérarchie.
- La diligence raisonnable ne pourra être démontrée que si le cadre qui a fait une délégation de pouvoirs, a assuré un suivi de sa réalisation, exigé et obtenu une reddition de comptes et rendu, lui-même, compte à sa supérieure ou à son supérieur du respect de son obligation.

3.193 Comme on le voit, pour pouvoir assurer son devoir de leadership, il faut que la haute direction soit tenue informée sur un certain nombre d'aspects cruciaux en SST, notamment le degré de conformité de l'organisation à ses obligations légales et réglementaires, l'état de la gestion des risques (risques jugés non acceptables selon les critères adoptés par l'organisation, l'avancement et l'efficacité des correctifs, etc.), ainsi que l'état de fonctionnement et de performance de son système de prévention en général.

3.194 C'est donc dire que ces volets cruciaux doivent être examinés rigoureusement, mesurés le plus précisément possible, et que l'information doit être transmise d'un niveau hiérarchique à l'autre, jusqu'à la haute direction sous forme d'indicateurs de performance.



Plusieurs questions se posent de façon cruciale pour la Ville

3.195 Comment la haute direction d'une organisation peut-elle démontrer en tout temps qu'elle est en mode de diligence raisonnable? Que signifie cette obligation de diligence raisonnable pour les cadres supérieurs, soit les administrateurs (les élus et les élus), la haute direction, ainsi que les autres membres de la direction? Quels sont les risques d'affaires auxquels sont maintenant confrontés les hauts dirigeants d'une organisation s'ils ne se donnent pas les outils pour que ne se retournent pas contre eux des situations qui auraient échappé à leur vigilance et à leur contrôle?

3.196 Ces questions se posent de façon cruciale pour la Ville. Comment les élus et les élus et la haute direction vont-ils s'y prendre pour s'assurer que tous les niveaux de gestion font diligence raisonnable dans la gestion des risques? Ils adoptent des politiques et des programmes et ils délèguent leurs responsabilités. Les conseils (comité exécutif) reçoivent-ils l'information requise sur l'état du dossier SST et ces rapports sont-ils pertinents pour permettre aux hauts dirigeants ou aux membres du conseil de pouvoir démontrer qu'ils font diligence raisonnable en SST, comme l'exige maintenant la Loi C-21?

3.197 Divers outils sont nécessaires pour permettre à la Ville de mesurer périodiquement son niveau de diligence raisonnable en SST et prendre au besoin les mesures pour correspondre à ses devoirs. Les principaux sont les suivants :

- des indicateurs de performance proactifs et fiables;
- des vérifications internes de conformité.

3.198 Une vérification annuelle indépendante de diligence raisonnable doit permettre de rendre compte aux élus et aux élus, à la direction générale du niveau de réalisation des activités de son plan d'action.

État de la situation de la Ville

3.199 En matière de reddition de comptes en SST, compte tenu d'une absence de définition précise des rôles et responsabilités en SST à tous les niveaux hiérarchiques, il n'est pas facile de déterminer actuellement, qui doit rendre compte à qui, à la Ville.

3.200 Il est au moins clair qu'au sens de la Loi C-21, le maire ainsi que les membres du conseil sont des cadres supérieurs. Ils sont donc assujettis aux devoirs de diligence raisonnable et ils peuvent, par leur action ou omission, engager la responsabilité de l'organisation en cas d'accident entraînant une lésion corporelle si leur action ou omission est en cause dans l'accident.



3.201 Il est donc pressant pour la Ville de clarifier les niveaux de responsabilités de chacun, à partir du conseil jusqu'au niveau le plus bas de personnes ayant à gérer des risques d'accident dans leurs opérations et de déterminer clairement qui doit rendre compte à qui et comment en matière de SST.

3.202 Si la Ville ne fait pas cet exercice, une zone de vulnérabilité persistera et, un jour ou l'autre, son inaction pourrait lui être reprochée par un tribunal pénal, avec toutes les conséquences négatives et perverses qu'une telle situation peut entraîner pour l'organisation et ses dirigeantes et ses dirigeants.

3.203 Jusqu'à présent, les seuls indicateurs de gestion dont la Ville dispose, pour évaluer l'état de son dossier SST, sont les statistiques sur la fréquence et la gravité des lésions professionnelles déclarées à la CSST, ainsi que les données financières sur ses coûts à la CSST. Même si ces données sont importantes, elles demeurent des indicateurs réactifs qui sont nettement insuffisants, pour mesurer la performance réelle de son dossier prévention en SST. La Ville doit développer et disposer d'indicateurs de performance proactifs sur ses processus de prévention qui lui permettront de réellement mesurer son niveau de conformité en matière de diligence raisonnable.

3.204 Pour ce faire, la Ville doit disposer d'indicateurs de performance touchant notamment les éléments suivants de son SGSST (les plus critiques pour sa diligence raisonnable) :

- le respect de sa politique SST;
- le suivi de l'état du recensement, de l'évaluation et de la maîtrise des dangers et des risques;
- la conformité aux exigences légales, réglementaires et normatives;
- le respect des programmes de prévention;
- la performance des comités SST;
- la gestion des sous-traitants.

3.205 La Ville ne dispose pas de système de vérification interne de conformité à ses politiques, ses programmes et ses obligations légales et réglementaires. Cette lacune se comprend dans le contexte actuel de l'état de son SGSST. Cependant, au fur et à mesure que son SGSST prendra forme, la haute direction aura besoin de cet outil pour évaluer périodiquement ses forces et ses zones de vulnérabilité et ajuster son plan d'action en conséquence.



3.206 La Ville a procédé, il y a deux ans, à une vérification externe indépendante de la gestion de l'absence résultant des lésions professionnelles et non professionnelles. Cette vérification a donné lieu à un plan d'action qui, selon les personnes interrogées, donne des résultats très intéressants.

3.207 La présente vérification du Vérificateur général vient compléter le portrait de l'ensemble du dossier SST et devrait permettre à la Ville de répondre à ses devoirs de diligence raisonnable et d'atteindre des niveaux enviables de performance en prévention.

3.208 C'est donc dire que déjà, avec ces vérifications, la Ville démontre son désir de s'améliorer en ce domaine et sa volonté d'assurer un milieu de travail respectueux de la santé, la sécurité et l'intégrité physique de ses employées et employés et de toute personne ayant accès à ses établissements.

3.209 Si la Ville donne suite aux recommandations de la présente vérification, il sera important pour elle de procéder périodiquement à de telles vérifications indépendantes pour s'assurer que son plan d'action se réalise conformément à ses attentes et objectifs et que son système de reddition de comptes lui permet de réellement mesurer son degré de conformité à ses devoirs de diligence raisonnable.

Sommaire des forces

- Système d'information de gestion sur la fréquence et la gravité des lésions professionnelles ainsi que sur leurs coûts.

Sommaire des zones de vulnérabilité

- Absence d'un processus formel de reddition de comptes de tous les pouvoirs délégués en SST, en fonction des différents paliers hiérarchiques et à partir d'indicateurs de gestion proactifs.
- Absence d'indicateurs de performance proactifs pour mesurer la performance réelle de la gestion de la SST (plan d'action, objectifs corporatifs et opérationnels, application des processus, politiques, programmes, procédures et autres éléments du SGSST).
- Absence d'un processus formel de vérification interne de conformité à ses politiques, programmes et obligations légales et réglementaires.



Recommandations

3.210 Je recommande à la Ville :

- De clarifier les rôles et responsabilités de la Ville, pour tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation.
- De développer et d'adopter un processus formel de reddition de comptes de tous les pouvoirs délégués en SST, en fonction des compétences respectives et des différents paliers hiérarchiques.
- D'identifier et de mettre en œuvre un ensemble d'indicateurs proactifs de gestion pour la haute direction et portant notamment sur :
 - l'application et le respect de la politique SST;
 - l'exercice des rôles et responsabilités en SST;
 - le suivi du plan d'action et des objectifs corporatifs et opérationnels;
 - le système de gestion de la prévention (application des processus, politiques, programmes, procédures et autres éléments du SGSST);
 - l'efficacité et l'efficacité des activités de prévention et de mécanismes de traitement des risques;
 - le niveau de conformité légale et réglementaire;
 - l'efficacité des comités SST.
- D'intégrer, le cas échéant, ces indicateurs aux tableaux de bord existants pour la haute direction.
- De procéder à la mesure périodique de ces indicateurs, notamment par la réalisation d'un programme de vérifications internes ou externes.
- De procéder annuellement ou aux deux ans à une vérification indépendante de diligence raisonnable pour les hautes dirigeantes et les hauts dirigeants de la Ville.



Autres aspects d'analyse de la diligence raisonnable en SST

3.211 Comme je l'ai mentionné au début, mon analyse tient également compte de d'autres zones de vulnérabilité entraînant de nouvelles préoccupations et pressions pour l'organisation en raison des nouvelles exigences de la Loi C-21. La plupart de ces zones de vulnérabilité ont été prises en compte tout au long de mon analyse. J'en ai retenu une pour laquelle je fais une recommandation spécifique. C'est la suivante : intérêt de l'organisation à prendre des mesures pour la protection de ses cadres en cas de poursuites pénales. Le poids des responsabilités imposées aux cadres peut créer des situations excessivement pénibles, voire injustes dans certains cas, pour ceux-ci en cas de poursuites pénales. Par exemple, une organisation pourrait tenter d'atténuer sa peine en cas de condamnation en prouvant qu'elle a imposé des mesures punitives aux cadres fautifs (suspension, congédiement, etc.).

Recommandation

3.212 Je recommande à la Ville d'élaborer, d'implanter et d'assurer la diffusion d'un code de gouvernance prévoyant notamment :

- des règles de protection des cadres en cas de poursuite pénale alors qu'ils agissent dans l'exécution de leurs fonctions;
- des règles de gestion des communications en cas de poursuite;
- des règles de gestion claires et comprises de tous en cas d'interventions policières maintenant possibles, en plus de celles pour la gestion des inspecteurs de la CSST, lors d'un accident grave (confidentialité des informations, conflits d'intérêts, accompagnement du personnel, etc.).

CONCLUSION

3.213 Les fusions et défusions ont remis en cause les systèmes et pratiques traditionnels en SST et obligé la Ville à adapter ses systèmes et pratiques à sa nouvelle réalité.

3.214 Pendant ce temps, la Loi C-21 a été adoptée et a créé de nouvelles zones de vulnérabilité en SST pour les organisations. La Ville n'a pas encore entrepris la mise à niveau que cette loi lui impose.

3.215 La Ville dispose d'une division d'expertise en SST qui agit maintenant comme conseil aux services corporatifs et aux arrondissements.



3.216 La division d'expertise comprend un noyau d'experts en SST qui représente un acquis important pour l'organisation. Sous réserve des ressources nécessaires, cette division peut aider l'organisation à se doter des outils et mécanismes nécessaires à sa mise à niveau au cours des prochaines années.

3.217 J'ai pu constater de la part du représentant du comité exécutif, de la direction générale, du SRH et des gestionnaires, tant ceux des services corporatifs que ceux des arrondissements, une volonté affirmée de s'assurer que leur organisation respecte ses obligations et devoirs de diligence raisonnable.

3.218 Il est permis de croire que la situation des unités qui ont été vérifiées reflète celle des autres services corporatifs et des autres arrondissements.

3.219 Un important travail de vérification et de sensibilisation restera à faire auprès des unités non vérifiées, qui n'auront pas été informées de la même manière que celles qui ont été vérifiées sur leurs zones de vulnérabilité.

3.220 La réalisation des recommandations de ce rapport est très exigeante et va demander du temps et d'importants efforts. La Ville doit donc faire un important exercice de réflexion sur les priorités d'action qui seront retenues pour son prochain plan d'action. Ce dernier doit s'étendre sur trois ou cinq ans. En effet, le travail à réaliser est majeur et imposant et la Ville doit éviter le piège de vouloir tout faire dans un délai irréaliste. Elle doit s'assurer que ses ressources s'approprient ses choix d'action et seront raisonnablement en mesure de livrer ce qu'elle attend d'elles.

3.221 Je suis d'avis que la présente vérification ouvre la voie à une réflexion pour donner à la fonction santé et sécurité au travail son véritable sens de valeur ajoutée, stratégique et contributive à la performance et aux stratégies de développement de la Ville.

3.222 Je suis surtout convaincu que la Ville dispose du potentiel pour entreprendre et réussir ce virage stratégique et de se doter d'un système de gestion de la santé et de la sécurité au travail qui, outre le fait de permettre d'assurer la conformité requise aux exigences légales applicables, contribuera significativement à ses stratégies et à ses objectifs d'affaires.

3.223 Afin de faciliter la réflexion sur la mise en place de mes recommandations, j'ai procédé à une première ébauche de priorisation des actions à prendre. La numérotation proposée correspond à celle du rapport.



3.224 Cette priorisation est faite à titre suggestif et la Ville devra faire son propre exercice en tenant compte de son plan d'action et de ses ressources disponibles ou requises.

IMPÉRATIF	<p>Intervention urgente et prioritaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Action qui est une prémisses ou préalable à une autre • Activité ou contrôle fondamental • Risques très élevés encourus
NÉCESSAIRE	<p>Action à réaliser dans les meilleurs délais :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Action subséquente à une action impérative • Activité ou contrôle indispensable • Risques élevés encourus
MODÉRÉ	<p>Action à accomplir à court et moyen termes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Action subséquente à d'autres actions recommandées • Mode d'intervention à améliorer • Risques modérés encourus

Existence et application de politiques, directives, programmes, règles et consignes relatifs à la santé et à la sécurité au travail et à leur suivi

RECOMMANDATIONS	CARACTÈRE DE L'ACTION À PRENDRE		
	IMPÉRATIF	NÉCESSAIRE	MODÉRÉ
Adopter une politique générale de SST et la faire approuver par le conseil. Une telle politique doit comprendre notamment : - des énoncés d'engagements, d'orientations et de stratégies en vue de l'implantation d'un SGSST cohérent et efficace; - des principes de responsabilisation et de reddition de comptes jusqu'au plus haut niveau décisionnel.			
Modifier l'actuel projet de « <i>Politique générale en SST</i> » afin d'en faire une « directive » d'encadrement de gestion de la politique adoptée par le conseil.			
Adopter un plan d'action triennal ou quinquennal en vue de l'implantation progressive d'un SGSST uniforme et efficace et permettant à l'organisation de démontrer en tout temps qu'elle est en mode diligence raisonnable.			
Procéder à une analyse exhaustive des rôles et responsabilités en SST des divers paliers décisionnels et à une évaluation des mécanismes requis pour une reddition de comptes conforme aux devoirs de diligence raisonnable découlant de la Loi C-21.			



Réviser le rôle de la section santé et sécurité du travail-prévention de la Division formation et développement organisationnel du SRH par rapport aux responsabilités des gestionnaires opérationnels et aux comités SST et en faire un véritable outil de support au développement, à l'implantation et au suivi d'un SGSST efficace.			
Développer un plan de communication systématique en support à la politique corporative en SST et à la stratégie d'implantation d'un SGSST.			
Mettre en place des programmes de sensibilisation et de formation pour tous les cadres de l'organisation (élus, élus et gestionnaires), sur la politique générale de SST, leurs responsabilités de diligence raisonnable découlant de la Loi-C-21, les mécanismes de reddition de comptes et sur le plan d'action qui sera adopté par la haute direction.			
Instaurer un programme d'appréciation de la performance des cadres en matière de SST.			
Adopter une procédure définissant les règles de gestion documentaire du SGSST.			
Développer et adopter un manuel regroupant tous les règlements (procédures, consignes, directives) de sécurité généraux et spécifiques de l'organisation.			
Instaurer un système de contrôle sur l'application des mesures de sécurité.			
Revoir l'organisation des CSS afin d'améliorer leur performance en favorisant : <ul style="list-style-type: none"> - une vision commune et une meilleure compréhension des mandats; - un meilleur « rayonnement » sur le terrain et dans les secteurs respectifs; - l'adoption d'un système de mesure et d'évaluation de la performance des CSS. 			



Méthode d'identification des dangers et d'évaluation des risques et mesures mises en place pour les contrôler

RECOMMANDATIONS	CARACTÈRE DE L'ACTION À PRENDRE		
	IMPÉRATIF	NÉCESSAIRE	MODÉRÉ
Adopter un système d'identification des dangers et d'évaluation des risques ainsi qu'un mécanisme de contrôle et de suivi en ce domaine. Un tel système doit reposer minimalement sur l'estimation de la gravité potentielle et de la probabilité d'occurrence.			
Adopter une directive et une procédure systématisant l'inspection des lieux de travail dans l'organisation et permettant une évaluation (appréciation) méthodique de la conformité des lieux.			
Adopter une directive systématisant la gestion de l'entretien préventif dans l'organisation.			
Définir clairement et implanter des mécanismes permettant : <ul style="list-style-type: none"> - d'identifier les situations dangereuses potentiellement liées à des comportements non sécuritaires [non respect des politiques, procédures, règles de sécurité, méthodes de travail sécuritaires, port des équipements de protection individuels (ÉPI), etc.]; - de supporter les gestionnaires dans l'exercice des droits de gérance; - de gérer les manquements aux règles de sécurité d'une manière systématique, uniforme, adéquate et équitable. 			
Réviser son processus d'enquête et d'analyse d'événement accidentel, de modifier ses formulaires pour tenir compte des besoins de la prévention et d'adopter des mécanismes de suivi des correctifs proposés.			
Développer des indicateurs de performance des procédures, outils et mécanismes de prévention adoptés.			
Former les gestionnaires aux directives, procédures, outils et mécanismes développés.			



Formation et information données à l'ensemble du personnel

RECOMMANDATIONS	CARACTÈRE DE L'ACTION À PRENDRE		
	IMPÉRATIF	NÉCESSAIRE	MODÉRÉ
<p>Procéder à un inventaire des besoins de formation en SST, tant des employées et des employés que des gestionnaires et en intégrer les résultats dans les plans de formation de l'organisation en identifiant les priorités résultant des devoirs découlant de la Loi C-21 et des recommandations de la présente vérification, notamment :</p> <p>Pour les cadres de tous les niveaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Loi C-21 et diligence raisonnable; - obligations légales des employeurs et des employées, employés; - droits de gérance en SST; - rôles et responsabilités des cadres supérieurs et des gestionnaires; - système d'identification des dangers et d'évaluation des risques (lorsqu'il sera adopté); - stratégies de mise en place et de maîtrise du SGSST. <p>Pour les employées et les employés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Loi C-21 et obligations des travailleuses et des travailleurs en SST; - la politique corporative (lorsqu'elle sera adoptée); application des règles de sécurité et comportements sécuritaires (lorsque la procédure sera adoptée); éléments du SGSST qui les concernent. 			
Adopter une directive régissant les programmes d'accueil de nouvelles employées et de nouveaux employés ou lors de déplacements d'employées et d'employés.			
Adopter et mettre en œuvre un mécanisme de rapport et de suivi des formations qui le requièrent en fonction des exigences légales et réglementaires (SIMDUT, secouriste, espace clos, etc.).			



Attribution et contenu d'un contrat à des tiers pour la réalisation de travaux

RECOMMANDATIONS	CARACTÈRE DE L'ACTION À PRENDRE		
	IMPÉRATIF	NÉCESSAIRE	MODÉRÉ
Réviser sa politique d'approvisionnement afin d'y inclure les aspects SST.			
Développer une directive corporative concernant l'intégration des aspects SST dans l'approvisionnement en biens ou en services (ex. entrepreneurs et sous-traitants).			
Réviser l'ensemble du processus de gestion des sous-traitants (appels d'offres, devis et documents contractuels) afin d'assurer l'application des aspects SST pouvant engager la responsabilité de la Ville.			
Former les gestionnaires aux nouvelles règles révisées.			
Mettre en place un mécanisme de contrôle et d'appréciation de l'application des règles adoptées.			
Instaurer un mécanisme d'information à la haute direction des manquements aux règles par les sous-traitants et des mesures de correction apportées.			



Respect des dispositions légales et réglementaires

RECOMMANDATIONS	CARACTÈRE DE L'ACTION À PRENDRE		
	IMPÉRATIF	NÉCESSAIRE	MODÉRÉ
<p>Prévoir, dans son plan d'action, le développement et la mise en œuvre d'un processus de vérification de la conformité légale et réglementaire permettant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de finaliser le cas échéant l'identification des exigences légales et réglementaires applicables à l'organisation; - de développer un plan d'action à moyen et long termes pour la mise en conformité à ces exigences, dont les priorités seront établies en fonction des niveaux de risque identifiés; - de rendre compte périodiquement à la haute direction de l'avancement du plan d'action et du niveau de conformité de l'organisation. 			
Adopter un processus formel permettant d'analyser, de définir, d'approuver, de communiquer et de contrôler les méthodes de travail sécuritaire.			
Adopter une procédure de contrôle des ÉPI (fourniture, port, etc.).			
Prévoir dans son plan d'action un délai de livraison raisonnable du SIMDUT mis à niveau et conforme aux exigences légales et dispenser la formation spécifique pertinente.			



Reddition de comptes aux différents paliers hiérarchiques

RECOMMANDATIONS	CARACTÈRE DE L'ACTION À PRENDRE		
	IMPÉRATIF	NÉCESSAIRE	MODÉRÉ
Clarifier les rôles et responsabilités de la Ville, pour tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation.			
Développer et adopter un processus formel de reddition de comptes de tous les pouvoirs délégués en SST, en fonction des compétences respectives et des différents paliers hiérarchiques.			
Identifier et mettre en œuvre un ensemble d'indicateurs proactifs de gestion pour la haute direction et portant notamment sur : <ul style="list-style-type: none"> - l'application et le respect de la politique SST; - l'exercice des rôles et responsabilités en SST; - le suivi du plan d'action et des objectifs corporatifs et opérationnels ; - le système de gestion de la prévention (application des processus, politiques, programmes, procédures et autres éléments du SGSST); - l'efficacité et l'efficacité des activités de prévention et de mécanismes de traitement des risques; - le niveau de conformité légale et réglementaire; - l'efficacité des comités SST. 			
Intégrer, le cas échéant, ces indicateurs aux tableaux de bord existants pour la haute direction.			
Procéder à la mesure périodique de ces indicateurs, notamment par la réalisation d'un programme de vérifications internes et externes.			
Procéder annuellement ou aux deux ans à une vérification indépendante de diligence raisonnable pour les hautes dirigeantes et les hauts dirigeants de la Ville.			



Autres aspects d'analyse de la diligence raisonnable en SST

RECOMMANDATIONS	CARACTÈRE DE L'ACTION À PRENDRE		
	IMPÉRATIF	NÉCESSAIRE	MODÉRÉ
Élaborer, implanter et assurer la diffusion d'un code de gouvernance prévoyant notamment :			
- des règles de protection des cadres en cas de poursuite pénale alors qu'ils agissent dans l'exécution de leurs fonctions;			
- des règles de gestion des communications en cas de poursuite;			
- des règles de gestion claires et comprises de tous en cas d'interventions policières maintenant possibles, en plus de celles pour la gestion des inspecteurs de la CSST, lors d'un accident grave (confidentialité des informations, conflits d'intérêts, accompagnement du personnel, etc.).			



Commentaires de la Direction du Service des ressources humaines, en date du 29 octobre 2008

« Nous avons pris connaissance de votre rapport final de vérification de gestion de la diligence raisonnable en santé et sécurité au travail.

Nous considérons que l'ensemble des constats émis dans votre document reflète bien la réalité et que les recommandations qui en découlent sont pertinentes.

Par ailleurs, le Service des ressources humaines a l'intention d'utiliser le contenu de votre rapport comme cadre de référence en vue de développer et d'implanter un système de gestion de la santé et de la sécurité au travail. »



CHAPITRE



Processus d'émission des permis



Table des matières

	PAGE
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	151
VUE D'ENSEMBLE	152
Contexte de l'émission des permis	152
Rôles des instances impliquées dans le processus d'émission des permis	155
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	158
Démarche globale du groupe de travail	158
Efficienc e du processus	160
Efficacité et efficience du mode de prestation de services	162
Service à la clientèle	164
ANNEXE 1 Définitions	166

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

4.1 En 2005, j'ai procédé à une analyse des risques liés aux opérations de la Ville. Cette analyse a entraîné la constitution d'une banque de projets d'optimisation des ressources. Dans le secteur de l'urbanisme, plusieurs points d'amélioration relatifs à l'émission des permis de construction avaient été identifiés. C'est pourquoi j'ai décidé, 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), d'entreprendre une vérification d'optimisation des ressources portant sur ce processus.

4.2 Dès le début de mes travaux, j'ai été informé qu'un des 24 chantiers initiés par la nouvelle administration municipale portait sur le même processus. En effet, un groupe de travail, composé d'employées et d'employés de la Ville, a été mandaté pour examiner les activités liées à l'émission des permis et pour recommander au comité d'amélioration de la performance les principales actions à poser au cours des trois prochaines années. L'objectif du projet était d'améliorer le service à la clientèle, particulièrement sur le plan de la réduction des délais et de la qualité des services.

4.3 Dans ce contexte, mes travaux de vérification ont consisté à faire une analyse du projet réalisé par le groupe de travail. Pour ce faire, j'ai rencontré ses membres et j'ai pris connaissance de leur rapport.

4.4 Ma vérification visait principalement à m'assurer que les remises en question du groupe de travail avaient couvert toutes les questions importantes et qu'elles permettaient de faire des recommandations suffisantes visant à améliorer, de façon concrète et durable, l'efficacité et l'efficience du processus. Mon objectif était d'apporter des commentaires constructifs et complémentaires aux travaux réalisés.

4.5 Plus spécifiquement, mon examen avait pour objectif de faire des constats et des recommandations portant sur les éléments suivants :

- la démarche globale du groupe de travail;
- l'efficience du processus au regard du nombre de permis émis, de l'allocation optimale des ressources, des délais et de la priorisation du traitement des demandes de permis;
- l'efficacité et l'efficience du mode de prestation de services;
- le service à la clientèle.



4.6 Je tiens à préciser que les constats et pistes d'amélioration contenus dans le rapport du groupe de travail (chantier n°14) n'ont pas été reproduits dans mon rapport.

VUE D'ENSEMBLE

Contexte de l'émission des permis

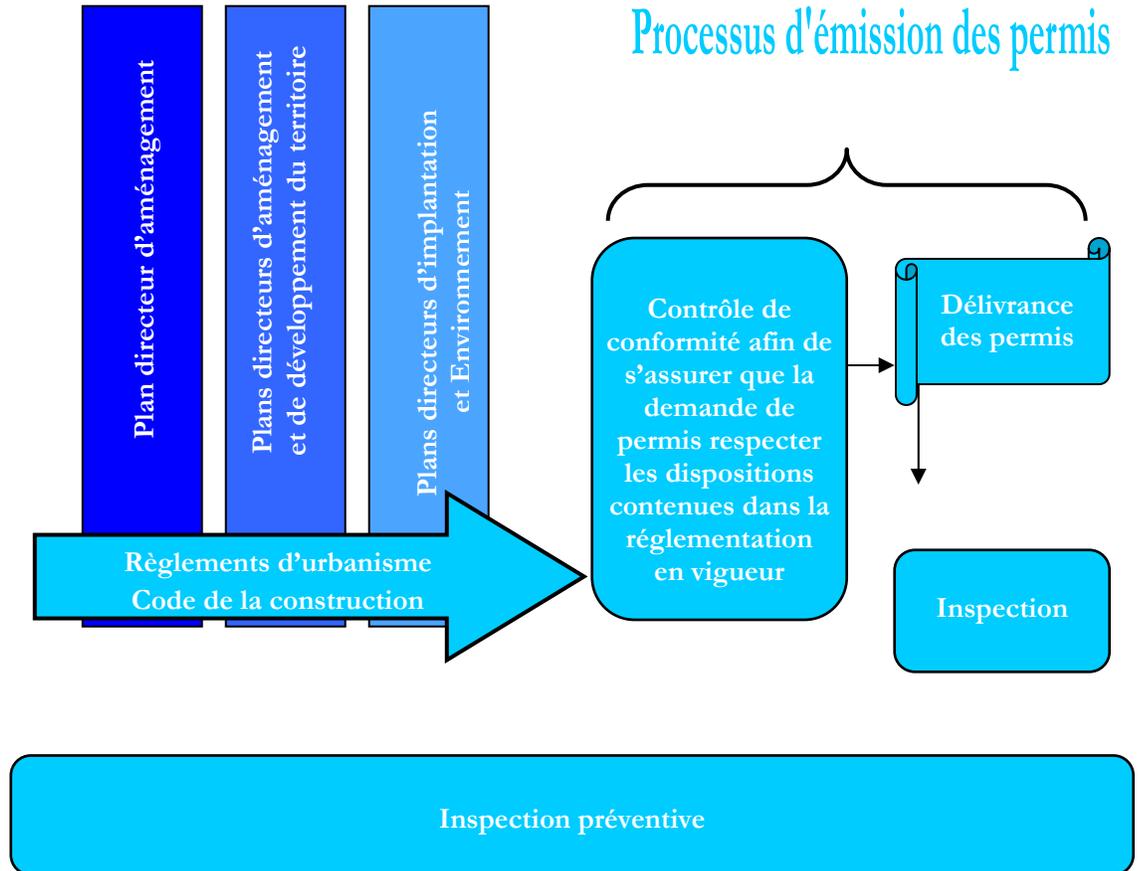
L'émission des permis est une activité qui revêt une importance particulière

4.7 L'émission des permis est une activité qui revêt une importance particulière pour une ville, puisqu'elle permet de faire respecter la réglementation en vigueur sur le territoire, elle-même édictée en fonction de la planification de l'aménagement et du développement du territoire. En l'absence d'un tel contrôle, la qualité du milieu de vie des citoyennes et des citoyens pourrait être diminuée ainsi que la protection du patrimoine individuel et collectif. Les règlements d'urbanisme et le contrôle sur leur application lors de l'émission des permis permettent donc de protéger les biens de la collectivité et d'assurer un milieu de vie adéquat aux citoyennes et aux citoyens.

4.8 Le schéma qui suit représente sommairement le contexte dans lequel se situe le processus d'émission des permis à la Ville de Québec. Les définitions et les explications sont énoncées à l'ANNEXE 1.



Planification du territoire





4.9 En résumé, la planification du territoire définit les orientations de la Ville en matière d'urbanisme.

4.10 Le processus d'émission des permis permet de s'assurer que les demandes présentées respectent les dispositions contenues dans les règlements d'urbanisme. Ce processus comporte trois grandes étapes :

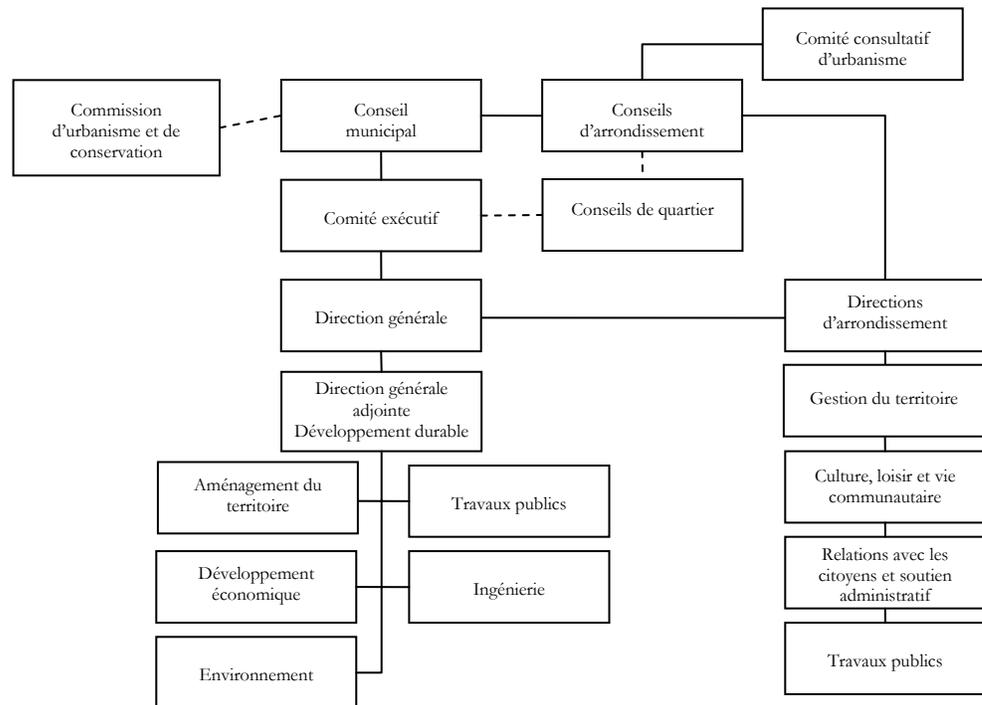
- l'accueil, l'information et la réception des demandes;
- l'analyse et la délivrance du permis;
- le suivi des travaux et l'inspection.

4.11 Le *Règlement sur la délivrance des permis et des certificats* (R.R.V.Q., chapitre D-2) encadre l'administration des règlements d'urbanisme et l'établissement des droits payables pour les permis et les certificats. Ce règlement définit les types de projets qui doivent préalablement faire l'objet d'une demande de permis ou d'un certificat d'autorisation et les délais maximaux de délivrance lorsque le dossier d'une demande est complet.



Rôles des instances impliquées dans le processus d'émission des permis

4.12 Le tableau suivant, qui montre une partie de l'organigramme de la Ville, permet de situer les différentes instances impliquées dans le processus d'émission de permis :



4.13 Ce sont les arrondissements, par l'entremise de leurs divisions de la gestion du territoire, qui sont responsables du processus d'émission des permis. Ils informent les citoyennes et les citoyens, analysent les demandes, émettent les permis et vérifient la conformité des travaux.

4.14 Pour sa part, le Service de l'aménagement du territoire joue le rôle d'expert sur le plan de l'aménagement et du développement de la Ville. À ce titre, il est un collaborateur de premier plan des arrondissements en matière d'émission des permis.



4.15 Lorsque les projets comportent certaines caractéristiques particulières, le délai d'émission des permis peut être prolongé, puisque les divisions de la gestion du territoire doivent, dans certains cas :

- recourir à l'expertise des services centraux de la Ville avant d'émettre un permis. Par exemple, une demande concernant un projet situé près d'un cours d'eau nécessitera peut-être une intervention du Service de l'environnement de la Ville;
- impliquer d'autres instances. Par exemple, si un projet de construction ou de rénovation concerne une zone historique, la demande de permis devra être approuvée par la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec (ci-après « *CUCQ* »).



Le tableau qui suit présente sommairement les types de projets qui doivent être soumis à d'autres instances :

Caractéristiques du projet	Instances impliquées dans le processus de la demande de permis	Leur rôle	Fréquence des rencontres
Concerne une zone historique ou une zone sensible du territoire	CUCQ ¹	La CUCQ a pour mandat de préserver le caractère patrimonial de la ville en veillant au respect de l'apparence et de la symétrie des constructions. C'est elle qui reçoit et approuve les demandes de permis de construction, de rénovation ou de démolition.	Hebdomadaires
Assujetti à un plan d'implantation et d'intégration architecturale (ci-après « PIIA »)	Comité consultatif d'urbanisme (ci-après « CCU »)	Le CCU est un organisme mandaté par le conseil d'arrondissement pour donner des avis sur les demandes qui lui sont soumises en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire (zonage, lotissement et construction). C'est donc le CCU qui détermine si les demandes de permis respectent les critères architecturaux du PIIA.	Mensuelles
Exige un amendement au zonage qui ne concerne pas la CUCQ	Conseil de quartier	Sur demande du conseil d'arrondissement, le conseil de quartier tient des assemblées publiques de consultation prévues en vertu de la <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> L.R.Q., chapitre A-19.1 et donne son avis.	Mensuelles

¹ À noter que par la suite, le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition Féminine vérifie le projet et peut modifier les décisions prises par la CUCQ.



4.16 Comme le démontre la présente section, l'émission des permis est un processus complexe, qui fait intervenir plusieurs instances et services centraux de la Ville et qui est largement affecté par la réglementation en vigueur sur le territoire. Cette entrée en matière permet d'apprécier l'importance que revêtent ce processus et son degré de complexité lorsque les demandes de permis concernent des projets de nature particulière.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Démarche globale du groupe de travail

4.17 Le 15 février 2008, un groupe de travail, composé de l'adjoint du directeur général, de deux directeurs de section de la Division de la gestion du territoire et d'une conseillère en gestion administrative du Service de la planification et du développement organisationnel, a été chargé d'examiner les activités liées à l'émission des permis et de faire des recommandations visant l'amélioration du service à la clientèle, particulièrement sur le plan de la réduction des délais et de la qualité des services. Comme pour tous les chantiers d'amélioration, le rapport sur le processus d'émission des permis a été déposé au comité d'amélioration de la performance de la Ville de Québec à la mi-mai. Ce comité, après délibération, a identifié les projets qui devaient être mis de l'avant et a soumis l'analyse au comité aviseur du maire qui a ensuite décidé quels seraient les projets à mettre en œuvre prioritairement. Le processus d'émission des permis se retrouve parmi les projets sélectionnés.



Constatations

4.18 Les entrevues réalisées avec les membres du comité et la prise de connaissance de l'information produite m'ont permis de constater les éléments suivants :

- Dans l'ensemble, le choix des membres du comité a été judicieux et a permis de réaliser un travail considérable, dans un délai relativement court. En effet :
 - la présence au comité de deux gestionnaires impliqués directement dans le processus a permis de collecter beaucoup d'informations sur les façons de faire actuelles et d'identifier rapidement les problématiques vécues quotidiennement sur le plan opérationnel;
 - la présence de la direction générale a permis de faire le lien avec les autres chantiers en cours pouvant avoir un impact sur le processus d'émission des permis, notamment le chantier n°12 (révision du processus d'amendement au zonage) et le chantier n°17 (révision des processus d'inspection) et de donner une légitimité à la démarche;
 - la présence d'une conseillère en gestion du Service de la planification et du développement organisationnel a permis de bien encadrer et de bien structurer la démarche du groupe de travail. Puisque cette ressource avait également participé au chantier n° 17 sur la révision des activités d'inspection, un lien direct entre les deux groupes de travail a pu être établi permettant ainsi d'intégrer les recommandations et les plans de mise en œuvre. Cette ressource avait également la responsabilité de coordonner l'ensemble des présentations sur les chantiers réalisés au comité d'amélioration de la performance.

*Le Service de
l'aménagement du
territoire n'a pas été
représenté sur ce
comité*

4.19 Cependant, le Service de l'aménagement du territoire n'a pas été représenté sur ce comité, ce qui aurait aidé à bien situer le rôle de cette unité par rapport au processus d'émission des permis et faciliter l'appropriation des pistes d'amélioration proposées, étant l'unité responsable de l'implantation de plusieurs de ces pistes.



4.20 La rencontre avec tous les intervenants de première ligne étant impliqués dans le processus a contribué à l'identification détaillée des problématiques vécues par les ressources. Par ailleurs, ces ressources étant en lien direct avec le citoyen, je considère que le fait d'avoir obtenu leur soutien dans le cadre de la collecte d'informations ne peut que favoriser l'atteinte de l'objectif du présent chantier, qui est d'améliorer le service à la clientèle. Cet exercice mobilisateur devrait également contribuer à faciliter l'acceptation des changements qui découleront du plan d'action. Par contre, cet exercice aura sûrement créé des attentes qu'il faudra s'assurer de gérer adéquatement.

Recommandation

4.21 Lors de la mise en œuvre des actions prévues au plan d'action, je recommande de mettre en place un processus de communication continue avec les ressources de première ligne et de deuxième ligne afin de faciliter leur adhésion et leur participation à la démarche d'amélioration.

Efficiences du processus

Une collecte d'informations supplémentaires et contribuera à bonifier les pistes de solution

4.22 Un grand nombre de pistes d'amélioration du rapport portent sur l'efficacité du processus d'émission des permis et découlent de la collecte d'informations réalisée lors des entrevues avec les ressources de la Ville. Par contre, le comité de travail n'a pas disposé de beaucoup de temps pour préciser la performance actuelle de la Ville à l'égard du processus. Mon analyse me pousse à croire qu'une collecte d'informations supplémentaires contribuerait à bonifier les pistes de solution identifiées au rapport et la conception des processus optimisés. La section qui suit présente mes constats et recommandations à cet égard.

Constatations

4.23 Dans le cadre du projet, aucun balisage n'a été effectué afin de comparer le nombre moyen de permis émis par ressource dédiée à ce processus et le délai d'émission des permis avec les données d'autres municipalités. Même si plusieurs facteurs peuvent entrer en ligne de compte dans la comparabilité de ces ratios, tels que la complexité des dossiers à traiter, l'environnement réglementaire ou l'appréciation des éléments entrant dans le calcul du ratio, le balisage aurait permis de dégager quelques tendances et de situer la performance de la Ville de Québec par rapport à d'autres municipalités. Cet exercice permettrait également de déterminer si les pistes d'amélioration identifiées pourraient être bonifiées, en tenant compte de bonnes pratiques identifiées.



Le rapport n'aborde pas la possibilité de prioriser certains types de dossiers

4.24 La quasi-totalité des pistes d'amélioration identifiées dans le rapport du groupe de travail ont essentiellement comme objectif de réduire le délai de traitement des demandes de permis à la Ville. En résumé, une meilleure information au citoyen lors des demandes de permis, des documents harmonisés et une meilleure collaboration des services centraux lors de l'analyse de dossiers spécifiques relevant de leur expertise devraient réduire les délais de façon considérable. Par contre, le rapport n'aborde pas la possibilité que la Ville se dote de processus et de critères qui permettraient de prioriser le traitement de certains types de dossiers.

4.25 Dans les prochaines étapes, il est prévu, à l'aide des indicateurs de performance propres à chaque processus, de développer un tableau de bord commun, incluant les délais par type de permis. Par contre, l'interprétation de la notion de délai peut différer d'une personne à une autre ou d'un arrondissement à un autre. Par exemple, l'une ou l'autre ou la combinaison des périodes suivantes pourrait servir à établir le délai :

- de la date de la demande jusqu'à la date de la première réponse;
- de la date de la demande conforme (complète) jusqu'à la date de la première réponse;
- de la date de la demande conforme (complète) jusqu'à la date de la réponse finale;
- de la date de la demande jusqu'à la date de la réponse finale.



Recommandations

4.26 Lors de l'analyse détaillée des pistes d'amélioration concernant l'optimisation du processus général d'accueil et de production des demandes de permis, je recommande de comparer le délai de traitement d'une demande et le nombre de permis émis par ressource à la Ville de Québec avec des municipalités possédant des caractéristiques semblables à la Ville de Québec.

Pour celles qui présentent les meilleures performances, il faudrait :

- recenser les pratiques et les outils utilisés ayant contribué, s'il y a lieu, à l'efficacité de leur processus;
- identifier les meilleures pratiques qui pourraient être mises en œuvre à la Ville, en fonction de ses caractéristiques;
- revoir les pistes d'amélioration actuelles afin d'y intégrer ces meilleures pratiques ou les outils qui contribuent à l'efficacité du processus et à la réduction du délai d'émission des permis.

4.27 Puisque cette question pourrait s'avérer importante lors de la conception des processus optimisés, je recommande de traiter du statut prioritaire, à accorder à une demande, à partir de critères qui seront à définir.

4.28 Finalement, je recommande de définir la notion de délai de façon précise pour chaque indicateur de performance dont le suivi sera jugé pertinent. Cette approche permettra la comparaison éventuelle de l'information de gestion de tous les arrondissements et de tous les types de permis.

Efficacité et efficacité du mode de prestation de services

4.29 Le mode de prestation de services représente la façon dont sont offerts les services et dépend de l'organisation du travail et du modèle organisationnel de la Ville.



Constatations

La Ville doit composer avec les règlements d'urbanisme des anciennes villes fusionnées

4.30 Même si la structure organisationnelle actuelle prévoit que le Service de l'aménagement du territoire devrait collaborer avec la direction de chacun des arrondissements à la délivrance et au contrôle des permis, force est de constater que jusqu'à maintenant, leurs efforts n'ont pas été consacrés à ce processus. La conséquence directe de cela est l'absence d'harmonisation et la disparité des façons de faire entre les arrondissements, surtout que la Ville doit composer avec les règlements d'urbanisme des anciennes villes fusionnées. Par contre, l'adoption du prochain règlement de zonage harmonisé offre l'opportunité de revoir les façons de faire actuelle et de regrouper certaines activités ou fonctions. En effet, le partage de certaines activités ou fonctions comporte des avantages, tels qu'une meilleure répartition des efforts entre les ressources et une spécialisation pour certains types de permis (par exemple, l'affectation de certains inspecteurs aux entrepreneurs en construction). Dans un contexte où cette question peut avoir un impact significatif sur l'efficacité et l'efficacé du processus, je me serais attendu à ce qu'elle soit abordée dans l'analyse.

Les 70 ressources dédiées à ce processus sont bien inégalement réparties entre les arrondissements

4.31 Un rapport portant sur la dotation des arrondissements compare, pour chacune des quatre grandes divisions des arrondissements (gestion du territoire, relations avec les citoyennes et les citoyens et soutien administratif, culture, loisir et vie communautaire et travaux publics), certaines données et certains ratios. En ce qui a trait aux permis, le constat est à l'effet que les 70 ressources dédiées à ce processus sont bien inégalement réparties entre les arrondissements. Les problématiques actuelles vécues par les arrondissements, et décrites ci-dessous, font ressortir l'importance de questionner le mode de prestation des services actuels :

- le taux d'activité et la complexité des projets dans chacun des arrondissements peuvent varier d'une année à l'autre. Il est donc difficile de niveler la charge de travail des ressources;
- les arrondissements sont en compétition lors de la dotation des ressources;
- l'échange de services entre les arrondissements, notamment sur le plan de la main-d'œuvre, se fait difficilement. Les employées et les employés de la Ville étant avant tout ceux de l'arrondissement, il est plus compliqué d'obtenir des prêts de personnel d'un autre arrondissement en situation d'urgence (par exemple, lorsque le volume d'activité augmente de façon considérable dans certains secteurs ou lors de l'absence de plusieurs ressources dans un même arrondissement).



4.32 Le grand défi auquel devra faire face la Ville est la mise en place des solutions qui font intervenir les autres services (révision et simplification des interventions du Service de l'ingénierie, du Service de l'environnement, du Service des travaux publics, du Service du développement économique, du Service des affaires juridiques et du Service de l'aménagement du territoire). Puisque les arrondissements n'ont pas de pouvoir sur les services centraux, il est difficile de leur imposer des niveaux de service et le respect de délais. Il est prévu qu'un nouveau poste de directeur général adjoint soit créé à la Ville de Québec, soit celui de coordonnateur des arrondissements. De lui relèvera un coordonnateur qui aura la responsabilité d'établir un mécanisme de coordination et de concertation des intervenants permettant de mettre en œuvre le plan d'amélioration du processus d'émission des permis. Il m'apparaît que cette solution est une bonne façon d'assurer la transition, mais qu'il ne faudrait pas utiliser ce modèle de façon répétitive afin de ne pas alourdir la structure organisationnelle actuelle de la Ville. Par exemple, dans ce cas-ci, il existe déjà une unité centrale, soit le Service de l'aménagement du territoire, qui aurait pu jouer ce rôle.

Recommandation

4.33 À la suite de l'implantation d'outils performants et harmonisés entre les arrondissements permettant une meilleure intégration des services, je recommande que la Ville effectue une analyse détaillée des avantages et des inconvénients que pourrait comporter le regroupement de certaines fonctions relatives à l'émission des permis.

Service à la clientèle

Constataion

4.34 Un sondage a été réalisé auprès des citoyennes et des citoyens (excluant les entrepreneurs) en 2007 afin de connaître leur taux de satisfaction à l'égard du processus d'émission des permis. Même si plus d'une vingtaine de questions ont été posées aux citoyennes et aux citoyens, les résultats de cinq questions seulement ont été compilés. Également, le questionnaire qui a servi de base au sondage n'a pas permis de stratifier les réponses selon le type de permis demandé.



Recommandation

4.35 Pour les sondages à venir, je recommande de stratifier les niveaux de satisfaction et les réponses obtenues selon les types de demandes de permis et, par souci d'économie, de revoir le questionnaire de sondage afin de n'y conserver que les questions essentielles.

Commentaires de la Direction générale, en date du 25 novembre 2008

« C'est avec beaucoup d'intérêt que nous avons pris connaissance de vos recommandations concernant l'optimisation du processus d'émission des permis que nous nous empressons de transmettre au propriétaire de la mise en œuvre des améliorations retenues.

La Direction générale, selon son habitude, vous tiendra informé de l'évolution de ces recommandations dans l'organisation. »



Définitions

Le plan directeur d'aménagement et de développement du territoire (ci-après « PDAP ») présente les objectifs liés à l'aménagement et au développement de la ville, les enjeux que sous-tendent ceux-ci et les actions qui pourraient être entreprises pour atteindre les buts fixés. Il expose en détail l'organisation du territoire et son potentiel de développement, les composantes qui contribuent à la qualité des milieux de vie, les secteurs qui feront l'objet d'une planification particulière, les outils servant à sa mise en œuvre et, enfin, les actions qui devront être posées. Par exemple, le PDAD définit les affectations du sol assujetties aux densités d'occupation.

Le plan d'aménagement d'ensemble (ci-après « PAE ») permet à la municipalité de définir, de façon générale, la nature et les caractéristiques souhaitées pour le développement de zones délimitées à l'avance. La planification détaillée et la modification des règlements d'urbanisme ne viendront qu'au moment où les propriétaires du territoire concerné souhaiteront mettre en valeur leurs propriétés. Ces derniers devraient alors préparer et faire approuver un PAE pour le territoire concerné.

Cette façon de faire permet à la municipalité d'assurer un développement cohérent et durable de ces parties du territoire, et ce, avant toute modification des règlements d'urbanisme. Par exemple, un PAE peut s'avérer utile dans le cas de nouveaux quartiers résidentiels à développer ou pour des milieux bâtis voués à un changement de fonction.

Les plans d'implantation et d'intégration architecturale (ci-après « PIIA ») permettent d'identifier certains territoires ou certaines catégories de projets devant faire l'objet d'une évaluation qualitative au moment d'une demande de permis ou de certificat. L'objectif des PIIA est d'assurer la qualité de l'implantation et de l'intégration architecturale des projets, tout en tenant compte des particularités de chaque situation. L'approbation d'un PIIA n'entraîne aucune modification des règlements d'urbanisme, mais constitue une condition supplémentaire à la délivrance d'un permis ou d'un certificat. Ce sont les conseils d'arrondissement qui élaborent les PIIA et c'est le Comité consultatif d'urbanisme (CCU) de chaque arrondissement qui détermine si les demandes de permis respectent les critères architecturaux du PIIA.



L'approche est particulièrement appropriée lorsqu'il s'agit de régir les aménagements et les constructions dans les zones sensibles du territoire, que ce soit en milieu dense où l'intérêt est d'ordre architectural ou urbanistique, ou qu'il s'agisse de secteurs encore caractérisés par leur environnement naturel.

Les règlements d'urbanisme, qui comprennent les règlements de zonage et de lotissement, permettent aux municipalités de régir, notamment, les constructions, les usages, l'affichage et les dérogations, en résumé, d'atteindre les objectifs du PDAD. Dès l'entrée en vigueur d'un règlement d'urbanisme ou d'un amendement à ce dernier, aucun permis ou certificat ne peut être émis si les dispositions contenues dans ce règlement ne sont pas respectées.

L'analyse des demandes de permis contribue au respect des dispositions contenues dans le règlement d'urbanisme.

Par la suite, **les activités d'inspection** réalisées permettent de s'assurer que les projets réalisés sont conformes au règlement d'urbanisme. Des activités d'inspection préventive devraient également être réalisées afin de s'assurer que les projets réalisés sur le territoire ont tous fait l'objet de demandes de permis, donc qu'ils respectent la réglementation en vigueur.

PARTIE III



VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ



CHAPITRE

5

Frais de déplacement et de représentation



Table des matières

	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	175
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	176
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	177
Frais de déplacement et de représentation des arrondissements et des services administratifs de la Ville	177
Frais de déplacement et de représentation des membres du conseil municipal	178
Frais de réception	178
Stationnements défrayés par la Ville	179
Allocation fixe pour l'utilisation d'une automobile personnelle	180

VUE D'ENSEMBLE

5.1 Afin de guider le personnel d'encadrement de la Ville relativement à la nature et à la hauteur des dépenses à encourir dans le cadre de leur fonction, la Ville se doit d'établir des règles notamment à l'égard des frais de transport et de représentation. Pour les frais de transport, ces règles sont consignées dans les différentes conventions collectives pour le personnel syndiqué et dans les recueils de conditions de travail pour le personnel non syndiqué.

5.2 Pour le personnel non syndiqué, les principales dispositions balisant ce genre de dépense sont présentées dans les recueils suivants:

- recueil des conditions de travail de la direction générale, des directrices et des directeurs de services et d'arrondissements (approuvé le 30 mai 2005) ;
- recueil des Conditions de travail des membres du personnel professionnel non syndiqué de la Ville de Québec (approuvé le 19 juin 2006) ;
- recueil des Conditions de travail du personnel de direction de la Ville de Québec (approuvé le 21 février 2005).

5.3 Les indemnités prescrites dans ces différents documents pour l'utilisation d'une automobile, pour le transport et le stationnement transposent essentiellement les mêmes modalités d'application.

5.4 Également, deux politiques, celle sur la gestion des petites caisses et celle relative à l'autorisation de participation à un congrès ou à un colloque, viennent compléter les principales dispositions qui encadrent les dépenses de transport et de représentation.

5.5 Pour l'année 2007, les montants comptabilisés au titre de frais de déplacement et de représentation totalisaient plus de 2,4 millions, incluant les allocations pour l'utilisation des automobiles. Pour les frais de réception, plus de cent quatre-vingt-six mille dollars (186 000 \$) ont été remboursés à la suite des demandes des unités administratives.



OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

5.6 La présente vérification est réalisée 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).

5.7 Mon intervention vise expressément à m'assurer que les dépenses relatives aux frais de déplacement et de représentation encourus par le personnel et les membres du conseil municipal ont été effectuées conformément à la réglementation en vigueur.

5.8 Dans un premier temps, j'ai sélectionné de façon aléatoire 50 transactions comptabilisées à titre de dépenses des services et des arrondissements alors que j'ai examiné toutes les réclamations des membres du conseil municipal. J'ai également sélectionné sur une base aléatoire 25 transactions comptabilisées à titre de frais de réception pour compléter ces travaux de base.

5.9 Dans un deuxième temps, j'ai porté mon attention sur des dépenses qui méritaient à mon avis un examen plus approfondi à cause des risques potentiels liés à leur nature, soit :

- les frais de réception encourus pendant la période des fêtes;
- les espaces de stationnement dont le coût est défrayé par la ville;
- les allocations annuelles octroyées au personnel d'encadrement pour compenser l'utilisation de leur automobile.

5.10 Mes travaux de base reposent sur un échantillonnage aléatoire et visent les remboursements de dépenses effectuées au cours de l'année 2007. Mon examen approfondi des trois activités précitées couvre les dépenses réclamées en 2007 et tient compte également de celles comptabilisées à la fin de l'année 2006 et au début de l'année 2008.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

5.11 De façon générale, les dépenses réclamées par le personnel respectent les conditions financières prescrites. Toutefois, j'ai observé un laisser-aller quant aux justifications et preuves documentaires à fournir pour appuyer les réclamations.

5.12 Par ailleurs, je considère que des balises méritent d'être posées concernant les frais de réception afin de guider les gestionnaires dans l'appréciation à apporter sur l'aspect raisonnable de telles dépenses.

5.13 Enfin, j'ai constaté que des allocations octroyées au personnel d'encadrement pour l'utilisation de leur automobile personnelle dans le cadre de leur fonction s'apparentent davantage à une rémunération additionnelle qu'à une compensation pour les frais d'utilisation du véhicule.

Frais de déplacement et de représentation des arrondissements et des services administratifs de la Ville

5.14 Les conditions financières et les exigences administratives relatives au remboursement des frais de déplacement sont précisées aux recueils des conditions de travail et aux conventions collectives. Pour les frais de représentation, les quelques règles particulières existantes sont rattachées aux contrats de travail du personnel d'encadrement supérieur ou aux deux politiques administratives mentionnées précédemment.

*Relâchement dans
l'application des
exigences pour appuyer
les remboursements
demandés*

5.15 En plus d'un examen général des transactions comptabilisées au titre de frais de déplacement et de représentation, j'ai sélectionné 50 d'entre elles au hasard pour un examen exhaustif du respect des exigences donnant droit à un remboursement des dépenses encourues. Ces 50 transactions comptables exigeaient la présentation de 448 pièces justificatives appuyant différents types de dépenses telles que des frais de stationnement, des coûts de participation à des congrès, des repas aux restaurants de même que des remboursements de courses en taxi.

5.16 Mon examen m'amène à conclure à un relâchement dans l'application des exigences pour bien appuyer le remboursement demandé.



5.17 Pour les frais relatifs aux stationnements, soit pour 271 des 448 documents requis, la majorité d'entre eux n'indique pas à quelle occasion ces frais ont été encourus. Le détail se limite à ce que l'on retrouve sur le reçu de stationnement, soit l'endroit.

5.18 Pour les 177 autres échantillons, constitués majoritairement de repas aux restaurants, plus du tiers étaient appuyés par seulement un relevé de carte de crédit ou de débit. Ces documents ne sont pas suffisants pour fournir les explications nécessaires quant à la nature exacte des dépenses encourues (avec qui et/ou pourquoi) ni pour réclamer subséquemment la taxe sur les produits et services (TPS).

Frais de déplacement et de représentation des membres du conseil municipal

5.19 Il n'y a pas de réglementation particulière concernant les frais de déplacement et de représentation des membres du conseil municipal outre la *Loi sur le traitement des élus municipaux* L.R.Q., chapitre T-11.001 qui, de façon générale, requiert que la dépense encourue par un membre dans l'exercice des fonctions soit préalablement autorisée par une résolution du conseil.

Les dépenses encourues par les élus et élus sont justifiées correctement

5.20 J'ai analysé tous les paiements faits directement aux élus et aux élus municipaux pendant l'année 2007. Quatorze élus et élus sur trente-huit ont présenté au moins une réclamation pour un remboursement de dépenses. J'ai jugé que les dépenses encourues sont raisonnables et justifiées correctement. Je n'ai relevé aucune irrégularité.

Frais de réception

5.21 Il n'existe pas de règles administratives à proprement parler quant aux modalités financières à respecter dans le cas des frais de réception (réception du temps de fêtes, soirée reconnaissance et autres activités spéciales).



5.22 À partir d'un échantillonnage de 25 transactions sélectionnées aléatoirement parmi les remboursements de dépenses effectuées en 2007, j'ai constaté que :

- l'approbation requise était absente dans 4 cas;
- il y a absence de justification valable de la réception dans 10 cas.

5.23 Considérant ce relâchement administratif, plus particulièrement en ce qui a trait à l'absence de justification, j'ai effectué un échantillonnage additionnel touchant les réceptions pendant la période des fêtes.

5.24 En autant que j'ai pu bien identifier toutes ces réceptions (déjeuner, dîner, souper et soirée organisée), je n'ai pas relevé de situation abusive pour les 11 unités administratives qui ont effectué des dépenses reconnues à ce titre.

Les limites du raisonnable quant aux réceptions des fêtes sont à toutes fins utiles virtuelles et « virtuelles »

5.25 Outre le fait que ce ne sont pas toutes les unités administratives qui organisent des réceptions des fêtes dont le coût est défrayé en tout ou en partie par la Ville, il demeure que les points de référence pour apprécier les limites du raisonnable sont à toutes fins utiles virtuelles et « virtuelles ». Jusqu'à maintenant, cette façon de faire s'est avérée convenable, mais je considère que le risque inhérent à ce genre d'activité, mérite un meilleur encadrement afin de prévenir tout dérapage.

Stationnements défrayés par la Ville

5.26 De façon générale, le personnel qui loue un espace de stationnement sur un terrain appartenant à la Ville doit acquitter personnellement tarif mensuel requis. Ce tarif est modulé en fonction de l'emplacement du stationnement. Une vignette est alors remise à l'employé pour occuper un espace pour une période de plusieurs mois, période qui varie selon les besoins.

5.27 J'ai porté une attention particulière aux locations d'espaces pour une période de plusieurs mois dont le coût est assumé par la Ville. J'ai examiné 50 transactions afin de déterminer leur bien-fondé, à savoir si les vignettes obtenues répondaient à un besoin du service et ne représentaient pas une gratification aux employées et aux employés.

Les vignettes de longue durée répondent à des besoins liés aux opérations régulières des unités administratives

5.28 J'ai constaté que les débours effectués par les différentes unités administratives de la Ville pour l'obtention de vignettes de longue durée répondent à des besoins liés à leurs opérations régulières et ne sont pas pour le bénéfice d'une employée et d'un employé en particulier.



Allocation fixe pour l'utilisation d'une automobile personnelle

5.29 À la base, c'est l'employeur qui détermine le moyen de transport à être utilisé par un employé dans l'exécution de ses fonctions. Ainsi, il peut convenir de payer à la pièce (kilométrage, taxi, stationnement) pour chaque déplacement ou encore de demander à l'employé d'utiliser son automobile et de lui allouer une allocation annuelle pour couvrir toute dépense afférente à son usage. À ce moment, aucune autre réclamation ne peut être reçue de l'employée ou de l'employé à des fins de déplacement.

5.30 Par ailleurs, l'employée ou l'employé auprès de qui une telle demande de l'employeur est logée, n'est pas tenu d'utiliser son automobile personnelle. Il doit toutefois accepter formellement cette demande de l'employeur.

5.31 L'indemnité ou l'allocation annuelle octroyée en de telles occasions est imposable et elle varie entre 1 450 \$ et 6 519 \$ selon l'utilisation qui est faite de l'automobile.

5.32 Pour l'année 2007, les 103 allocations accordées au personnel d'encadrement sont réparties dans trois familles d'emploi et ont coûté près de 276 000 \$ à la Ville.

TABLEAU

Répartition des allocations automobiles par famille d'emploi en 2007

Famille d'emploi	Nombre d'allocations	Allocations totales \$
Direction générale et directeurs de service et d'arrondissement	35	54 613
Cadres	47	125 679
Contremaîtres et surintendants	21	95 705
Total	103	275 997



5.33 Sauf dans le cas de l'allocation fixe de 1 450 \$ accordée à 34 des 103 personnes concernées, des exigences additionnelles précises doivent être rencontrées pour recevoir ou continuer de recevoir dans les années subséquentes l'allocation octroyée à l'origine dont :

- fournir un relevé de kilométrage représentatif sur une période de deux mois;
- y être autorisé par l'employeur;
- être muni d'un permis de conduire valide;
- avoir remis une preuve d'assurance de classe « plaisir et affaires » à l'employeur.

Pour les cadres concernés, absence d'exigences particulières pour continuer de recevoir une allocation annuelle fixe

5.34 Pour les cadres bénéficiant de l'allocation fixe de 1 450 \$, les exigences précitées s'appliquent seulement lorsque l'employée et l'employé parcourt plus de 3 000 kilomètres par année. Il n'y a pas d'exigences particulières pour continuer de recevoir l'allocation de 1 450 \$ sauf que c'est toujours l'employeur qui détermine le moyen de transport. Cela implique donc de la part de l'employeur d'apprécier la pertinence d'une telle allocation annuelle.

5.35 J'ai sélectionné au hasard 30 allocations annuelles accordées pour l'utilisation de l'automobile personnelle dans le but de juger du bien-fondé de telles allocations et de m'assurer du respect des exigences qui y sont attachées. L'examen des dossiers soutenant ces allocations m'a permis de constater que :

- aucune allocation n'a fait l'objet d'une détermination formelle du besoin de ce mode de transport de la part de l'employeur;
- aucune allocation n'a fait l'objet d'une acceptation formelle de la part de l'employée et l'employé;
- aucun permis de conduire valide n'a été consigné au dossier;
- aucune preuve d'assurance n'était présente au dossier;
- dans 15 cas sur les 30 sélectionnés où il était requis de produire un relevé de kilométrage, seulement 3 ont répondu à cette exigence.

5.36 Les allocations automobiles, plus particulièrement l'allocation fixe, ont un lien confus avec la nécessité d'utiliser une automobile dans le cadre des fonctions des employées et employés concernés. Pour la plupart, elles existent selon toute vraisemblance pour bonifier la rémunération du personnel d'encadrement.



Recommandations

5.37 Pour inciter le personnel à une plus grande rigueur dans la présentation de leurs réclamations relatives aux frais de transport et de réception, je recommande :

- un rappel régulier des exigences administratives auprès du personnel afin que celui-ci complète adéquatement les formulaires de demande de remboursement, en insistant plus particulièrement sur les justifications à fournir en regard de la dépense encourue et les pièces justificatives à joindre;
- d'exiger tous les documents requis et de consigner les explications pertinentes avant d'effectuer le remboursement d'une réclamation;
- l'élaboration d'une directive ou d'une politique cadre touchant les dépenses relatives aux événements spéciaux tels que soirée reconnaissance, réception pendant la période des fêtes, activité sportive, etc. afin de mieux en baliser la nature et les limites.

5.38 Pour les allocations fixes relatives à l'utilisation de l'automobile personnelle, je recommande :

- de documenter le fondement de la décision et d'obtenir l'acceptation formelle de l'employé concerné le cas échéant dans tous les cas;
- d'exiger systématiquement les documents pour rencontrer les conditions complémentaires requises notamment le relevé de kilométrage, le permis de conduire et la preuve d'assurance.

Commentaires des gestionnaires

Les résultats de mes travaux de vérification sur les frais de déplacement et de représentation furent communiqués pour commentaires à la Direction générale. À la date de publication du présent rapport annuel, tome II, aucun commentaire n'avait été reçu.



CHAPITRE

6

Gestion du programme de la carte d'achat (PCA)



Table des matières

	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	187
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	188
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	188
Gestion du programme de la carte d'achat (PCA)	188
Implantation du programme	189
Mesures de contrôle en place	190
Examen des activités par le Service des finances	191
Information de gestion et reddition de comptes	192

VUE D'ENSEMBLE

6.1 Le comité exécutif de la Ville de Québec a autorisé, en novembre 2005, le Service des approvisionnements à accorder un contrat à une institution financière en vue d'implanter et de maintenir un programme de carte d'achat (PCA) à la Ville de Québec. L'objectif visé par ce programme est d'optimiser le processus d'achat et de paiement pour des acquisitions de biens et services de faible valeur, soit moins de 5 000 \$.

6.2 L'entente comprend différentes dispositions, notamment à l'égard des caractéristiques de la carte, la facturation et les relevés de compte, l'information de gestion et les ristournes accordées par l'institution. Le contrat doit prendre fin le 30 juin 2010 et la prolongation de celui-ci est prévue pour une année additionnelle.

6.3 Dans le cours de l'implantation du Programme de la carte d'achat (PCA) des sessions de formation ont été données au personnel susceptible de détenir une carte d'achat. Cette formation portait, entre autres, sur l'utilisation de la carte d'achat, les rôles et responsabilités des différents intervenants, ainsi que sur l'administration de la carte. Cette formation est par la suite donnée à toute nouvelle personne qui demande une carte. Le personnel, avant de recevoir une carte, se voit remettre une documentation concernant son utilisation et il doit signer une lettre par laquelle il s'engage à respecter les conditions qui se rattachent à la carte d'achat.

6.4 En 2007, les achats effectués avec la carte se sont élevés à 7 068 600 \$. La transaction moyenne effectuée par carte d'achat s'est élevée à 235 \$ et près de 90 % des transactions étaient de moins de 500 \$. Pour la même période, l'institution financière a versé à la Ville de Québec des ristournes de 16 200 \$ relativement aux transactions effectuées avec la carte d'achat. Quelque 600 cartes d'achat étaient en circulation au 31 décembre 2007.



MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

6.5 En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et les villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai réalisé un mandat de vérification portant sur la gestion du Programme de la carte d'achat (PCA) à la Ville de Québec.

6.6 Mes travaux de vérification ont porté sur les activités relatives à la gestion du PCA, plus particulièrement l'implantation du programme, les mesures de contrôle en place, les travaux de vérification effectués par le Service des finances, ainsi que l'information de gestion et la reddition de comptes. Mon examen a couvert les activités de l'année 2006 et celles jusqu'au 31 juillet 2007. Mes travaux se sont terminés en septembre 2008.

6.7 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 les pratiques de saine gestion, ainsi que sur les informations reçues des gestionnaires du Service des finances et du Service des approvisionnements.

RÉSULTAT DE LA VÉRIFICATION

Gestion du programme de la carte d'achat (PCA)

6.8 La Ville de Québec a adopté un programme de carte d'achat afin de maximiser le processus d'achat et de paiement relatif aux achats de biens et services de faible valeur. Des mesures de contrôle ont été mises en place afin de bien encadrer les activités du programme. Parmi ces mesures, un examen annuel des activités du PCA doit être effectué par le Service des finances et un rapport annuel doit également être préparé par le Service des approvisionnements.

6.9 Un examen des activités du PCA a été effectué par le Service des finances pour les années 2006 et une partie de 2007, mais le suivi des recommandations pour 2007 n'était pas complété en date de mes travaux. Également, le Service des approvisionnements n'a pas produit le rapport annuel prévu des activités du PCA depuis son implantation en 2006.



Implantation du programme

6.10 En mai 2004, le Service des approvisionnements a déterminé que l'utilisation d'une carte d'achat, pour l'acquisition des biens et services de faible valeur, était une mesure susceptible d'améliorer la performance organisationnelle et générer des gains potentiels pour la Ville. Cette mesure visait les achats de moins de cinq mille dollars (5 000 \$) qui génèrent un nombre important de factures. Son application devait se faire dans le respect des pouvoirs délégués et du cadre législatif de la Ville de Québec.

6.11 À la suite de demandes de soumission par voie d'invitations auprès de plusieurs fournisseurs, le comité exécutif de la Ville a accordé, en novembre 2005, à une institution financière un contrat (CE-2008-2607) afin d'implanter et de maintenir un programme de carte d'achat pour une période se terminant le 30 juin 2010. Ce contrat prévoit que l'entente pourra être prolongée d'une année additionnelle.

6.12 Dans le cadre de ce contrat, de nombreux éléments de gestion ont été définis, notamment l'implantation du programme, la période de mise en œuvre, le service aux usagers, les caractéristiques de la carte d'achat, son émission, son remplacement, son annulation, l'information de gestion requise, ainsi que les ristournes accordées par l'institution financière.

6.13 Par ailleurs, un manuel d'organisation de projet a été préparé en vue de l'implantation de la carte d'achat. Ce manuel traite, entre autres, des objectifs du projet et de son organisation, des bénéfices attendus, des économies estimées, de l'évaluation des services et des investissements requis. Un comité directeur a aussi été formé afin d'assumer la responsabilité du projet.

6.14 Lors de l'implantation du PCA, une analyse des risques potentiels a été effectuée. Cette analyse a porté sur des éléments tels que le dépassement de la limite permise, le fractionnement des achats, les achats non autorisés et l'utilisation de la carte à des fins personnelles ou par une autre personne. Selon les besoins de l'utilisateur, une limite ne dépassant pas 5 000 \$ par transaction ainsi qu'une limite mensuelle d'achats sont attribuées à chaque carte. De plus, les achats au moyen de la carte ne sont pas autorisés pour des biens et services personnels, les frais associés aux comptes de dépenses, ainsi que les acquisitions, locations et réparations de biens et services payées d'avance.

*Un manuel
d'organisation de projet
a été préparé en vue de
l'implantation de la
carte d'achat*



6.15 Le Service des approvisionnements a aussi produit un document concernant les règles et procédures à suivre dans le cadre du PCA. De même, l'institution financière a préparé un guide d'utilisation de la carte d'achat à l'intention des détenteurs, des émetteurs et des gestionnaires.

6.16 Également, une stratégie de monitoring et de suivi a été élaborée. Dans le cadre de cette stratégie, on a prévu une vérification systématique des transactions effectuées lors du déploiement d'une nouvelle unité administrative, ainsi qu'une vérification a posteriori des transactions effectuées pour une unité administrative utilisatrice de la carte d'achat.

6.17 Enfin, des rapports sont également prévus dans le cadre de la gestion du programme, notamment la conciliation mensuelle de la carte d'achat et le rapport annuel sur les activités de la carte d'achat.

Mesures de contrôle en place

Des mesures de contrôle ont été mises en place afin de bien encadrer les activités du PCA

6.18 Des mesures de contrôle ont été mises en place afin de bien encadrer les activités du PCA. Tel que déjà mentionné, lors de l'implantation du programme, des règles et procédures ont été élaborées, lesquelles déterminent les rôles et les responsabilités des différents intervenants, les principes d'utilisation de la carte d'achat et son administration.

6.19 Ainsi, avant de recevoir une carte d'achat, le personnel doit obligatoirement recevoir une séance d'information qui porte notamment sur la structure du programme, l'utilisation de la carte ainsi que les rôles et responsabilités des intervenants.

6.20 Également, le personnel doit signer une lettre par laquelle il reconnaît avoir pris connaissance des règles et procédures du programme et s'engage à s'y conformer. Il s'engage aussi à ne pas utiliser la carte d'achat à des fins personnelles, à encourager l'achat auprès d'un fournisseur ayant une entente avec la Ville. Enfin, le personnel s'engage à remettre immédiatement sa carte lors d'une cessation d'emploi ou à la demande de l'employeur.

6.21 À cet égard, lorsqu'il y a mouvement de personnel, il peut survenir des retards dans la transmission de l'information au coordonnateur du PCA, de sorte que la carte d'achat peut demeurer active durant cette période. Le Service des ressources humaines, qui possède l'information sur le mouvement du personnel, pourrait être une source d'information pour le Service des approvisionnements afin de lui permettre d'apporter les modifications en temps opportun.



Enfin le Service des approvisionnements effectue périodiquement un suivi des cartes d'achat

6.22 Par ailleurs, le Service des approvisionnements effectue, à l'occasion, des tests sur les pratiques d'achat afin de détecter le fractionnement possible des factures. Lorsque des transactions laissent présumer de telles situations, la direction du Service des approvisionnements informe le personnel en cause de l'interdiction de cette pratique qui ne respecte pas les règles et les procédures auxquelles il s'est engagé.

6.23 Enfin, le Service des approvisionnements effectue périodiquement un suivi des cartes d'achat. Pour celles qui sont peu ou pas utilisées, le Service des approvisionnements communique alors avec le détenteur pour s'assurer de la pertinence d'avoir une telle carte.

Recommandation

6.24 Je recommande au Service des approvisionnements d'obtenir du Service des ressources humaines l'information relative au mouvement du personnel de manière à lui permettre d'apporter en temps opportun les modifications relatives aux détenteurs de cartes d'achat.

Commentaires du Service des approvisionnements, en date du 4 novembre 2008.

« Cette recommandation nous semble pertinente. Une démarche sera faite auprès du Service des ressources humaines afin de développer un mécanisme de transmission de l'information pour nous permettre d'apporter les modifications sur les détenteurs de carte en temps opportun. »

Examen des activités par le Service des finances

Le Service des finances a la responsabilité d'effectuer une vérification annuelle des activités du PCA

6.25 Les règles et procédures du PCA déterminent les rôles et responsabilités confiés aux différents intervenants, dont le Service des finances. Ce service s'est vu confier, entre autres, la responsabilité d'effectuer une vérification annuelle des activités du PCA et de faire des recommandations à la suite de ses travaux.

6.26 Pour les fins de son examen, le Service des finances a élaboré un programme de vérification couvrant les différentes activités du PCA, soit les politiques et procédures, la formation donnée aux différents intervenants, les détenteurs de carte, l'usage de la carte, son suivi, sa désactivation ainsi que le contrôle interne en place.



6.27 Une première vérification a été effectuée en 2006, en rapport avec les activités d'une partie de cette année, au cours de laquelle des recommandations ont été formulées et un suivi fait pour la plupart de celles-ci. Une autre vérification a été effectuée en 2007 pour les activités du 1^{er} octobre 2006 au 31 juillet 2007. Des recommandations ont alors été faites concernant, entre autres, la sensibilisation des usagers du PCA au respect des règles et procédures particulièrement celles de bien compléter les différents documents et de les acheminer en temps opportun au Service des finances. En septembre 2008, le Service des finances et le Service des approvisionnements poursuivaient leurs travaux en vue d'assurer le suivi des recommandations faites à la suite de la vérification de l'année 2007.

Information de gestion et reddition de comptes

6.28 La reddition des comptes est tributaire de l'information de gestion disponible. C'est pourquoi, il est important de définir des exigences en matière d'information de gestion afin de pouvoir rendre compte des activités du PCA. À cet égard, j'ai constaté que l'information de gestion était présente ou accessible au besoin, notamment en ce qui concerne les rapports financiers et statistiques.

6.29 D'ailleurs, des responsabilités spécifiques ont été confiées au Service des approvisionnements concernant la préparation de rapports statistiques relatifs aux pratiques d'achat et la réalisation d'un rapport annuel sur les activités du PCA. À ce sujet, j'ai constaté que le Service des approvisionnements a développé un tableau de bord de la carte d'achat, lequel présente différents éléments concernant son usage. On y retrouve entre autres, le pourcentage (%) des transactions de moins de cinq mille dollars (5 000 \$) faites avec la carte d'achat, le nombre de transactions de moins de cinq mille dollars (5 000 \$) ventilées par types de transactions et par unités administratives, les comparaisons avec les objectifs visés et les statistiques de l'année précédente.

Absence d'un rapport annuel sur les activités du PCA depuis le début des activités

6.30 En ce qui concerne la réalisation du rapport annuel sur les activités du PCA, je n'ai cependant pas trouvé un tel rapport depuis le début des activités du PCA en 2006. Toutefois, des éléments d'information sur le sujet sont mentionnés dans le rapport d'activités 2007 du Service des approvisionnements.



Recommandation

6.31 Je recommande au Service des approvisionnements de produire un rapport annuel sur les activités du PCA, conformément aux responsabilités qui lui ont été confiées.

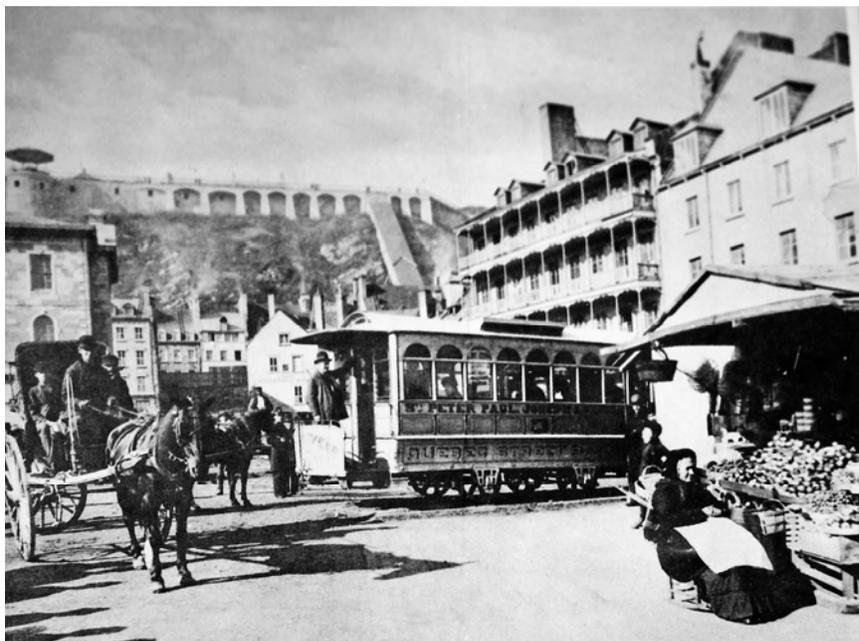
Commentaires du Service des approvisionnements, en date du 4 novembre 2008.

« Nous sommes en accord avec cette recommandation. Le Service des approvisionnements produira un rapport des activités du PCA exceptionnellement pour les années 2006 à 2008 et par la suite, annuellement, tel que prévu dans les règles et procédures du PCA ».

PARTIE IV



SUIVI DES RECOMMANDATIONS



CHAPITRE

7

Gestion des équipements motorisés

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec – 2007

MANDAT

7.1 J'ai procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée auprès du Service de la gestion des équipements motorisés et du Service des approvisionnements de la Ville de Québec. Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en novembre 2008.

7.2 Ma vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 1 de la partie II du « *Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2005* », visait à m'assurer que les véhicules étaient achetés et exploités avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité. J'avais alors soulevé les principaux points d'intérêts suivants:

- le nombre de véhicules appartenant à la Ville est-il adéquat?
- le niveau d'investissement permet-il d'assurer la pérennité du parc?
- les véhicules sont-ils trop âgés?
- les coûts d'entretien se situent-ils dans la norme?
- les activités liées aux pièces de rechange sont-elles bien gérées?
- la distribution du carburant est-elle bien contrôlée?
- les activités du service sont-elles bien planifiées et suivies?

CONCLUSION GÉNÉRALE

7.3 Douze de mes dix-huit recommandations ont été appliquées ou ont connues des progrès satisfaisants, plus particulièrement celles touchant l'administration du service. Ainsi, la réévaluation des travaux confiés à des fournisseurs externes a entraîné la prise en charge par le service de la réparation des équipements lourds. Également, les gestionnaires des différentes divisions des travaux publics des arrondissements sont maintenant en mesure de connaître les équipements et les véhicules disponibles à court terme sur l'ensemble du territoire de la Ville. Enfin, la normalisation des pièces et des accessoires nécessaires pour entretenir la flotte de véhicules a entraîné des économies importantes.



7.4 Pour cinq de mes recommandations, j'estime que des résultats plus probants auraient dû être obtenus depuis le dépôt de mon rapport. Plus spécialement pour l'appréciation des besoins des utilisateurs et de ce qui en découle comme la quantité et la qualité des véhicules à acquérir, les analyses se font toujours attendre. Également la répartition des coûts aux unités administratives, selon une base qui reflète davantage la consommation des services rendus, demeure à l'état de projet.

7.5 Enfin, une recommandation n'a pas été appliquée, soit celle touchant l'implantation d'un système permettant de consigner l'information pour apprécier la célérité des réponses des utilisateurs aux programmes d'entretien.



Le tableau ci-après, résume l'évolution de la situation quant à mes recommandations.

État des recommandations

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Acquisition de véhicules				
<ul style="list-style-type: none"> Se doter de moyens pour apprécier la pertinence du nombre de véhicules utilisés dans les différentes unités administratives de la municipalité; 			X	
<ul style="list-style-type: none"> faire une analyse systématique de l'intensité d'utilisation des véhicules; 			X	
<ul style="list-style-type: none"> lorsque le véhicule à acquérir est de calibre supérieur (force motrice, équipements, etc.) à celui à remplacer, exiger des utilisateurs une justification formelle de leurs besoins et la démonstration des économies potentielles que cette mesure peut apporter. 			X	
Entretien des véhicules				
<ul style="list-style-type: none"> Consigner l'information pour apprécier la célérité avec laquelle les utilisateurs répondent aux appels pour les programmes d'entretien; 				X
<ul style="list-style-type: none"> examiner l'opportunité de regrouper dans un même secteur ou un même atelier les interventions mécaniques sur les véhicules spécialisés; 		X		
<ul style="list-style-type: none"> exercer un contrôle sévère pour que tous les coûts liés à la main d'œuvre et aux pièces soient attribués à chaque véhicule. 	X			



État des recommandations

	Recommandation				
	Appliquée	Partiellement appliquée		Non appliquée	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Gestion des pièces de rechange					
<ul style="list-style-type: none"> Revoir le niveau minimal d'inventaire à partir duquel une commande peut être émise; 	X				
<ul style="list-style-type: none"> statuer sur le degré de précision monétaire requis pour l'imputation des pièces et des fournitures aux véhicules et émettre par la suite les directives en conséquence; 	X				
<ul style="list-style-type: none"> procéder à un inventaire physique à chaque année; 	X				
<ul style="list-style-type: none"> dispenser la formation nécessaire aux préposés et aux préposés aux pièces. 	X				
Distribution du carburant					
<ul style="list-style-type: none"> Procéder régulièrement à l'analyse de la consommation de carburant des véhicules; 		X			
<ul style="list-style-type: none"> procéder régulièrement à l'analyse de l'utilisation des clefs dites bidon. 	X				
Administration du service					
<ul style="list-style-type: none"> Revoir les paramètres à la base des prévisions budgétaires; 	X				
<ul style="list-style-type: none"> démontrer le bien-fondé de recourir aux ateliers privés pour les différents types d'interventions à effectuer; 	X				
<ul style="list-style-type: none"> dresser un portrait en temps réel de l'utilisation et des disponibilités des équipements sur le territoire; 	X				
<ul style="list-style-type: none"> implanter la gestion axée sur les résultats; 		X			
<ul style="list-style-type: none"> répartir ses coûts aux autres unités administratives selon une base qui reflète davantage la consommation des services rendus; 			X		
<ul style="list-style-type: none"> rendre davantage imputable les usagers des véhicules, plus particulièrement pour les coûts encourus à la suite d'accidents. 			X		
Total	18	9	3	5	1



Acquisition des véhicules

Détermination des besoins

7.6 Je me suis interrogé dans mon rapport initial sur le nombre de véhicules requis, pour rendre les services aux citoyennes et aux citoyens. Même si mes analyses réalisées au moment de ma vérification ne soulevaient pas d'inquiétude sur le nombre de véhicules en usage sur le territoire de la Ville, je m'attendais à ce qu'une étude des activités propres à chaque utilisatrice et chaque utilisateur ou que des justifications formelles viennent appuyer les besoins manifestés et leur évolution dans le temps.

7.7 Mes interrogations se sont traduites par le lancement, au début de 2008, du chantier sur la rationalisation du parc des équipements motorisés (chantier 15) touchant notamment les véhicules et équipements assignés aux divisions « Travaux publics » des arrondissements. Outre cette analyse, les besoins des Services de police, de la Protection contre l'incendie et de la Gestion des immeubles seront analysés. Les résultats attendus devraient être soumis à la Direction générale au printemps 2009.

Utilisation

7.8 Considérant qu'une sous-utilisation ou une surutilisation des véhicules pouvait avoir une incidence notable sur leur nombre, j'ai souligné à l'époque qu'il n'y avait pas d'analyses systématiques portant sur l'intensité de leur utilisation qu'il s'agisse d'heures d'opération ou de kilométrage.

7.9 Le Service de la gestion des équipements motorisés fait des analyses comparatives des kilométrages ou des heures travail par véhicule versus la moyenne du groupe du même type. Cependant, la diversité des modes opérationnels des arrondissements ne permet pas de conclure à des sur ou sous-utilisation. Le système ne permet que d'isoler les véhicules ou les équipements très peu utilisés mais sans plus.

Pérennité du parc

7.10 Ma recommandation à l'effet que le remplacement d'un véhicule par un autre de calibre supérieur devrait être justifié formellement, n'a pas été suivie puisque les discussions qui mènent à la prise de décision ne sont pas documentées.



7.11 Le service m’informe toutefois qu’une analyse systématique des besoins est réalisée conjointement avec chaque service utilisateur lors du remplacement ou de l’ajout d’un véhicule. Outre les besoins exprimés, le service s’assure que le véhicule ou l’équipement rencontre les exigences réglementaires en vigueur.

Entretien des véhicules

Plans d’entretien

7.12 Le système ne conservant pas l’information pertinente, il ne m’avait pas été possible lors de ma vérification d’apprécier la célérité de réaction des utilisateurs une fois ces derniers avisés de se présenter pour l’application du plan d’entretien.

7.13 Dans le cadre du chantier portant sur la transformation du Service de la gestion des équipements motorisés, le Service des technologies de l’information et des télécommunications (T.I.T.) a initié une démarche préliminaire en vue de moderniser les systèmes concernés avec comme date potentielle d’implantation l’année 2010.

Dépenses d’opération

7.14 L’examen des dépenses d’opération m’avait amené à formuler deux recommandations : examiner l’opportunité de regrouper dans un même secteur ou un même atelier les interventions mécaniques sur les véhicules spécialisés et exercer un contrôle pour que tous les coûts liés à la main d’œuvre et aux pièces soient attribués à chaque véhicule.

7.15 Le service m’informe que, depuis 2005, la réorganisation du travail a permis de « récupérer » en régie des travaux exécutés à contrat antérieurement totalisant 2 millions de dollars . Par ailleurs, un atelier spécialisé pour les véhicules légers devrait être opérationnel en juin 2009. Cet atelier accueillera tous les véhicules du Service de police ainsi que les automobiles et camionnettes du Service de protection contre l’incendie et devrait permettre de concentrer la réparation des véhicules et équipements lourds dans les autres ateliers.

7.16 Par ailleurs, toute réparation ou intervention excédant cent dollars (pièces et main-d’œuvre) exige maintenant l’ouverture d’une commande spécifique d’atelier.



Gestion des pièces de rechange

7.17 En ce qui concerne la gestion des pièces de rechange, j'avais observé quelques carences dont la détermination du niveau minimal de pièces à conserver, l'imputation incomplète des pièces et fournitures aux véhicules, la régularité de la prise d'inventaire et la formation des magasiniers.

7.18 Les niveaux d'inventaire ont été revus et un projet a été initié en 2006 afin de normaliser les pièces et accessoires requis pour entretenir la flotte de véhicules. Ce projet, mené conjointement avec le Service des approvisionnements, a permis de réduire sensiblement les types et quantités de pièces. Le Service d'approvisionnement et le Service de gestion des équipements motorisés estiment que des économies annuelles récurrentes de l'ordre de plus de 500 000 \$ sont réalisées tout en réduisant les délais d'attentes.

7.19 Tel que mentionné auparavant, toute réparation ou intervention excédant cent dollars exige l'ouverture d'une commande spécifique d'atelier. Par contre, le système d'imputation des fournitures comme l'huile en vrac et le lave-glace ne permet pas cette imputation. Ces coûts sont inclus dans les frais généraux et sont répartis selon les modalités définies par le Service des finances.

7.20 En ce qui concerne la prise d'inventaire physique, celle-ci est effectuée à tous les quatre mois. Par ailleurs, le service s'assure maintenant que le nouveau personnel possède les connaissances requises au travail en magasin.

Distribution du carburant

7.21 J'avais relevé que les abus ou écarts quant à la consommation de carburant par véhicule ne pouvait être détectés faute d'analyse méthodique à cet effet.

7.22 Un contrôle mensuel a été instauré permettant un relevé continu de la consommation et du kilométrage parcouru de tous les véhicules. Ce relevé est transmis trimestriellement aux services usagers. Il n'y a eu aucune rétroaction à la suite de la transmission de ce relevé.



Administration du service

7.23 J'avais constaté que les activités inhérentes à la gestion des véhicules motorisés ne jouissaient pas toujours de conditions favorisant les économies. Ainsi, j'avais manifesté des préoccupations quant au bien-fondé de recourir aux ateliers privés pour les différents types d'interventions à effectuer. J'avais également relevé l'absence de mécanismes formels permettant de fournir une vue d'ensemble des véhicules disponibles pour répondre besoins ponctuels qui se présentent dans un secteur. Enfin, je m'inquiétais du fait que les usagers étaient peu sensibilisés aux coûts notamment à cause du mode d'imputation comptable.

7.24 Le service me signale qu'il a réévalué sa stratégie qui consistait à confier des travaux à des fournisseurs externes. Cette réévaluation a entraîné le rapatriement à l'interne de la réparation des équipements lourds.

7.25 D'autre part, pour l'identification des véhicules disponibles sur l'ensemble du territoire, une application informatisée permet maintenant de faire connaître les équipements non requis à court terme dans un secteur donné. Cette application est accessible à tous les gestionnaires des divisions des travaux publics des différents arrondissements depuis septembre 2008

7.26 Enfin, l'implantation de la comptabilité par activités à compter de 2009 devrait permettre de répartir l'ensemble des coûts du Service de gestion des équipements motorisés entre chaque service utilisateur selon une base qui reflète davantage l'intensité d'utilisation. Cette répartition devrait leur faire connaître de façon plus précise les coûts d'entretien, de réparation et de fonctionnement des véhicules et équipements qui leur sont attitrés.



CHAPITRE



Suivi effectué par la Direction générale

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec – 2007

INTRODUCTION

8.1 La Direction générale attache une grande importance aux rapports que je dépose annuellement au conseil municipal ainsi qu'aux recommandations que je formule à cette occasion pour améliorer la gestion des fonds publics. Afin d'assurer le suivi de mes recommandations contenues dans mes rapports annuels, la Direction générale a mis en place un tableau de bord, qui est mis à jour annuellement, présentant chacune de mes recommandations ainsi que le suivi effectué par chacun des services et arrondissements concernés.

8.2 Cette initiative de la Direction générale est fort louable et contribue certes à s'assurer dans quelle mesure les lacunes mentionnées par le vérificateur général lors de ses différents travaux de vérification ont été corrigées adéquatement et dans quelle mesure ses recommandations ont été appliquées. Il faut noter que le suivi exercé ne s'adresse qu'aux activités propres de la Ville et exclut celles des organismes de la Ville soumis à sa vérification.

8.3 Cette action de la Direction générale s'additionne à la politique que je me suis donnée sur le suivi de mes recommandations et qui s'exprime comme suit :

« Le suivi d'une vérification doit se réaliser au moment jugé opportun, dans un délai maximum d'une année, pour la vérification financière et de conformité, et de deux années pour la vérification d'optimisation des ressources suivant la parution du rapport annuel au conseil municipal ».



MANDAT

8.4 L'application de cette politique m'a conduit à effectuer un suivi de la plupart de mes recommandations contenues dans mes rapports annuels portant sur les années 2002 à 2005. Les travaux de vérification qui en ont fait l'objet portaient sur les activités suivantes de la Ville :

- 2002 :
 - processus d'implantation de la Ville nouvelle;
 - délégation du pouvoir de dépenser et de contracter;
 - gestion de la pérennité des infrastructures;
 - gestion des activités de loisirs;
 - gestion des bibliothèques;
 - contrôles exercés sur les stocks.

- 2003 :
 - rôle d'évaluation foncière;
 - gestion de la dette et de la trésorerie;
 - gestion des autres revenus de sources locales et des transferts;
 - mobilisation des ressources humaines;
 - gestion de la relève des ressources humaines;
 - développement d'un système intégré de gestion des dossiers de la cour municipale;
 - système informatique de la paie.

- 2004 :
 - gestion des ressources humaines au Service de police;
 - gestion des revenus des arrondissements;
 - gestion des revenus du Marché public et du Marché aux puces de Sainte-Foy;
 - gestion documentaire.

- 2005 :
 - service de la gestion des équipements motorisés;
 - des demandes de remboursements à des tiers;
 - adjudication des contrats;
 - plan d'affaires du Service des technologies de l'information et des télécommunications.



CONCLUSION

8.5 J'ai comparé les résultats de mes suivis avec ceux réalisés par la Direction générale et je n'ai constaté aucune différence majeure.

8.6 Les résultats de mes vérifications apparaissant dans mon rapport de 2006 portaient sur les activités suivantes :

- Acquisition des équipements informatiques et sécurité du système d'information;
- Palais Montcalm;
- Gestion des revenus de la cour municipale;
- Vérification environnementale sur la gestion des sites contaminés;
- Gestion du programme triennal d'immobilisations;
- Gestion des travaux publics;
- Honoraires judiciaires.

8.7 Conformément à ma politique, je n'ai pas encore effectué le suivi des recommandations découlant de mes travaux de vérification contenues dans mon rapport de l'année 2006. Je m'en suis donc remis à celui effectué par la Direction générale. Il en est de même pour la mise à jour des suivis sur mes recommandations des années 2002 à 2004.

8.8 Je dois préciser que l'exercice de mes suivis ne constitue pas une nouvelle vérification, mais s'appuie sur les déclarations des gestionnaires et le caractère raisonnable de celles-ci.

8.9 Mes rapports de 2002 à 2006 contenaient à l'égard des activités de la Ville pas moins de 169 recommandations. Mes propres travaux de suivi, additionnés de ceux effectués par la Direction générale donnent les résultats suivants sur le degré d'accomplissement de mes recommandations :



État des recommandations

	Recommandation			Non appliquée
	Appliquée	Partiellement appliquée		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Le nombre de mes recommandations contenues dans mes rapports de 2002 à 2006 s'élève à 169	59	66	14	30
Pourcentage	35 %	39 %	8 %	18 %

8.10 Les résultats indiqués ci-dessus démontrent que 74 % de mes recommandations furent appliquées ou ont connu des progrès satisfaisants dans la correction des lacunes soulevées. Par contre, 26 % d'entre elles ne furent pas prises en compte ou ont connu des progrès insatisfaisants. Elles sont énumérées dans les paragraphes suivants.

Rapport annuel 2002, Tome I

Délégation du pouvoir de dépenser et de contracter, chapitre 3

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

Rapport annuel 2003

Gestion de la dette et de la trésorerie, chapitre 2

8.12 Je recommandais que la Ville se donne dans les plus brefs délais une politique sur la gestion de sa dette.

8.13 Je recommandais que la Ville regarde la possibilité de bénéficier d'escomptes auprès des fournisseurs qui seraient prêts à accorder de tels avantages.



Développement d'un système intégré de gestion des dossiers de la cour municipale, chapitre 6

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

Rapport annuel 2004

Gestion des ressources humaines au Service de police, chapitre 1

8.14 Je recommandais au Service de police :

- de maintenir l'effectif total à son niveau actuel en attendant la révision des processus;
- de procéder à l'évaluation du potentiel des ressources humaines afin de planifier la relève;
- de dresser une analyse formelle à la suite des opérations menées dans le cadre de l'application du plan d'intervention;
- de revoir l'information de gestion disponible dans la Division des enquêtes spécialisées;
- de mettre davantage l'accent sur les résultats attendus pour la Division des enquêtes spécialisées;
- d'exercer un suivi plus rigoureux du temps supplémentaire et des congés de maladie.

8.15 Je recommandais que le Service de police révise l'ensemble de ses descriptions d'emploi pour favoriser une bonne compréhension du travail à effectuer et définisse la représentativité adéquate du milieu afin de la refléter dans la composition de son personnel.

8.16 Je recommandais que le service s'assure que tous les policiers et toutes les policières fassent l'objet d'une appréciation formelle de leur rendement, et ce, annuellement et que les éléments évalués concernant les policiers et les policières soient davantage axés sur les résultats, tout comme le personnel d'encadrement.



8.17 Je recommandais que le Service de police connaisse le degré d'adhésion des employées et des employés aux politiques et pratiques de l'organisation et qu'il dresse un plan d'action pour sensibiliser son personnel aux valeurs qu'il préconise.

Gestion documentaire, chapitre 4

8.18 Je recommandais que la Ville crée un organe de concertation pluridisciplinaire relevant de la Direction générale en vue de mettre en œuvre les mesures propres à l'établissement de la gestion intégrée des informations analogiques et numériques qu'elle génère et ce, particulièrement en matière de classification, d'accès, de conservation, de diffusion, voire de copie ou de transfert de ces informations. Cet organe de concertation doit inclure, entre autres, la Division de la gestion des documents et des archives et le Service des technologies de l'information et des télécommunications.

8.19 Je recommandais que soit définie l'information de gestion nécessaire à une reddition de comptes appropriée de la gestion documentaire en s'inspirant de ce qu'ont produit les organisations internationales, canadiennes ou québécoises œuvrant dans ce secteur d'activité.

Rapport annuel 2005

Adjudication des contrats, chapitre 5

8.20 Je recommandais au Service des approvisionnements de produire dans les délais requis au conseil de ville les documents exigés par l'article 477.3 de la *Loi sur les cités et villes* et de fournir au conseil une information exacte et présentant l'intégralité de la facture.

Service de la gestion des équipements motorisés, chapitre 1

8.21 Je demandais au Service de la gestion des équipements motorisés de se doter de moyens pour apprécier la pertinence du nombre de véhicules utilisés dans les différentes unités administratives de la municipalité, de faire une analyse systématique de l'intensité d'utilisation des véhicules et lorsque le véhicule à acquérir est de calibre supérieur à celui à remplacer, d'exiger des utilisateurs une justification formelle de leurs besoins et la démonstration des économies potentielles que cette mesure peut apporter.



8.22 Je demandais au Service de la gestion des équipements motorisés de consigner l'information pour apprécier la célérité avec laquelle les utilisateurs répondent aux appels pour les programmes d'entretien, d'examiner l'opportunité de regrouper dans un même secteur ou un même atelier les interventions mécaniques sur les véhicules spécialisés et d'exercer un contrôle pour que tous les coûts liés à la main d'œuvre et aux pièces soient attribués à chaque véhicule.

Rapport annuel 2006

Observations du vérificateur général, partie I

8.23 Je recommandais l'adoption de politiques de gestion financière sur l'équilibre budgétaire, sur la gestion des dépenses, sur la constitution de réserve et l'utilisation des surplus accumulés, sur la tarification de certains services municipaux.

8.24 Je recommandais d'adopter une politique de reddition de comptes et implanter une philosophie de reddition de comptes.

8.25 Je recommandais que l'Administration produise un document d'analyse de la situation financière de la Ville qui établit un diagnostic lucide, complet et crédible.

8.26 Je demandais à l'Administration de produire un rapport de performance sur la prestation des services de la Ville.

8.27 Je demandais à l'Administration de déposer des documents budgétaires qui comprennent une information synthétique et complète sur le budget.



Acquisition des équipements informatiques et sécurité du système d'information, chapitre I

8.28 Je recommandais au Service des technologies de l'information et des télécommunications :

- de formaliser les critères présidant à l'inscription des différents équipements à un registre d'inventaire permettant une vue globale et unique du parc d'équipements informatiques;
- d'établir une piste de vérification partant de l'acquisition des équipements répertoriés jusqu'à leur disposition;
- d'instaurer des mécanismes qui assurent la mise à jour de l'inventaire du matériel informatique;
- de poursuivre les efforts entrepris pour mieux circonscrire les besoins des différentes unités administratives en peaufinant le mode d'attribution des enveloppes budgétaires et en insistant davantage sur la conclusion des ententes de service;
- de nommer une personne déléguée responsable de la sécurité de l'information numérique relevant du directeur de service afin de faciliter la mise en œuvre et la coordination des mesures de sécurité;
- de revoir sa politique d'utilisation des technologies de l'information pour que celle-ci devienne la pièce maîtresse de la sécurité;
- de catégoriser l'information numérique en regard des exigences de disponibilité, d'intégrité et de confidentialité de concert avec les autres unités administratives concernées par la sensibilité de l'information sur différents supports;
- de constituer un registre des autorités pour bien identifier les propriétaires des systèmes et des données;
- de catégoriser et mettre à jour annuellement les systèmes selon leur intensité critique;
- d'implanter un processus d'analyse de risques des actifs informationnels;
- de mener régulièrement une évaluation de la sécurité (tests de vulnérabilité et d'intrusion) pour les systèmes les plus critiques ou assortis de risques importants et, au besoin, pour les autres systèmes;



- d'élaborer un plan de sécurité à la lumière des risques inhérents, des conséquences éventuelles et des coûts à encourir;
- de dresser un plan de formation à l'intention des personnes concernées par la sécurité de l'information;
- de préparer un plan de sensibilisation à la sécurité et à la protection des renseignements personnels destinés au personne qui traite l'information détenue par la Ville;
- de nommer une personne responsable de la sécurité de l'information à la Ville de Québec afin d'assurer une vision globale et une coordination de la sécurité de l'information indépendamment de son support;
- de contrôler les accès à ses locaux administratifs considérant la sensibilité des informations traitées par le personnel;
- de restreindre au minimum les accès des personnes aux deux salles abritant les serveurs et autres dispositifs techniques et en exercer un suivi;
- d'élaborer et valider les différents scénarios de recouvrement pour chacun des serveurs;
- de procéder à des tests de recouvrement sur une base régulière;
- d'élaborer un plan de relève informatique solidement arrimé à l'identification des systèmes critiques;
- d'entreprendre la mise en place d'un plan de continuité des affaires.

Palais Montcalm, chapitre 2

8.29 Afin d'éviter un processus de négociations qui avantage la firme d'architectes choisie, je recommandais de revoir avec le ministère de la culture et des communications du Québec la possibilité de fixer les honoraires d'architectes en fonction du budget prévu, et ce, avant la tenue du concours.

8.30 Je recommandais d'évaluer la pertinence et les impacts de recourir à des approches de partage de risques avec les consultants.

8.31 Je recommandais, afin d'inciter les consultants à réaliser les travaux dans le respect du programme établi, du budget initial et des délais impartis, la possibilité qu'une bonification soit offerte, et, ce, en fonction de l'atteinte des objectifs.



Gestion des revenus de la cour municipale, chapitre 3

8.32 Je recommandais d'informer les responsables de l'émission des constats d'infractions concernant les manquements à la suite numérique des constats manuels afin que ceux-ci puissent s'assurer que tous les constats manuels devant être transmis au greffe de la cour municipale l'ont été effectivement

8.33 Je recommandais de prévoir, à l'occasion de la mise en place de son nouveau système intégré de gestion des dossiers, une méthode permettant d'établir la provision pour mauvaises créances à partir d'une analyse des comptes à recevoir.

8.34 Je recommandais de s'assurer d'une gestion plus rigoureuse des systèmes informatiques des centres de services de Sainte-Foy et de Québec à l'égard des accès aux systèmes et des profils des utilisateurs et utilisatrices.

8.35 Je recommandais d'informer la Direction générale et le comité exécutif de la situation sur le développement de son système intégré de gestion des dossiers, notamment en ce qui concerne l'évolution des coûts, les échéances et l'atteinte des objectifs.

Gestion des travaux publics, chapitre 7

8.36 Je recommandais de réaliser une analyse plus détaillée d'optimisation de la flotte de véhicules des Travaux publics et de s'assurer de la pleine et entière collaboration des arrondissements notamment en ce qui concerne le partage d'information sur le niveau d'utilisation des véhicules.

8.37 Je recommandais, qu'en regard de l'augmentation considérable des coûts des divisions de travaux publics des arrondissements entre 2002 et 2006, d'analyser les causes de ces augmentations et, le cas échéant, de questionner l'offre de services et les façons de faire en matière de gestion des travaux publics afin de détecter des opportunités d'optimiser l'efficacité de cette fonction importante.

Honoraires juridiques, chapitre 14

8.38 Je recommandais que la Ville prenne en compte, dans l'établissement de la rémunération des avocates et des avocats salariés du Service des affaires juridiques, les montants que ces derniers encaissent à titre d'honoraires judiciaires.

ANNEXE I



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

IV.1. — Vérificateur général

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

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

Art. 107.3. Ne peut agir comme vérificateur général :

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

Divulcation 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



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.