



RAPPORT ANNUEL
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE
LA VILLE DE QUÉBEC
2008
présenté au conseil municipal



Vérificateur général

Le 28 août 2009

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, pour l'année 2008.

Ce rapport inclut également le rapport des vérificateurs externes sur la vérification des comptes relatifs au vérificateur général.

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

Le vérificateur général de la Ville de Québec,

François Gagnon, CA, M.A.P.



| | PAGE |
|--|-------------|
| INTRODUCTION | vii |
| SOMMAIRE DU CONTENU DU RAPPORT | ix |
| I. MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL | 1 |
| II. VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES | 15 |
| 1. Formation des chauffeurs opérateurs d'équipements et de véhicules spécialisés | 17 |
| 2. Gestion des travaux publics dans les arrondissements | 35 |
| 3. Réseau de transport de la Capitale | 59 |
| 4. Droits sur les mutations immobilières | 113 |
| 5. Inscription au rôle d'évaluation des nouvelles valeurs découlant des permis de construction | 127 |
| III. VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ | 141 |
| 6. Taux global de taxation réel et ventilation des dépenses mixtes | 143 |
| 7. Conseils de quartier | 151 |
| IV. VÉRIFICATION FINANCIÈRE | 167 |
| 8. États financiers de la Ville, de ses organismes et des autres entités | 169 |
| V. SUIVI DES RECOMMANDATIONS | 175 |
| 9. Acquisition des équipements informatiques et sécurité du système d'information | 177 |
| 10. Gestion des revenus de la cour municipale | 193 |
| 11. Vérification environnementale sur la gestion des sites contaminés | 203 |
| 12. Gestion du programme triennal d'immobilisations | 215 |
| 13. Centre local de développement de Québec | 223 |
| 14. Gestion des travaux publics | 233 |



| | PAGE |
|--|-------------|
| VI. MANDAT SPÉCIAL | 243 |
| 15. Vérification de l'Entente de développement culturel 2005-2008 | 245 |
| VII. RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL | 271 |
| 16. Rapport d'activité du vérificateur général | 273 |
| ANNEXE I Information sur la performance | 285 |
| ANNEXE II 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 | 291 |
| ANNEXE III Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification | 301 |



Les contribuables confient des sommes importantes à l'administration municipale qui doit, en contrepartie, s'acquitter de ses responsabilités et s'assurer de tirer le maximum dans l'utilisation de ses ressources. Le rôle du vérificateur général est de contribuer à rassurer le conseil municipal et les contribuables de la bonne gestion des deniers publics.

Pour bâtir la confiance du public envers ses dirigeants, les membres du conseil municipal se doivent d'être vigilants et, surtout, bien informés. Dans cette optique, le vérificateur général peut jouer un rôle important en fournissant aux élues et aux élus un regard indépendant et objectif sur la qualité de la gestion et celle de l'information dont ils disposent pour prendre leurs décisions.

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.

Vous trouverez dans les pages qui suivent, les résultats découlant des mandats qu'il a réalisés au cours de son cycle de vérification et qui méritent d'être portés à l'attention des membres du conseil.

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

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

En annexe, sont jointes les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) concernant le vérificateur général et le vérificateur externe, les informations sur la performance lui servant de cadre de référence lors de ses travaux de vérification et les dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification.



SOMMAIRE DU CONTENU DU RAPPORT

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2008



Sommaire du contenu du rapport

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

MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Cette partie de mon rapport me permet de m'exprimer sur différents sujets touchant l'administration municipale et d'y exposer mon point de vue.

Dans un premier temps, je remercie le conseil municipal de la confiance qu'il m'a témoignée lors de ma nomination comme vérificateur général. Dès mon arrivée, j'ai pu constater la crédibilité dont jouit la fonction de vérificateur général auprès du conseil municipal et des fonctionnaires de la Ville. Cette crédibilité est le résultat acharné de mon prédécesseur, monsieur Lambert Legaré, qui a fait œuvre de bâtisseur à cet égard.

Par la suite, je traite de l'importance d'une saine gouvernance et des principes qui en assurent la qualité. Elle implique notamment une pleine maîtrise de la gestion de la Ville par les élu·es et les élus et un système d'imputabilité efficace. L'adoption de politiques par le conseil municipal sur la gestion des fonds publics est un geste essentiel, car le travail de l'administration doit être encadré. De plus, une place importante doit être accordée à la mesure de la performance, à la reddition de comptes et à la production d'information de qualité pour appuyer la prise de décisions. Il va de soi que ces éléments de bonne gouvernance seront une référence incontournable lors de la réalisation de mes travaux de vérification.

Je souligne également que la refonte en cours du rôle du comité de vérification doit faire ressortir l'importance de ce comité pour mettre en valeur les travaux du vérificateur général et les recommandations qui en découlent.

Enfin, j'y fais état de mes engagements comme vérificateur général. Je mentionne, notamment, que je serai toujours à l'affût pour détecter les occasions conduisant à une utilisation plus économique et plus efficace des fonds publics de la Ville. À la fin de mon septennat, je veux pouvoir affirmer que j'aurai été un agent de changement qui aura contribué d'une façon constructive à l'amélioration de la qualité de la gestion de la Ville. Dans les prochains mois, j'établirai une planification stratégique pour mieux guider mon action.



CHAPITRE 1 : FORMATION DES CHAUFFEURS OPÉRATEURS D'ÉQUIPEMENTS ET DE VÉHICULES SPÉCIALISÉS

La formation des chauffeurs opérateurs doit être à la base d'une conduite sécuritaire, économique, efficiente et efficace des véhicules et des équipements spécialisés. J'ai constaté que cette formation, tout en étant de qualité sur le plan théorique, ne favorise pas une maîtrise satisfaisante de la conduite de ces véhicules quant à leur aspect opérationnel. Dans certains cas, il faudrait doubler presque la durée de la formation en insistant davantage sur l'accompagnement des nouveaux employés et employées par un superviseur d'expérience. De plus, le degré d'assimilation des cours de formation par les participantes et les participants n'est pas mesuré et aucune attestation formelle de réussite n'est émise.

J'ai noté également une progression constante du nombre d'accidents déclarés. Ceux-ci ont plus que doublé depuis 2002, passant de 295 à 688 en 2008. Cette progression est inquiétante. Un meilleur suivi du dossier conducteur de l'employé, des séances de perfectionnement en relation avec le type d'accidents et la suppression possible du privilège de conduire un véhicule de la Ville dans certains cas pourraient freiner l'évolution de ces statistiques peu reluisantes.

Enfin, l'établissement formel d'un calendrier de formation pourrait amener une meilleure utilisation des formatrices et des formateurs et faciliter la disponibilité des équipements et des véhicules nécessaires pour la dispensation des séances de formation. De plus, un calendrier général préétabli permettrait aux arrondissements et aux services de mieux synchroniser les besoins de formation de leur personnel et leur utilisation.

CHAPITRE 2 : GESTION DES TRAVAUX PUBLICS DANS LES ARRONDISSEMENTS

En 2007, à la suite d'une vérification portant sur les travaux publics, j'avais noté entre 2004 et 2007, une augmentation du nombre d'heures travaillées par les cols blancs des divisions des travaux publics des arrondissements et par les cols bleus affectés aux activités de voirie au cours de la même période. J'ai cherché à en établir les causes.

En 2004, il y avait 27 cols blancs affectés aux travaux publics et ce nombre est passé à 45 en 2007. J'ai conclu, en accord avec les représentants de la Ville que les quatre principales causes expliquant cette hausse étaient les suivantes : la décentralisation des activités de travaux publics aux arrondissements; le rattrapage de certains arrondissements en termes de dotation; les nouveaux projets et l'exigence des lois et règlements et le transfert de responsabilités de certains services centraux vers les arrondissements.



En dépit de leur importance, l'augmentation du nombre de cols blancs des divisions des travaux publics doit préoccuper l'administration, car il ne constitue pas des ressources affectées directement aux travaux publics.

L'augmentation du nombre de cols bleus n'est pas significative (4,5%) et s'explique principalement par la croissance du réseau routier et la réorganisation des effectifs dans certains arrondissements.

Je termine ce chapitre en identifiant plusieurs opportunités d'optimisation des activités de voirie portant notamment sur l'accroissement des ententes de services entre les arrondissements, tout en capitalisant sur l'expertise de chacun.

CHAPITRE 3 : RÉSEAU DE TRANSPORT DE LA CAPITALE

Le Réseau de transport de la Capitale (RTC) a connu une évolution et une progression majeures depuis 1999. Le plan de redressement de l'époque a permis au RTC de passer d'organisation « en crise » à une organisation fonctionnelle, en 2004 et, depuis tout récemment, à une organisation performante.

Mes travaux de vérification m'ont permis de constater un ensemble de saines pratiques et de certaines pratiques exemplaires qui sont présentement en vigueur au RTC.

Dans cette foulée, j'ai relevé certaines pistes d'optimisation que je fais ressortir, principalement en lien avec des améliorations déjà envisagées par la direction du RTC.

Mes recommandations se rapportent à la gestion de projets, au développement organisationnel, au suivi des plans d'action liés aux objectifs stratégiques, à l'instauration d'une démarche qualité, à la consolidation des tableaux de bord, au développement durable, à la gestion de la connaissance, à la gestion des ressources humaines, à la protection des renseignements personnels ainsi qu'à l'analyse des risques liés à l'introduction de la carte à puce.



CHAPITRE 4 : DROITS SUR LES MUTATIONS IMMOBILIÈRES

Les municipalités doivent percevoir un droit sur le transfert de tout immeuble situé sur leur territoire. Cette taxe est communément appelée « taxe de bienvenue ». Les revenus comptabilisés à ce titre se sont élevés à plus de 25 millions de dollars en 2008.

J'ai noté un délai moyen de facturation de plus de 83,4 jours dans les transactions examinées. Si ce délai était diminué de moitié par une meilleure organisation administrative, des gains de plus de 84 000 \$ annuellement pourraient être réalisés, soit sous forme d'intérêts sur placements ou d'économie sur emprunt.

CHAPITRE 5 : INSCRIPTION AU RÔLE D'ÉVALUATION DES NOUVELLES VALEURS DÉCOULANT DES PERMIS DE CONSTRUCTION

Il fut souligné dans le rapport du vérificateur général en 2003 au conseil municipal et dans celui de 2004 une situation qui présentait des risques de perte de taxes ou de perte d'intérêts sur des taxes qui auraient dû être encaissées plus rapidement si les délais sur l'inscription au rôle d'évaluation des nouvelles valeurs découlant des permis de construction avaient été plus courts.

Je dois constater à nouveau, cette année, que les mêmes lacunes persistent. Les travaux compensatoires menés par le Service de l'évaluation au cours des dernières années n'ont pas colmaté, de façon étanche toutes les brèches entraînant ces délais indus. Outre la dimension de perte de revenus qui, tout compte fait, n'est pas démesurée, le contribuable demeure trop longtemps en attente de l'évaluation de sa propriété et du compte de taxes qui en découle.

J'ai recommandé au Service de l'évaluation d'exercer un suivi encore plus rigoureux des permis de construction présentant un risque de perte de revenus.

CHAPITRE 6 : TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL ET VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES

Ce chapitre fait état de mes travaux de vérification de conformité sur le taux global de taxation réel de la Ville de Québec. Il fait également état de la vérification que j'ai effectuée sur la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le règlement adopté à cette fin par le conseil d'agglomération et l'article 70 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*. A cet égard, je souligne que cette vérification n'est plus nécessaire depuis l'entente intervenue entre la Ville de Québec et les municipalités reconstituées de l'agglomération. Dans un souci d'économie, je recommande à la Ville de demander à l'Assemblée nationale du Québec les modifications législatives nécessaires pour enlever cette obligation de vérification de ma part.



CHAPITRE 7 : CONSEILS DE QUARTIER

Comme le prévoit sa *Charte*, la Ville a divisé son territoire en quartiers à l'intérieur desquels, il a constitué des conseils de quartier dont la mission est d'organiser des séances de consultation publique, de mobiliser les personnes du quartier de même que les organismes qui y travaillent et encourager la collaboration entre eux, de proposer des actions locales et d'élaborer des projets pour améliorer la qualité de vie.

Lors de ma vérification des états financiers de chacun des conseils de quartier, j'ai émis, pour une partie d'entre eux, des commentaires sur la nature de leurs opérations et de leurs dépenses et de leur conformité avec le Guide émis à cet effet par le Service des Communications.

J'y ai constaté qu'une partie des recommandations émises antérieurement n'avaient pas été suivies. De plus, la mission des conseils de quartier, et les dépenses et les différentes opérations de quelques-uns d'entre eux ont fait l'objet de nouvelles constatations et de nouvelles recommandations.

CHAPITRES 8 : ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE, DE SES ORGANISMES ET DES AUTRES ENTITÉS

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

À compter de 2009, les états financiers des municipalités devront être présentés de la même manière que les états financiers des gouvernements fédéral et provinciaux, ce qui devrait faciliter pour le citoyen et la citoyenne leur compréhension.

CHAPITRE 9 À 14 : SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Afin de m'assurer que mes recommandations soient prises en compte par l'Administration, j'en exerce un suivi deux ans après qu'elles aient été émises. Ce délai permet aux gestionnaires concernés de prendre les mesures nécessaires pour les mettre en application. Je dois préciser que mes suivis ne constituent pas en soi une nouvelle vérification, mais s'appuient sur les déclarations des gestionnaires, sur le caractère raisonnable de celles-ci et l'information probante disponible.

Cette année, mes suivis ont porté sur les recommandations formulées lors des travaux de vérification réalisée en 2006 et qui concernaient les activités suivantes : acquisitions des équipements informatiques et sécurité du système d'information, gestion des revenus de la cour municipale, vérification environnementale sur la gestion des sites contaminés, gestion du programme triennal d'immobilisations, Centre local de développement de Québec, gestion des travaux publics.



Des 87 recommandations émises à la suite de ces vérifications, 58 ont été appliquées ou ont contenu des progrès satisfaisants alors que vingt-neuf d'entre elles n'ont pas été appliquées ou ont fait l'objet de progrès insatisfaisants.

CHAPITRE 15 : MANDAT SPÉCIAL

Depuis près de trente ans, la Ville de Québec (ci-après la « Ville ») et le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine du Québec (ci-après le « Ministère ») signent des ententes de collaboration pour le développement culturel de la Ville. La dernière entente portait sur les années 2005 à 2008 et les fonds qui y étaient consacrés s'élevaient à près de vingt et un millions de dollars dont la moitié était assumée par la Ville.

Le conseil municipal m'a demandé de m'assurer du respect des clauses de l'entente, de la conformité des dépenses engagées, de la qualité de la gouvernance exercée sur les objets de l'entente et de la qualité de l'information produite à cet égard. Il me demandait également d'émettre des recommandations quant au renouvellement de l'entente.

Mes travaux de vérification m'ont permis de constater que la nature des dépenses engagées concordait avec la nature des interventions prévues à l'entente. Toutefois, des lacunes furent constatées dans la mise en place de mesures administratives et de contrôle pour assurer une gestion adéquate des fonds.

À l'égard du renouvellement de l'entente, j'ai fait notamment les recommandations suivantes à la Ville : de s'interroger sur la nécessité d'y inclure le respect de règlements ministériels, notamment en matière d'approvisionnement puisqu'elle dispose déjà de politiques et de procédures à cet égard; d'améliorer les mesures de contrôle sur la bonne comptabilisation des dépenses encourues et de mettre à profit son système intégré de gestion et d'information; d'assurer une meilleure gouvernance en définissant les rôles et les responsabilités des différents intervenants, notamment ceux et celles des comités prévus à l'entente et de prendre les mesures nécessaires pour inciter les organismes subventionnés en vertu de l'entente à produire une reddition de comptes qui rencontre les exigences de la Ville et du Ministère.



CHAPITRE 16 : RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

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

ANNEXE I Information sur la performance

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

ANNEXE III Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification

PARTIE I



MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

INTRODUCTION

Je suis honoré de présenter mon premier rapport au conseil municipal à titre de vérificateur général de la Ville de Québec. D'emblée, je remercie chaleureusement toutes les personnes qui m'ont accueilli au moment de mon entrée en fonction, en novembre dernier. En premier lieu mon prédécesseur, M. Lambert Legaré, qui a été très généreux de son temps et qui a permis que mon « atterrissage » se fasse en douceur. Son mandat de douze ans comme vérificateur général fait de lui un pionnier de la vérification législative à l'échelon municipal au Québec. J'ai également apprécié mes rencontres avec les membres du comité de vérification et la haute direction de la Ville. Elles augurent d'une collaboration fructueuse à l'aube de mon septennat à la barre de la fonction de vérificateur général de la Ville de Québec.

Chacun de mes rapports annuels commencera par un chapitre faisant état de mes réflexions ou préoccupations relativement à la gestion municipale de la Ville. J'y aborderai tout sujet qui m'apparaîtra pertinent au regard des objectifs que je me suis fixés à titre de vérificateur général.

*Le Vérificateur
général, une
institution
solidement
implantée à la
Ville de Québec*

Le travail du vérificateur général est forcément conditionné par l'environnement externe et interne de la Ville de Québec. Ma nomination coïncide avec une situation économique mondiale très préoccupante qui a des implications à l'échelle municipale. Elle survient également sept ans après la création de la nouvelle Ville et la turbulence politique et organisationnelle provoquée par les fusions et défusions. Enfin, je prends la tête d'une institution solidement implantée qui existe depuis plus de trente ans sous différentes formes. Ainsi, de service de vérification interne qu'elle était dans les années 1970 et 1980, elle est devenue un bureau de vérification générale doté d'un mandat de vérification législative en 1996, soit bien avant les fusions.

La crédibilité du vérificateur général de la Ville de Québec

Sitôt arrivé, j'ai pu mesurer la crédibilité dont jouit la fonction de vérificateur général auprès du conseil municipal et des fonctionnaires de la Ville. C'est certainement le meilleur atout à avoir en mains pour influencer favorablement la gestion. J'ai la ferme intention de conserver cet avantage et d'en tirer parti pour agir de façon éclairée et constructive.



*Mon
prédécesseur,
monsieur
Legaré, a donné
à la vérification
législative une
solide réputation*

Cette crédibilité est le résultat d'un travail acharné, celui de mon prédécesseur, qui a fait œuvre de bâtisseur à cet égard. Sous la direction de M. Legaré, le service de vérification est devenu, en 1996, l'institution du Vérificateur général chargé de doter le conseil municipal d'un outil permettant un regard indépendant sur l'utilisation des fonds publics et autres biens de la Ville et de ses organismes. Dès lors, M. Legaré a implanté la vérification d'optimisation des ressources (VOR) et formulé des centaines de recommandations qui ont été majoritairement suivies. Il a constitué, pour réaliser ce travail, une équipe de professionnelles et professionnels chevronnés, riches d'une longue expérience dans le domaine de la vérification. En somme, par son travail et son dévouement, mon prédécesseur a non seulement donné une crédibilité à la vérification législative à la Ville de Québec, mais il lui a également construit une solide réputation. À cet égard, je m'estime privilégié d'être entouré d'une telle équipe pour faire face aux nombreux défis que je devrai relever.

Une administration municipale compétente

*Les
gestionnaires
publics sont
généralement
compétents et
dévoués*

J'ai occupé pendant de nombreuses années des postes de gestionnaire, dans le monde de la santé d'abord puis au cours des six dernières années, à titre de vérificateur général de la Ville de Sherbrooke. Au cours des derniers mois, j'ai pu me familiariser avec la gestion ayant cours à la Ville de Québec. Mes nombreuses années d'expérience dans le secteur public m'ont montré que les gestionnaires y sont généralement compétents et dévoués à leur tâche, mais ils doivent faire face à des problèmes dont la complexité s'amplifie sans cesse. Mon analyse de la gestion de la Ville de Québec et mes échanges avec mon prédécesseur m'ont permis d'apprécier l'attitude des gestionnaires au cours des dernières années, plus précisément pendant la période de la « fusion-défusion ». À peine les villes avaient-elles fusionné, en 2002, qu'un débat animé s'enclenchait dans les arrondissements sur la possibilité de défusionner. S'ensuivent, en 2004, des référendums à l'issue desquels deux anciennes villes décident de faire bande à part. Cette période mouvementée et fébrile a exigé de la part des gestionnaires une adaptation constante et les a obligés à composer avec des situations organisationnelles difficiles. Celles-ci les ont forcés à l'autocritique, à la polyvalence, à l'innovation et, bien évidemment, à la recherche de solutions. Ce sont là des attitudes que tout gestionnaire public se doit de cultiver.



LA GOUVERNANCE

*Une
gouvernance de
qualité s'impose
dans la gestion
des fonds
publics*

Les contribuables confient des fonds importants à l'Administration municipale qui doit, en contrepartie, s'assurer d'une utilisation optimale de ses ressources tout en s'acquittant de ses responsabilités. Pour y arriver, il faut notamment implanter une gouvernance de qualité. Il s'agit d'un concept très large qui recouvre l'exercice de l'autorité et du contrôle sous toutes ses formes, notamment le partage et l'organisation du pouvoir entre les élues et les élus et l'Administration. Nous traiterons ici d'abord de la structure municipale et ensuite des principes d'une saine gouvernance.

Structure municipale

La *Loi des cités et villes* prévoit les composantes suivantes : un conseil municipal, un comité exécutif, certains postes de l'Administration et un vérificateur général pour les villes de 100 000 habitants et plus. De plus, la Loi prévoit la création d'un comité de vérification pour les villes qui le désirent. Chacune de ces composantes a des responsabilités légales qu'il faut continuellement garder à l'esprit.

Les élues et les élus, regroupés en *conseil municipal*, doivent notamment décider des services à fournir à la population, déterminer leur financement, allouer les ressources nécessaires et encadrer la gestion de la Ville. Le conseil municipal agit en adoptant des résolutions. Certaines décisions, de nature stratégique, impliquent des choix difficiles. Ainsi, les ressources étant limitées, que répondre à des citoyens qui réclament de nouveaux services? Le choix devient bientôt déchirant pour les élues et les élus. Les décisions du conseil doivent généralement se prendre à la lumière d'informations fournies par l'Administration et de recommandations du comité exécutif.

Le *comité exécutif*, qui est composé d'un groupe restreint d'élues et d'élus choisis par le maire, est le trait d'union entre le conseil et l'Administration municipale. Il prend les décisions touchant le fonctionnement de la Ville et veille à l'élaboration de certains documents, comme les plans d'affaires, qui sont par la suite soumis au conseil pour approbation. Le comité exécutif prépare les règlements municipaux, le budget annuel et le programme triennal d'immobilisations. Il lui incombe également de suivre l'évolution du budget et d'en informer le conseil.



L'*Administration*, pour sa part, doit offrir les services et gérer les fonds mis à sa disposition conformément aux décisions des élues et des élus. La position du maire est déterminante pour entretenir le lien entre le conseil et l'*Administration*. Le maire doit veiller à la saine gestion de la Ville et à son progrès. Il exerce un droit de surveillance, d'enquête et de contrôle à l'égard de l'*Administration*. Il s'assure que les revenus sont perçus et dépensés conformément à la Loi. Il transmet au conseil municipal les renseignements et les recommandations qui sont de nature à améliorer les finances, l'ordre public ainsi que le bien-être des citoyennes et des citoyens.

Le directeur général, qui relève directement du maire, est responsable de l'administration de la ville. Il a sous son autorité tous les fonctionnaires et employés et employés municipaux, à l'exception du vérificateur général. En ce qui concerne le greffier et le trésorier, il n'a pas autorité sur eux pour une partie de leurs fonctions, lesquelles sont prévues dans la Loi.

***Le vérificateur
général joue un
rôle essentiel
dans la
gouvernance de
la Ville***

Le *vérificateur général* joue un rôle essentiel dans la gouvernance de la Ville. Il est indépendant du maire et du comité exécutif et rend compte au conseil municipal. Son mandat consiste à examiner ou vérifier les activités de la Ville et à fournir des rapports objectifs au conseil. Ses constats et recommandations permettent aux élues et aux élus d'apprécier la gestion de la Ville, comme la qualité de la prestation des services ou bien la qualité de la gestion financière.

Le *comité de vérification*, mis en place par le conseil municipal, a pour mandat principal de servir de lien entre le vérificateur général de la Ville et les vérificateurs externes, d'une part, et le conseil, d'autre part. Le comité de vérification est actuellement composé de cinq élus et élues, et le maire en est le président.



Principes et meilleures pratiques de gouvernance

La bonne gouvernance implique notamment une pleine maîtrise de la gestion de la Ville par les élues et les élus

La bonne gouvernance implique notamment une pleine maîtrise de la gestion de la Ville par les élues et les élus et un système d'imputabilité efficace. Plus spécifiquement, elle exige que la Ville se donne une vision, des orientations et des buts et stratégies clairs. Les orientations doivent s'inscrire dans une perspective à court, moyen et long terme. Il ne faut pas que la perspective à court terme occulte les perspectives à moyen et long terme. Une gouvernance efficace fait en sorte que ces orientations sont prises en compte dans les plans d'affaires des différents services et arrondissements. Ces lignes directrices du conseil sont primordiales pour assurer cohésion et cohérence à tous les niveaux de la gestion de la Ville. Il est largement reconnu qu'une solide planification stratégique contribue à une meilleure maîtrise de la gestion.

Une bonne gouvernance doit conduire à une allocation éclairée des ressources budgétaires qui prenne en compte les orientations et les objectifs adoptés par le conseil. La bonne gouvernance implique une planification serrée du processus budgétaire, et ce, à tous les niveaux et elle suppose une information adéquate. L'information doit s'inscrire dans le temps et être rétroactive et prospective. Le budget n'est-il pas la décision la plus importante des élues et des élus au cours d'une année puisqu'il traduit en termes concrets le coût à payer pour les services à fournir?

L'adoption de politiques par les élues et les élus est un geste essentiel pour l'équité et pour la saine gestion des fonds publics, car le travail de l'Administration doit être encadré. La préparation d'une politique a le grand mérite de susciter des discussions et des échanges de vues entre les élues et les élus et l'Administration sur les principaux sujets en jeu. Le résultat de ces échanges donne une cohérence à la gestion et enrichit la gouvernance de la Ville.

La bonne gouvernance implique également un partage clair des rôles et responsabilités. Ces derniers doivent être clairement définis, communiqués aux personnes concernées et assumés par chaque niveau de gestion. Si ce partage est bien fait et compris des gestionnaires, il contribue à accroître l'efficacité de la gestion.



Une reddition de comptes adéquate et complète de chaque service ou direction est un autre élément central de la bonne gouvernance. Elle exige au préalable la définition des orientations et des objectifs et l'établissement de plans d'action. La reddition de comptes implique l'obligation de faire la preuve du résultat de ses actions et d'en assumer la responsabilité.

Cette gouvernance doit accorder une place importante à la gestion de la performance. La mesure de la performance permet de comparer le résultat atteint et les moyens employés avec les objectifs fixés au départ.

*Les éléments de
la bonne
gouvernance,
une référence
incontournable*

La bonne gouvernance implique aussi un système approprié de contrôles des fonds publics. Ce système comprend les contrôles financiers et les contrôles de gestion. Les premiers sont très importants puisqu'ils représentent une source d'économies potentielles. Les seconds visent à empêcher les pratiques financières abusives qui peuvent conduire à de mauvaises utilisations de fonds publics ou à des malversations.

La production d'information par l'Administration est essentielle pour appuyer la prise de décision. Je fais référence autant aux décisions des élues et des élus qu'aux actions quotidiennes des gestionnaires. Ce n'est pas tout d'avoir une information, elle doit être de qualité, c'est-à-dire pertinente et fiable, et dans la mesure du possible, permettre des comparaisons. Pourquoi? Parce que le décideur ne doit jamais naviguer au jugé.

En raison du caractère public des fonds, la bonne gouvernance implique une grande transparence dans la gestion. Cette dernière nécessite une information complète et accessible permettant aux élues et aux élus et aux citoyennes et aux citoyens intéressés de prendre connaissance des résultats de leur Ville en matière de gestion. Finalement, l'éthique comme système de valeurs et de principes est de plus en plus important et la Ville doit en tenir compte dans tous les volets de sa gestion.

Tous ces éléments de bonne gouvernance sont primordiaux pour rallier les citoyennes et les citoyens aux décisions de leur Ville et renforcer leur confiance envers elle. Il va de soi que chacun d'eux sera une référence incontournable lors de la réalisation de mes vérifications.



UNE CONTINUITÉ NÉCESSAIRE

Je fais miennes les dernières recommandations formulées par mon prédécesseur dans son bilan, à savoir 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. Tous ces points sont fondamentaux pour une saine gouvernance de la Ville et le plein exercice de la démocratie municipale.

D'abord, il faut que la Ville se dote d'une politique de reddition de comptes afin d'améliorer sa gestion. Cela 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 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 atteints. La Fondation canadienne de la vérification intégrée (FCVI) a élaboré, dans « Ouvrir le dialogue entre l'État et les citoyens », des outils permettant aux administrations publiques de préparer 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 faces de la médaille et non pas seulement le côté positif;
- une information comparative pour pouvoir apprécier à sa juste valeur la performance de la Ville.

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

La Ville doit effectuer une reddition de comptes plus complète sur sa situation financière

Ensuite, 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. Le conseil doit exiger que l'Administration produise un tel document.



Pour ce faire, on devrait utiliser le modèle 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, à tout le moins Longueuil, Laval et Montréal. L'Administration de la Ville a déposé en mai dernier un document de *Reddition de comptes pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2008*. Le geste mérite d'être souligné. Je réserve mes commentaires à ce sujet pour un prochain rapport.

L'adoption de politiques de gestion financière et budgétaire, une nécessité pour encadrer les décisions de l'Administration

L'adoption de politiques de gestion financière et budgétaire par les élu·es est essentielle pour encadrer les décisions de l'Administration relativement aux principaux enjeux des finances, notamment le niveau d'endettement, le fardeau fiscal des citoyens et le niveau de réserve à maintenir pour faire face aux imprévus. Lors de sa réunion du 6 juillet 2009, le conseil a franchi un pas important en adoptant une politique de gestion des réserves financières et des surplus affectés, une politique d'investissement et une politique de gestion de la dette. Je me réjouis de ces initiatives indispensables. J'espère que le conseil poursuivra dans la même direction et adoptera prochainement une politique de gestion des revenus, une autre sur la gestion des dépenses et, surtout, une politique sur l'équilibre budgétaire.

UN MANDAT ÉLARGI POUR LE COMITÉ DE VÉRIFICATION

La mission du comité de vérification est de soutenir la fonction de vérification à la Ville

Les élu·es ont l'obligation d'exercer les contrôles nécessaires pour s'assurer que les fonds publics mis à leur disposition par les contribuables sont gérés correctement. Comme les élu·es délèguent à l'Administration la gestion des fonds, il faut établir des mécanismes permettant d'exercer ces contrôles. L'institution du Vérificateur général est un élément central dans la gouvernance. La Ville de Québec a confié au comité de vérification le mandat de soutenir la fonction de vérification à la Ville. En vertu de son rôle d'intermédiaire, le comité prend connaissance des objectifs et orientations du vérificateur général et des vérificateurs externes, de leur plan de vérification et de leurs rapports remis au conseil. Il a pour mandat de formuler, à l'intention du conseil, des commentaires et des recommandations au sujet de la fonction de vérification à la Ville. Le comité donne également son avis au conseil lors de la nomination d'une personne au poste de vérificateur général ainsi que des vérificateurs externes.



Une norme pour élargir le mandat des comités de vérification

L'élargissement du rôle du comité de vérification, une nécessité

Les scandales financiers survenus ces dernières années dans le secteur privé ont conduit les comités de vérification à jouer un rôle élargi. En effet, il est maintenant souhaité que ces derniers, le plus souvent des sous-groupes issus du conseil d'administration, se consacrent à la surveillance de l'administration et soient composés de personnes compétentes pour ce faire. Ces comités suivent de près la production de l'information financière. Ils veillent également à ce qu'une information adéquate soit produite pour appuyer les instances décisionnelles. Comme la qualité et l'intégrité des informations financières et de gestion sont primordiales pour la bonne conduite d'une organisation, les comités jouent ainsi un rôle capital en matière de gouvernance. De plus, ils exercent une surveillance accrue des contrôles internes et de la gestion du risque. Depuis 2002, l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a publié de nouvelles normes pour élargir le rôle des comités de vérification. L'élargissement du rôle des comités de vérification vise à assurer une saine gestion des fonds mis à la disposition de l'Administration.

Le contrôle parlementaire a connu une avancée marquante

On observe également une évolution des contrôles parlementaires dans les gouvernements supérieurs. Depuis 1997, le Québec a renforcé ces contrôles en créant la Commission de l'administration publique. Cette dernière a pour mandat de surveiller les ministères et les organismes publics du Québec. La Commission doit notamment recevoir le vérificateur général et l'entendre sur son rapport annuel. Ce dernier fait état des résultats de ses vérifications d'optimisation des ressources et, surtout, de ses recommandations en vue d'améliorer la gestion. Sur chacun des sujets traités dans le rapport du vérificateur général, la Commission demande au ministre concerné – qui peut s'en remettre à son sous-ministre s'il le juge opportun –, et aux dirigeants d'organismes publics, de discuter des résultats des vérifications. La Commission fait rapport à l'Assemblée nationale sur le résultat de ses travaux et formule des recommandations.



Le comité de vérification doit se voir confier un rôle plus important

Dans la foulée de ces évolutions récentes, il serait important que le conseil de la Ville de Québec renforce le rôle de son comité de vérification. Il faut, bien évidemment, tenir compte du fait qu'un conseil municipal n'est pas un conseil d'administration d'organisme privé ou public. Le premier est formé d'élues et d'élus alors que les membres du second sont nommés. La gouvernance d'une municipalité est liée à une double réalité, politique et administrative. Qu'elle fasse constamment l'objet d'un débat politique est donc normal. Autre différence maintes fois soulignée : la municipalité gère des fonds publics obtenus principalement par la fiscalité, ce qui impose des contrôles de gestion et, surtout, une grande transparence. On ne le dira jamais assez : sans une gestion adéquate, la confiance des citoyennes et des citoyens à l'égard de l'administration publique peut s'effriter. C'est pourquoi il est impérieux que le comité de vérification se voie confier un rôle plus important.

Premièrement, en conformité avec la nouvelle norme de l'ICCA, contenue dans le chapitre 5751, « *Communications avec les responsables de la surveillance du processus d'information financière* », le comité de vérification doit être mandaté pour surveiller la qualité et l'intégrité du *Rapport financier de la Ville*, appuyé en cela par les vérificateurs.

Deuxièmement, en vertu de son mandat actuel, le comité a la liberté de m'entendre sur mon rapport annuel, mais n'a pas de mandat spécifique à ce sujet. Le comité de vérification doit être chargé de surveiller la gestion de la Ville, à la façon de la Commission sur l'administration publique de l'Assemblée nationale. Mes rapports seront toujours déposés au Conseil, mais l'ajout à son mandat d'un volet de surveillance de la gestion forcera le comité à me rencontrer systématiquement pour discuter de mes vérifications et, notamment, des résultats de mes vérifications d'optimisation des ressources (VOR).

Le comité de vérification devrait demander le point de vue des gestionnaires sur le résultat de mes vérifications

Toutefois, là ne doit pas s'arrêter ce mandat de surveillance de la gestion des fonds. Le comité devrait demander aux gestionnaires de s'expliquer sur les résultats de mes vérifications et discuter avec eux. Que pensent-ils des recommandations? Ont-ils l'intention de les suivre, et quand? Ou encore ont-ils des suggestions à faire ou veulent-ils pousser plus loin le questionnement en ce qui concerne les solutions? Le comité recueillerait ainsi le point de vue des gestionnaires.



Par la suite, il lui incomberait de faire des recommandations au conseil concernant chacun des sujets abordés au cours de ces discussions dans le but de donner suite aux suggestions proposées dans mes rapports de vérification. Ce mandat de surveillance fournira aux élues et aux élus et aux gestionnaires une occasion de discuter de la gestion administrative de la Ville. Cet échange de vues favorisera un engagement plus ferme et rapide de la part de l'Administration à remédier aux déficiences observées au cours de mes vérifications.

J'aimerais rappeler au conseil que le comité de vérification a fait une réflexion approfondie, en août 2008, sur le rôle que devrait jouer le comité de vérification. Il serait important que le comité de la gouvernance, auquel il incombe de proposer un nouveau mandat pour le comité de vérification, prenne cette réflexion en compte.

COMMENT JE CONÇOIS MON RÔLE

*La protection de
l'environnement
et le
développement
durable, des
préoccupations
dans mes
vérifications*

La mission du vérificateur général consiste à effectuer, dans la mesure qu'il juge appropriée, des vérifications financières des comptes de la Ville, des vérifications de conformité et des vérifications d'optimisation des ressources. À titre de vérificateur législatif, je veux jeter un regard critique non seulement sur la qualité de la gestion de la Ville, mais également sur la qualité de l'information mise à la disposition des élues et des élus. En outre, dans chacune de mes vérifications, j'examinerai s'il y a lieu le comportement de la Ville en ce qui concerne la protection de l'environnement et le développement durable. Je m'assurerai de choisir des mandats de vérification qui créeront une valeur ajoutée pour la gestion de la Ville, c'est-à-dire qui contribueront à l'amélioration de la performance de celle-ci. Je porterai une attention toute particulière à la qualité de l'imputabilité, à la reddition de comptes, à la transparence et à la qualité de l'offre de services aux citoyennes et aux citoyens. En somme, ce que je souhaite, c'est d'aider les élues et les élus à gérer le plus sainement possible les fonds de la Ville de Québec, qui sont des fonds publics, rappelons-le.



CONCLUSION

*Je serai toujours
à l'affût pour
détecter toutes
occasions afin
d'améliorer la
qualité de la
gestion*

Je m'engage, au cours de mon septennat, à réaliser des vérifications et des examens indépendants de la plus grande qualité. Un de mes principaux objectifs sera d'inciter la Ville à adopter les principes d'une saine gouvernance en ce qui concerne la gestion des fonds et à produire, pour la prise de décision, une information qui respecte les règles de l'art. Dans les limites de mon mandat, je serai toujours à l'affût pour détecter toutes occasions conduisant à une utilisation plus efficace des fonds publics de la Ville. À la fin de mon mandat, je veux pouvoir affirmer que j'aurai été un agent de changement qui aura contribué d'une façon constructive à l'amélioration de la qualité de la gestion de la Ville.

En terminant, j'aimerais informer le conseil que j'investirai, le temps nécessaire dans les prochains mois, à l'élaboration de ma planification stratégique. Cette planification me permettra de fixer des objectifs à court, moyen et long terme, de déterminer avec précision les résultats à atteindre et, enfin, de rendre compte de l'utilisation des fonds qui me sont accordés par le conseil.

PARTIE II



VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2008



CHAPITRE

1

Formation des chauffeurs opérateurs d'équipements et de véhicules spécialisés

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2008



| | PAGE |
|--|-------------|
| VUE D'ENSEMBLE | 21 |
| MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION | 22 |
| RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION | 23 |
| Encadrement | 23 |
| Rôles et responsabilités | 23 |
| Prévention des accidents | 24 |
| Identification des besoins | 27 |
| Organisation des activités | 28 |
| Qualité des activités de formation | 30 |

VUE D'ENSEMBLE

1.1 La Ville de Québec possède et opère une flotte de plus de 1 800 véhicules et équipements motorisés légers et lourds. La valeur de remplacement de ceux-ci et de leurs accessoires excède 220 millions de dollars. Du véhicule automobile au camion « 10 roues », en passant par les unités spécialisées de protection contre l'incendie et les équipements de chantiers, le parc de la Ville est des plus diversifiés.

1.2 Le Service de la gestion des équipements motorisés (SGEM) est directement interpellé à la fois dans ses pratiques de travail et dans son expertise relative à l'utilisation économique, efficiente et efficace de cette flotte de véhicules. Dans cette perspective, il doit notamment entretenir les véhicules et les équipements de même que procéder à leur renouvellement en temps opportun.

1.3 Par ailleurs, en collaboration avec les arrondissements et les services utilisateurs, le SGEM doit s'assurer que tous les opérateurs de véhicules et d'équipements ont reçu la formation appropriée. Pour ce faire, il doit former et qualifier tous les employés et les employées qui ont à utiliser un véhicule faisant partie de ce parc. Il doit aussi procéder à l'évaluation et à la certification des compétences des employées et des employés et au maintien de celles-ci.

1.4 Selon les statistiques du SGEM, plus de 1000 activités de formation furent tenues en 2008 réunissant plus de 2400 participants. Pour cette même année, les ressources financières consacrées à la formation et au soutien technique se sont élevées à près de 506 mille dollars.



MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

1.5 En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes*. J'ai réalisé un mandat de vérification touchant la formation des chauffeurs opérateurs d'équipements et de véhicules spécialisés à la Ville de Québec. L'objectif général de vérification était de m'assurer que cette formation assure une conduite sécuritaire, économique, efficiente et efficace des véhicules et équipements spécialisés.

1.6 Mes travaux ont porté particulièrement sur l'encadrement des différentes activités liées à la formation ainsi que sur le processus de formation applicable aux employées et aux employés manuels. À ce chapitre, je me suis particulièrement attardé à l'identification des besoins, à la planification des activités et à la qualité de la formation dispensée.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Encadrement

Rôle et responsabilités

1.7 La gestion de la formation des opérateurs d'équipements et de véhicules spécialisés concerne plusieurs intervenants. Il revient à chacun de jouer pleinement son rôle afin de favoriser une formation de base complète et le développement des connaissances et des compétences acquises par la suite.

1.8 Au premier chef, il appartient au SGEM de dispenser aux opérateurs de véhicules et d'équipements spécialisés une formation technique appropriée, axée sur la prévention des accidents, en étroite collaboration avec les arrondissements et les services utilisateurs. Il lui appartient également de déterminer si les accidents étaient inévitables ou pas et de cumuler, selon la politique en vigueur, des points de démerite pour les opérateurs fautifs. Le SGEM a toute la latitude voulue pour qualifier les chauffeurs opérateurs d'équipements et de véhicules spécialisés.

1.9 Pour leur part, les arrondissements et les services utilisateurs doivent recenser les besoins de formation de leurs opérateurs d'équipements spécialisés afin de pouvoir disposer en tout temps d'une équipe de travail apte à répondre aux exigences opérationnelles. De plus, lors d'un accident impliquant un de leurs opérateurs, ils ont la responsabilité d'appliquer les programmes, directives et procédures en matière de prévention des accidents, et ce, avec l'assistance du SGEM du Service des ressources humaines (SRH). Il leur revient également de participer à la prise de mesures disciplinaires à l'endroit de leurs opérateurs qui ont accumulé plusieurs points de démerite.

1.10 Enfin, pour sa part, le SRH doit favoriser le développement des compétences des individus dans une perspective d'amélioration continue de la qualité des services. Le SRH doit donc établir un plan de formation à l'intention de tout le personnel de la Ville. Il doit également s'assurer de la qualité de la formation dispensée.



1.11 Depuis l'année 2007, le SRH a instauré en collaboration avec les unités administratives concernées par le domaine un plan institutionnel de formation s'adressant à l'ensemble du personnel de la Ville. Au moment de ma vérification, toutes les catégories d'emploi étaient visées par ce plan, à l'exception des opérateurs de véhicules et d'équipements motorisés. Un tel plan de formation favoriserait la correction des faiblesses à l'origine de l'attribution de points de démerite.

Une plus grande préoccupation à l'égard de la formation des opérateurs d'équipements et de véhicules spécialisés doit être apportée

1.12 Outre le plan global de formation visant les employées et les employés manuels, le SRH doit apporter son soutien aux intervenants dans la formation en encadrant l'ensemble du processus. Ainsi, le SRH doit jouer un rôle d'accompagnateur auprès des gestionnaires quant à l'application de la convention collective et assurer une forte présence lors de la sélection des personnes intéressées à suivre des cours considérant que leur qualification constitue dans une certaine mesure une promotion.

1.13 Sur ce dernier élément, l'intervention du SRH a été plutôt timide jusqu'à maintenant. Toutefois, il semble s'engager davantage dans le processus de formation des employées et des employés manuels. Un projet est présentement sur la table pour établir un mécanisme qui permettrait de sélectionner les candidats qui présentent le meilleur potentiel et d'introduire un accompagnateur compétent auprès des candidats ayant réussi leur formation, et ce, une fois les cours théoriques terminés.

Prévention des accidents

1.14 Selon l'article 19.01 de la convention collective des employées et des employés manuels, lorsqu'une employée et un employé est impliqué dans un accident de véhicule, cette employée et cet employé doit faire l'objet d'un avertissement ou d'un blâme de la part du supérieur immédiat. Il revient au gestionnaire de poser les actions qu'il juge à propos. L'employée et l'employé doit être avisé par écrit, au plus tard trente (30) jours ouvrables après l'événement, dans le cas d'un accident de véhicules.

1.15 Par ailleurs, la politique émise par le SGEM en août 2002 concernant la gestion de la prévention des accidents de véhicules établit la démarche à suivre dans le cas d'accidents et décrit les responsabilités des différents intervenants. Cette politique, qui est en révision, prévoit un barème de points de démerite modulés en fonction de la gravité des circonstances entourant un accident évitable. Le tableau 1 fait état du système de points de démerite en vigueur. Les points sont cumulés sur une période de deux ans.



TABLEAU 1

Système de points de démerite en vigueur

| Description | Points |
|--|---------------|
| Accident évitable parce que toutes les mesures raisonnables pour l'éviter n'ont pas été prises. Des points sont ajoutés si l'accident est : | + 10 |
| • survenu à la suite d'une infraction au Code de la sécurité routière; | + 3 |
| • survenu à la suite d'une négligence flagrante. | + 3 |
| Accident évitable alors que la personne savait le véhicule affecté d'une défectuosité majeure. | + 20 |
| Accident évitable survenu à la suite de l'opération d'un équipement sous l'influence de boissons alcooliques, drogues ou autres substances similaires. | + 40 |
| Toute infraction au Code de la sécurité routière qui entraîne des points de démerite auprès de la SAAQ. | + 5 |
| Retrait de points de la sanction initiale lorsque : | |
| • accident évitable impliquant un bris de conteneur; | - 5 |
| • incident occasionnant un bris sans conséquence. | - 5 |



1.16 On précise à cette politique que toute personne ayant atteint 26 points de démerite ou plus, et moins 38 points pourra se voir convoqué à une rencontre de sensibilisation à la conduite préventive par la direction de son service ou de son arrondissement. Dans le cas où une employée ou un employé a cumulé 38 points de démerite ou plus, ce dernier doit être convoqué devant un comité de discipline.

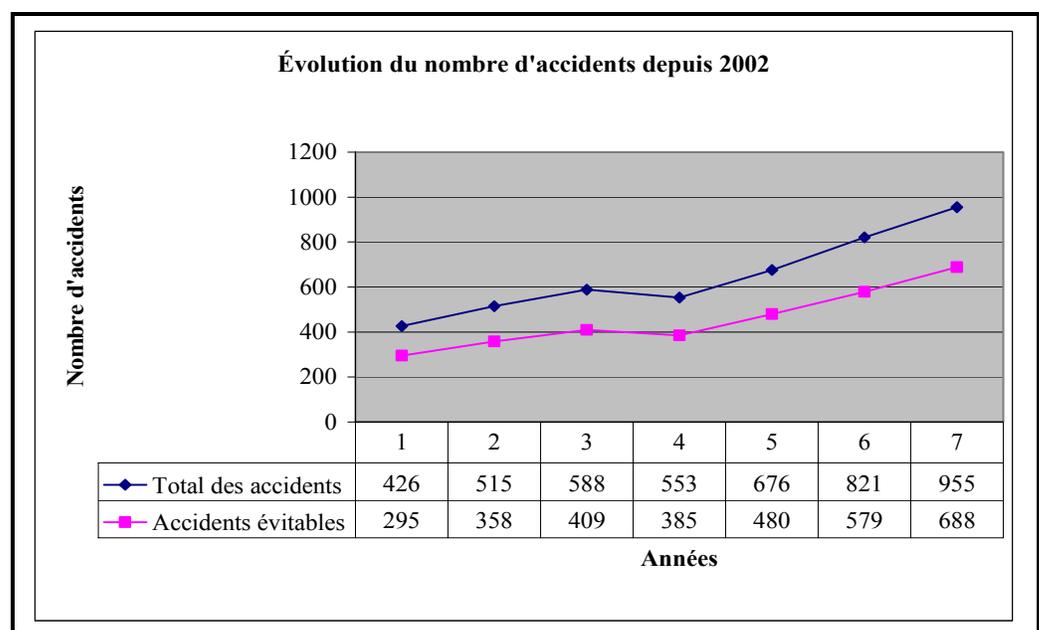
La politique sur les accidents évitables demeure souvent sur papier

1.17 Cette politique visant les accidents évitables est demeurée sur papier. Aucun avertissement écrit n'est émis et personne n'est convoquée à une rencontre de sensibilisation. Nous avons relevé deux cas particulièrement pathétiques sur les 30 dossiers examinés. Dans le premier cas, 80 points de démerite étaient cumulés et dans l'autre 60 points. Ce pointage équivaut à environ huit et six accidents sur deux ans. Dans ces deux cas, il y a au moins matière à une bonne discussion. On devrait également aller plus loin en imposant une formation d'appoint et, le cas échéant, retirer à l'employée ou l'employé le privilège de conduire le véhicule que la Ville lui a confié.

Les accidents ont plus que doublé depuis 2002

1.18 Sur une échelle plus large, j'ai noté une progression constante du nombre d'accidents déclarés depuis 2002, qu'ils soient évitables ou non. Le graphique ci-après indique que sept accidents sur dix étaient évitables. Ceux-ci ont plus que doublé depuis 2002, passant de 295 à 688.

TABLEAU 2





*Des statistiques
peu reluisantes à
l'égard des
accidents*

1.19 Même si les accidents sont généralement qualifiés de mineurs, cette progression est inquiétante. Une gestion plus rigoureuse du processus collant davantage à la politique en matière de prévention de même qu'à la convention collective serait déjà un premier pas. Un meilleur suivi du « dossier conducteur » de l'employée et de l'employé, l'accompagnement de ce dernier par un mentor de même que des séances de perfectionnement en relation avec le type d'accidents pourraient freiner l'évolution négative de ces statistiques peu reluisantes.

1.20 L'attribution de points de démerite aux employées et aux employés responsables d'accidents de véhicules évitables est une composante importante de la prévention. Il y aurait lieu cependant de juxtaposer à cette dimension, une approche plus positive tel un programme de reconnaissance des chauffeurs opérateurs émérites.

Identification des besoins

1.21 Les arrondissements et les services disposent actuellement d'un effectif regroupant 958 cols bleus et 450 auxiliaires. En ce qui concerne les chauffeurs opérateurs d'équipements spécialisés, les unités administratives doivent s'assurer que le personnel auxiliaire et permanent est qualifié pour conduire et opérer les différents équipements motorisés.

1.22 L'identification des besoins en formation est cruciale, car c'est à ce moment que sont déterminés les écarts qui existent ou sont susceptibles de se développer à court ou à moyen terme entre la situation qui prévaut et celle souhaitée. Outre le recensement des besoins comme tels, conditionnés par les opérations tant estivales qu'hivernales, les unités administratives concernées doivent en plus s'astreindre à un exercice de planification de l'effectif et en convenir avec le SGEM afin de bien circonscrire ces besoins dans le temps.

*Des difficultés
rencontrées dans
la planification
des effectifs
augmentent les
besoins de
formation*

1.23 En 2006-2007, il y eut une augmentation de 60 % du nombre de participants à des formations de chauffeurs opérateurs par rapport à la moyenne de participants en 2004 et 2005. Cette augmentation appréciable découle notamment des difficultés rencontrées dans la planification de l'effectif. Il faut également considérer que ces statistiques sont indûment gonflées par l'inclusion des heures de présentation des nouveaux équipements ou véhicules aux employées et aux employés.



1.24 La situation des employées et des employés auxiliaires présente une problématique particulière. Ces derniers composent une partie importante de la main-d'œuvre dite manuelle et les règles d'ancienneté doivent s'appliquer dans le choix des postes offerts. Les demandes de formation, conduisant normalement à une promotion, sont nombreuses et proviennent parfois d'employées et d'employés qui n'ont pas les aptitudes requises.

1.25 Également, le personnel auxiliaire qualifié dans un arrondissement peut être appelé à travailler dans une autre unité administrative ce qui oblige la formation des ressources additionnelles pour répondre aux besoins opérationnels. Ainsi, le personnel déplacé n'aura appliqué la formation reçue que pour une courte période.

Les mouvements de personnel chez les employées et les employés auxiliaires ne favorisent pas l'amélioration des compétences requises

1.26 À cause de ce contexte particulier, les besoins en formation manifestés sont de plus en plus nombreux et la spirale ainsi générée ne favorise guère l'amélioration des compétences requises pour opérer les véhicules spécialisés.

1.27 Pour éviter ce mouvement de personnel qui oblige les employées et les employés à recourir à une autre formation lorsqu'ils ont à opérer à nouveau un véhicule spécialisé, une certaine stabilité dans l'utilisation du personnel auxiliaire est nécessaire. Les conditions d'emploi actuelles ne favorisent pas la rétention de cette catégorie de personnel dans leur unité opérationnelle de base.

1.28 Également, la création de banques de personnel auxiliaire propres à chacun des arrondissements, souhaitée par plusieurs, assurerait plus de stabilité à cette catégorie de personnel dans chaque unité administrative et canaliserait les besoins de formation que tout nouvel employé pourrait requérir.

Organisation des activités

1.29 Afin de répondre aux besoins de formation exprimés par les services utilisateurs, le SGEM doit, sur la base d'une programmation pertinente de formation, assurer la diffusion des cours offerts. Des formateurs qualifiés doivent également être disponibles pour les dispenser.



Il n'existe pas de calendrier général de formation

1.30 Généralement, les cours sont donnés pour répondre aux demandes ad hoc adressées par les services et les arrondissements. Les cédules de cours sont établies en conséquence. Le SGEM n'établit pas un calendrier général de cours qui permettrait d'optimiser les séances en y regroupant plus de participants. Actuellement, à titre de projet pilote, un calendrier de formation a été préparé pour l'opération des véhicules de déneigement et, au printemps 2009, un calendrier de formation a été diffusé pour les équipements affectés à l'entretien printanier. Un calendrier général touchant les différents véhicules et équipements spécialisés permettrait aux services et aux arrondissements de mieux synchroniser les besoins de formation de leur personnel et leur utilisation.

Les formatrices et les formateurs sont souvent sous-utilisés

1.31 Par ailleurs, mon examen a démontré une sous-utilisation des formatrices et des formateurs dans la dispensation des cours de formation. Une des causes à l'origine de cette sous-utilisation repose sur le fait que la formation doit céder la priorité aux opérations parfois imprévisibles des divisions responsables des travaux publics, opérations qui nécessitent l'utilisation du personnel et des outils. Il demeure toutefois que, autant pour les formatrices et les formateurs permanents que les contractuels, ceux-ci ont des charges de cours qui pourraient être augmentées si leurs activités étaient mieux planifiées. Le nombre de formatrices et de formateurs pourrait à la limite être diminué si le même canevas de cours était maintenu.

1.32 Enfin, une meilleure planification des séances de formation pourrait faciliter la disponibilité des équipements et des véhicules nécessaires pour la dispensation des séances de formation.



Qualité des activités de formation

1.33 Les cours de formation de base dispensés par le SGEM sont de qualité et concourent sur le plan théorique à former des chauffeurs opérateurs connaissant bien le fonctionnement des véhicules spécialisés. Ces cours abordent les éléments essentiels et permettent à l'employée et à l'employé d'opérer le véhicule ou l'équipement de façon sécuritaire.

1.34 Toutefois, des améliorations sont nécessaires pour que les chauffeurs opérateurs soient performants. Mon représentant, spécialisé dans le domaine, a assisté à plusieurs des cours dispensés et il a observé que :

- Le matériel de cours pourrait être adapté pour répondre à une présentation plus dynamique.
- La présentation des nouveaux équipements ou véhicules pourrait se faire par les fournisseurs.
- Le degré d'assimilation des notions n'est pas mesuré à la fin de la formation ni aucune attestation formelle de réussite n'est émise; cet exercice serait valable tant pour l'assimilation de la théorie que pour l'amélioration de la formation dispensée.
- La formation n'assure pas une maîtrise satisfaisante des véhicules spécialisés quant à leur aspect opérationnel. Dans certains cas, il faudrait doubler presque la durée de la formation en insistant davantage sur l'accompagnement des nouvelles employées et des nouveaux employés qualifiés par une superviseure et par un superviseur d'expérience.

*La formation
n'assure pas une
maîtrise
satisfaisante des
véhicules*



1.35 Par ailleurs, les formatrices et les formateurs pourraient mettre en commun les difficultés qu'ils rencontrent dans la dispensation des cours. Ils n'ont que très rarement l'occasion de tenir des réunions. Ces mises en commun régulières permettraient d'identifier des pistes d'amélioration tant à l'égard de la forme que de la matière abordée.

Recommandations

1.36 Au Service des ressources humaines, je recommande d'assurer un plus grand leadership dans le domaine de la formation des opérateurs de véhicules et d'équipements motorisés notamment en :

- accompagnant les gestionnaires dans l'application de la convention collective en vigueur, particulièrement dans le domaine de la prévention des accidents;
- s'engageant davantage dans l'établissement d'un mécanisme de sélection des candidats.

Commentaires de la direction du Service des ressources humaines, en date du 5 août 2009

« Nous avons pris connaissance des commentaires et recommandations du vérificateur général de la Ville de Québec et nous sommes d'accord avec ceux-ci. Par ailleurs, nous sommes confiants que le travail accompli depuis environ 15 mois en collaboration avec le SGEM et le syndicat des employés manuels nous permettra d'atteindre ces objectifs d'optimisation de processus. »



Recommandations

1.37 Au Service de la gestion des équipements motorisés, je recommande :

- d'exercer une gestion plus rigoureuse de la politique en matière de prévention des accidents;
- d'établir un calendrier annuel de formation;
- de revoir l'utilisation des formatrices et des formateurs;
- de revoir les activités de formation afin que celles-ci favorisent davantage la maîtrise des véhicules et des équipements spécialisés et leur opération sécuritaire par :
 - l'adoption de techniques permettant des présentations théoriques plus dynamiques;
 - la mise en place de moyens de mesure des connaissances acquises et l'émission d'une attestation formelle des compétences acquises;
 - la mise en commun des expériences des formatrices et des formateurs;
 - l'accompagnement des nouveaux opérateurs par une personne d'expérience.

Commentaires du Service de la gestion des équipements motorisés, en date du 22 juillet 2009

Gestion plus rigoureuse de la politique en matière de prévention des accidents

« Nous partageons entièrement l'observation que la Ville se doit d'être plus rigoureuse dans le suivi et la prévention des accidents. À cet effet, il sera soumis dès cet automne aux autorités un projet de politique respectant les champs de compétence de tous les intervenants et visant à encadrer la conduite sécuritaire des véhicules. Cependant, les ressources du SGEM sont très limitées et celles-ci doivent de plus exercer d'autres activités. Le succès ou l'insuccès reposera entièrement sur la coopération de tous les gestionnaires. »



Contribution à l'établissement du calendrier annuel de formation

« Nous mettrons en œuvre tous les efforts requis pour que celui-ci soit bonifié et inclue désormais les cours offerts par la section formation. »

Revoir l'utilisation des formatrices et des formateurs

« Cet exercice sera entrepris dès cet automne dans le cadre de la mise en œuvre du plan corporatif de refonte des programmes de formation. »

Révision des activités de formation

« Cet exercice sera entrepris dès cet automne dans le cadre de la mise en œuvre du plan corporatif de refonte des programmes de formation. »



CHAPITRE

2

Gestion des travaux publics dans les arrondissements



| | PAGE |
|--|-------------|
| OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION | 39 |
| MISE EN CONTEXTE | 40 |
| Un environnement municipal en évolution | 40 |
| Un environnement légal et réglementaire de plus en plus exigeant | 42 |
| Un volume d'activités en croissance | 43 |
| RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION | 44 |
| Les cadres | 45 |
| Nombre de cadres et leur répartition | 45 |
| Nature du travail effectué | 47 |
| Les cols blancs | 49 |
| Décentralisation des activités de travaux publics aux arrondissements | 51 |
| Rattrapage de certains arrondissements en termes de dotation | 51 |
| Les nouveaux projets et l'augmentation des lois et des règlements | 52 |
| Transfert des responsabilités de certains services centraux vers les arrondissements | 52 |
| Les cols bleus | 53 |
| Augmentation du nombre d'ETC | 53 |
| Efficience de la prestation des services de voirie | 54 |

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.1 En 2007, un projet de vérification portant sur la gestion des travaux publics de la Ville de Québec (ci-après la « Ville ») a été réalisé et des recommandations avaient été formulées dans le rapport annuel du vérificateur général de l'exercice terminé le 31 décembre 2006. Il avait alors été indiqué qu'un suivi de la mise en œuvre de certaines de ces recommandations serait réalisé.

2.2 L'objectif initial du présent projet de vérification était d'effectuer un suivi de certaines de ces recommandations émises en 2006. Cependant, les premières entrevues réalisées avec le directeur général adjoint et le directeur du Service des travaux publics ont permis de constater que la plupart des pistes d'amélioration étaient en cours d'implantation au moment de ma vérification et qu'il était trop tôt pour en faire le suivi.

*Augmentation
du nombre
d'heures
travaillées par le
personnel affecté
aux travaux
publics*

2.3 Par conséquent, j'ai décidé de faire porter ma vérification sur un élément spécifique issu des travaux précédents, soit l'augmentation du nombre d'heures travaillées par les cadres et les cols blancs des divisions des travaux publics entre 2004 et 2007 et par les cols bleus affectés aux activités de voirie au cours de la même période. Plus spécifiquement, ma vérification visait à expliquer les causes de cette augmentation et à identifier des pistes d'amélioration qui pourraient présenter un potentiel de réduction des efforts consacrés aux travaux publics, tout en ne diminuant pas le niveau de service actuel.

2.4 Je tiens à souligner que ma vérification ne visait pas en mettre en cause la structure décentralisée des travaux publics dont l'objectif principal était notamment de favoriser l'imputabilité du personnel et des élus et des élus à l'égard de services de proximité.

2.5 Ma vérification a été réalisée conformément au mandat qui m'est dévolu aux articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes*. Mes procédés de vérification ont été exécutés entre le 8 septembre 2008 et le 14 novembre 2008.



MISE EN CONTEXTE

2.6 C'est dans un contexte de changement que les divisions des travaux publics de la Ville de Québec ont œuvré depuis 2002. Les multiples modifications à la structure organisationnelle de cette fonction, l'ajout de nouvelles législations et de la réglementation à appliquer ainsi que l'accroissement du volume des activités à réaliser ont dû être pris en considération dans mon analyse. Je présente sommairement ci-dessous ces éléments de contexte qui permettront de comprendre en partie, les causes de l'augmentation de l'effort consacré aux travaux publics.

Un environnement municipal en évolution

2.7 Les principales étapes de l'évolution de la fonction des travaux publics (ci-après « TP ») depuis la fusion de 2002 se résument ainsi :

- Année 2002 – Création d'une fonction centralisée de gestion des TP :
 - Conformément aux recommandations du comité de transition, la Ville de Québec centralise ses opérations de TP en un seul service, mais divise le territoire en quatre secteurs auxquels sont attribués des effectifs et des équipements. Chaque secteur, dirigé par un gestionnaire, dessert deux arrondissements. Les opérations sont alors fortement influencées par les façons de faire héritées des anciennes villes.
 - Les budgets accordés à la gestion des TP ainsi que les niveaux de service varient d'un secteur à l'autre.
- Année 2004 – Décentralisation des activités de TP aux arrondissements :
 - Dans la foulée des discussions relatives aux éventuelles défusions, le conseil municipal autorise la décentralisation des activités de gestion des TP à chacun des huit arrondissements, ce qui nécessite un partage des budgets, des effectifs et des équipements entre ceux-ci. Cette décentralisation s'est faite dans le respect des obligations propres aux conseils d'arrondissement, tel que fixé dans la *Charte de la Ville de Québec*. Chaque arrondissement crée alors une division des TP et nomme un cadre pour en assumer la gestion.



- Année 2005 – Période d’essai du nouveau modèle opérationnel :
 - L’année 2005 aura été une période de transition et d’essai du nouveau modèle opérationnel. Après analyse, la Ville décide que le Service des TP central devrait jouer un rôle clé dans la gestion des opérations d’aqueduc, d’égout et de voirie en travaillant étroitement avec les divisions des TP des arrondissements. Le directeur du Service des TP est alors mandaté pour définir la mission et le rôle de la Division de l’aqueduc, de l’égout et de la voirie (ci-après « Division AEV »), nouvelle unité administrative qui sera responsable de faire le lien avec les arrondissements.
- Année 2006 – Défusion de deux municipalités et mise en place de la nouvelle Division AEV :
 - À la suite des défusions qui résultent du référendum de 2004, un nouveau partage est effectué pour attribuer aux villes défusionnées la portion des effectifs et des équipements qui leur revient.
 - C’est en février 2006 que le directeur du Service des TP dépose son plan d’organisation, dont une section importante porte sur le mandat de la Division AEV. Le directeur de cette nouvelle division entre en poste en septembre 2006.
- Année 2009 – Fusion de deux arrondissements :
 - Le 20 juin 2008, l’Assemblée nationale du Québec a sanctionné la Loi modifiant la *Charte de la Ville de Québec* (2008, chapitre 27). Cette Loi, qui entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2009, a pour objectif de réduire le nombre d’arrondissements de huit à six :
 - l’arrondissement Limoilou fusionnera avec l’arrondissement La Cité;
 - l’arrondissement Laurentien sera scindé en deux parties qui seront fusionnées respectivement avec les arrondissements La Haute-Saint-Charles et Sainte-Foy–Sillery.
 - Pour l’instant, les impacts de ces fusions sur le modèle opérationnel des divisions des travaux publics ne sont pas connus.



Un environnement légal et réglementaire de plus en plus exigeant

2.8 Les activités des travaux publics sont encadrées par des lois et règlements. Les exigences émanant de ce cadre réglementaire ne cessent de croître :

- Les conventions collectives qui ont été harmonisées à la suite de la fusion des municipalités encadrent l'organisation du travail des cols blancs et des cols bleus des divisions des travaux publics dans les arrondissements.
- Les normes de la Commission de la santé et de la sécurité du travail encadrent le travail des employés des travaux publics de façon toujours plus rigoureuse :
 - par exemple, en 2004, la loi modifiant le Code criminel en ce qui a trait à la diligence raisonnable de l'employeur quant à la sécurité des travailleuses et des travailleurs dans le milieu de travail et à la responsabilité pénale accrue des organisations a contraint la Ville à imposer des normes de sécurité plus strictes, ce qui a eu pour effet d'augmenter les efforts consacrés aux activités.
- Les règlements et les normes de la Société de l'assurance automobile du Québec doivent être respectés lors de l'utilisation de l'équipement roulant et en ce qui a trait aux permis des conducteurs :
 - par exemple, les modifications apportées à la Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs des véhicules lourds ont introduit en 2007 de nouvelles limitations des heures de conduite et de repos des conducteurs, ce qui représente une contrainte additionnelle dans la gestion des horaires, particulièrement pour les travaux de déneigement.



Un volume d'activités en croissance

2.9 Au cours des dernières années, le volume d'activités liées aux travaux publics réalisés par la Ville de Québec s'est maintenu et a même augmenté pour certaines tâches. Cette augmentation peut être expliquée par plusieurs facteurs, dont :

- Le développement continu du territoire des arrondissements qui entraîne des besoins récurrents en matière de voirie. Par exemple, de 2002 à 2006, il y a eu 67 km de nouvelles rues à la Ville, soit une augmentation de 3 %.
- Le vieillissement des infrastructures qui nécessite une intensification des activités suivantes :
 - l'entretien de la chaussée, soit les corrections ponctuelles mineures (remplissage des nids-de-poule) et les corrections majeures (repavage des rues);
 - la réparation des trottoirs et des bordures;
 - la réparation des cours d'eau et la correction du drainage de surface (opération consistant à réparer ou corriger la chaussée pour faciliter l'écoulement des eaux de pluie vers les puisards).
- Dans la même veine, l'augmentation des investissements consacrés aux infrastructures de la Ville de Québec a un impact sur la quantité des travaux devant être gérés ou réalisés par les divisions des travaux publics des arrondissements. En effet, lorsque les travaux sont de moindre envergure, ils sont confiés aux arrondissements par les services centraux de la Ville. Même si les divisions des travaux publics dans les arrondissements font appel, dans la majorité des cas, à des entrepreneurs privés pour réaliser les travaux, elles doivent malgré tout en assurer la gestion et la surveillance. À titre informatif, je présente à la page suivante les montants d'investissements prévus aux programmes triennaux d'immobilisations, pour réaliser les travaux mineurs d'aqueduc, d'égout et de voirie pour les années 2004 à 2008 (une hausse de 62 % des coûts).

L'augmentation des investissements dans les infrastructures a un impact sur la quantité des travaux publics



TABLEAU 1

Investissements prévus pour les travaux d'aqueduc, d'égout et de voirie

| Année | Montant prévu pour réaliser les travaux dont les arrondissements ont la responsabilité \$ |
|--------------|--|
| 2004 | 3 505 000 |
| 2005 | 2 971 000 |
| 2006 | 3 617 000 |
| 2007 | 5 418 100 |
| 2008 | 5 685 000 |

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

2.10 Mes travaux de vérification ont consisté à faire une analyse de la variation du nombre des équivalents à temps complet (ci-après « ETC ») affectés aux travaux publics de 2004 à 2007. J'ai réalisé mon analyse distinctement pour chacune des catégories de ressources impliquées dans la prestation des activités de travaux publics, puisque les raisons expliquant les variations d'efforts sont spécifiques à chacune de celles-ci. Les catégories concernées sont :

- les cadres,
- les cols blancs,
- les cols bleus.

2.11 Pour ce qui est des cols bleus, j'ai concentré mon analyse sur les activités de voirie qui représentent une part importante des efforts et des coûts de gestion des travaux publics.

2.12 Pour ce faire, j'ai rencontré le directeur du Service des travaux publics et un conseiller en gestion administrative de la même unité afin de collecter l'information sur le nombre d'ETC et les coûts liés aux travaux publics, par catégorie d'employées et d'employés. Par la suite, un questionnaire a été envoyé aux huit directeurs d'arrondissement afin d'expliquer les causes de la variation du nombre d'ETC de 2004 à 2007 dans leur arrondissement.



2.13 Un atelier de travail avec des représentants des huit arrondissements a permis de mettre en commun les différents constats réalisés et d’identifier différentes pistes d’amélioration, dont la pertinence a été validée ensuite par entrevue individuelle avec quelques directeurs de division des travaux publics. Le groupe de travail était composé d’un directeur d’arrondissement, de huit directeurs de division des travaux publics, de deux directeurs relations avec les citoyennes et les citoyens, d’une technicienne en administration et d’un conseiller en gestion administrative provenant du Service des travaux publics.

2.14 Cette section présente mes constats et mes recommandations à l’égard des efforts consacrés aux travaux publics pour chacune des catégories de ressources concernées.

Les cadres

Nombre de cadres et leur répartition

2.15 Les postes de cadres des divisions des TP des arrondissements sont répartis en trois catégories :

- les directeurs des travaux publics,
- les surintendants,
- les contremaîtres.

*La composition
des postes
d’encadrement a
évolué depuis
2004*

2.16 Comme le démontre le tableau qui suit, même si le nombre total de postes de cadre à la Ville de Québec n’a pas varié, la composition entre les postes d’encadrement a évolué depuis 2004.



TABLEAU 2

Variation du nombre de postes de cadre des travaux publics

| Postes de cadre | Nombre d'ETC | | Variation du nombre d'ETC |
|-------------------------------|--------------|-----------|---------------------------|
| | 2004 | 2007 | |
| Directeur des travaux publics | 4 | 8 | +4 |
| Surintendant | 9 | 0 | -9 |
| Contremaître | 52 | 57 | +5 |
| Total | 65 | 65 | 0 |

2.17 La variation du nombre d'ETC par type de poste d'encadrement s'explique comme suit :

- Lors de la décentralisation des services des travaux publics aux arrondissements en 2004, quatre nouveaux postes de directeur des travaux publics ont été créés afin que chaque arrondissement ait son propre directeur.
- En 2004, à la suite d'un projet pilote, les postes de surintendant des arrondissements de Charlesbourg, Laurentien et La Haute-Saint-Charles ont été abolis. En 2006, cette structure allégée a été implantée dans les autres arrondissements de la Ville, résultant en l'abolition des autres postes de surintendant.
- De 2004 à 2007, l'ajout de cinq postes de contremaître répartis parmi les arrondissements a permis de pallier en partie l'abolition des postes de surintendant.

Une structure allégée par l'abolition de postes de surintendant



Nature du travail effectué

2.18 L'évolution de la fonction des travaux publics à la Ville de Québec depuis 2002 a canalisé de façon importante les efforts des cadres. En effet, les nombreux changements organisationnels ont eu un impact direct sur les tâches administratives des cadres, qui ont eu à réévaluer constamment leurs pratiques de gestion, la répartition des tâches des effectifs entre les arrondissements et la planification de leurs activités.

L'abolition de postes de surintendant oblige les contremaîtres à réaliser davantage de travail administratif

2.19 Également, l'abolition des postes de surintendant, combinée à l'augmentation des exigences légales et réglementaires en vigueur ont eu un effet sur la nature du travail effectué par les contremaîtres. En effet, ces derniers réalisent plus de travail administratif qu'auparavant, diminuant ainsi le temps consacré aux activités de supervision directe sur les chantiers. Une étude réalisée par une firme externe sur l'analyse de la structure de supervision pour les travaux publics de l'arrondissement Sainte-Foy–Sillery, déposée en avril 2008, mentionne :

« On y constate que les superviseurs passent trop de temps dans des activités à faible rendement comme [...] des travaux administratifs, et pas assez de temps dans des activités à haut rendement comme la supervision directe [...]. Les contremaîtres passent près de la moitié de leur temps à faire de la supervision indirecte au bureau en utilisant les outils de l'administration [...]. Le niveau de supervision directe est nettement inférieur à ce qu'il devrait être ».



2.20 Le tableau suivant, tiré de la même étude, démontre, selon un échantillonnage, la répartition des tâches effectuées par les contremaîtres de l'arrondissement Sainte-Foy–Sillery et la compare aux meilleures pratiques observées¹.

TABLEAU 3

| Types d'activité | Temps consacré aux différentes activités par les contremaîtres | |
|-----------------------------------|--|----------------------|
| | % | |
| | Arrondissement Sainte-Foy–Sillery | Meilleures pratiques |
| Supervision directe | 9 | 50 |
| Supervision indirecte | 49 | 25 |
| Formation et « coaching » | 0 | 5 |
| Administration | 19 | 10 |
| Divers (attentes et déplacements) | 23 | 10 |

L'abolition des postes de surintendant a amené de nouvelles tâches aux directeurs des travaux publics.

2.21 L'abolition des postes de surintendant a également eu un effet sur la nature du travail effectué par les directeurs des travaux publics des arrondissements. Par exemple, les activités liées aux relations de travail (par exemple les relations avec les syndicats, l'application de la convention collective et les comités liés aux relations de travail), réalisées auparavant par les surintendants, le sont maintenant par les directeurs des travaux publics.

2.22 Finalement, mes discussions avec les directeurs des travaux publics m'ont permis de constater qu'aucune comparaison avec d'autres municipalités comparables en matière d'encadrement, de répartition des tâches et de structure organisationnelle des travaux publics n'a été réalisée à la Ville de Québec, malgré les nombreux changements structurels survenus depuis 2002.

¹ L'étude mentionne que « la présente analyse a été effectuée en s'appuyant sur les données comparables au niveau des meilleures pratiques d'affaires de classe mondiale dans le domaine industriel et du service privé, et non pas à des comparables municipaux et gouvernementaux ».



2.23 Considérant que l'abolition des postes de cadre intermédiaire aux travaux publics (surintendant) apporte une augmentation des tâches administratives aux contremaîtres, et ce, au détriment des activités de supervision directe, je recommande de réévaluer la répartition des tâches pour les postes de cadres et, plus particulièrement, pour les postes de contremaître.

Recommandations

2.24 Comme point de départ, les activités suivantes pourraient être réalisées :

- prendre connaissance du rapport de la firme externe sur l'analyse de la structure de supervision pour les travaux publics de l'arrondissement de Sainte-Foy–Sillery déposé en avril 2008 et analyser la situation pour les autres arrondissements;
- réaliser une comparaison des meilleures pratiques en matière d'encadrement, de répartition des tâches et de structure organisationnelle pour les services des travaux publics d'autres municipalités ayant des similitudes avec la Ville de Québec en termes de modèle opérationnel.

Les cols blancs

2.25 Le terme « col blanc » désigne les employées et les employés de bureau. Les postes d'adjointe administrative, d'adjoint administratif, d'agente de secrétariat, d'agent de secrétariat, d'agente de bureau, d'agent de bureau, de commis, de technicienne et technicien constituent les postes de cols blancs à la Ville de Québec.



Le nombre de cols blancs est passé de 27 en 2004 à 45 en 2007

2.26 L'effort consacré aux travaux publics par les cols blancs a augmenté considérablement de 2004 à 2007 avec l'addition de 18 ETC, soit une augmentation de 67 %. En 2004, il y avait 27 cols blancs affectés aux travaux publics à la Ville de Québec et ce nombre est passé à 45 en 2007. Le tableau qui suit présente les types de postes créés dans les huit arrondissements de 2004 à 2007 :

TABLEAU 4

Postes de cols blancs aux travaux publics

| Titre du poste | Variation du nombre d'ETC de 2004 à 2007 |
|--|---|
| Agente et agent de secrétariat | + 2 |
| Agente et agent de bureau | + 1 |
| Commis au soutien administratif | + 1 |
| Commis aux finances | + 1 |
| Commis à la paie | + 2 |
| Technicienne et technicien en génie civil | + 6 |
| Technicienne et technicien en géomatique | + 2 |
| Technicienne et technicien en cartographie | + 1 |
| Technicienne surveillante et technicien surveillant en programmation | + 1 |
| Technicienne et technicien à la circulation et au transport | + 1 |
| Total | + 18 |



*Plusieurs causes
peuvent
expliquer
l'augmentation
des postes de
soutien
administratif*

2.27 Selon les représentants de la Ville qui ont participé à l'atelier de travail, les quatre principales causes expliquant la hausse du nombre d'ETC et leur contribution respective à cette hausse se présentent comme suit, par ordre décroissant d'importance :

- la décentralisation des activités de travaux publics aux arrondissements;
- le rattrapage de certains arrondissements en termes de dotation;
- les nouveaux projets et l'exigence des lois et règlements;
- le transfert de responsabilités de certains services centraux vers les arrondissements.

2.28 Pour chacune des causes, je présente ci-dessous les différents constats recueillis auprès des représentants des travaux publics lors de l'atelier de travail.

Décentralisation des activités de travaux publics aux arrondissements

2.29 La décentralisation des travaux publics aux arrondissements a eu comme impact l'augmentation des postes de soutien administratif et des postes de technicien spécialisé. En effet, en passant de quatre secteurs à huit divisions des travaux publics, chacune de ces dernières a dû mettre en place une structure qui lui permette de soutenir de façon autonome ses opérations, ce qui a eu pour effet d'augmenter le nombre de postes pour les activités de soutien.

Rattrapage de certains arrondissements en termes de dotation

2.30 L'harmonisation des structures organisationnelles des arrondissements a entraîné la création de plusieurs postes. Cela s'explique par le fait que certains arrondissements étaient en sous-dotation comparativement à d'autres. Par exemple, deux postes de commis à la paie ont été créés après la décentralisation, alors qu'auparavant les tâches rattachées à ce poste étaient effectuées, dans certains arrondissements, par les adjointes administratives. De plus, on doit mentionner le transfert à du personnel technique de certains travaux effectués antérieurement par des contremaîtres.



Les nouveaux projets et l'augmentation des lois et des règlements

2.31 En plus des considérations relatives à la réglementation dont j'ai fait mention aux paragraphes 2.7 et 2.8, les nouvelles politiques de la Ville et les nouveaux projets requièrent des efforts importants des cols blancs dans le cadre de leurs fonctions. Par exemple :

- l'abolition des postes de surintendant, provenant de la décision du conseil municipal d'alléger la structure, a entraîné la création de trois postes de technicien, répartis dans trois arrondissements, afin de réaliser des tâches antérieurement effectuées par les surintendants;
- les différents projets d'optimisation des processus clients, par exemple la révision des activités de nettoyage printanier, requièrent du temps de rencontre, de validation et de formation;
- le nouveau programme ArcGIS, qui concerne l'implantation de logiciels de cartographie. Pour appliquer ce nouveau programme, la Ville a dû créer un poste de technicien en géomatique et un autre en cartographie.

Transfert des responsabilités de certains services centraux vers les arrondissements

2.32 Plusieurs responsabilités ou activités réalisées par les services centraux ont été déléguées aux arrondissements, ce qui a également contribué à augmenter le nombre d'ETC cols blancs affectés aux travaux publics. Par exemple, les responsabilités ou activités suivantes, réalisées en 2004 par les services centraux, ont été transférées aux arrondissements :

- l'affectation des ressources, notamment les cols bleus, aux activités à réaliser. Pour ce faire, le Service des ressources humaines a implanté un nouveau logiciel de gestion des ressources humaines dans les arrondissements. Cette nouvelle activité demande plusieurs heures par semaine aux cols blancs, surtout en période hivernale, lorsqu'il faut affecter des ressources au déneigement;
- la tenue d'un magasin pour entreposer les vêtements de travail des cols bleus;
- la gestion des demandes et l'émission des permis de coupe;
- l'émission des permis de déneigement;
- les activités de soutien manuel et technique pour le Service de l'ingénierie, notamment en ce qui a trait à la validation de l'état et de la localisation des réseaux d'aqueduc, d'égout et du réseau routier.



Recommandations

2.33 Les cols blancs des divisions des travaux publics sont sans aucun doute des ressources importantes. Néanmoins, dans le contexte où ils ne constituent pas des ressources affectées directement aux opérations de travaux publics, l'augmentation significative de leur nombre doit préoccuper l'administration municipale.

2.34 Je recommande donc à la Ville d'effectuer une analyse des différentes possibilités qui s'offrent à elle pour optimiser l'utilisation de ces ressources, voire même, d'en réduire le nombre. Par exemple, la direction pourrait réaliser une étude des avantages et des inconvénients que pourrait comporter la mise en place d'une structure de services partagés entre les arrondissements, particulièrement pour les postes de technicien spécialisé. De telles structures sont de plus en plus utilisées dans les organisations performantes, puisqu'elles permettent de réduire les coûts, de rehausser la qualité des services (spécialisation des tâches) et d'assurer un maintien du niveau de service en tout temps.

Les cols bleus

2.35 Comme je l'ai mentionné précédemment, mon analyse a porté sur les activités de voirie uniquement.

Augmentation du nombre d'ETC

2.36 De 2004 à 2007, le nombre d'ETC cols bleus affectés aux activités de voirie est passé de 226 à 236, soit une augmentation de 10 ETC (4,5 %).

2.37 Cette augmentation est d'abord due à un rehaussement du niveau de service à l'arrondissement La Haute-Saint-Charles à la suite de la décentralisation des travaux publics en 2004. À titre d'exemple, les rues au lac Saint-Charles n'étaient balayées qu'une fois par année en 2004, alors qu'en 2007, elles sont balayées toutes les trois semaines. Une autre raison pouvant expliquer cette hausse est le rapatriement d'activités autres, données en impartition.

2.38 Étant donné que l'augmentation du nombre d'ETC cols bleus n'est pas significative et qu'elle est facilement explicable, mes discussions avec les intervenants des travaux publics ont plutôt porté sur l'efficacité de la prestation des services de voirie.



Efficienc e de la prestation des services de voirie

2.39 Comme je l'ai souligné dans mon rapport de 2006, les projets d'harmonisation entrepris (ou prévus) par le Service des travaux publics favorisent l'harmonisation, l'efficacité et l'efficience des opérations des travaux publics. L'implantation récente d'une politique de déneigement est un exemple d'un tel projet. Malgré cela, les arrondissements demeurent très autonomes dans le choix du niveau de service et des pratiques de gestion relatives aux activités de voirie. Plus spécifiquement, mes travaux m'ont permis de constater :

Peu de services partagés entre les arrondissements

- Qu'à l'exception des exemples suivants, il y a peu de services partagés entre les arrondissements, malgré le fait que le développement d'une expertise pour un service donné et l'utilisation accrue de l'équipement spécialisé comporte plusieurs avantages :
 - l'arrondissement La Cité se spécialise en services de voirie et de signalisation et offre ses services à l'arrondissement de Limoilou;
 - l'arrondissement Limoilou se spécialise en services d'aqueduc et d'égouts et offre ses services à l'arrondissement La Cité;
 - l'arrondissement La Cité réalise des services de collecte de matières résiduelles pour les arrondissements de Limoilou, Les Rivières et La Haute-Saint-Charles;
 - l'arrondissement Limoilou intervient de manière ponctuelle auprès d'autres arrondissements pour les aqueducs et les égouts, notamment auprès de l'arrondissement Laurentien, lorsque les interventions requièrent de l'équipement spécialisé et une expertise particulière;
 - les arrondissements Sainte-Foy–Sillery et Les Rivières partagent des activités de marquage de chaussée.



*Peu de prêts
d'équipement
entre les
arrondissements*

- Qu'il y a peu de prêts d'équipement entre les arrondissements. Chaque arrondissement achète l'équipement nécessaire à la réalisation de ses travaux de voirie, même si l'équipement en question est relativement coûteux, disponible dans d'autres arrondissements et n'est pas utilisé à son plein potentiel. Par exemple :
 - trois arrondissements évaluent la possibilité d'acquérir une paveuse à chaussée, alors que cinq arrondissements en possèdent déjà une. Une paveuse à chaussée coûte en moyenne entre 150 000 \$ et 175 000 \$;
 - il y a actuellement dix récurveurs à égout répartis dans six arrondissements de la Ville, et les deux arrondissements qui n'en possèdent pas évaluent la possibilité d'en acquérir un. Le coût moyen d'un récurveur à égout est de 500 000 \$.
- Que les services indirects aux citoyennes et aux citoyens, qui sont faciles à planifier dans le temps et qui requièrent l'utilisation d'équipement spécialisé, comportent un potentiel élevé de partage entre les arrondissements. En atelier de travail, les exemples suivants ont été cités :
 - pavage et marquage de la chaussée;
 - nettoyage des égouts;
 - signalisation;
 - service de mélange (sel, sable, etc.).

*Les éléments à
considérer pour
augmenter
l'efficacité des
services*

- 2.40** Par ailleurs, j'ai constaté plusieurs autres éléments ayant un impact direct sur l'efficacité de la prestation des services dans les arrondissements :
- Bien que plusieurs activités de voirie soient imparties au secteur privé (la tonte de gazon, la vidange des puisards, l'excavation pneumatique, etc.), le manque d'information de gestion à l'égard du coût de revient des activités limite les analyses qui permettraient de décider si l'impartition d'activités générerait des économies.



- Une pratique d'affaires qui consiste à ramener l'équipement roulant à son garage après chaque journée de travail occasionne des pertes de temps lors de la réalisation de travaux de voirie par les cols bleus. Par exemple, si une bétonnière doit être amenée sur un chantier de voirie, les cols bleus devront attendre l'arrivée de celle-ci avant de commencer les travaux et les cesser plus tôt, puisque la bétonnière devra être ramenée au garage en fin de journée. La justification d'une telle pratique est la prévention contre le vandalisme. Par contre, la pratique d'affaires observée dans le secteur privé consiste à laisser l'équipement roulant spécialisé sur le site du chantier ou à le déplacer en dehors des heures de travail des travailleurs, ce qui permet de diminuer les délais liés à l'attente.
- Selon les représentants des travaux publics, la formation des cols bleus sur l'utilisation de l'équipement spécialisé accorde peu d'attention à l'utilisation performante de cet équipement.

Recommandations

2.41 Mes travaux ont permis d'identifier plusieurs opportunités d'optimisation des activités de voirie qui sont évidemment conditionnelles à la remise en question des pratiques actuelles de travail. Considérant les sommes en cause (les activités de voirie représentent un budget de 22 M\$), il m'apparaît opportun que l'administration municipale réalise une analyse de la situation en considérant les pistes d'amélioration suivantes comme point de départ :

- accroissement des ententes de service entre les arrondissements, tout en capitalisant sur l'expertise de chacun;
- centralisation des services aux citoyens qui sont faciles à planifier dans le temps et qui requièrent l'utilisation d'équipement spécialisé;
- instauration d'une pratique consistant à laisser l'équipement roulant sur le site des chantiers en fin de journée ou à en effectuer le déplacement en dehors des horaires de travail des cols bleus si les risques de vandalisme sont effectivement trop élevés;
- révision du contenu de la formation offerte aux cols bleus afin de s'assurer qu'il soit également axé sur l'efficacité et l'efficience des opérations lors de l'utilisation de l'équipement spécialisé.



Commentaires des directeurs d'arrondissement, en date de janvier et février 2009

Des commentaires reçus des directeurs d'arrondissement sur notre projet de rapport sur la gestion des travaux publics m'ont permis de rectifier certaines données qu'il contient, d'en préciser d'autres et de faire état des obligations des arrondissements dans la gestion des travaux publics.

Je souligne que j'ai été informé au lendemain de mes travaux de vérification, qu'une banque d'emprunts des équipements motorisés avait été mise en place par le Service des travaux publics et qu'on m'avait transmis des documents qui font état des résultats obtenus.



CHAPITRE

3

Réseau de transport de la Capitale



| | PAGE |
|---|-------------|
| VUE D'ENSEMBLE | 63 |
| OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION | 64 |
| RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION | 65 |
| Orientation de la gestion | 65 |
| Objectif de vérification | 65 |
| Critères de vérification | 66 |
| Pertinence | 69 |
| Objectif de vérification | 69 |
| Critères de vérification | 69 |
| À-propos | 70 |
| Objectif de vérification | 70 |
| Critères de vérification | 70 |
| Réalisation des résultats escomptés | 78 |
| Objectif de vérification | 78 |
| Critères de vérification | 78 |
| Degré de satisfaction | 82 |
| Objectif de vérification | 82 |
| Critères de vérification | 82 |
| Effets secondaires | 86 |
| Objectif de vérification | 86 |
| Critères de vérification | 86 |



| | PAGE |
|------------------------------------|-------------|
| Coûts et productivité | 89 |
| Objectif de vérification | 89 |
| Critères de vérification | 89 |
| Capacité d'adaptation | 92 |
| Objectif de vérification | 92 |
| Critères de vérification | 92 |
| Résultats financiers | 94 |
| Objectif de vérification | 94 |
| Critères de vérification | 94 |
| Environnement de travail | 96 |
| Objectif de vérification | 96 |
| Critères de vérification | 96 |
| Protection de l'actif | 104 |
| Objectif de vérification | 104 |
| Critères de vérification | 104 |
| Communication des résultats | 109 |
| Objectif de vérification | 109 |
| Critères de vérification | 109 |

VUE D'ENSEMBLE

3.1 Le Réseau de transport de la Capitale (RTC) est un organisme constitué et régi en vertu de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* (L.R.Q., chapitre S-30.01). Il offre des services de transport en commun sur tout le territoire de l'agglomération de Québec comptant environ 537 000 personnes.

3.2 L'organisme a pour mission de permettre aux citoyennes et aux citoyens de mieux vivre la ville par un transport collectif de qualité, au meilleur coût pour la collectivité. Ce faisant, le RTC contribue à un environnement sain et à un aménagement urbain de qualité, tout en soutenant le développement économique, social et culturel de la région.

3.3 La majorité des services de transport collectif dans l'agglomération de Québec sont assurés par le RTC.

3.4 Le RTC dessert une clientèle de femmes et d'hommes de toutes les catégories d'âge, qu'ils soient étudiants, travailleurs, retraités ou autres.

3.5 Le RTC offre une gamme de services dont les services, régulier, eXpress, Métrobus, Couche-tard, Taxibus et Parc-O-Bus.

3.6 Le budget annuel du RTC se chiffre à 164 millions de dollars pour 2009. Les revenus proviennent principalement de la contribution des villes constituant l'agglomération de Québec et de la clientèle. Le RTC compte aussi sur d'autres sources telles que les subventions du gouvernement du Québec, la taxe sur l'immatriculation et la vente de publicité.

3.7 Enfin, le RTC compte 1400 employées et employés dont 843 chauffeurs. Son parc autobus compte 547 véhicules qui couvrent 109 parcours y compris 8 terminus sur 675 kilomètres de réseau. La clientèle desservie chaque jour représente une moyenne de 66 236 clients.

3.8 En 2009, le conseil d'administration du RTC est composé de neuf personnes désignées par le conseil d'agglomération de Québec. De ce nombre, sept personnes sont choisies parmi les élus et les élus de l'agglomération et deux autres parmi ses résidentes et ses résidents, dont un utilisateur du transport collectif et un du transport adapté.



OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

3.9 En vertu des articles 107.7 et 107.8 de la *Loi sur les cités et villes*, le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires de toute personne morale dont la Ville détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Le RTC fait donc partie de ces organismes.

3.10 En plus de la vérification financière que j'effectue annuellement, j'ai réalisé, au cours des mois de mars et d'avril 2009 une vérification d'optimisation des ressources dont l'objectif avait pour but de m'assurer que le RTC est géré avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité et que l'on rend compte de façon satisfaisante.

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



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

3.12 Le RTC a connu une évolution et une progression majeures depuis 1999.

3.13 Le plan de redressement de l'époque a permis au RTC de passer d'organisation « en crise » à une organisation fonctionnelle, en 2004 et, depuis tout récemment, une organisation performante.

*Un ensemble de
saines pratiques
de gestion*

3.14 Mes travaux de vérification m'ont permis de constater un ensemble de saines pratiques et de certaines pratiques exemplaires qui sont présentement en vigueur au RTC et dont le rapport qui suit fait état.

3.15 Dans cette foulée, j'ai relevé certaines pistes d'optimisation que je fais ressortir, principalement en lien avec des améliorations déjà envisagées par la direction du RTC.

3.16 Mes recommandations se rapportent à la gestion de projets, au développement organisationnel, au suivi des plans d'action liés aux objectifs stratégiques, à l'instauration d'une démarche qualité, à la consolidation des tableaux de bord, au développement durable, à la gestion de la connaissance, à la gestion des ressources humaines, à la protection des renseignements personnels ainsi qu'à l'analyse des risques liés à l'introduction de la carte à puce.

Orientation de la gestion

Objectif de vérification

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



Critères de vérification

3.18 Voici les critères de vérification retenus :

- Différents moyens sont mis en œuvre pour bien faire connaître la mission du RTC.
- La planification stratégique de développement des services, le plan d'entreprise quinquennal et la planification annuelle sont portés à la connaissance des employées et des employés du RTC et de tout autre intervenant pertinent.
- Les attentes signifiées sont diffusées et acceptées par le personnel concerné (responsabilisation).

Mission et planification

Un plan stratégique de développement de qualité

3.19 Le RTC dispose d'un plan stratégique de développement des services 2005-2014 ainsi que d'un plan d'entreprise 2005-2009. Le plan stratégique s'inscrit dans une perspective de stratégie de développement du transport collectif dans la région de Québec. Par ailleurs, le plan d'entreprise se situe au niveau du RTC en tant qu'organisation de transport urbain au service de la population.

3.20 Aux fins de l'élaboration de ces plans, les partenaires ainsi que le personnel du RTC ont été impliqués dans ces démarches de planification et de changement.

3.21 La planification stratégique est validée chaque année au Conseil d'administration (CA) du RTC et au Conseil de la Ville de Québec, lors de la présentation du budget. Dans ce cadre, les projets sont confirmés par le biais du Programme triennal d'immobilisations (PTI).

3.22 Par ailleurs, le RTC planifie annuellement ses activités. À cet effet, des objectifs opérationnels 2009 ont été élaborés, en lien avec les quatre domaines d'intervention (clientèle, personnel, organisation, partenaires) du plan d'entreprise 2005-2009, comprenant la continuation des actions entreprises avant 2009 et l'ajout de nouvelles actions. Ces objectifs annuels comprennent les orientations, les résultats attendus, les objectifs, les responsables et les actions à mettre en œuvre.



3.23 Les objectifs annuels sont présentés lors de la journée des cadres, qui se tient généralement en mars, ainsi que dans chacune des directions du RTC par la suite.

3.24 En cours d'année, le RTC effectue un certain suivi de l'avancement des travaux en vue de l'atteinte des objectifs. En 2008, un suivi formel et documenté a été réalisé à deux reprises. Pour 2009, un suivi formel est prévu sur une base trimestrielle. À cet effet, un outil intitulé « Objectifs RTC 2009 » a été élaboré et comprend, pour chacun des quatre domaines d'intervention, l'orientation, les résultats attendus, l'objectif 2009, les responsables ainsi que les actions prévues et leur échéance.

3.25 Annuellement, le RTC produit un bilan de son plan de travail annuel y compris la prise en compte des éléments pertinents de son environnement. La Direction du support stratégique et des projets (DSSP) est responsable de coordonner ce processus annuel de planification d'entreprise.

*L'optimisation
de la
performance
organisa-
tionnelle et des
processus est en
cours*

3.26 Ainsi, durant l'année 2009, le RTC procédera à un bilan de réalisation de son plan 2005-2009 et à l'élaboration de son nouveau plan d'entreprise 2010-2014. Maintenant que le RTC a franchi, depuis 2004, des étapes importantes consistant essentiellement à mieux s'organiser, la ligne directrice envisageable pour le plan d'entreprise 2010-2014 s'inscrit désormais sous le thème de l'optimisation de la performance organisationnelle et des processus du RTC, notamment un renforcement des processus de gestion de projet, de transformation et développement organisationnel ainsi que de gestion de la qualité. Ces nouveaux défis ont récemment amené le RTC à amorcer, au niveau de ses chefs de service (gestionnaires intermédiaires ou de 2^{ème} niveau), le passage d'une culture d'opérations à une culture davantage axée sur le changement et l'amélioration continue. Dans ce cadre, les chefs de service sont appelés à devenir de plus en plus des agentes et des agents de développement et de changement organisationnel.



Attentes significées

Un processus d'attentes signifiées en place

3.27 Parallèlement au processus de planification annuelle, le RTC a instauré un processus de gestion de la performance à l'intention des gestionnaires et professionnelles et des professionnels non syndiqués, dont la première étape consiste à déterminer annuellement les attentes significées. Ces attentes comprennent une portion relative aux objectifs annuels d'entreprise et de direction et sont précisées à plusieurs niveaux en cascade : direction, directrice et directeur, gestionnaires, employées et employés. Une seconde portion des attentes se rapporte aux compétences et attitudes professionnelles. La DRH (Direction des ressources humaines) est responsable de la coordination de ce processus formel et systématique réalisé au début de chaque année. Les attentes sont documentées au moyen de formulaires standards.

Recommandations

3.28 Je recommande au RTC de poursuivre sa démarche visant à consolider son passage vers une organisation optimisée par le biais de l'implantation d'une culture de gestion de projets, de qualité et de transformation et développement organisationnel, notamment au niveau des chefs de service qui sont appelés à passer d'une culture d'opérations à une culture davantage axée sur le changement et l'amélioration continue, devenant ainsi de plus en plus des agentes et des agents de développement et de changement organisationnel.

3.29 Je recommande qu'un suivi formel et systématique des plans d'action liés aux objectifs stratégiques soit effectué par la Direction du support stratégique et des projets (DSSP) sur une base trimestrielle, comme envisagé par le RTC.



Pertinence

Objectif de vérification

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

Critères de vérification

3.31 Les critères de vérification sont les suivants :

- Les champs d'activités du RTC sont alignés avec sa mission.
- Les produits et services du RTC répondent aux besoins.

3.32 Le RTC est essentiellement un organisme public de nature commerciale dont les dépenses d'infrastructures sont financées à environ 66 % par les divers paliers gouvernementaux. Sa mission revient à offrir le transport en commun dans l'agglomération urbaine de Québec.

3.33 Un ensemble de mécanismes contribue à un bon alignement des activités du RTC avec sa mission, tant aux niveaux économique que social et environnemental :

- Le fait de disposer d'un plan stratégique de développement des services 2005-2014, approuvé par la Ville de Québec, son principal partenaire, et l'agglomération de Québec.
- Les comités conjoints de partenariat entre les membres du comité de direction du RTC et leurs vis-à-vis à la Ville de Québec.
- Le conseil d'administration comprend notamment deux membres représentants des usagers et tient dix rencontres avec assemblée publique chaque année.
- Lors de tout changement envisagé à l'offre des services du RTC, la Direction de la planification et du marketing (DPM) réalise, selon l'ampleur du changement, des sondages visant à consulter les élus et les élus, les comités de citoyennes et de citoyens, ainsi que des enquêtes à bord des autobus.

***Un bon
alignement des
activités du RTC
avec sa mission***



- Le comité clientèle est composé de membres nommés par le CA et représentant les différentes catégories d'utilisatrices et d'utilisateurs du transport en commun.

3.34 Bien que l'offre de service demeure à la base le transport en commun par autobus, le RTC transforme continuellement certains aspects de ses produits et services comme en témoignent notamment, depuis plusieurs années, l'évolution des horaires et des trajets, l'ajout de nouveaux types d'autobus, l'introduction de la carte à puce et l'ajout d'abribus tempérés.

*Une
augmentation
substantielle et
récurrente de
l'achalandage*

3.35 L'augmentation substantielle et récurrente de l'achalandage confirme de plus cet alignement.

3.36 Finalement, le RTC accorde, en lien avec les besoins des usagers, une grande importance à la fiabilité et la ponctualité de son service par rapport à ce qui est annoncé, tel qu'observé concrètement dans ses processus et façons de faire, notamment à l'égard de l'encadrement des chauffeurs et des mécaniciens.

À-propos

Objectif de vérification

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

Critères de vérification

3.38 Les critères de vérification sont les suivants :

- Des politiques sont en place pour réaliser la mission.
- Les politiques sont appliquées de manière uniforme.
- Une structure organisationnelle adéquate soutient la réalisation de la mission.
- Des processus, systèmes et façons de faire contribuent à l'atteinte des objectifs.



- Des processus de gestion de projets efficaces permettent au RTC d'évoluer en temps opportun et de gérer le changement.
- Des systèmes d'information efficaces couvrant tous les aspects pertinents sont en place et fonctionnels, y compris des liens de communication structurés permettant de communiquer efficacement avec les partenaires du RTC (notamment les instances municipales).

Politiques

3.39 Le RTC est encadré par la *Loi sur les sociétés de transport en commun*. En vertu de cette dernière, un conseil d'administration, composé de sept élus et élus et de deux représentants de la clientèle, exerce une régie interne du RTC. Le règlement intérieur #173 précise les rôles, pouvoirs et modalités de fonctionnement du CA ainsi que ceux du directeur général.

3.40 Par ailleurs, outre le rôle exercé par le CA, la Ville de Québec et l'agglomération de Québec approuvent le budget du RTC et son plan stratégique.

3.41 Le RTC dispose d'un document d'orientation interne, produit par son directeur général, qui clarifie la raison d'être, la composition, le rôle, les fonctions et le mode de fonctionnement du comité de direction (CODIR) qui relève du directeur général du RTC. Le CODIR est essentiellement un instrument de gestion et de partenariat interne qui intervient au niveau stratégique et qui est composé de la direction générale, du secrétariat et contentieux, des directions de la planification et du marketing (DPM), des opérations (DO), du support stratégique et des projets (DSSP), des services administratifs (DSA) et des ressources humaines (DRH) ainsi que du service des communications internes et externes.

3.42 Le comité de direction se rencontre de trois à quatre fois par mois en respectant un ensemble de règles de fonctionnement quant à la tenue des réunions.

Des relations étroites et en continu avec les représentants de la Ville

3.43 Le principal partenaire du RTC est la Ville de Québec. Le RTC doit entretenir des relations étroites à plusieurs niveaux et en continu avec les divers représentants de la Ville de Québec. Chaque membre du comité de direction du RTC a une responsabilité d'entretenir des relations avec son ou ses vis-à-vis à la Ville de Québec, que ce soit au niveau de la direction générale, des communications, de la planification, de l'aménagement du territoire, des services de police, etc.



Un ensemble de politiques administratives adéquates

3.44 Le RTC s'est doté d'un ensemble de politiques administratives dont une politique générale qui a pour objet d'encadrer l'élaboration, l'adoption et la diffusion des politiques et directives du RTC. Les politiques sont validées par la secrétaire générale et chef des services juridiques, soumises au comité de direction et approuvées par le directeur général. Lorsque la politique relève de la compétence du conseil d'administration ou lorsque son existence est requise en vertu d'une loi ou d'un règlement, elle est adoptée par ce dernier.

3.45 La secrétaire générale et chef des services juridiques remplit un rôle spécifique à l'égard du respect et de l'application uniforme des politiques. En premier lieu, toutes les politiques corporatives sont disponibles sur l'intranet du RTC. Tout nouvel employé se fait remettre une liste de toutes les politiques accessibles sur l'intranet. De plus, une fois par année, la secrétaire générale s'assure que chaque direction dispose d'un cartable contenant toutes les politiques à jour. Lorsqu'une nouvelle politique est adoptée, elle s'assure que toutes les directions l'ont bien reçue et diffusée.

3.46 À l'occasion, la secrétaire générale et chef des services juridiques produit un avis juridique quant à la conformité d'une décision aux politiques administratives et au cadre légal.

3.47 Finalement, les politiques corporatives font l'objet d'échanges périodiques au niveau du comité de direction.

3.48 En matière de gestion financière et budgétaire, les principales politiques touchent les achats, la délégation des pouvoirs de dépenser et les notes de frais.



Structure organisationnelle

3.49 Le RTC est structuré hiérarchiquement tel que spécifié dans son document de structure organisationnelle détaillée. De plus, un document précise la mission et les fonctions de chacune des directions. La structure organisationnelle a fait l'objet de révisions ponctuelles au fil des années afin d'adapter la structure au contexte et aux impératifs en évolution. Par exemple, la Direction du support stratégique et des projets (DSSP) a été créée en 2006 principalement pour mettre en œuvre une gestion par projet et une démarche qualité rendues nécessaires à cette étape de son évolution pour assurer l'atteinte de ses objectifs stratégiques.

Adapter la structure organisationnelle à un processus de gestion de projets, un défi

3.50 Un défi qui se pose présentement au RTC consiste à adapter sa structure organisationnelle en appui à son processus de gestion de projets qui poursuit son évolution. La structure organisationnelle, présentement axée sur le mode opérationnel, est amenée à devenir davantage matricielle ou du moins, mieux alignée avec les impératifs d'une gestion de projets efficace.

Processus, systèmes et façons de faire

3.51 Il va sans dire que le RTC est doté d'un ensemble de processus de planification, de marketing, d'opérations, d'entretien et de gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles.

3.52 La Direction de la planification et du marketing (DPM) est responsable des processus de la planification des services, de la commercialisation et du service à la clientèle. Ce dernier opère un centre d'appel et d'accueil ainsi qu'un processus de traitement des interventions de la clientèle (plaintes).

La structure tarifaire n'a pas fait l'objet de révision complète depuis 1990

3.53 La commercialisation établit notamment la structure tarifaire des titres et des statuts de transport. La structure tarifaire n'a pas fait l'objet de révision complète depuis 1990. Avec l'avènement de la carte à puce et d'autres changements, le RTC a récemment débuté l'analyse de sa structure tarifaire afin d'établir si une révision s'impose ou non.



3.54 Les processus de planification des services de la DPM et ceux des opérations sont intimement liés. La planification détermine les besoins et la demande en termes de trajets et de parcours à desservir. L'organisation du service (ODS) de la Direction des opérations prend ensuite le relais en traduisant les besoins exprimés en « horaires client » et « horaires chauffeur ». Pour ce faire, l'ODS utilise principalement le logiciel HASTUS afin de maintenir continuellement une adéquation entre les demandes et les ressources disponibles tout en optimisant les moyens déployés et en assurant la conformité au cadre réglementaire. Par la suite, le service de répartition attribue quotidiennement les tâches aux chauffeurs. Viennent ensuite les deux processus principaux de l'opération en tant que telle, soit l'exploitation et l'entretien. L'exploitation consiste essentiellement à contrôler, superviser et inspecter les chauffeurs au travail afin de s'assurer que le service est continuellement fiable; soit « à l'heure, tout le temps, au bon endroit et au bon moment ».

3.55 L'entretien consiste à fournir le nombre requis d'autobus en état de fonctionner et selon les normes. Le logiciel DATASTREAM est un outil de gestion de l'entretien qui permet de faire un suivi de la production de la Division de l'entretien en temps réel. Il permet de produire de l'information par véhicule et équipement sur l'ensemble de leur cycle de vie. L'entretien couvre les réparations (carrosserie et mécanique) ainsi que la logistique (nettoyage, carburant, obligations légales relatives à la sécurité routière, dépannage d'autobus, etc.)

3.56 Aux processus récurrents mentionnés ci-avant se greffent les processus de gestion de projets, de qualité « démarche qualité » et de développement organisationnel (DO), ces derniers processus étant coordonnés par la DSSP et impliquant l'ensemble des directions. La DSSP compte ainsi, outre son directeur, une conseillère en qualité, une conseillère en développement organisationnel ainsi qu'un chargé de projets.

*Atteindre un
taux de 99,8 %
de livraison du
service*

3.57 Le « processus qualité » a été développé depuis 2006 et s'inspire des normes de la France. La cible principale sous-jacente à la qualité est d'atteindre un taux de 99,8 % de livraison du service par rapport à ce qui est annoncé.



3.58 Le RTC a déterminé, au cours de la dernière année, un ensemble de 17 critères de qualité à respecter. Ces critères touchent le respect des heures annoncées, la propreté des autobus, la livraison du service, etc. Dans ce cadre, une révision de la politique qualité, qui date de mai 2008, est en cours d'élaboration et sera soumise prochainement à la direction pour approbation.

3.59 Le RTC est aussi en train de mettre en place un indicateur de fiabilité par rapport à l'heure de passage réelle à un arrêt donné versus l'heure de passage annoncée.

3.60 Finalement, un projet pilote sur la qualité est présentement en cours au niveau de la sécurité routière.

3.61 Le processus de DO est abordé à la dimension « coûts et productivité ».

Gestion de projets

*Certains projets
ne sont pas
réalisés selon les
échéances
planifiées*

3.62 Au RTC, la Direction du support stratégique et des projets (DSSP) est responsable de l'implantation d'une gestion par projet ainsi que de la réalisation de certains projets, particulièrement ceux qui sont transversaux. Le RTC a amorcé l'implantation d'une gestion par projet en 2006. Un diagnostic récent par une firme externe a fait ressortir des constats dont les principaux sont au niveau de la clarification de la relation maître d'œuvre / client / fournisseur, du rehaussement des compétences en matière de gestion de projets (chargés de projets) et de la gestion des projets en tant que telle. De plus, des constats faits à l'interne sont à l'effet que le RTC, pour mener à terme ses projets, est grandement tributaire de ses partenaires. De plus, certains projets ne sont pas réalisés selon les échéances planifiées en raison de la difficulté à évaluer la disponibilité des ressources sur les équipes de projets, qui sont également affectées aux opérations. Finalement, une tendance à passer rapidement en mode exécution fait en sorte que l'étape de planification n'est pas toujours pleinement réalisée.

3.63 Le RTC s'est doté d'un « Tableau de suivi des projets en phases préparatoires » qui permet de faire le suivi de l'avancement de chaque projet tout au long de son cycle de vie comportant les étapes d'analyse préliminaire, d'obtention des fonds, de préparation et de réalisation, et ce, en fonction des échéances planifiées.



Systèmes d'information

3.64 Le RTC dispose d'un ensemble de systèmes informatiques et est en train de mettre en place un environnement informationnel (entrepôt virtuel de données par la superposition d'un programme « vision plus » au logiciel comptable VIRTUO) qui permettra dorénavant de procéder de manière plus efficace et efficiente à l'extraction de données et à la production d'information de gestion.

Les publications internes permettant d'informer le personnel

3.65 Au chapitre de la diffusion d'information à l'interne, le RTC produit plusieurs publications internes qui permettent de tenir le personnel informé au sujet des changements, décisions et principaux résultats du RTC, notamment :

- un journal mensuel (« La voix express »), qui informe le personnel de certaines décisions du comité de direction et du conseil d'administration;
- un journal publié trois fois par année (« Le Réseau »), qui fait la promotion du personnel du RTC et de la reconnaissance;
- un bulletin des résultats par rapport aux cibles, publié en juin et décembre de chaque année;
- un bulletin spécifique pour le personnel chauffeur diffusé à toutes les deux semaines et précisant des directives à ce dernier;
- un bulletin à l'attention des mécaniciens, publié à tous les deux mois, et les informant des nouveautés les concernant.



Recommandations

3.66 Je recommande que le RTC aille de l'avant avec son projet de mettre à jour sa politique qualité en intégrant l'ensemble des critères de qualité qui seront attribués à des directeurs responsables de leur respect, qui se traduiront en cibles mesurables de qualité, en attentes signifiées, en actions concrètes et en mesures de la performance intégrées au processus de gestion et de mesure (tableau de bord) de la performance du RTC. La démarche qualité permettra ainsi au RTC de prendre un engagement de qualité face à sa clientèle et à en rendre compte formellement. Un processus formel et structuré de qualité et d'amélioration continue, bien arrimé avec les demandes et attentes de la Protectrice de la clientèle, fournira un solide soutien aux intervenants responsables et une assurance quant à l'atteinte des objectifs de qualité et la mise en œuvre diligente des correctifs requis.

3.67 Je recommande que le RTC poursuive son implantation d'une gestion par projet, donne suite aux constats externes et internes et ajuste sa structure organisationnelle afin qu'elle soutienne davantage cette gestion par projet. Dans ce cadre, envisager la mise sur pied d'un « Bureau de management de projet » qui relèverait de la Direction du support stratégique et des projets (DSSP) et où seraient regroupées les ressources dédiées à la gestion de projets du RTC, tout en maintenant une solide coordination avec les expertises de contenu impliquées dans les divers projets et relevant des autres directions du RTC.



Réalisation des résultats escomptés

Objectif de vérification

3.68 Cette dimension porte sur la mesure des résultats atteints.

Critères de vérification

3.69 Les critères de vérification sont les suivants :

- Le rapport annuel fait état des résultats atteints.
- L'information de gestion est produite et accessible pour pouvoir effectuer un suivi en continu de ses activités et de leur avancement par rapport aux buts et objectifs.
- Un ensemble complet d'indicateurs de performance sont produits périodiquement et comparés aux cibles de performance.
- La performance du RTC est comparée avec d'autres entreprises de service (étalonnage).
- Les partenariats donnent les résultats escomptés :
 - Ville de Québec;
 - Ministère des Transports du Québec;
 - Réseau des concessionnaires de titres de transport;
 - Réseau de partenaires clients (ex. : réseaux d'enseignement, d'employeurs, commercial, etc.).

Rapport annuel

3.70 Le rapport annuel du RTC est rédigé et validé avec une implication du directeur général et du président du CA. Le rapport annuel comporte un rapport de la direction et les états financiers vérifiés. Le rapport de la direction, outre le message du président et du directeur général, expose les principales actions de l'année aux niveaux du réseau, de la collectivité ainsi que du développement économique, social, culturel et durable.



Information de gestion

3.71 L'information de gestion au RTC émane des différents systèmes informatiques opérationnels et administratifs. Le RTC est à implanter un environnement informationnel (entrepôt virtuel de données par la superposition d'un programme « vision plus » au logiciel comptable VIRTUO) qui permettra dorénavant de procéder de manière plus efficace et efficiente à l'extraction de données et à la production d'information de gestion. Une première application récemment rendue disponible fournit de l'information sur l'absentéisme au RTC.

*Les objectifs
parfois imprécis
ou non
mesurables*

3.72 Chaque objectif du plan annuel fait l'objet d'un suivi quant aux cibles mesurables, pour certains objectifs, ainsi qu'à la réalisation des actions planifiées pour chacun des objectifs. Chaque objectif du plan annuel est lié à un objectif du plan d'entreprise quinquennal. L'expérience à ce jour fait ressortir que l'atteinte de certains objectifs est difficile à mesurer en raison du libellé de l'objectif qui n'est pas suffisamment précis et/ou mesurable.

Indicateurs de performance

3.73 Le RTC dispose présentement de plusieurs tableaux de bord ou rapports d'indicateurs qui sont produits et présentés sous divers formats et comprenant notamment des indicateurs :

- corporatifs (pour le personnel et pour le comité de direction);
- d'achalandage, revenus et service à la clientèle;
- opérationnels (disponibilité des véhicules, pannes, coût au km) ;
- d'entretien : trois indicateurs clés relatifs à la disponibilité, la fiabilité et l'efficience;
- d'exploitation;
- d'absentéisme;
- de suivi des projets en phases préparatoires;
- de conduite et de sécurité routière (mensuels).



3.74 Par ailleurs, un nouveau tableau de bord est en cours d'élaboration qui portera sur des indicateurs de qualité (critères qualité).

3.75 En date d'avril 2009, le tableau de bord corporatif pour le comité de direction, comprenant certains des indicateurs ci-avant, était en période d'implantation et sur le point d'être produit systématiquement sur une base mensuelle.

Comparaison de la performance

3.76 Le RTC est membre de l'Association canadienne du transport urbain (ACTU). Ceci implique deux rencontres annuelles ainsi que la participation à un groupe d'étalonnage. C'est l'ACTU qui se charge de recueillir, de compiler, de mesurer et de comparer les pratiques des différentes sociétés de transport canadiennes participantes. Par exemple, l'ACTU recueille, compile et fournit aux participantes et aux participants :

- les statistiques d'achalandage comparatives sur une base mensuelle;
- des données d'étalonnage financier ;
- des données permettant de mesurer l'apport des réseaux de transport dans la vie sociale et économique de leurs régions respectives.

Partenariats

3.77 Le principal partenaire du RTC est la Ville de Québec. Le RTC doit entretenir des relations étroites à plusieurs niveaux et en continu avec les différents services pertinents de la Ville de Québec. Chaque membre du comité de direction du RTC a une responsabilité d'entretenir des relations avec son ou ses vis-à-vis à la Ville de Québec; que ce soit au niveau de la direction générale, des communications, de la planification, de l'aménagement du territoire, des services de police, etc.

3.78 Un autre partenaire clé est le ministère des Transports du Québec qui procure une portion importante des subventions du RTC.



*Des programmes
d'abonnement
favorisant la
fidélisation de la
clientèle*

3.79 Le RTC a développé un certain nombre de programmes, particulièrement des programmes d'abonnement qui visent à fidéliser la clientèle. Ces programmes se font avec les employeurs et avec les Cégeps et l'Université Laval. L'entreprise a obtenu d'excellents résultats au cours des années avec ces programmes. Un exemple de partenariat consiste à ce qu'un employeur consente à prélever sur la paye de ses employés et ses employées les sommes relatives à des titres de transport pour faciliter le traitement, ce qui a aussi pour effet de fidéliser ces clients. En date d'avril 2009, environ 6000 employés et employées d'entreprises bénéficiaient de ce service.

3.80 Le RTC a développé des programmes de commandite. L'exemple le plus probant est la commandite de 350 000 \$ de l'Industrielle-Alliance en 2008 pour la navette du littoral. Le RTC a signé une nouvelle commandite pour les années 2009-2010-2011 avec Desjardins pour la navette du littoral.

3.81 Le RTC obtient également des commandites d'organismes au financement d'abribus tempérés. Le RTC n'a pas identifié d'autres avenues de commandite à mettre en place à court terme et n'a pas de cible spécifique à ce sujet.

3.82 Finalement, le RTC a pris entente avec deux firmes spécialisées pour la vente d'espaces publicitaires sur les autobus et abribus. Il s'agit d'ententes signées pour des périodes de dix ans à la suite d'appel d'offres publics.



Recommandations

3.83 Je recommande que, lors de l'élaboration du plan d'entreprise 2010-2014 et des futurs plans annuels, le RTC s'assure que le libellé soit suffisamment précis et assorti, autant que possible d'une ou des cibles mesurables. Sinon, déterminer plus précisément les actions et moyens à mettre en œuvre de façon à faciliter la mesure de l'avancement et de l'atteinte des résultats.

3.84 Je recommande de compléter le tableau de bord du RTC de manière à avoir un ensemble complet, équilibré et intégré d'indicateurs (indicateurs de performance, de qualité, de satisfaction des clients, etc.) présentés et regroupés sous un format cohérent et produit mensuellement.

Degré de satisfaction

Objectif de vérification

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

Critères de vérification

3.86 Voici les critères de vérification retenus :

- Des moyens permettent de mesurer la satisfaction de la clientèle.
- Un processus systématique permet d'enregistrer et d'assurer un suivi des plaintes, le cas échéant.

3.87 Le RTC dispose d'un ensemble de mécanismes lui permettant de mesurer la satisfaction de la clientèle ainsi que d'enregistrer et d'assurer un suivi des plaintes.



3.88 En premier lieu, la Direction de la planification et du marketing (DPM) compte une équipe dédiée au service à la clientèle qui coordonne le centre d'appel et de l'accueil. Plus spécifiquement, l'équipe de service à la clientèle gère le processus dit « Traitement des interventions – service à la clientèle » qui permet, à un premier niveau, de traiter les interventions des citoyennes et des citoyens. Ces interventions comprennent les plaintes qui font alors l'objet d'une saisie et d'une codification. Elles font l'objet d'un traitement immédiat ou d'un traitement en différé.

3.89 Le processus comporte un ensemble de contrôles de qualité. Les plaintes considérées comme sérieuses font l'objet d'un traitement particulier. À cette fin, l'équipe de service à la clientèle utilise un système de gestion des interventions (AXIANT). Mensuellement, la DPM produit un tableau des plaintes selon six catégories. De plus, le comité de direction reçoit de l'information sur le total mensuel des plaintes ainsi que des explications sur les variations.

Un ensemble de mécanismes pour mesurer la satisfaction de la clientèle et pour assurer le suivi des plaintes

3.90 À un deuxième niveau, le processus assure un suivi d'entreprise consistant à produire un portrait des interventions et, pour les directions concernées, à apporter les correctifs face aux écarts de service relevés par le biais du processus de traitement des plaintes. Dans ce cadre, l'équipe de service à la clientèle est soutenue par une conseillère en qualité de la DSSP qui s'intègre au processus de suivi des recommandations.

3.91 De plus, le RTC compte, depuis 1992, une Protectrice de la clientèle (la Protectrice) dont le mandat consiste à fournir un deuxième recours pour la clientèle insatisfaite du traitement reçu à la suite d'une démarche auprès du RTC, à évaluer les pratiques, entre autres par l'analyse globale des plaintes, ainsi qu'à coordonner les activités du comité clientèle. La Protectrice dispose d'un ensemble de pouvoirs et produit annuellement au conseil d'administration un rapport d'activité pour le RTC et le TAQM-STAC.



3.92 Le comité clientèle, coordonné par la Protectrice, a pour mandat principal d'analyser le traitement des plaintes reçues par le RTC à l'égard de tous les aspects de la qualité du service ainsi que d'assurer, par le biais de la Protectrice, le suivi des recommandations du comité auprès des gestionnaires concernés. Le comité clientèle fait rapport annuellement au conseil d'administration de ses observations et de ses recommandations visant à améliorer la qualité du service. Les membres du comité sont nommés par le conseil d'administration et représentent les différentes catégories d'utilisatrices et d'utilisateurs du transport en commun. La Protectrice est membre d'office et coordonne les activités du comité.

3.93 Par ailleurs, la Protectrice s'assure que toutes les plaintes ont été traitées. À cette fin, elle sélectionne notamment un échantillon de plaintes et fait un suivi a posteriori directement auprès de la clientèle pour s'assurer qu'elle a obtenu réponse à ses questions et un suivi satisfaisant par rapport à ses plaintes.

*Des sondages,
enquêtes et
consultations sur
la satisfaction de
la clientèle*

3.94 Dans le cadre des projets de changements en lien avec la planification stratégique de développement des services, la Direction de la planification et du marketing (DPM) réalise des sondages, enquêtes et consultations, notamment auprès des élues et des élus et des comités de citoyennes et de citoyens, afin de bien valider l'impact sur la satisfaction et anticiper les plaintes potentielles qui, à l'occasion, sont inévitables; bien que le projet soit jugé globalement comme demeurant nécessaire. Cette anticipation permet ensuite de mieux atténuer les insatisfactions lorsqu'elles se présentent, une fois le changement réalisé.

3.95 Finalement, depuis 1993, le RTC obtient semestriellement d'une firme externe spécialisée une étude de suivi des perceptions à l'égard du RTC et du transport en commun sur son territoire ainsi que sur l'appréciation du RTC et de ses services.



3.96 À un niveau plus préventif, le RTC produit périodiquement un feuillet d'information destiné à sa clientèle (« La Voix Réservee »).

3.97 Le volume de plaintes sérieuses est à la baisse depuis quelques années. Par ailleurs, fort de ces mécanismes de mesure du degré de satisfaction de la clientèle, le RTC fait présentement face aux défis suivants :

- maintenir la qualité du service dans un contexte d'augmentation continue de l'achalandage ainsi que lors des périodes de pointe quotidiennes et évènementielles;
- composer avec les problèmes émergents sur le réseau, en matière de sécurité routière et de conduite des autobus, à l'égard du partage de la route avec les automobilistes et les piétons, et des imprévus liés à la circulation et aux travaux sur le réseau;
- les cibles de ponctualité sont de plus en plus élevées et serrées et les attentes de la clientèle également.

Recommandations

3.98 Je recommande au RTC de poursuivre l'application de l'ensemble des mécanismes « qualité » mentionnés ci-avant tout en continuant d'améliorer sa capacité à détecter les problématiques nouvelles émergentes ainsi qu'à réagir et à apporter des correctifs ciblés et en temps opportun.

3.99 Outre la mesure de la qualité telle que mentionnée ci-avant et compte tenu de la progression importante de la qualité du service des dernières années, le RTC en est maintenant rendu à peaufiner certains aspects de la qualité de son service. Je recommande au RTC de maintenir la poursuite de ses objectifs d'amélioration de la fiabilité du service, particulièrement aux heures de pointe, et de la courtoisie du personnel notamment par le biais de son nouveau programme qualité et de l'introduction, comme envisagé, d'un système d'aide à l'exploitation et d'information au voyageur (SAEIV).



Effets secondaires

Objectif de vérification

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

Critères de vérification

3.101 Les effets secondaires positifs et négatifs sont considérés, analysés et sont mesurés avec un degré de précision raisonnable selon les trois perspectives du développement durable :

- volet environnement;
- volet social et culturel;
- volet économique (marché du travail, développement économique, etc.).

Environnement

3.102 En 2003, le RTC a fait réaliser par une firme externe un audit environnemental de son centre d'opération. De cet audit a découlé un plan d'action à long terme qui a été implanté de 2003 à 2009.

3.103 Le volet environnement a par ailleurs été adressé spécifiquement dans le plan d'entreprise 2004-2009 du RTC sous la forme d'une orientation visant à doter le RTC d'une politique environnementale accompagnée d'un plan de travail. De plus, le RTC vise à intégrer la préoccupation environnementale dans tous ses projets.

3.104 Par ailleurs, le rapport annuel du RTC rend compte de ses réalisations en matière de développement économique, social et culturel ainsi qu'au chapitre des actions durables.

***Le volet
environnement,
une
préoccupation du
RTC***



3.105 Le RTC s'est doté, en 2006, d'une « Politique de l'environnement et développement durable ». Tel qu'indiqué à la politique, un comité de gestion de l'environnement a été formé et est demeuré actif jusqu'à 2008. C'est le directeur de la DSSP qui dirige le comité de développement durable interne où sont partagées les bonnes idées en cette matière. D'une rencontre à l'autre, un suivi des actions envisagées est effectué. Une fois l'initiative mise en place, aucun contrôle particulier n'est effectué par la DSSP.

3.106 En vertu de la même politique, le comité doit développer un plan de travail couvrant cinq domaines d'intervention, soit la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie d'énergie, la pollution, la réduction / recyclage / réemploi et valorisation ainsi que l'association et la mobilisation. Dans le cadre de ses travaux, le comité a notamment obtenu, en août 2007, un rapport d'analyse énergétique comportant un ensemble de treize mesures d'efficacité énergétique à implanter en cinq phases de 2009 à 2013. Par ailleurs, diverses mesures de recyclage et de récupération sont appliquées au niveau de la Division de l'entretien. Depuis 2008, le comité de gestion de l'environnement est moins actif.

*Une volonté de
réduire les
émissions de gaz
à effet de serre*

3.107 Le directeur de la DSSP participe à une table de travail avec des représentants du Service de l'environnement de la Ville de Québec visant à améliorer la qualité de l'air et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il participe aussi à la table du développement durable de l'Association du transport urbain du Québec (ATUQ) qui adopte une perspective plus large. Il est d'ailleurs reconnu que le transport en commun est plus avantageux d'un point de vue environnemental que l'automobile. L'augmentation continue de l'achalandage des usagers indique une contribution claire du RTC au chapitre de l'environnement. Dans ce cadre, la DSSP a développé un modèle de calcul des gaz à effet de serre évités afin de répondre aux besoins de la Ville de Québec dans ses objectifs associés au protocole de Kyoto. Ce modèle permet de mettre en relation la consommation d'essence supplémentaire des autobus et la variation de l'achalandage pour une période donnée. Le modèle a ses limites et ne peut être appliqué à toutes les décisions de développement de service du RTC. Des discussions se poursuivent avec l'ATUQ afin de développer un modèle provincial qui ne pourrait être contesté.



3.108 Finalement, le RTC désire relancer les travaux de ce comité et a notamment pour objectif en 2009 d'obtenir la certification « Visez Vert » pour améliorer « l'efficacité environnementale » des immeubles existants.

3.109 Les actions de développement durable sont communiquées aux employées et aux employés via les bulletins d'information internes. Certaines de ces actions sont également présentées dans le rapport annuel.

3.110 Bien que le développement durable soit effectivement une des responsabilités de la DSSP au RTC, aucune ressource n'est allouée à cette fonction que le directeur de la DSSP assume de manière limitée.

Social et culturel

3.111 Sur le plan social et culturel, le RTC s'implique davantage depuis 2002, par le biais de collaboration avec divers organismes sociaux de la région, et participe activement, à l'interne, à des activités de financement, notamment lors des campagnes de Centraide et de la Croix-Rouge. Le réseau de transport en commun soutient également les divers événements culturels de la région.

Économique

3.112 Sur le plan économique, la contribution du transport en commun est évidente du fait de faciliter le déplacement des travailleuses et des travailleurs vers leur lieu de travail, celui de clientes et de clients vers les sites de commerce et culturels, etc.

Recommandations

3.113 Je recommande au RTC d'aller de l'avant avec son projet de relancer les travaux actifs du comité de gestion de l'environnement, de le doter de ressources suffisantes et de rendre compte formellement sur les cinq domaines d'intervention précisés à la politique correspondante.

3.114 Je recommande que le RTC établisse de manière formelle et moyennant une certaine quantification et des hypothèses raisonnables, un bilan organisationnel en matière de développement durable qui serait mis à jour sur une base périodique.



Coûts et productivité

Objectif de vérification

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

Critères de vérification

3.116 Voici les critères de vérification :

- Le coût des produits, services et activités est établi.
- Le prix de revient est utilisé dans la prise de décision.
- Les processus et les façons de faire font l'objet d'analyse et de remise en question périodique afin d'assurer l'efficacité de leurs activités et l'économie dans l'acquisition de ressources.
- Les achats de ressources matérielles permettent de bénéficier pleinement d'escomptes de volume (économie).

Prix de revient

Un système de prix de revient efficace

3.117 Le RTC a développé un système de prix de revient relativement simple et qui se concentre sur deux indicateurs clés typiques au secteur des transports, soit le coût d'exploitation par kilomètre parcouru et le coût par heure de service. Jusqu'à ce jour, ces coûts ont été établis au moyen de chiffriers électroniques. Le nouvel environnement informationnel en cours d'implantation va permettre de produire le coût par kilomètre de manière davantage informatisée.

3.118 Le système de gestion financière du RTC permet d'établir le prix de revient complet global (environ 80 \$ / heure) ainsi que le prix de revient par série de véhicules. Il ne permet pas de l'établir par véhicule. Par ailleurs, le directeur des opérations établit une corrélation directe entre le prix de revient et le taux de fiabilité par autobus. Ce dernier indicateur est fourni par le logiciel DATASTREAM.



3.119 La MDBF (moyenne de bon fonctionnement) correspond au kilométrage / nombre de réparations. Il est établi périodiquement par série d'autobus et, au besoin, pour tout véhicule nécessitant une évaluation de l'efficacité.

Le RTC se compare aux autres sociétés de transport en commun

3.120 De plus, le RTC compare ces indicateurs à ceux des autres sociétés de transport en commun, par le biais de l'ATUQ. En effet, l'ATUQ pilote une étude comparative des résultats des sociétés de transport du Québec. Les données présentement disponibles sont celles de 2007. Les chiffres du RTC sont généralement comparés avec la moyenne des trois autres sociétés « comparables ». La comparaison peut cependant être boiteuse à bien des égards. Parmi les comparables, le RTC est la seule société de transport à desservir une ville-centre, ne profite pas d'une agence métropolitaine de transport pour mener à terme ses projets de développement et son offre de transport ne consiste majoritairement pas à déplacer une population via des autoroutes sur de relativement grandes distances. La comparaison a ainsi ses limites.

Comparaison du coût d'exploitation

| Coût | RTC \$ | Moyenne des sociétés comparables \$ |
|--|-----------|--|
| Coût d'exploitation par heure de service | 100,27 | 103,74 |
| Coût d'exploitation par kilomètre parcouru | 4,74 | 4,66 |
| Coût par passager transporté | 2,71 | 3,23 |

3.121 La différence de coût d'exploitation par kilomètre parcouru est essentiellement due à une vitesse commerciale plus faible au RTC que dans les autres sociétés, qui effectuent beaucoup plus de déplacements sur la moyenne distance / autoroute que le RTC.



Processus et façons de faire

3.122 Tel que mentionné précédemment, maintenant que le RTC a franchi, depuis 2004, des étapes importantes consistant essentiellement à mieux s'organiser, la ligne directrice envisageable pour les prochaines années s'inscrit sous le thème de l'optimisation de sa performance organisationnelle et de ses processus. Un des leviers de cette optimisation est le DO (Développement organisationnel). En 2008, la Direction du support stratégique et des projets (DSSP) a engagé une nouvelle conseillère en DO et a amorcé le processus de DO au niveau tactique et sectoriel. En effet, les processus du RTC sont relativement peu documentés et, en raison du faible taux de roulement du RTC dans le passé, cette carence ne s'est pas trop fait sentir, bien que le RTC soit vulnérable en cas de départs imprévus. La conseillère en DO est maintenant dans sa deuxième année d'activité. Elle accompagne les gestionnaires intermédiaires (chefs de service) selon les demandes exprimées afin de les conseiller dans l'amélioration de la performance organisationnelle et de les soutenir dans la transformation organisationnelle. Ce rôle implique notamment des conseils dans la révision ou l'amélioration des processus, la résolution de problèmes et l'organisation du travail ce qui contribue, il va sans dire, à l'efficacité et à l'efficience organisationnelle.

Économie dans les achats

Le RTC participe au programme des achats regroupés de l'ATUQ

3.123 Le RTC participe au programme des achats regroupés de l'ATUQ. Ce programme permet l'achat regroupé d'autobus, de carburant, de pièces et de pneus. Ce programme permet au RTC de bénéficier d'escomptes à l'achat de biens et fournitures qui représentent un pourcentage significatif de ses dépenses d'exploitation.

3.124 Acquisition d'un système d'aide à l'exploitation et d'information aux voyageurs (SAEIV) :

3.125 Le projet SAEIV est un projet éligible à une subvention du gouvernement du Québec et il doit suivre les délais d'analyse du ministère des Transports du Québec (MTQ). Le RTC a récemment reçu l'accord de principe du MTQ et peut maintenant aller de l'avant dans le dossier.



Recommandation

3.126 Je recommande que le DO (développement organisationnel) fasse l'objet d'une planification à long terme et implique une mise en priorité et un ciblage des interventions dans les zones comportant les plus grandes opportunités d'amélioration.

Capacité d'adaptation

Objectif de vérification

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

Critères de vérification

3.128 Les critères de vérification sont :

- Les tendances et les changements dans l'environnement font l'objet d'une vigie et d'un suivi par la direction.
- Des mécanismes concrets permettent de déceler et d'évaluer les tendances et les changements dans l'environnement.

Une vigie et un suivi des tendances exercés

3.129 Les tendances et les changements dans l'environnement sont pris en compte dans l'élaboration de la stratégie et dans la prise de décision. Les membres de la direction exercent une vigie et un suivi des tendances et des changements dans l'environnement du RTC, chacun dans leur domaine, notamment au moyen du maintien de relations étroites avec les partenaires du RTC, soit la Ville de Québec et le ministère des Transports du Québec. La secrétaire générale et chef des services juridiques effectue une vigie des changements du cadre réglementaire au moyen d'une consultation bi-hebdomadaire au site internet de la « Gazette officielle des Publications du Québec ». Celle-ci maintient également des liens informels avec certains de ses pairs d'autres sociétés de transport en commun du Québec.



3.130 De plus, des représentants du RTC s’impliquent activement à divers niveaux au sein de l’ATUQ. Le directeur général du RTC préside d’ailleurs le comité de gestion de l’ATUQ composé de neuf directeurs généraux de sociétés de transport en commun du Québec. L’ATUQ est membre de l’Union internationale des transports publics (UITP) et de l’Association américaine des transports publics. L’ATUQ exerce un lobby auprès de l’ACTU et réalise notamment une vigie québécoise, canadienne et internationale en matière de transport urbain.

3.131 Un représentant du RTC participe à chaque année au congrès de l’ACTU.

3.132 La Direction de la planification et du marketing (DPM), de par la nature de sa mission, effectue des travaux qui s’apparentent à de la vigie dans le cadre de tout projet de changement, soit la considération des pratiques effectuées dans d’autres pays, des études spécifiques, des recherches sur internet, etc. La DPM dispose d’un centre de documentation et est abonnée à plusieurs revues spécialisées pertinentes. Toutefois, ce centre de documentation demeure fondé sur de la documentation en format papier et n’est pas nécessairement complet. Les membres du personnel de la DPM complètent la documentation requise par le recours à Internet et une conservation des versions électroniques qui n’est pas centralisée.



Recommandation

3.133 Je recommande que la Direction de la planification et du marketing (DPM) se dote d'un processus de gestion de la connaissance et d'un centre de documentation « virtuel » centralisé et accessible à tous sur environnement client-serveur.

Résultats financiers

Objectif de vérification

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

Critères de vérification

3.135 Voici les critères de vérification :

- La vérification des états financiers du RTC au 31 décembre 2008 atteste de la fidélité de ces états selon les principes comptables généralement reconnus au Canada.
- Les systèmes comptables et de contrôle interne sont efficaces.
- Un processus budgétaire est en place.
- Les budgets sont approuvés, font l'objet d'un suivi et de révisions au besoin en cours d'année.

*Aucune lacune
significative
dans les
contrôles
internes*

3.136 Les états financiers annuels du RTC au 31 décembre sont généralement préparés en vue d'être examinés par le comité de vérification vers la mi-mars et d'être approuvés par le CA vers la fin du mois de mars. Le rapport au comité de vérification sur les constatations découlant de la vérification pour l'exercice terminé le 31 décembre 2008, produit par la firme de vérification externe, indique qu'il n'y a eu aucun désaccord avec la direction et que toutes les questions de comptabilité, de vérification et de présentation de l'information financière ont été réglées à la satisfaction du vérificateur externe. De plus, le même rapport mentionne : « Nous n'avons détecté aucune lacune significative des contrôles internes qui devrait être portée à votre attention ».



3.137 Le logiciel comptable VIRTUO est utilisé essentiellement pour ses modules d'état financier, d'achat et de gestion des coûts de projet. La paye est traitée au moyen du logiciel « PaieExpert ».

3.138 Les achats, encadrés par une politique corporative, doivent être approuvés. Le logiciel comptable VIRTUO permet de valider et de certifier la disponibilité des fonds par rapport au budget.

3.139 Tout achat relatif à un projet prévu au PTI et impliquant une subvention, ne peut être initié tant que le responsable des achats n'a pas reçu confirmation de l'approbation de la subvention par l'instance subventionnaire qui est principalement le MTQ. De plus, le MTQ procède à une vérification des coûts réels relatifs aux actifs subventionnés par le biais de ses programmes d'aide.

3.140 Du côté des revenus, les titres de transport qui sont envoyés chez les dépositaires comportent des suites numériques qui font l'objet de suivis et de contrôles de conciliation et de décomptes physiques.

*De nouveaux
risques apportés
par la carte à
puce*

3.141 L'introduction récente de la carte à puce apporte de nouveaux risques pour le RTC et plusieurs autres sociétés de transport du Québec. Une analyse des risques et des contrôles informatiques du système central sera réalisée en 2009 à la demande de l'Agence métropolitaine de transport (AMT) et possiblement au nom, également, des autres partenaires dont le RTC. Le RTC compte présentement sur un ensemble de contrôles, assurés par la Société de transport de Montréal (STM), notamment des contrôles de gestion des accès, de validité des cartes et de protection des renseignements personnels, tels que définis dans le cadre d'une convention de mandat et de service entre le RTC et la STM.

*Un processus
budgétaire bien
encadré*

3.142 Le « Règlement de gestion budgétaire » permet d'encadrer le processus budgétaire. Chacun des postes budgétaires fait l'objet d'un suivi budgétaire décentralisé où chaque dépassement, le cas échéant, est expliqué. Les contrôles intégrés aux systèmes comptables font en sorte qu'on ne peut dépenser plus que le montant budgété. Le processus budgétaire du RTC implique, en escalade, les directeurs et les directrices, le directeur général, le comité de direction, le comité du budget, constitué de trois membres du CA, et le conseil d'administration en assemblée publique. Par la suite, le budget est approuvé par le comité exécutif et le conseil de la Ville de Québec et le conseil d'agglomération de Québec.



3.143 Le rapport financier trimestriel déposé au conseil d'administration comprend un suivi des résultats réels par rapport au budget ainsi que des projections financières pour l'année en cours en tenant compte du réel cumulé. Il constitue le principal outil de suivi budgétaire du RTC.

Recommandation

3.144 Je recommande que le RTC participe, à titre de partenaire, à l'analyse des risques et des contrôles informatiques du système central qui sera réalisée en 2009 à la demande de l'Agence métropolitaine des transports.

Environnement de travail

Objectif de vérification

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

Critères de vérification

3.146 Les critères de vérification retenus sont les suivants :

- Une démarche de planification favorise une gestion proactive de l'effectif.
- Le personnel est évalué périodiquement de façon systématique.
- Des attentes claires sont fixées aux employées et aux employés.
- Des mécanismes en place favorisent le maintien et le développement des connaissances et compétences du personnel.
- Un processus de formation continue établit et assure la réalisation d'un plan de formation global ainsi que par employée et employé.
- Des activités de dotation permettent d'obtenir les ressources humaines en temps opportun, en qualité et en quantité suffisantes.
- Des pratiques relatives à l'avancement du personnel permettent à la direction de prendre des décisions opportunes.



- La direction encourage et connaît le degré d'adhésion du personnel aux politiques du RTC.
- L'engagement et l'initiative sont encouragés.
- Le RTC gère de manière proactive ses relations de travail et fait un suivi des demandes / attentes des employées et des employés.
- Le RTC met en œuvre un processus préventif en matière de santé et de sécurité du travail, y compris des mécanismes permettant de minimiser les phénomènes d'absentéisme et de présentéisme.

3.147 En 2003, la Direction des ressources humaines (DRH) a réalisé un exercice de diagnostic organisationnel de ses activités. Elle a depuis instauré un ensemble d'améliorations en vue de se doter de pratiques modernes et efficaces de gestion des ressources humaines.

Planification

Disponibilité d'un bassin de main-d'œuvre suffisant

3.148 En 2006, la DRH du RTC a réalisé diverses activités de planification à long terme de la main-d'œuvre. Elle a déterminé les profils de compétences recherchés (descriptions de tâches), qui servent notamment en tant qu'outil de recrutement et de sélection. Elle a aussi identifié, parmi les corps d'emploi, les postes critiques, soit ceux qui sont plus difficiles à remplacer en cas de départ. Cet exercice a permis de sensibiliser les gestionnaires à ces postes critiques. Bien qu'aucun mécanisme formel ne soit en place à cet égard, un budget est disponible pour jumeler temporairement des postes clés pour une période précédant le départ. La DRH a ensuite élaboré des statistiques de projection des futurs départs potentiels à la retraite pour la période de 2006 à 2011, par catégorie de personnel et en tenant compte de l'historique de départ à la retraite de 2001 à 2005. Ces projections servent notamment à déterminer la fréquence et l'ampleur des concours de recrutement de main d'œuvre, particulièrement au niveau des chauffeurs. Ceci permet d'être proactif et d'assurer la disponibilité en tout temps d'un bassin de main d'œuvre suffisant pour répondre à la demande, dans un contexte d'augmentation continue de l'achalandage d'usagers du transport en commun.



Un ensemble de politiques encadre la gestion des ressources humaines

3.149 La gestion des ressources humaines au RTC est encadrée par un ensemble de politiques corporatives, notamment la politique salariale et de gestion de la performance, la politique de rémunération et de conditions de travail pour les cadres supérieurs, la politique de dotation en personnel ainsi que diverses politiques touchant l'assiduité, le harcèlement, la santé et sécurité au travail, etc.

3.150 Par ailleurs, une politique est présentement en cours d'élaboration qui permettra de fournir des orientations aux cadres en matière de gestion du personnel. Le RTC a présentement pour défi d'améliorer les compétences de gestion de ses gestionnaires de premier niveau et de ses chefs d'équipe.

3.151 Quatre conventions collectives encadrent les relations de travail du personnel syndiqué; respectivement les chauffeurs, les salariés d'entretien, les inspecteurs et répartiteurs ainsi que le personnel de bureau, technique et professionnel syndiqué.

Gestion de la performance

3.152 Le processus de gestion de la performance du RTC, outre la détermination d'attentes signifiées en début d'année au moyen d'une première rencontre, implique pour les gestionnaires et le personnel professionnel non syndiqué, la tenue d'une rencontre d'étape, généralement à la mi-année. De plus, est tenue une rencontre d'évaluation annuelle en fin d'année en lien avec les attentes signifiées. Le personnel impliqué est soutenu par une documentation et des outils qui facilitent la réalisation des étapes et contribuent à la cohérence des évaluations.

3.153 Chaque chauffeur est encadré et suivi par un superviseur. Annuellement, chaque chauffeur reçoit un Dossier employé chauffeur (DEC) qui consiste essentiellement en un état de situation individualisé comprenant notamment des indicateurs sur l'assiduité, la fiabilité, la conduite et la courtoisie. Le chauffeur peut également comparer ses résultats à la moyenne des chauffeurs. Les superviseurs des chauffeurs ont pour objectif de rencontrer les chauffeurs une fois l'an et de consigner leur rencontre au dossier du chauffeur. Cependant, cet objectif n'était pas encore atteint en date de mai 2009.



Tout le personnel de bureau syndiqué n'est pas évalué annuellement

3.154 Le personnel de bureau syndiqué est censé recevoir une évaluation annuelle, mais cette dernière n'est pas appliquée à tous les employés et les employés, malgré les suivis; le contexte d'embauche massif en 2008 n'ayant pas permis d'atteindre l'objectif fixé. Une formation est en cours de développement pour aider les gestionnaires à mieux comprendre la valeur des évaluations de rendement annuelles.

3.155 Finalement, le personnel mécanicien ne reçoit pas d'évaluation formelle individuelle. Un projet est en développement par le service des relations de travail pour améliorer cette situation en 2010.

Formation

3.156 La DRH compte un service de formation et dotation.

3.157 Depuis 2000, tous les chauffeurs et les employés de l'entretien suivent, à chaque année, au moins une journée de formation développée sur mesure à l'interne selon les besoins et considérant les nouveautés. Tous les aspirants-chauffeurs doivent suivre la formation de l'école de transport de Charlesbourg et, dès leur arrivée, une formation maison de deux semaines portant sur tous les sujets pertinents. Les aspirants-chauffeurs sont de plus jumelés pendant 10 jours avec un chauffeur d'expérience.

3.158 Tous les nouveaux employés de l'entretien reçoivent une formation maison d'une durée de quinze semaines et sont jumelés pendant trente-sept jours avec un mécanicien d'expérience.

3.159 Les membres du personnel cadre et de bureau reçoivent autant que possible une formation adaptée à leurs besoins. Ces besoins sont évalués en début d'année, sans toutefois utiliser des plans de formation individualisés. À partir des résultats des évaluations de rendement annuelles, chaque direction élabore et maintient à jour un plan de formation global pour la direction dans son ensemble, duquel plan sont dérivées les activités de formation interne et/ou externe du personnel.



*À la recherche
d'une meilleure
cohérence dans
la gestion du
personnel*

3.160 Une partie du personnel cadre ne dispose présentement pas d'une formation systématique et cohérente en matière de gestion du personnel. En effet, plusieurs nouveaux gestionnaires ont été embauchés dans les dernières années, venant de milieux très différents. Le RTC veut développer une meilleure cohérence dans la gestion des ressources humaines en outillant mieux tous ses gestionnaires en rapport avec les orientations de gestion, les règles internes, le développement des ressources humaines, etc. Un poste permanent en formation et un poste contractuel ont été créés en 2009 dans l'objectif d'améliorer la formation des gestionnaires du RTC.

Dotation

3.161 La dotation en personnel est encadrée par une politique et implique un processus formel et systématique permettant notamment d'assurer que le RTC dispose, au moment opportun, de tous les chauffeurs requis pour assurer un service complet et fiable. Ce processus a jusqu'à ce jour fait ses preuves et ce, de manière transparente et équitable pour les candidates et les candidats au poste de chauffeur.

3.162 Ce processus implique notamment la tenue de concours périodiques, selon les besoins et le recours à des comités de sélection indépendants qui disposent d'un ensemble d'outils pour les soutenir dans leur tâche. Le RTC vise à maintenir continuellement une « banque » de candidates et de candidats présélectionnés. Chaque concours tenu permet d'augmenter cette banque alors que chaque nouveau chauffeur embauché et formé vient réduire cette banque. Le nombre de chauffeurs requis à chaque année est fonction des heures de service projetées, qui sont établies par l'équipe des services techniques (coordination de l'organisation du service) du RTC, ainsi que des départs parmi les chauffeurs en place. Ces projections permettent d'anticiper les besoins de chauffeurs et de planifier le nombre et le calendrier des concours requis pour maintenir la banque de candidates et de candidats présélectionnés à un niveau suffisant. Ce processus structuré permet ainsi au RTC de disposer d'une quantité de chauffeurs suffisante en temps opportun et à tout moment.

3.163 La dotation du personnel d'entretien implique des entrevues et un système de classification interne. Le nouvel employé et employée est engagée à titre « temporaire » et reçoit de la formation pour une période variant entre quatre et douze semaines.

3.164 La dotation des cadres et du personnel de bureau se fait également au moyen de concours, d'entrevues et de tests psychométriques complets.



Avancement

3.165 En 2008, la DRH a conçu un outil nommé « portfolio » permettant aux employées et aux employés qui le désirent de faire une réflexion sur leur situation actuelle et leurs objectifs futurs au sein du RTC et de faire part de leurs intérêts ou ambitions de carrière et d'accès à un poste de cadre, par exemple. Bien que très peu d'employées et d'employés se soient prévalus à ce jour de cette opportunité, l'outil est depuis peu disponible. Il permet de détecter rapidement les candidates et des candidats intéressés, d'établir les besoins de formation pertinents et d'examiner leur potentiel, notamment la complétion de tests psychométriques permettant de mesurer leurs aptitudes à devenir gestionnaire. Les postes de cadre sont à cet effet ouverts tant à l'interne qu'à l'externe. Ce processus devrait être réactivé en 2009.

Relations de travail

Quatre conventions collectives encadrent les relations de travail du personnel syndiqué

3.166 Sur le plan spécifique des relations de travail, quatre conventions collectives encadrent les relations de travail du personnel syndiqué. Les comités de griefs et les comités de relations de travail sont fonctionnels et actifs. Le RTC a pour objectif d'être proactif et que toute problématique en matière de relations du travail soit réglée, autant que possible, par le gestionnaire de premier niveau concerné. Les relations de travail s'étaient améliorées substantiellement, dans l'ensemble, depuis 2000, bien que les relations de travail se soient détériorées au cours des dernières années dans la Division de l'entretien et ce, malgré les efforts déployés par la direction du RTC. Cette dernière a récemment élaboré un plan visant à rétablir la situation. Ainsi, le RTC a mis beaucoup d'emphasis sur la consolidation de l'équipe des gestionnaires de premier niveau. A cet effet, il a réalisé une démarche de médiation préventive avec le ministère du travail en 2003 et mis en œuvre les recommandations qui relevaient de l'employeur.

3.167 Deux comités ont été instaurés :

- Un comité de production qui se réunit quotidiennement et où sont présents tous les contremaîtres.
- Un comité technique qui se réunit sur une base hebdomadaire et qui passe en revue toutes les difficultés techniques, de fiabilité, d'approvisionnement afin d'améliorer l'efficacité des actes d'entretien préventif et ainsi d'augmenter la fiabilité des véhicules.



3.168 Par ailleurs, le RTC a mis en place des rencontres employés contremaîtres qui permettent d'établir un lien plus étroit entre le premier niveau de gestion et les employées et les employés.

3.169 Le RTC a aussi mis en place une façon de régler les problèmes directement « sur le plancher » pour éviter que les petits différents terminent à des comités paritaires où les personnes concernées directement sont absentes.

3.170 Finalement, le RTC a mis en place des outils de communication formelle et rapide (info du jour) qui permettent de corriger des situations ou d'informer de manière factuelle tout le personnel de la Division de l'entretien.

Santé et sécurité au travail

***Le RTC a
adopté une
politique sur la
santé et la
sécurité au
travail***

3.171 Au chapitre de la santé et sécurité au travail, le RTC a adopté une politique en cette matière. À cet égard, le RTC effectue de l'assignation temporaire afin d'optimiser la réintégration des employées et des employés après un arrêt de travail. Le RTC est présentement à élaborer une politique à l'intention des employées et des employés en situation d'invalidité permanente afin de leur permettre de réintégrer un poste adapté. En mai 2008, le RTC a fait réaliser un audit en santé sécurité du travail qui a notamment donné lieu à un plan d'action sur la sécurité des équipements.

3.172 Les contremaîtres réalisent mensuellement une enquête en matière de santé et sécurité et ce, dans tous les départements, au moyen de listes de contrôles.

3.173 Finalement, à titre préventif, le RTC s'est doté d'un gymnase ainsi que le recours à divers professionnelles et professionnels de la santé. L'ensemble du personnel reçoit annuellement un vaccin anti-grippal.

3.174 Outre ce qui a été mentionné ci-avant, le RTC accorde de l'importance à la conciliation vie personnelle et professionnelle, à l'amélioration du climat de travail et des relations de travail ainsi qu'aux communications internes.



Recommandations

3.175 Je recommande au RTC de poursuivre ses démarches visant à améliorer et stabiliser le climat de travail à la Division de l'entretien.

3.176 Je recommande que la totalité des chauffeurs, des mécaniciens et des membres du personnel de bureau reçoive une évaluation formelle annuelle. De plus, je recommande que les gestionnaires reçoivent une formation visant à leur faire mieux comprendre la valeur des évaluations de rendement annuelles.

3.177 Je recommande au RTC de poursuivre sa démarche visant à améliorer les compétences de gestion des chefs d'équipe et des gestionnaires de premier niveau, notamment par l'adoption d'une politique à cet égard, la tenue de rencontres périodiques entre la direction et l'équipe de gestion ainsi que la formalisation de mécanismes permettant de gérer de manière proactive l'avancement et les plans de carrière des employées et des employés détenant le potentiel de devenir gestionnaires. J'appuie aussi sa présente démarche visant à développer une meilleure cohérence dans la gestion des ressources humaines en outillant mieux tous les gestionnaires du RTC en rapport avec les orientations de gestion, les règles internes, le développement des ressources humaines, etc. Le poste permanent en formation et le poste contractuel créés en 2009 devraient en ce sens contribuer à améliorer la formation des gestionnaires du RTC.

3.178 Je recommande que les mécanismes de planification à long terme de la main d'œuvre soient davantage formalisés et qu'ils soient mis à jour plus régulièrement, par exemple annuellement ou à toutes les deux années.

3.179 Je recommande que le personnel cadre (directrices et directeurs, chefs et contremaîtres) reçoive une formation tant au niveau de leur domaine d'activité qu'en matière de gestion de personnel. En ce sens, nous appuyons l'initiative toute récente du RTC, en partenariat avec six sociétés québécoises de transport en commun, de développer et d'offrir une formation en gestion, par module, avec le recours à l'Université Laval comme institution d'enseignement publique, à l'intention des gestionnaires dits « de premier niveau », soit les contremaîtres, les superviseurs et les coordonnateurs. Cette façon de faire permet d'offrir une formation adaptée tout en minimisant les coûts de formation pour les sociétés participantes.



Protection de l'actif

Objectif de vérification

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

Critères de vérification

3.181 Les critères de vérification sont :

- Des procédures et mécanismes de sécurité physique de la clientèle, des citoyennes et des citoyens, du personnel, des immobilisations et des équipements sont en place.
- Des procédures et mécanismes de sécurité informatique sont en place.
- Des contrôles sont en place pour protéger les renseignements personnels.
- Des contrôles internes financiers et comptables contribuent à assurer que les actifs financiers sont protégés adéquatement contre une perte financière.

Sécurité physique

3.182 Le directeur des opérations est responsable de la sécurité routière et de l'intégrité des bâtiments et des véhicules. À titre préventif, le RTC utilise VIGIL; un système d'aide à l'amélioration de la conduite des autobus pour certains chauffeurs affichant des signaux d'alerte en matière de conduite (infractions, incidents, nombre d'accidents qui s'écartent de la norme), afin de les détecter et de les prendre en charge hâtivement. Il s'agit donc d'une démarche préventive qui a donné à ce jour des résultats concluants.

***Le RTC dispose
d'un plan de
gestion de son
parc de
véhicules***

3.183 La Direction des opérations s'est dotée d'un plan de gestion du parc de véhicules qui lui permet notamment de connaître l'âge moyen des véhicules, ceux qui sont plus âgés et qui doivent être disposés et enfin de prévoir les remplacements et les acquisitions pour les années à venir. La gestion du parc de véhicules se fait par série d'autobus et également par autobus.



3.184 Le RTC s'est doté d'une politique concernant la sécurité routière qui précise les règles et les responsabilités du RTC relativement à la gestion de la sécurité routière. Cette politique reflète la priorité que le RTC accorde à la sécurité de sa clientèle, des citoyennes et des citoyens et de son personnel, et ce, lors de la planification des services, la gestion du parc autobus, la mise en place et la gestion des infrastructures, et la gestion de la livraison quotidienne du service de transport collectif. Outre le respect des règles applicables à l'industrie du transport routier, cette politique favorise la prévention et les pratiques sécuritaires.

3.185 Au niveau des assurances, la franchise en assurance automobile est de 200 000 \$ par véhicule et est basée à la fois sur le coût et l'historique de dommage. Pour ce qui est de l'assurance des biens, la franchise est de 50 000 \$ par sinistre. Pour ce qui est des autobus, le RTC assure la valeur à neuf pour les deux premières années. Par la suite, le RTC est assuré pour une valeur déterminée selon une cédule d'amortissement.

3.186 L'assureur exige qu'une firme externe réalise une visite d'évaluation annuelle relativement aux risques d'incendie, aux risques naturels ainsi qu'aux risques liés à l'équipement et le directeur des services administratifs et trésorier du RTC fait un suivi de l'application des recommandations qui découlent généralement des nouveaux modes d'opération et des nouvelles normes.

***La Direction des
opérations fait
de l'entretien
préventif***

3.187 La Direction des opérations fait de l'entretien préventif, notamment en réalisant des inspections périodiques et en produisant des rapports d'inspection départementaux qui donnent lieu à des correctifs selon des cotes de priorité.



Sécurité informatique

3.188 Un chef de l'informatique de la Direction des services administratifs (DSA) encadre des équipes assurant la coordination du développement informatique et de l'exploitation des technologies de l'information. Une politique de la sécurité des technologies de l'information, approuvée en 2002, énonce les principes directeurs et s'inspire d'un cadre de référence reconnu en cette matière. La politique adresse notamment les actifs informatiques, les accès et modifications, la protection des actifs informationnels, la confidentialité de l'information, l'intégrité et la propriété de l'information. Cette politique est complétée par un ensemble de directives touchant l'utilisation des actifs informatiques du RTC, l'utilisation du courrier électronique et de l'Internet ainsi que l'utilisation des codes d'utilisateur et les mots de passe.

Le Plan directeur informatique comporte un volet de « sécurité informationnelle »

3.189 Le Plan directeur informatique (PDI) 2007-2009 comporte un volet « sécurité informationnelle » visant la mise en place des mécanismes de sécurité requis pour supporter les systèmes d'information selon les besoins du RTC.

3.190 De plus, le cadre de gestion des ressources informationnelles en vigueur couvre notamment la gestion de la sécurité informatique et des privilèges d'accès.

3.191 Le RTC s'appuie sur un ensemble de systèmes informatiques et un réseau de télécommunications liés. Le RTC utilise les services d'un fournisseur qui héberge son site Internet et contribue à sécuriser le site Internet et les courriels du fait de les séparer du réseau interne du RTC et des contrôles réalisés par le fournisseur. De plus, le RTC compte sur un ensemble de contrôles de sécurité informatique, notamment une architecture avec trois « coupe-feu », une séparation des fonctions de développement et d'exploitation, la gestion des applications et des accès par des pilotes de système, copies de sécurité quotidiennes, etc.

3.192 Les risques en matière de sécurité informatique ont augmenté au cours des dernières années en raison du fait que le RTC compte de plus en plus de sites et est de plus en plus ouvert sur l'externe du point de vue des systèmes d'information (site Internet, transactions en ligne, carte à puce, etc.). Par ailleurs, un projet visant à implanter un plan de continuité des affaires est censé débiter au printemps 2009.



Protection des renseignements personnels

Le RTC pourrait optimiser ses contrôles sur la protection des renseignements personnels

3.193 Le RTC est assujéti à la Commission d'accès à l'information en matière de protection des renseignements personnels (PRP) ainsi qu'au cadre réglementaire en cette matière. En conséquence, le RTC réalise quelques contrôles à cet égard. La secrétaire générale et chef des services juridiques veille à sensibiliser le comité de direction à la dimension PRP pour tout dossier soumis pour approbation par exemple, le volet de collecte de renseignements personnels dans le dossier des « cartes à puce ». De plus, la secrétaire générale a récemment développé une formation à l'intention des gestionnaires de premier niveau et portant sur la PRP et ses divers niveaux de sensibilité. Finalement, à titre de responsable de l'accès à l'information, la secrétaire générale donne suite, s'il y a lieu, à toutes les demandes écrites d'information par la clientèle. Bien que le réflexe de protection des renseignements personnels soit perceptible et que la « Politique sur la sécurité des technologies de l'information » comprenne un volet portant sur la confidentialité de l'information (section 6.4), le RTC pourrait optimiser ses contrôles permettant de fournir une assurance raisonnable que les renseignements personnels sont bien protégés et que le RTC gère bien son risque de non-conformité et de réputation en matière de PRP.

Protection des actifs financiers

Le RTC s'est prémuni contre des fluctuations du coût du carburant par l'achat de produits financiers

3.194 Pour se prémunir contre des fluctuations du coût du carburant, le RTC a recours à des « SWAP » pour couvrir une portion de ses achats. Il s'agit d'un produit de couverture qui intervient en superposition au contrat d'approvisionnement. Les premiers contrats ont été transigés à l'automne 2008 dans l'objectif de stabiliser ou réduire le potentiel de fluctuation de la dépense de carburant qui est le poste de dépense le plus volatil du budget du RTC. À ce jour, la part de la consommation couverte par des contrats est de 64 % pour 2009, 60 % pour 2010 et 25 % pour 2011. Les banques agissent comme intermédiaire entre un acheteur et un vendeur et conservent une marge. Ces produits financiers permettent ainsi de fixer précisément la dépense de carburant. Ils ne sont pas utilisés avec l'objectif de réduire le coût du carburant même si c'est ce qui peut en résulter.



3.195 Comme résultat, 60 % de la dépense 2010 est fixée à 0,82 \$/litre, alors que le prix au budget 2009 est de 0,90 \$/litre. Pour 2011, 25 % de la consommation est également couverte à 0,82 \$/litre.

Recommandations

3.196 Je recommande au RTC, à partir de la section 6.4 de sa « Politique de la sécurité des technologies de l'information », de préciser notamment la portée des renseignements personnels, leur sensibilité ainsi que les rôles et responsabilités des intervenants concernés. De plus, il serait opportun de cibler les corps d'emploi qui présentent davantage de risques en matière de PRP (ex. : service à la clientèle, direction des ressources humaines, services administratifs) notamment du fait de la manipulation et de l'accès à de tels renseignements dans le cadre de leurs activités. Une formation ciblée et pondérée en fonction du risque pourrait ensuite être offerte aux employées et aux employés. Toute divulgation de renseignements personnels à l'externe à la suite d'une demande de renseignements (demandes de toutes sources) devrait être approuvée par la secrétaire générale ou par le personnel dûment sensibilisé et formé en cette matière.

3.197 Je recommande au RTC de donner suite à son projet d'instaurer un plan de continuité des affaires.



Communication des résultats

Objectif de vérification

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

Critères de vérification

***Les critères sur
la
communication
des résultats
sont respectés***

3.199 Les critères de vérification sont les suivants :

- Un rapport annuel rend compte efficacement des activités.
- Une reddition de comptes est complétée périodiquement et couvre suffisamment les aspects pertinents liés à l'imputabilité de l'organisme.

3.200 La gouvernance du RTC prévoit dix assemblées publiques du CA prévoyant notamment une période de questions du public. Chaque assemblée publique du CA est précédée, la semaine précédente, d'une séance de travail des membres du CA.

3.201 En plus des rencontres publiques avec le conseil d'administration, le RTC tient des rencontres régulières avec celui-ci au cours desquelles la direction présente l'ensemble de sa planification et où elle fait un suivi régulier de ses projets.

3.202 Le RTC produit un rapport annuel, approuvé par le CA et comprenant notamment un rapport de la direction, une présentation de la structure organisationnelle et les états financiers vérifiés au 31 décembre. Un processus structuré de production du rapport annuel, composé d'une vingtaine d'étapes avec échéances et sous la responsabilité du Service des communications, contribue à assurer la qualité du rapport annuel. Il s'échelonne d'avril à juin de chaque année. Le rapport annuel est déposé lors de l'assemblée annuelle du RTC qui se tient vers la fin de juin.



3.203 Par ailleurs, tout au long de l'année, les résultats sont communiqués par le biais des mécanismes suivants :

- Le directeur général tient une rencontre statutaire avec le président du CA à chaque semaine.
- Le CA est informé des résultats au fur et à mesure de ses rencontres.
- Les résultats sont également communiqués au personnel sur une base mensuelle et, de manière plus complète, deux fois par année par le biais du « Bulletin des résultats » à l'intention des cadres, du personnel et des membres du CA.

3.204 Le CA reçoit quatre fois par année un rapport financier trimestriel comprenant un suivi des résultats réels par rapport au budget ainsi que des projections financières pour l'année en cours en tenant compte du réel cumulé. Un comité de vérification a été récemment formé et est fonctionnel. Sa composition, son mode de fonctionnement et son mandat ont été officiellement approuvés lors de la réunion du conseil d'administration du 27 mai 2009.

3.205 La Protectrice de la clientèle produit annuellement ses rapports d'activité (comité clientèle, Protectrice de la clientèle RTC, Protectrice de la clientèle TAQM-STAC).

3.206 Le RTC obtient un ensemble d'approbations et effectue diverses redditions de compte auprès de la Ville de Québec comme suit :

- Les approbations requises sont prévues aux articles 130 à 135 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*.
- Au-delà des approbations requises, la direction tient des réunions statutaires avec les autorités administratives de la Ville de Québec concernant les projets majeurs et les interrelations en matière d'urbanisme, d'aménagement et de sécurité.
- Le RTC effectue des consultations systématiques dans les arrondissements sur les modifications de parcours.
- Le comité de direction du RTC tient deux rencontres par année avec le comité de direction de la Ville de Québec, portant sur des sujets d'intérêt commun.



- Les tarifs sont adoptés par le conseil d'administration du RTC. Ils sont généralement discutés avec les autorités de la Ville de Québec dans le cadre des échanges sur le budget.
- Le budget et le PTI font l'objet d'une proposition par le RTC et d'une adoption par la Ville de Québec conformément à la *Loi sur les sociétés de transport en commun*. Une partie du PTI spécifie les projets du plan stratégique.
- Tous les virements de crédits de plus de 200 000 \$ doivent être approuvés par la Ville de Québec et le conseil d'agglomération de Québec.
- La direction présente le PTI à l'exécutif de la Ville de Québec. La direction du RTC présente alors à l'ensemble du conseil municipal en comité plénier son projet de PTI et son projet de budget. Elle profite de cette occasion pour faire un bilan des réalisations du RTC.

Commentaires des gestionnaires du RTC, en date du 4 juin 2009

Les gestionnaires du RTC m'ont indiqué qu'ils étaient en accord avec le contenu de mon rapport.



CHAPITRE

4

Droits sur les mutations immobilières

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2008



| | PAGE |
|--|-------------|
| VUE D'ENSEMBLE | 117 |
| OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION | 119 |
| RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION | 119 |
| Intégralité et exactitude du traitement | 119 |
| Délais de la facturation | 120 |

VUE D'ENSEMBLE

4.1 Lorsqu'un citoyen achète un immeuble, un professionnel du droit foncier (généralement un notaire) doit déposer le contrat au Bureau de la publicité des droits pour inscription dans le Registre foncier du Québec (ministère des Ressources naturelles et de la Faune). Le Bureau de la publicité des droits en redirige une copie aux municipalités concernées.

4.2 En vertu de la *Loi concernant les droits sur les mutations immobilières* (L.R.Q., chapitre. D-15.1), les municipalités doivent percevoir un droit sur le transfert de tout immeuble situé sur leur territoire sauf dans certains cas expressément exonéré. La base d'imposition repose sur le plus élevé des montants suivants :

- la contrepartie fournie pour le transfert de l'immeuble;
- la contrepartie stipulée pour le transfert de l'immeuble;
- la valeur marchande de l'immeuble au moment de son transfert.

4.3 Les taux applicables pour établir les droits sur les mutations immobilières sont :

- 0,5 % sur la tranche de la base d'imposition qui n'excède pas 50 000 \$;
- 1 % sur la tranche de la base d'imposition qui excède 50 000 \$ sans dépasser 250 000 \$;
- 1,5 % sur la tranche de la base d'imposition excédant 250 000 \$.

4.4 En 2008, 15 846 actes translatifs (contrats de vente, baux, déclaration de copropriété, etc.), découlant de transactions immobilières ont été transmis au Service de l'évaluation de la Ville de Québec qui en vérifie la teneur. La complexité découlant des aspects légaux consignés dans ces documents est variable et conditionne la durée de leur traitement administratif par la Ville.



4.5 De façon générale, le transfert de tout immeuble exige l'émission de certains documents aux contribuables concernés. Tel qu'exigé par l'article 176 de la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., chapitre F-2-1) un certificat de l'évaluateur est transmis au greffier de la Ville. En vertu de l'article 180 de la même Loi, le Service de l'évaluation fait parvenir un avis de modification à l'ancien et au nouveau propriétaire. Une facture doit également être émise par le Service des finances pour les droits sur les mutations immobilières lorsque cela s'applique.

4.6 Les revenus comptabilisés à titre pour les droits sur les mutations immobilières, dont la hauteur est conditionnée par le nombre et la valeur des transactions, ont connu une augmentation sensible depuis 2006 :

- 2006 : 20 453 296 \$.
- 2007 : 24 271 433 \$.
- 2008 : 25 225 405 \$.



OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

4.7 Ma vérification poursuit deux objectifs principaux. Le premier est de m'assurer du traitement intégral et exact par la Ville de l'information reçue du Bureau de la publicité des droits. Pour ce faire, j'ai vérifié si la bonne information était transposée au système de gestion des évaluations municipales (GEM) de même qu'au système de facturation (TFP).

4.8 Mon deuxième objectif vise à déterminer si la facturation des droits de mutation s'est effectuée à l'intérieur de délais raisonnables compte tenu du traitement administratif nécessaire.

4.9 Ainsi, à partir de la réception des copies de contrats du Bureau de la publicité des droits, j'ai sélectionné sur base aléatoire 60 contrats couvrant tous les mois de l'année 2008 et j'ai constaté l'état de situation de ces derniers au 31 mars 2009. De ces 60 contrats, 42 avaient une incidence financière en ce sens que des droits de mutation devaient être facturés. Pour les 18 autres échantillons, il s'agissait de cas exonérés (transfert entre personnes liées lors d'un décès) ou d'actes translatifs qui n'exigent pas la perception de droit tels qu'une déclaration de copropriété ou un bail commercial.

4.10 Mes travaux couvrent les activités survenues en 2008 et se sont terminés en mai 2009.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Intégralité et exactitude du traitement

4.11 Les informations requises pour la mise à jour des deux systèmes concernés, GEM et TFP, sont saisies par le personnel du Service de l'évaluation et celui du Service des finances. Cette double saisie d'une partie de l'information, rendue nécessaire compte tenu des mécanismes en place, comporte un risque d'erreur et ne contribue guère l'économie des opérations.

4.12 Dans tous les cas échantillonnés, toute l'information pertinente aux contrats à été transposée de façon exacte aux deux systèmes concernés. L'information paraissant sur la facture présentée au contribuable était également exacte.

*Une double
saisie de
l'information, à
la fois non
économique et
comporte un
risque d'erreur*



Délais de facturation

4.13 Afin d'obtenir une analyse circonstanciée des délais de facturation, j'ai regroupé les contrats sous deux grandes catégories selon la complexité relative du traitement administratif. La première catégorie, les cas dits simples, regroupe les transactions entre un acheteur et un vendeur qui traitent à distance selon un prix convenu. Ce type de contrat ne présente pas d'interrogations particulières et le travail administratif consiste essentiellement à inscrire aux systèmes concernés le nom du nouveau propriétaire et l'émission d'une facture.

4.14 Dans la deuxième catégorie, les cas dits complexes, on retrouve les contrats qui exigent des recherches additionnelles de la part du Service de l'évaluation ou qui impliquent une attente pour la conclusion de la transaction. Par exemple, lorsque la description physique au contrat de l'unité acquise diffère de celle détenue par la Ville ou encore lorsque des conditions inhabituelles sont remplies, des recherches deviennent nécessaires et peuvent entraîner un délai de facturation. Une troisième catégorie aurait pu être créée pour les cas qui exigent le morcellement d'une unité d'évaluation. Les délais sont encore plus importants dans ce cas puisque le Service de l'évaluation doit subdiviser le compte et procéder à une réévaluation des valeurs.

4.15 À partir de la date de réception des documents en provenance du Bureau de la publicité des droits, j'ai observé que le délai moyen de facturation pour les 42 échantillons, toute complexité confondue, était de 83,4 jours en 2008. Aucun des 42 échantillons n'exigeait le morcellement de l'unité d'évaluation de telle sorte qu'ils se classent tous dans les deux premières catégories. Le tableau ci-après présente les délais moyens constatés selon la catégorie de contrats échantillonnés.



TABLEAU 1

**Délais de facturation des droits sur les mutations immobilières
Année 2008**

| Catégorie | Nombre de contrats | Délai moyen (en jours) |
|-----------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Contrat simple | 26 | 72,2 |
| Contrat complexe | 16 | 111,4 |
| Tous les contrats examinés | 42 | 83,4 |

4.16 Dans la catégorie des cas simples, le délai de facturation fluctue entre 10 jours et 167 jours de la réception de l'information alors que ce délai varie entre 16 et 309 jours dans la catégorie des contrats complexes. J'ai noté par ailleurs que, dans 22 des 42 cas répertoriés, la facture avait été émise en moyenne 35 jours avant que l'avis de modification ne soit transmis par le Service de l'évaluation au nouveau propriétaire. Il s'agit de cas classés dans la catégorie simple.

Le délai de facturation pourrait être réduit de moitié

4.17 Pour les contrats regroupés sous la catégorie « contrat simple », je considère que le délai requis pour émettre la facture pourrait être réduit de la moitié considérant la nature du travail administratif à exécuter.

4.18 Pour les cas dits complexes, il est plus difficile de compresser les délais au même niveau que les contrats de la catégorie simple puisque des actions administratives doivent généralement être posées ou des technicités doivent être respectées préalablement à la facturation. Il demeure cependant que, là aussi, on devrait réduire le délai de moitié tant pour l'émission des avis de modification que pour la facturation.

4.19 Sur la base d'un taux d'intérêt de quatre pour cent et de la réduction de moitié des délais de facturation, des économies (emprunts) ou gains (placements) de plus de 84 mille dollars pourraient être réalisées annuellement.



4.20 Le Service de l'évaluation, qui a la responsabilité d'examiner les contrats reçus et d'émettre les avis de modification, constate de son côté que les délais de traitement des mutations ont été plus imposants en 2008 qu'au cours des années antérieures. Selon le Service de l'évaluation les efforts investis sur l'implantation du nouveau système GEM (rodage, formation du personnel,...) serait une cause importante des délais de traitement anormalement élevés en 2008.

*L'avis de
changement de
propriétaire et la
facturation sont
expédiés dans
des envois
séparés*

4.21 Par ailleurs, dans l'optique d'un meilleur service aux citoyennes et aux citoyens et aussi d'économie, le Service de l'évaluation et le Service des finances devraient examiner la possibilité de joindre dans un même envoi au contribuable, l'avis de changement de propriétaire qui est une exigence légale et la facturation des droits de mutation.

Recommandations

4.22 Afin de réduire les délais de facturation, je recommande au Service de l'évaluation et au Service des finances:

- d'effectuer une saisie unique de l'information provenant du Bureau de la publicité des droits en attendant le développement d'une interface entre les systèmes qui permettrait d'éliminer cette saisie;
- de fixer annuellement des cibles quant au délai de traitement des informations découlant du transfert de tout immeuble situé sur leur territoire et d'en mesurer l'atteinte;
- d'examiner l'opportunité d'intégrer en une même communication l'avis de modification au rôle foncier et la facture sur les droits de mutations immobilières.



Commentaires du Service de l'évaluation, en date du 9 juin 2009

« La lecture en double des contrats est effectivement encore présente à la Ville de Québec, mais c'est peut-être un moyen de "contrôle de qualité" qui a ses mérites. En 2003, le Service de l'évaluation avait identifié cette situation comme processus méritant une optimisation. Au cours des discussions avec le Service des finances, nous avons réalisé qu'une partie seulement de la lecture était en double, soit celle visant les données nominatives comme les noms de propriétaires et les adresses postales. Au cours des années, nous avons harmonisé nos processus pour que le Service de l'évaluation effectue la première lecture du contrat et modifie les données nominatives qui sont, par la suite, transmises au système TFP du Service des finances. Maintenant, lorsque le personnel du Service des finances débute la lecture d'un contrat, habituellement les données nominatives sont déjà présentes dans le système TFP et leur lecture permet un contrôle des informations, ce qui permet à l'équipe des finances de se concentrer sur l'analyse et la facturation des droits de mutations.

Le Service de l'évaluation a comme cible d'être à 60 jours pour les mutations simples et de diminuer le délai à 45 jours lors de la confection de la facture de taxes annuelles le 15 décembre de chaque année.

L'opportunité de mettre dans la même enveloppe l'avis de modification et la facture sur les droits de mutation a déjà été soumise au Service des finances dans le passé et plusieurs irritants ont été soulevés. Pour la réalisation de cette recommandation, il faut revoir les applications GEM et TFP. »

Commentaires du Service des finances, en date du 10 juin 2009

Recommandation #1 : saisie unique de l'information

« Nous travaillons actuellement sur un projet d'amélioration de ce processus. Nous en sommes à l'analyse fonctionnelle en collaboration avec les gens du Service de l'évaluation. Ce projet consiste à modifier l'interface entre GEM et TFP pour faire en sorte que les informations enregistrées dans GEM créent automatiquement des «événements» de taxation dans TFP. Les factures de droits sur mutations pourraient être émises sans que nous ayons à enregistrer de données dans TFP.



Une seule lecture des contrats de vente d'immeuble pourrait être effectuée par nos agents de facturation qui enregistreraient les données directement dans GEM au lieu de le faire dans TFP. Pour les dossiers dits «simples», i.e. qui ne nécessitent aucune intervention des employés du Service de l'évaluation, le certificat d'évaluation serait émis automatiquement. La mise à jour dans TFP pourrait également être effectuée rapidement (normalement 24 heures). Les «événements de taxation» étant créés automatiquement, nos agents pourraient déclencher la facturation dans un délai très court. Les dossiers dits «complexes» seraient quant à eux récupérés par le Service de l'évaluation pour fins de traitement avant qu'ils ne soient transférés de la même façon dans TFP.

Un investissement évalué à 5000 \$ doit être effectué dans TFP (discuté avec le fournisseur) et l'interface GEM-TFP doit être modifiée par les employés des TIT. Nous avons estimé à trois semaines le temps requis pour réaliser ce travail. Nous ne connaissons pas, pour le moment, la disponibilité de l'équipe des TIT (sera discuté lors de la réunion prévue le jeudi 11 juin). »

Recommandation #2 : fixer des cibles pour le traitement des informations

« Les délais calculés par le vérificateur sont probablement bons pour l'année 2008, mais ils ne reflètent pas la moyenne des dernières années. Actuellement, le Service de l'évaluation enregistre les données avant nous pour la plupart des cas, mais cela n'a pas toujours été ainsi. Par le passé, nous l'avons souvent devancé.

Il faut se rappeler qu'en 2008, nous avons réduit de 3 à 2 le nombre d'employés affectés à temps complet à la facturation des droits sur mutations. Nous avons anticipé pouvoir compenser cette diminution en rendant plus polyvalent tous les membres de l'équipe affectés à la facturation des taxes, des biens et services et des droits sur mutations. Nous n'avons pas été en mesure de réaliser cet objectif à court terme en raison du congé pour maladie de l'un d'entre eux et du long délai pour le remplacer suite à son départ pour la retraite.

Ce poste est demeuré vacant pendant toute l'année 2008. Nous pensons pouvoir corriger le tir en 2009 même si devons subir un autre départ à la retraite et par conséquent l'arrivée de deux agents de facturation sans expérience. »



Recommandation #3 : combiner en un seul envoi l'avis de modification et la facture

« Nous avons discuté de cette possibilité avec Pierre Huot du Service de l'évaluation. Si nous pouvons réaliser le projet mentionné ci-dessus, les données seront enregistrées presque simultanément dans les deux systèmes (GEM et TFP). Nous croyons qu'il serait alors possible de faire imprimer nous-mêmes les avis de modification. Le jumelage des documents pourrait être effectué par nos employés.

En conclusion, nous croyons possible la mise en place de ce changement avant la fin de l'année 2009. Notre principal point d'interrogation demeure la disponibilité du service des TIT pour la modification de l'interface. »



CHAPITRE

5

*Inscription au rôle d'évaluation des nouvelles valeurs
découlant des permis de construction*



| | PAGE |
|---|-------------|
| VUE D'ENSEMBLE | 131 |
| OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION | 132 |
| RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION | 132 |
| Bilan de situation | 132 |
| Perte de revenus | 135 |
| CONCLUSION | 137 |

VUE D'ENSEMBLE

5.1 L'article 177 de la *Loi sur la fiscalité municipale* prévoit que les modifications au rôle d'évaluation foncière prennent effet pour l'exercice financier au cours duquel elles sont faites et pour l'exercice antérieur si le rôle en vigueur contenait la même omission. Dès lors, il est essentiel que la valeur des travaux d'aménagement ou de construction terminés dans une année soit portée au rôle au plus tard dans l'année qui suit leur fin pour ne pas perdre de revenus.

5.2 Il fut souligné dans le *Rapport du Vérificateur général au conseil municipal pour l'année 2003*, une situation qui présentait des risques de perte de taxes ou de perte d'intérêts sur des sommes qui auraient dû être encaissées plus tôt. Il y est également fait mention de délais qui ne rendaient pas un bon service aux contribuables qui sont en attente de l'évaluation de leur propriété et du compte de taxes qui en découle. Il avait alors été recommandé d'instaurer des mécanismes pour connaître l'état des permis et ainsi porter promptement au rôle d'évaluation la valeur des propriétés visées.

5.3 La situation n'avait guère progressé l'année suivante puisque les travaux de suivi amenaient à conclure que les progrès réalisés pour corriger la situation étaient toujours insuffisants selon le *Rapport du vérificateur général au conseil municipal 2004*. Les problèmes de fond demeurant (passerelle laborieuse entre le système de gestion des permis et celui de l'évaluation, avis de fin de travaux non transmis,...), des opérations ponctuelles de mise à jour restaient nécessaires pour contrer les carences constatées.

5.4 Rappelons que la responsabilité de l'émission des permis relatifs aux travaux d'aménagement ou de construction appartient aux arrondissements. Les détails pertinents à chaque permis, notamment la date du début des travaux, la date prévue de fin de même que la nature desdits travaux, sont portés à un système central de gestion des permis (PVQ) administré par la Table de concertation en gestion du territoire. Le rôle de la Table de concertation consiste notamment à harmoniser les pratiques en matière d'interprétation et d'application des règlements d'urbanisme et des normes d'inspection.



5.5 L'indication à l'effet que les travaux sont effectivement terminés doit également être fournie par les différents arrondissements. Cette information est consignée au système PVQ. La date réelle de fin de travaux est alors transmise au système de gestion d'évaluation municipale (GEM) géré par le Service de l'évaluation. Ce dernier peut alors procéder à une évaluation le cas échéant.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

5.6 Mes travaux de vérification visent à s'assurer que le processus en place permet l'inscription au rôle des nouvelles valeurs à la suite d'une construction ou de rénovations majeures, et ce, dans les meilleurs délais.

5.7 Le bilan de la situation a été établi au 31 mars 2009 pour l'année se terminant le 31 décembre 2008. Mes travaux se sont terminés en mai 2009.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Bilan de situation

5.8 Au 1^{er} janvier 2009, le système PVQ indiquait 6 039 permis à l'égard desquels il n'y avait pas d'avis de fin de travaux (permis non fermés) dont 925 émis antérieurement à 2008.



TABLEAU 1

**Nombre de permis non fermés au système PVQ
au 1^{er} janvier 2009**

| Arrondissement | Avant 2005 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Total |
|--------------------------|-------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| La Cité | 7 | 14 | 24 | 145 | 951 | 1 141 |
| Les Rivières | 22 | 7 | 26 | 139 | 806 | 1 000 |
| Sainte-Foy–Sillery | 0 | 2 | 0 | 14 | 240 | 256 |
| Charlesbourg | 14 | 3 | 38 | 89 | 1 147 | 1 291 |
| Beauport | 1 | 23 | 15 | 32 | 306 | 377 |
| Limoilou | 0 | 6 | 23 | 92 | 515 | 636 |
| La Haute-St-Charles | 0 | 1 | 2 | 55 | 614 | 672 |
| Laurentien | 8 | 14 | 24 | 85 | 535 | 666 |
| Permis non fermés | 52 | 70 | 152 | 651 | 5 114 | 6 039 |
| Permis émis | | 9 855 | 10 114 | 10 212 | 10 203 | |



5.9 La valeur de ces mêmes permis totalise 948,9 millions de dollars dont plus de 220 millions de dollars pour les permis émis antérieurement à l'année 2008.

TABLEAU 2

**Valeur des permis au système PVQ (000\$)
au 1^{er} janvier 2009**

| Arrondissement | Avant 2005 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | Total |
|-----------------------|-----------------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|
| La Cité | 54 | 2 057 | 654 | 14 316 | 88 961 | 106 042 |
| Les Rivières | 274 | 12 | 292 | 65 439 | 236 961 | 302 978 |
| Sainte-Foy–Sillery | 0 | 95 | 0 | 26 105 | 83 804 | 110 004 |
| Charlesbourg | 566 | 44 | 6 919 | 74 379 | 122 370 | 204 278 |
| Beauport | 0 | 0 | 9 | 567 | 46 847 | 47 423 |
| Limoilou | 0 | 1 321 | 1 442 | 18 697 | 40 378 | 61 838 |
| La Haute-St-Charles | 0 | 3 | 25 | 2 255 | 64 934 | 67 217 |
| Laurentien | 17 | 1 420 | 315 | 2 753 | 44 641 | 49 146 |
| Total | 911 | 4 952 | 9 656 | 204 511 | 728 896 | 948 926 |



Perte de revenus

5.10 Le fait que 6 039 permis en regard desquels les travaux sont théoriquement en cours (permis non fermés) devraient susciter un questionnement des autorités quant à leur état, et ce, avant que des pertes de taxes ne se concrétisent. S'agit-il de permis pour lesquels il n'y a finalement pas eu de suite? S'agit-il de permis qui ont donné suite à des travaux de la même valeur indiquée au permis et qui ne sont pas terminés? S'agit-il de permis pour lesquels les travaux sont terminés dont la valeur aurait dû être portée au rôle?

5.11 Ces 6 039 permis peuvent se diviser en deux grands blocs qui méritent une analyse particulière selon le risque de perte envisagée.

5.12 Le premier bloc regroupe les permis émis avant le 1^{er} janvier 2008. Ces permis présentent un potentiel de taxes qui seraient perdues irrémédiablement. En effet, la réglementation ne permet pas de facturer en 2009 des taxes qui seraient dues antérieurement au 1^{er} janvier 2008.

Sur la base de la valeur des permis, il existe un potentiel de perte de taxes de 2,8 millions de dollars

5.13 Ainsi, les 925 permis pour lesquels il n'y a pas d'indication quant à leur abandon ou leur terminaison totalisent plus de 220 millions de dollars. Sur la base du montant indiqué lors de la demande de permis et en présumant que ces derniers ont tous donné lieu à des travaux pour la valeur indiquée, on peut établir le bassin de taxes à 2,8 millions de dollars.

5.14 Pour aller au-delà de ces projections générales de pertes potentielles que suscite la situation observée et établir si le risque de perte s'est effectivement concrétisé, j'ai sélectionné 50 permis émis antérieurement au 1^{er} janvier 2008 qui n'étaient pas fermés au 1^{er} janvier 2009. J'ai retenu généralement ceux qui présentaient les montants les plus importants pour chacune des années de leur émission. Cette sélection m'a permis de conclure sur plus de 75% des valeurs accolées aux permis potentiellement problématiques.



5.15 À partir des informations présentes aux systèmes, j'ai cherché dans un premier temps à identifier une date de fin de travaux (prévue ou réelle) ou encore l'émission d'un certificat de l'évaluateur démontrant que les travaux avaient connu leur dénouement. Dans un deuxième temps, j'ai demandé des recherches additionnelles au Service de l'évaluation pour établir la situation réelle des permis pour lesquels on ne pouvait conclure avec l'information détenue.

5.16 Le tableau ci-après montre le nombre de cas sélectionnés en regard du nombre total de permis non fermés, la valeur de ces permis de même que les pertes de revenus qui en découlent.

TABLEAU 3

Examen de cinquante permis non fermés au 1^{er} janvier 2009

| Description | Avant 2005 | 2005 | 2006 | 2007 | Total |
|------------------------------------|------------|-----------|-----------|-------------|-------------|
| Nombre de permis non fermés | 52 | 70 | 152 | 651 | 925 |
| Échantillonnage | | | | | |
| • Nombre de permis | 6 | 6 | 8 | 30 | 50 |
| • Valeur (\$) | 556 000 | 2 838 244 | 2 069 000 | 162 372 350 | 167 835 594 |
| Perte de revenus (\$) | | | | | |
| • Taxes | 0 | 0 | 4 020 | 983 | 5 003 |
| • Intérêts – 60 jours | 126 | 808 | 873 | 10 353 | 12 160 |
| • Intérêts – 180 jours | 65 | 582 | 649 | 5925 | 7221 |



5.17 Cet examen plus pointu de la situation confirme mes craintes à l'égard de pertes de revenus et donne un éclairage sur l'ampleur de ces pertes qui, soi dit en passant sont modestes. Pour les 50 cas sélectionnés, j'ai identifié deux cas où des taxes seraient perdues pour un montant de 5 003 \$.

L'examen de la majorité des permis identifiés comme problématiques révèle une perte de 7 221 \$

5.18 Par ailleurs, sur la base de la date réelle ou prévue de la fin des travaux, je considère qu'un compte de taxes aurait dû être émis plus rapidement dans 30 cas, en prenant en compte un délai administratif de 60 jours pour l'évaluation et l'émission de la facture. J'ai ainsi estimé des pertes d'intérêts s'élevant à 8 231 \$ au 31 décembre 2008. Si un délai administratif de 180 jours était considéré dans le calcul, 24 cas auraient alors rapporté 7 221 \$ en intérêts.

5.19 Le deuxième bloc, quant à lui, rassemble les permis pour lesquels la valeur des travaux pourrait être portée au rôle plus rapidement. Pour les permis émis en 2008 qui n'ont pas fait l'objet d'un avis de fin de travaux, soit 5 114 permis dont la valeur est de 728,9 millions de dollars, la ville s'expose à une perte d'intérêts sur des sommes qui auraient dû être encaissées plus tôt en 2008. En posant l'hypothèse que les demandes de permis produites avant juin 2008 auraient dû raisonnablement faire l'objet d'une facturation au début d'octobre 2008, j'estime à 30,3 mille dollars le potentiel d'intérêts perdus calculés au 31 décembre 2008.

5.20 Pour ces permis, je n'ai malheureusement pas d'informations suffisantes consignées aux différents systèmes pour effectuer un examen plus précis de la situation. Des recherches « sur le terrain » sont nécessaires pour conclure plus précisément sur l'état de situation de chaque cas.

CONCLUSION

5.21 Depuis les observations livrées dans les rapports au conseil municipal 2003 et 2004 du vérificateur général, les mêmes lacunes étaient présentes au moment de ma vérification. Des travaux compensatoires, qui n'ont pas colmatés de façon étanche toutes les brèches, ont été menés par le Service de l'évaluation au cours des dernières années pour contrer ces lacunes et ainsi en minimiser l'impact.



5.22 Ainsi, le transfert de l'information contenue au système central PVQ au nouveau système GEM demeure fort laborieux. Le système central PVQ est toujours mal alimenté par les personnes responsables de la mise à jour de l'information, en plus des problèmes techniques qui le hantent.

La perte de revenus n'est pas démesurée

5.23 Outre la dimension de perte de revenus qui, tout compte fait, n'est pas démesurée, le contribuable demeure trop longtemps en attente de l'évaluation de sa propriété et du compte de taxes qui en découle.

Recommandation

5.24 Afin d'assurer une perception plus efficace des revenus de taxes découlant d'une augmentation de la valeur des propriétés inscrites au rôle d'évaluation et un meilleur service aux citoyennes et aux citoyens, le Service de l'évaluation doit exercer un suivi encore plus rigoureux des permis de construction qui présentent un risque de perte de revenus.



Commentaires du Service de l'évaluation, en date du 10 juin 2009

« Le Service de l'évaluation est conscient que le délai entre la fin des travaux et la mise au rôle est trop long et peut occasionner, dans certains cas, des revenus moindres ou des pertes pour la Ville ainsi que des désagréments pour les contribuables.

Les années 2007 et 2008 ont été marquées par une très forte croissance des valeurs des permis et le déploiement d'un nouveau système d'évaluation GEM.

| <i>Permis émis depuis 2005</i> | |
|--------------------------------|---------------------|
| <i>Année</i> | <i>Valeurs (\$)</i> |
| 2005 | 840 millions |
| 2006 | 763 millions |
| 2007 | 1 070 millions |
| 2008 | 1 016 millions |

L'arrimage entre GEM et le système des permis PVQ s'est avéré plus complexe que prévu et des décisions ont été prises en novembre 2008 sur les permis à traiter en priorité. Effectivement, un certain nombre de petits permis (moins de 25 000 \$) de l'année 2007 n'ont pas été traités puisque généralement ces permis n'ont pas de conséquences sur le rôle d'évaluation.

Je rappelle au vérificateur général que l'ensemble du processus de suivi des permis et de la perception ne relèvent pas du Service de l'évaluation.

Si la Ville a comme objectif de percevoir dans les 180 jours de la fin des travaux les revenus de taxation, il faut améliorer l'ensemble du processus qui inclut le suivi par les arrondissements des fins de travaux et la facturation après l'émission de l'avis de modification.



Suite aux observations transmises au conseil municipal en 2003 et 2004, le Service de l'évaluation a effectivement amélioré sa performance et diminué ses délais entre 2005 et 2007. La performance de 2008 est questionnable, mais elle représente une année de transition et de déploiement d'un nouveau système.

L'objectif de 180 jours est un objectif général, il ne doit pas affecter la mission de l'évaluateur d'avoir des valeurs équitables. Dans l'analyse présentée par le vérificateur, son échantillonnage de 50 dossiers sur 925 a visé les permis les plus importants et qui représentaient plus de 75 % des valeurs des permis (167,8 millions sur 220 millions de dollars).

Il faut rappeler que certains dossiers doivent être traités de façon globale avec d'autres dossiers pour s'assurer d'un travail de qualité. Dans un des 50 cas vérifiés, dont la valeur du permis est de 24 millions de dollars, la mise à jour a été volontairement retardée, jusqu'à ce qu'un second dossier, de même nature, soit prêt à mettre à jour dans l'année 2009. Cette attente permet d'avoir de meilleures informations, renforçant la qualité de la tenue à jour.

C'est aussi le cas dans le traitement de certaines copropriétés où l'évaluateur attend volontairement les ventes des unités avant d'effectuer la mise au rôle. Une tenue à jour trop rapide ne permettrait pas dans ces cas d'avoir une opinion équitable sur la valeur réelle à inscrire de chacune des unités de copropriété. »

PARTIE III



VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ



CHAPITRE

6

Taux global de taxation réel et ventilation des dépenses mixtes



| | PAGE |
|--|-------------|
| TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL | 147 |
| VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES | 148 |

TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL

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

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

6.3 L'article 107.14 de la *Loi sur les cités et villes* stipule que pour une municipalité de plus de 100 000 habitants, il est de la responsabilité du vérificateur général de vérifier le calcul établissant le taux global de taxation réelle.

6.4 J'ai donc effectué la vérification du calcul du taux global de taxation réel qui doit être établi conformément aux dispositions législatives à la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

6.5 Ma vérification m'a permis d'émettre un rapport sans restriction sur la conformité de l'établissement de ce taux global de taxation réelle de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2008.



VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES

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

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

6.8 Tel qu'édicté par la Loi, j'ai effectué la vérification de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le règlement adopté par le conseil d'agglomération *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*.

6.9 Ma vérification m'a permis d'émettre un rapport sans restriction sur la ventilation des dépenses mixtes établie conformément au *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* (R.R.A.V.Q., chapitre P-1) pour l'exercice terminé le 31 décembre 2008.

6.10 Pour améliorer le fonctionnement de l'agglomération de Québec, la Ville de Québec et les municipalités reconstituées de l'agglomération ont signé une entente fixant à 2 525 000 \$ la contribution de ces dernières pour les dépenses mixtes de 2008.

6.11 En vertu de l'entente fixant la contribution annuelle des villes reconstituées aux dépenses mixtes d'agglomération, la vérification de la ventilation des dépenses mixtes d'agglomération s'avère non nécessaire et engendre des coûts inutiles. Des modifications à l'article 70 de la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* doivent donc être apportées.



Recommandation

6.12 Je recommande à la Ville de Québec d'entreprendre des démarches auprès du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire du Québec afin de faire apporter des modifications à la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations* pour tenir compte de l'entente convenue par les villes constituant l'agglomération en regard des dépenses mixtes et rendant non pertinentes les obligations découlant de l'article 70.



CHAPITRE

7

Conseils de quartier



| | PAGE |
|---|-------------|
| INTRODUCTION | 155 |
| MISE EN CONTEXTE | 157 |
| Amendement à la Charte de la Ville de Québec | 157 |
| Vérification de conformité | 157 |
| CONSTATATIONS | 158 |
| Mission | 158 |
| Dons et commandites | 159 |
| Rédaction | 160 |
| Dépenses | 160 |
| Subventions | 161 |
| De fonctionnement | 161 |
| De projets | 162 |
| TABLEAUX | 164 |
| ANNEXE | 166 |



INTRODUCTION

7.1 La *Charte de la Ville de Québec* (L.R.Q., Chapitre C-11.5), article 35 (la *Charte*), stipule que : « *Le conseil de la ville doit, par règlement, diviser le territoire de la ville en quartiers à l'intérieur desquels peut être constitué un conseil de quartier.* »

7.2 Pour que la population puisse exprimer son point de vue en dehors des périodes électorales, la Ville de Québec s'est donné une politique de consultation publique *Règlement sur la politique de consultation publique*, R.R.V.Q., chapitre P-4. Cette politique prévoit la mise en place de divers mécanismes pour permettre au conseil municipal de consulter les citoyennes et les citoyens avant de prendre des décisions sur des questions qui les touchent de près. Les conseils de quartier sont de ceux-là.

7.3 Dans cette politique, il est entre autres stipulé (article 5.1.1) : « *en plus de ce rôle (de consultation des citoyens et citoyennes), le conseil de quartier... est habilité, dans la mesure des ressources qui lui sont allouées et dans le cadre de la mission et des pouvoirs de la Ville, à prendre des initiatives pour stimuler un développement intégré et viable du quartier.*»

7.4 La constitution et le fonctionnement des conseils de quartier, organismes à but non lucratif, sont définis dans la *Charte* et précisés au *Règlement sur la constitution des conseils de quartier*, R.V.Q. 213 et au *Règlement sur le fonctionnement des conseils de quartier*, R.R.V.Q., chapitre F-1 (le *Règlement*).

7.5 Les conseils de quartier sont appelés à :

- organiser des séances de consultation publique;
- mobiliser les personnes du quartier de même que les organismes qui y travaillent et à encourager la collaboration entre eux;
- proposer des actions locales;
- élaborer des projets pour améliorer la qualité de vie.

7.6 Le conseil municipal les consulte sur les questions qui ont trait notamment à l'aménagement du territoire, à l'aménagement des propriétés municipales, à la vie communautaire et à la sécurité publique.



Chacun des conseils de quartier est formé de neuf membres bénévoles

7.7 Chacun des conseils de quartier est formé de neuf bénévoles élus tous les deux ans (quatre femmes, quatre hommes et une personne représentant les gens d'affaires). Se greffe à eux la conseillère municipale ou le conseiller municipal rattaché au quartier, ce dernier n'a cependant pas droit de vote.

7.8 L'article 119 du *Règlement* stipule que « *les Règles d'éthique régissant les élues et les élus et les autres administrateurs municipaux de Québec du conseil de la ville, ... s'appliquent aux membres du conseil d'administration du conseil de quartier* ». Ces règles sont présentées en annexe.



MISE EN CONTEXTE

7.9 Conformément à la *Loi sur les cités et villes* et au *Règlement*, « *le vérificateur (général) de la Ville est le vérificateur du conseil de quartier* ».

7.10 Donc, depuis la création des conseils de quartier, le vérificateur de la Ville émet son opinion (Rapport du vérificateur) sur les états financiers annuels de chacun d'eux.

7.11 Pour les exercices financiers antérieurs au 31 décembre 2007, certaines recommandations furent transmises au Service des communications, responsable à l'époque de conseiller les conseils de quartier sur leur fonctionnement et la majorité fut mise en application.

7.12 Pour les exercices financiers terminés les 31 décembre 2007 et 2008, d'autres constatations énumérées ci-après ont été relevées et méritent que des améliorations leur soient apportées.

Amendement à la Charte de la Ville de Québec

7.13 Le 17 juin 2009, l'Assemblée nationale sanctionnait la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (L.R.Q., chapitre 26). L'obligation pour les conseils de quartier de produire annuellement des états financiers vérifiés est maintenant retirée.

Vérification de conformité

7.14 À compter de l'exercice financier se terminant le 31 décembre 2009, et ce, dans le cadre de mon mandat de vérification des comptes et affaires de la Ville et de la vérification de la gestion des fonds et biens publics, je procéderai sur un cycle de trois ans à une vérification de conformité aux règlements et politiques de la Ville de la gestion de tous les conseils de quartier. Mon rapport annuel au conseil municipal fera alors état de cette vérification.



CONSTATATIONS

7.15 Certaines recommandations d'ordre technique ont été émises dans le passé aux responsables des conseils de quartier, c'est-à-dire les conseillers et conseillères en consultation publique du Service des communications, ce service ayant alors la responsabilité de soutenir les conseils de quartier dans la réalisation de leur mandat. Le Service des communications a émis, en 2005 et mis à jour en 2007, un document appelé « *Guide de participation, Mon quartier : j'y vis... j'y vois!* » (GPMQ), qui est disponible à tous les conseils quartier, guide résumant et vulgarisant les différents règlements affectant les conseils de quartier.

7.16 Cependant lors de ma vérification des opérations des conseils de quartier pour les exercices financiers terminés les 31 décembre 2007 et 2008, j'ai constaté que certaines de ces recommandations n'avaient pas encore été apportées. De plus de nouvelles constatations méritent d'être signalées. Celles-ci portent sur les sujets suivants : la mission des conseils de quartier, les procès-verbaux, les dépenses et différentes opérations réalisées par certains conseils de quartier.

Mission

7.17 La mission des conseils de quartier stipule entre autres qu'ils sont habilités « *à prendre des initiatives pour stimuler un développement intégré et viable du quartier* ». Le libellé du volet de cette mission est très large dans le règlement et porte à interprétation.

7.18 Dans le GPMQ, au chapitre 11, le Service des communications a élaboré un peu plus en détail sur le pouvoir d'initiative. Il est stipulé entre autres que :

« ...pouvoir d'initiative sert à stimuler le milieu qui, par la suite, prend en charge l'initiative. Le conseil de quartier ne doit pas devenir un producteur de services récurrents....

Il constitue ... l'étincelle pour démarrer des actions visant le développement viable du quartier et ne vise surtout pas à substituer l'action du conseil de quartier à celle d'autres organismes ou services publics. »



Quelques activités chevauchent des activités qui sont de la responsabilité de services de la Ville

7.19 À l'examen de leurs opérations sur l'ensemble des activités réalisées par les conseils de quartier, je constate que quelques activités chevauchent des activités qui sont de la responsabilité de services de la Ville.

7.20 Par exemple, un des conseils de quartier a mis sur pied en 2007 un « Programme d'accès à la propriété » en négociant des critères d'admissibilité avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), en convenant d'une entente avec une institution financière pour le paiement des subventions et en sollicitant un don auprès d'une institution religieuse, lequel a été reçu en 2007 et n'a pas encore été utilisé.

7.21 Le Service du développement économique de la Ville de Québec est le seul habilité à recommander le paiement de subventions dans le cadre des différents programmes en vigueur sur le territoire de la Ville et relevant de sa responsabilité. Seul ce service possède toutes les ressources compétentes nécessaires, pour assurer un suivi efficace et efficient de tels programmes. Les membres et administrateurs des conseils de quartier sont des bénévoles et n'ont pas le statut d'employés municipaux avec les devoirs, obligations et responsabilités inhérents à ce statut.

Dons et commandites

7.22 Quelques conseils de quartier ont participé indûment à des concours et autres activités sous forme de commandites ou de dons. Il est clairement spécifié au GPMQ, et cela, conformément au contexte légal municipal, que « la subvention de la ville pour les conseils de quartier ne sert pas à financer d'autres organisations du milieu (commandites) ou à faire des dons ».



Recommandation

7.23 Je recommande que la Ville de Québec précise dans ses règlements une mission claire pour les conseils de quartier, balise leur mandat en déterminant le champ d'application de leurs responsabilités et régularise les activités en cours qui ne répondent pas à leur mission.

Rédaction

7.24 Plusieurs conseils de quartier retiennent les services de ressources externes à leur conseil d'administration pour la rédaction des procès-verbaux de leurs réunions. Le tarif est sensiblement le même pour tous les conseils de quartier. Il arrive que cette dépense ne soit pas autorisée au préalable par le conseil de quartier, et très souvent, il n'y a pas de facture soumise par ces ressources externes.

Recommandation

7.25 Je recommande si applicable qu'une résolution annuelle soit adoptée au début d'un mandat d'un conseil d'administration (1^{re} réunion après l'assemblée annuelle) fixant la tarification pour la rédaction des procès-verbaux de chaque réunion. Par la suite, afin d'être payée, chaque ressource dont les services sont retenus pour la rédaction des documents doit présenter une facture par réunion conformément au *Règlement*.

Dépenses

7.26 Les articles 124 et 125 du *Règlement* sont très précis quant aux dépenses :

« Les dépenses et les contrats du conseil de quartier sont décidés par le conseil d'administration. Un dirigeant, un représentant ou un employé du conseil de quartier ne peut ni lier le conseil de quartier par contrat ou autrement ni engager son crédit.

Un paiement doit être appuyé des pièces justificatives appropriées et être autorisé au préalable par le conseil d'administration. »



7.27 La seule dépense autorisée par règlement est prévue dans le *Règlement sur la constitution des conseils de quartier*, section 7, où des critères très précis sont indiqués quant à l'« *allocation pour les frais de garde* ». Dans le GPMQ, il est indiqué à l'article 12.1 que la subvention de fonctionnement versée par la Ville doit être utilisée pour les dépenses suivantes : « *les frais bancaires et d'administration tels que le stationnement, le matériel et les frais pour les ressources administratives (rédaction des comptes rendus), etc.* ».

Le fait que les dépenses soient prévues dans le budget ne constitue pas leur approbation

7.28 Il y a encore quelques dépenses qui sont effectuées sans être approuvées (au préalable) par le conseil d'administration, de même qu'il manque certaines pièces justificatives ou qu'elles ne sont pas appropriées. Même si un budget est adopté, le fait que des dépenses y sont prévues ne constitue pas leur approbation au sens du *Règlement*.

7.29 À mon point de vue, certaines dépenses effectuées, ne cadrent pas dans la mission des conseils de quartier en plus de ne pas être prévues au *Règlement* ni au GPMQ:

- repas des administrateurs de conseils de quartier à des fins sociales;
- activités du temps des fêtes pour des administrateurs;
- commandites et dons par certains conseils de quartier (ces derniers étant spécifiquement défendus au GPMQ).

Subventions

a) de fonctionnement

7.30 La Ville de Québec verse annuellement des subventions de fonctionnement aux conseils de quartier, habituellement de 1 500 \$ chacune.

7.31 Il arrive que certains conseils de quartier accumulent des sommes (avoir net non affecté ou surplus cumulés) pour des montants substantiels considérant « leur chiffre d'affaires ». Le tableau 1 donne les statistiques à cet égard.



7.32 Pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2008, le financement total fourni par la Ville de Québec se chiffre à 60 197 \$ en subventions de fonctionnement et en projets spécifiques. Pour ce même exercice, douze conseils de quartier sur vingt-huit ont des surplus cumulés de plus de 1 500 \$ chacun pour un total de 27 500 \$.

7.33 D'ailleurs, en avril 2009, le directeur général de la Ville de Québec a émis une note aux directeurs d'arrondissement leur demandant de tenir compte des sommes accumulées par ces conseils de quartier : « ... *Si cette somme n'a pas toute été utilisée totalement, je vous suggère de verser, en 2009, seulement la différence pour atteindre le 1 500 \$* ».

b) de projets

Ces fonds ne doivent être utilisés que pour les fins pour lesquelles ils ont été versés

7.34 À la suite de demandes de conseils de quartier, la Ville peut être appelée à verser une subvention pour un projet spécifique. Pour les conseils de quartier, ces fonds ne doivent être utilisés que pour les fins pour lesquelles ils ont été versés. Il arrive que si le coût du projet est inférieur à l'estimation et par conséquent moindre que le montant de la subvention, le solde non utilisé soit conservé par le conseil de quartier et utilisé à d'autres fins.

7.35 Le tableau 2 illustre les activités de financement des projets, leurs coûts et leurs résultats. Bien que la conclusion qui découle de ce tableau soit à l'effet que pour les trois exercices financiers étudiés, la réalisation des projets est déficitaire par rapport à leur financement direct, il y a quand même pour chacun de ces exercices financiers, des conseils de quartier qui ont réalisé des projets dont le coût était inférieur au financement : trois en 2008 pour un excédent de financement de 2 300 \$, deux en 2007 pour 1 900 \$ et deux en 2006 pour un excédent de 1 500 \$. Quant aux autres conseils de quartier, le manque à gagner pour la réalisation de leurs projets fut comblé en majorité par leurs surplus cumulés, à l'exception de deux qui ont eu recours à du financement externe.



7.36 Il est stipulé également à l'article 70.2 de « la Charte » que « *La ville peut réclamer d'un organisme à but non lucratif tout ou partie d'une subvention utilisée à une autre fin que celle pour laquelle elle a été accordée par le conseil de la ville ou un conseil d'arrondissement* ».

Recommandations

7.37 Je recommande que la Ville de Québec adopte une politique, qui doit être prévue dans ses règlements de façon à lui donner un caractère légal, plus précise et complète concernant l'utilisation de la subvention annuelle de fonctionnement par les conseils de quartier, prévoyant entre autres :

- la nature des dépenses pouvant être effectuées;
- la possibilité d'accumuler ou non des surplus;
- l'utilisation des sommes excédentaires versées pour des projets particuliers.

7.38 La Ville doit revoir la pertinence de verser la subvention annuelle de fonctionnement de façon systématique. Dans sa révision, elle doit tenir compte de l'importance des surplus cumulés d'un conseil de quartier constatée lors du dépôt de leurs états financiers annuels. Les conclusions de cette révision devront être intégrées au *Règlement sur le fonctionnement des conseils de quartier*.

7.39 Les conseils de quartier ne peuvent pas utiliser les subventions reliées à un projet spécifique à d'autres fins pour lesquelles ces subventions sont versées. Les montants non utilisés ou en surplus de ces subventions doivent être retournés à la Ville, à moins que cette dernière autorise, par résolution, le conseil à en disposer pour d'autres fins ou qu'elle ait prévu cette situation dans son *Règlement sur le fonctionnement des conseils de quartier*.

Commentaires de la direction du Service des communications, en date du 12 août 2009

« *Des actions ont déjà été réalisées pour corriger certaines lacunes. D'autres actions seront prises au cours des prochains mois pour corriger les irrégularités qui sont mentionnées dans votre rapport. Nous prévoyons notamment réviser la réglementation ainsi que confectionner des outils pour permettre aux conseillers en consultation publique de mieux suivre le fonctionnement des conseils de quartier.* »



TABLEAU 1

Financement par la Ville de Québec

| Exercice financier | Nombre de conseils | fonctionnement (\$) | Subventions projets (\$) | Total (\$) | Surplus cumulés (\$) | Nombre de conseils | Surplus cumulés de plus de 1 500 \$ | |
|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------------|------------|----------------------|--------------------|-------------------------------------|--------------|
| | | | | | | | Total (\$) | Moyenne (\$) |
| 2008 | 28 | 37 500 | 22 697 | 60 197 | 43 202 | 12 | 27 500 | 2 292 |
| 2007 | 28 | 33 500 | 29 640 | 63 140 | 35 332 | 9 | 22 757 | 2 529 |
| 2006 | 23 | 33 500 | 25 393 | 58 893 | 37 689 | 7 | 24 462 | 3 495 |

1. *Source* : États financier annuels vérifiés des conseils de quartier



TABLEAU 2

Projets : financement, coûts et résultats

| Exercice financier | de la Ville (\$) | Subventions d'autres sources *** (\$) | Total (\$) | Coûts des projets (\$) | Résultats nets * (\$) |
|---------------------------|-------------------------|--|-------------------|-------------------------------|------------------------------|
| 2008 | 22 697 | 9 000 | 31 697 | 38 789 | (7 092) |
| 2007 ** | 29 640 | 39 928 | 69 568 | 83 334 | (13 766) |
| 2006 | 25 393 | 5 503 | 30 896 | 35 941 | (5 045) |

* Ces résultats incluent ceux des projets réalisés tant en manque qu'en excédent de financement.

** En 2007, deux conseils de quartier ont réalisé chacun un projet majeur :

1. Soulignement du 10^e anniversaire de fondation d'un conseil de quartier pour une somme d'environ 12 500 \$.
2. Installation d'une œuvre d'art devant une succursale de la Bibliothèque de Québec pour près de 41 000 \$.

*** Ces montants représentent des subventions et autres revenus reliés à la réalisation de projets et provenant d'autres sources que la Ville de Québec.

1. *Source* : États financiers annuels vérifiés des conseils de quartier



ANNEXE

Règles d'éthique régissant les élus et les élus et les autres administrateurs municipaux de Québec

- 1^{re} règle** *Ils doivent éviter de se placer sciemment dans une situation susceptible de mettre en conflit, d'une part, leur intérêt personnel ou celui de leurs proches et, d'autre part, les devoirs de leurs fonctions.*
- 2^e règle** *Ils doivent s'abstenir de solliciter, d'accepter ou de recevoir de quiconque un avantage pour eux ou pour leurs proches en échange d'une prise de position, d'une intervention ou d'un service.*
- 3^e règle** *Ils doivent s'abstenir de détenir, directement ou indirectement, un intérêt dans un contrat avec la Ville ou un organisme municipal.*
- 4^e règle** *Ils doivent s'abstenir d'utiliser pour leur intérêt personnel ou celui de leurs proches des renseignements que leur fonction leur a permis d'obtenir et qui ne sont pas disponibles au public.*
- 5^e règle** *Ils doivent s'abstenir d'utiliser ou de permettre l'utilisation, à des fins autres que celles auxquelles ils sont destinés, des ressources, des biens ou des services de la Ville ou des organismes municipaux ou d'utiliser l'autorité de leur fonction pour leur intérêt personnel ou celui de leurs proches.*
- 6^e règle** *Ils doivent rendre publics les faits ou les situations susceptibles de mettre en conflit leur intérêt personnel ou celui de leurs proches et les devoirs de leurs fonctions.*
- 7^e règle** *Ils doivent respecter les prescriptions législatives et administratives régissant les mécanismes de prise de décision de la Ville et des organismes municipaux.*

PARTIE IV

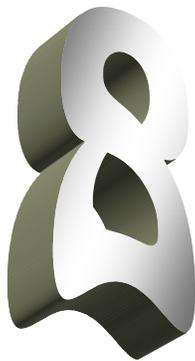


VÉRIFICATION FINANCIÈRE

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2008



CHAPITRE



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



| | PAGE |
|--|-------------|
| INTRODUCTION | 173 |
| ÉTATS FINANCIERS | 173 |
| Ville et organismes | 173 |
| Autres entités | 174 |
| NOUVELLES RÈGLES COMPTABLES MUNICIPALES | 174 |



INTRODUCTION

8.1 La vérification des états financiers, souvent appelée vérification d'attestation financière, permet de fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans les états financiers.

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

ÉTATS FINANCIERS

Ville et organismes

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

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

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



Autres entités

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

- Caisse du Régime de retraite de la Ville de Québec et ses treize filiales en propriété exclusive.

NOUVELLES RÈGLES COMPTABLES MUNICIPALES

8.6 Avant le 1^{er} janvier 2007 les municipalités du Québec devaient comptabiliser leurs opérations selon les pratiques comptables déterminées par le ministère des Affaires municipales et des Régions. Ceci avait comme effet que les municipalités du Québec avaient leurs propres pratiques comptables qui différaient des principes comptables généralement reconnus (PCGR) canadiens.

8.7 Depuis le 1^{er} janvier 2007, toutes les municipalités du Québec sont tenues de se conformer aux PCGR pour le secteur public au Canada. Les résultats financiers des municipalités canadiennes peuvent plus facilement faire l'objet de comparaison.

8.8 De plus, à compter de 2009, les états financiers des municipalités seront présentés de la même manière que les états financiers des gouvernements supérieurs (fédéral et provinciaux), ce qui devrait faciliter pour la citoyenne et le citoyen leur compréhension.

PARTIE V



SUIVI DES RECOMMANDATIONS



CHAPITRE

9

Acquisition des équipements informatiques et sécurité du système d'information

MANDAT

9.1 J'ai procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée auprès du Service des technologies de l'information et des télécommunications (TIT) de la Ville de Québec. Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en juin 2009.

9.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 1 de la partie II du « *Rapport au conseil municipal 2006* », visait à assurer que :

- les processus administratifs entourant l'acquisition d'équipements tels les micro-ordinateurs et les téléphones cellulaires permettaient de répondre positivement aux besoins des utilisateurs, et ce, au meilleur coût;
- des mécanismes étaient mis de l'avant pour prévenir et repérer, le cas échéant, l'utilisation de logiciels qui contreviendrait aux impératifs dictés par la *Loi sur le droit d'auteur* (L.R., 1985, ch. C-42);
- les mécanismes en place, communs à toutes les applications, garantissaient la disponibilité, l'intégrité et la confidentialité des informations sensibles détenues par la municipalité.

9.3 Les différentes recommandations présentées au rapport au conseil municipal n'avaient pas toutes le même degré d'urgence quant à l'action à entreprendre. Les conventions présentées au tableau 1 ont prévalu pour reconnaître le caractère urgent de l'action à prendre en regard des 35 recommandations faites; 12 de ces recommandations avaient un caractère impératif et 16 exigeaient des actions nécessaires dans les meilleurs délais.



Caractère de l'action à prendre en regard des 35 recommandations faites au rapport de 2006

| Caractère | | Description |
|-------------------|-----------|--|
| IMPÉRATIF | 12 | Intervention urgente et prioritaire : <ul style="list-style-type: none"> • Action qui est une prémisses ou préalable à une autre • Activité ou contrôle fondamental • Risques très élevés encourus et pressants |
| NÉCESSAIRE | 16 | Action à réaliser dans les meilleurs délais : <ul style="list-style-type: none"> • Action subséquente à une action impérative • Activité ou contrôle indispensable • Risques élevés encourus |
| MODÉRÉ | 7 | Action à accomplir à court et moyen terme : <ul style="list-style-type: none"> • Action subséquente à d'autres actions recommandées • Mode d'intervention à améliorer • Risques modérés encourus |

CONCLUSION GÉNÉRALE

9.4 Vingt-quatre des trente-cinq recommandations ont été appliquées ou ont connu des progrès satisfaisants. Ainsi, autant pour les accès aux installations physiques que pour les accès au réseau et aux données, des mesures concrètes ont été prises. Également, une réponse positive a été apportée aux recommandations touchant le respect des droits d'auteur, l'entretien des systèmes et de l'acquisition des équipements.

9.5 Par ailleurs, pour onze des recommandations formulées, j'estime que des résultats plus probants auraient dû être obtenus depuis le dépôt du rapport. Plus spécialement les mesures correctives concernant les assises de sécurité et les plans relatifs à la continuité de service restent à concrétiser.

9.6 Sous l'angle de l'urgence de l'action à entreprendre, neuf des douze recommandations dont la réalisation était considérée impérative ont été appliquées ou ont connu des progrès satisfaisants. Par ailleurs, neuf des vingt-huit recommandations considérées impératives ou nécessaires n'ont pas été appliquées ou n'ont pas connus de progrès satisfaisants.

9.7 Le tableau ci-après résume l'évolution de la situation quant aux recommandations formulées tout en soulignant les priorités qui devaient y être accordées.



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Acquisition des équipements | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Formaliser les critères présidant à l'inscription des différents équipements au registre d'inventaire permettant une vue globale et unique du parc d'équipements informatiques; | | X | | |
| <ul style="list-style-type: none"> établir une piste de vérification partant de l'acquisition des équipements répertoriés jusqu'à leur disposition; | | X | | |
| <ul style="list-style-type: none"> instaurer des mécanismes qui assurent la mise à jour de l'inventaire du matériel informatique; | | X | | |
| <ul style="list-style-type: none"> 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 services; | | X | | |
| <ul style="list-style-type: none"> procurer systématiquement une information qui permettrait aux gestionnaires responsables de détecter ou questionner des cas qui s'écartent d'un profil régulier de consommation pour les téléphones cellulaires. | X | | | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | Non appliquée |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Droit d'auteur | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Insister davantage sur l'importance de respecter le droit d'auteur notamment : <ul style="list-style-type: none"> - par une politique plus explicite à cet égard; - par une diffusion plus fréquente et insistante auprès du personnel; - en formalisant l'engagement des employées et employés de la Ville qui utilisent des ressources TIT et qui ont accès à de l'information jugée sensible. | X | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Poursuivre les négociations et les évaluations entreprises pour régulariser la situation relativement au respect des droits d'utilisation des logiciels à la lumière des considérations d'économie et d'efficacité déduites de différents scénarios applicables. | X | | | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Assises de sécurité | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Nommer une personne responsable de la sécurité de l'information afin de faciliter la mise en œuvre et la coordination des mesures de sécurité. | | | X | |
| <ul style="list-style-type: none"> Revoir sa politique d'utilisation des technologies de l'information pour que celle-ci devienne la pièce maîtresse de la sécurité. | | | X | |
| <ul style="list-style-type: none"> Catégoriser l'information numérique eu égard aux 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. | | X | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Constituer un registre des autorités pour bien identifier les propriétaires des systèmes et des données. | | X | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Catégoriser et mettre à jour annuellement les systèmes selon leur intensité critique. | X | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Implanter un processus d'analyse de risques des actifs informationnels. | | | X | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|---|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Assises de sécurité (suite) | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • 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. | | | X | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Élaborer un plan de sécurité à la lumière des risques inhérents, des conséquences éventuelles et des coûts à encourir. | | | X | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Dresser un plan de formation à l'intention des personnes concernées par la sécurité de l'information. | | | X | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Préparer un plan de sensibilisation à la sécurité et à la protection des renseignements personnels destiné au personnel qui traite l'information détenue par la Ville. | | | X | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | |
|---|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | Non appliquée |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Accès aux installations physiques | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Contrôler les accès à ses locaux administratifs considérant la sensibilité des informations traitées par le personnel. | X | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Restreindre au minimum les accès des personnes aux deux salles abritant les serveurs et autres dispositifs techniques et en exercer un suivi. | X | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Pour la salle située à Sainte-Foy, déplacer les équipements utilisés pour l'impression de même que la console de gestion à l'extérieur de la salle d'ordinateurs. | X | | | |
| Accès au réseau et aux données | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Intensifier l'implantation de la configuration IMAGE. | X | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Éliminer les doublons provenant de l'ancien annuaire (Active directory) et finaliser le nettoyage des comptes d'utilisatrices et d'utilisateurs. | X | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Filtrer rigoureusement les demandes de sortie sur le réseau Internet en provenance des employées et employés. | X | | | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Accès au réseau et aux données (suite) | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Activer les journaux d'accès et conserver au minimum une année d'information. | | X | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Activer les journaux relatifs au courriel et évaluer la possibilité de mettre en place un mécanisme d'archivage pour une période minimale d'un an. | | X | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Instaurer un processus bien défini selon ITIL pour traiter les incidents en sécurité et mettre à jour les outils nécessaires en support. | | X | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Revoir le rôle des responsables de services et d'arrondissements, des pilotes de systèmes et des chargées ou chargés de projets afin de favoriser une plus grande efficacité administrative tout en assurant une séparation adéquate des tâches. | X | | | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | Non appliquée |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Continuité de service | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Élaborer et valider les différents scénarios de recouvrement pour chacun des serveurs. | | | X | |
| <ul style="list-style-type: none"> Procéder à des tests de recouvrement sur une base régulière. | | | X | |
| <ul style="list-style-type: none"> Élaborer un plan de relève informatique solidement arrimé à l'identification des systèmes critiques. | | X | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Entreprendre la mise en place d'un plan de continuité des affaires. | | | X | |
| Entretien des systèmes | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Étendre le processus de gestion des changements aux modules financiers de la base de données du PGI Oracle. | X | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Limiter les accès de la firme externe qui entretient la base de données du PGI Oracle et exercer un suivi systématique de ses interventions. | X | | | |



État des recommandations

| | Appiquée | Recommandation | | Non appliquée |
|---|----------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Entretien des systèmes (suite) <ul style="list-style-type: none"> Exiger que la firme externe responsable de l'entretien de la base de données du PGI Oracle se conforme au processus interne de demande de changements pour l'inventaire en direct, la demande de paiement et le bureau d'affaires. | X | | | |
| Direction générale – Assises de sécurité <ul style="list-style-type: none"> La Direction générale doit nommer une ou un 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. | | | | X |

| | | | | | |
|-------------------|----|----|----|----|---|
| Impérative | 12 | 5 | 4 | 2 | 1 |
| Nécessaire | 16 | 6 | 4 | 6 | |
| Modérée | 7 | 3 | 2 | 2 | |
| Total | 35 | 14 | 10 | 10 | 1 |



Acquisition des équipements

9.8 Le rapport soulignait l'absence de consignes écrites quant à la nature des éléments à porter à l'inventaire. Il y était également mentionné que le registre d'inventaire des équipements ne permettait pas d'identifier le nombre exact de micro-ordinateurs dont dispose la Ville de Québec.

9.9 Le projet « Gestion des processus ITIL » devrait permettre de formaliser les critères présidant à l'inscription et la mise à jour des équipements à l'inventaire et d'établir une piste de vérification. L'étude de base relative à ce projet a été réalisée en 2009 et on prévoit implanter les outils pertinents au début de 2010.

9.10 Par ailleurs, la conclusion d'ententes de services des TIT avec les différentes unités administratives repose maintenant sur de nouvelles bases. La mise en place du concept de conseillers d'affaires dont le rôle est d'assumer la gestion des relations d'affaires et la qualité des services entre les clients et le Service des TIT devrait permettre de bien connaître les besoins de chaque unité administrative et d'y répondre le cas échéant.

9.11 Enfin, les activités de surveillance des appels téléphoniques qui étaient fondées essentiellement sur la seule révision d'une personne étrangère aux opérations caractéristiques des unités administratives, font maintenant l'objet d'une analyse des écarts par rapport à un profil régulier.

Droit d'auteur

9.12 Le rapport mettait en évidence que la Ville devait acquérir au moins 2 000 droits d'utilisation autant pour les applications bureautiques que pour les serveurs pour régulariser sa situation. Plusieurs ententes avec les parties concernées ont fait en sorte que les produits utilisés par la Ville sont maintenant couverts par des contrats d'entreprise, régularisant ainsi la situation.



9.13 En ce qui a trait à l'engagement des employées et des employés, le *Règlement établissant les règles de conduite des employés de la Ville de Québec* R.V.Q. 1465 adopté en juillet 2009 prévoit un ensemble des règles relatives à la loyauté, à l'intégrité, au conflit d'intérêts et au favoritisme. Il y est notamment prévu que les employées et les employés doivent respecter les droits d'auteur et prendre toute mesure raisonnable pour assurer la protection d'une information confidentielle. Par ailleurs, ils doivent attester avoir pris connaissance dudit règlement.

Assises de sécurité

9.14 Pour protéger son actif informationnel contre des menaces potentielles provenant autant de l'intérieur que de l'extérieur de l'organisation municipale, la Ville ne tablait pas sur de solides assises en sécurité dont une personne expressément responsable de la sécurité de l'information, une politique complète visant l'utilisation des technologies de l'information assortie d'un plan de sécurité et l'implantation d'un processus d'analyse de risques.

9.15 Différentes démarches pour ces éléments jugés impératifs sont en cours. Leur conclusion est prévue soit à la fin de l'année 2009 ou en 2010. Plusieurs des actions qui restent à concrétiser dont l'élaboration de différents plans (plan de sécurité, plans de formation et de sensibilisation) reposent sur la nomination d'une personne responsable de la sécurité. Il convient par ailleurs de signaler que des améliorations sensibles ont été apportées quant à l'identification des systèmes critiques et la catégorisation de l'information numérique.

Accès aux installations physiques

9.16 Un trop grand nombre de cartes d'accès étaient émises pour accéder aux locaux abritant les serveurs notamment pour le personnel de la gestion des immeubles et celui du Service des TIT. Des mesures concrètes ont été prises afin de restreindre les accès aux seules personnes qui doivent accéder aux installations.



Accès au réseau et aux données

9.17 L'ensemble des recommandations relatives à l'accès au réseau Internet et aux systèmes ont fait l'objet de mesures correctives. Ainsi, les pare-feu qui filtraient bien les demandes d'accès aux systèmes de la Ville provenant de l'externe filtrent maintenant les demandes de sortie provenant du personnel. Un resserrement des contrôles a été instauré, qu'il s'agisse de demandes d'entrée ou de sortie. Des progrès restent à accomplir toutefois quant à la rétention dans des journaux de certaines interventions du personnel, afin d'exercer une surveillance a posteriori.

9.18 L'implantation du projet IMAGE étant maintenant complétée, le Service des TIT n'a plus à composer avec un annuaire (Active directory) qui permettait l'utilisation d'anciens et de nouveaux comptes utilisateurs. Les exigences à l'égard des mots de passe des utilisatrices et des utilisateurs sont maintenant rigoureuses et uniformes.

Continuité de service

9.19 Pour assurer la continuité de service, des plans et procédures doivent être élaborés pour réagir à un bris d'équipement plus ou moins prolongé et pour faire face à un désastre majeur. Ces plans se font toujours attendre, reposant sur la nomination éventuelle d'un responsable de la sécurité.

Entretien des systèmes

9.20 Dans le cas de la base de données ORACLE, une firme externe détenant de larges accès entretenait les modules financiers tels celui de l'inventaire en direct, la demande de paiement et le bureau d'affaires. C'est maintenant le personnel du Service des TIT qui fait cet entretien avec les accès limités qui s'imposent.



CHAPITRE

10

Gestion des revenus de la cour municipale

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2008

MANDAT

10.1 J'ai procédé au suivi de la vérification sur la gestion des revenus de la cour municipale de la Ville de Québec. Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en mai 2009.

10.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 de la partie II du « *Rapport au conseil municipal 2006* », portait plus particulièrement sur l'encadrement des activités liées à la gestion des amendes, le suivi des constats d'infraction, la comptabilisation des revenus, la perception des amendes et la reddition de comptes faite par le greffe de la cour municipale.

CONCLUSION GÉNÉRALE

10.3 Plus de la moitié des douze recommandations formulées à l'époque ont été appliquées ou ont connu un progrès satisfaisant plus particulièrement celles touchant la perception des amendes et le suivi des constats d'infraction sur l'harmonisation des pratiques en regard des infractions en relation avec une licence étrangère.

10.4 Cinq des recommandations paraissant au rapport original restent en plan. Le contrôle de la suite numérique des constats d'infraction demeure problématique, la responsabilité première relevant du service émetteur. Par ailleurs, la solution à plusieurs des lacunes mentionnées, dont l'amélioration de l'information dans les dossiers et l'établissement de la provision pour mauvaises créances, repose sur l'implantation éventuelle d'un nouveau système informatique.

10.5 Le tableau ci-après résume l'évolution de la situation quant aux recommandations faites.



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Suivi des constats d'infraction | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Informer les responsables de l'émission des constats d'infraction 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; | | | | X |
| <ul style="list-style-type: none"> • élaborer une directive pour encadrer l'émission de constats de courtoisie et d'avis de sensibilisation et ainsi donner suite à la résolution du comité exécutif; | X | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • harmoniser ses pratiques en ce qui concerne la fermeture du dossier d'une contrevenante ou d'un contrevenant ayant une licence étrangère relativement à une infraction commise en matière de stationnement; | | X | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • examiner la possibilité de conclure des ententes avec d'autres intervenants, de façon à améliorer la perception des montants dus à l'égard des constats émis concernant des licences étrangères pour des infractions en matière de stationnement; | | X | | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|---|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Suivi des constats d'infraction (suite) | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • améliorer l'information lui permettant de suivre le dossier d'une contrevenante ou d'un contrevenant entre les différentes étapes de son traitement afin de limiter, entre autres, les délais de traitement d'un dossier; | | | | X |
| <ul style="list-style-type: none"> • améliorer la gestion et la documentation du dossier physique d'une contrevenante ou d'un contrevenant. | | | | X |
| Comptabilisation des revenus | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • 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. | | | | X |



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| <p>Perception des demandes</p> <ul style="list-style-type: none"> • S'assurer que les délais accordés pour enregistrer un plaidoyer et pour le paiement des sommes dues avant de transmettre le dossier à la perceptrice ou au perceuteur des amendes sont des pratiques conformes à la réglementation du Québec; • s'assurer qu'un suivi plus rigoureux est effectué lorsqu'il y a des ententes de paiement non respectées; • mieux documenter le dossier de la contrevenante ou du contrevenant lorsque la perceptrice ou le perceuteur des amendes évalue la situation financière lors de travaux compensatoires. | X | | | |
| | X | | | |
| | X | | | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | | |
|---|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|----------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | Non appliquée | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | | |
| Sécurité informatique <ul style="list-style-type: none"> • 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 utilisatrices ou utilisateurs; • informer la Direction générale de la Ville et le comité exécutif de la situation concernant le développement de son système intégré de gestion des dossiers, notamment en ce qui a trait à l'évolution des coûts, les échéances et l'atteinte des objectifs. | X | | | X | |
| Total | 12 | 5 | 2 | 1 | 4 |



Suivi des constats d'infraction

10.6 Plusieurs lacunes avaient été relevées à l'époque concernant le suivi des constats d'infraction. D'abord, les constats d'infraction émis manuellement ne faisaient pas l'objet d'un suivi de la suite numérique par les responsables de l'émission des constats et le Greffe de la cour municipale ne transmettait pas l'information qu'il détenait à l'égard des numéros manquants. Le greffe mentionne à ce sujet que la responsabilité revient aux services émetteurs. Il ajoute qu'il doit connaître les numéros de départ de la suite numérique des livrets remis aux différents détenteurs pour pouvoir produire des listes efficaces aux services concernés.

10.7 Concernant l'encadrement de l'émission des constats de courtoisie ou d'un avis de sensibilisation, le greffe m'informe que ces constats ne sont plus émis.

10.8 Relativement au peu d'attention apportée à la perception des amendes consécutives à une infraction concernant le stationnement par une licence étrangère, le greffe obtient maintenant de l'information permettant de poursuivre les procédures.

10.9 Enfin, le Greffe de la cour municipale ne possède toujours pas d'information structurée lui permettant de connaître la situation d'un dossier entre les différentes étapes de procédures prévues étant en attente du déploiement d'un nouveau système informatique.

Comptabilisation des revenus

10.10 L'établissement de la provision pour mauvaises créances ne reposait pas sur une analyse des créances à recevoir. Elle était plutôt basée sur des méthodes de calcul utilisées avant la fusion des villes en 2002. De plus, ces méthodes différaient à la cour municipale de Sainte-Foy et à celle de Québec. À cet égard, le greffe mentionne que la solution repose sur un nouveau système informatique qui sera éventuellement implanté.



Perception des amendes

10.11 En cas de non-paiement d'un constat, une perceptrice ou un percepteur a la responsabilité de l'exécution du jugement. Toutefois, une directive interne de la direction du Greffe de la cour municipale permettait au personnel répondant aux comptoirs d'accueil de proposer un délai additionnel de paiement dans un dossier de matière pénale, et ce, avant l'intervention du percepteur ou de la perceptrice. Cette entente était verbale.

10.12 Également, le suivi des ententes de paiement méritait d'être resserré. Les ententes de paiement n'étaient pas toujours respectées et il pouvait s'écouler un certain temps avant que d'autres procédures ne soient alors entreprises.

10.13 Enfin, lorsqu'il y avait des travaux compensatoires, la perceptrice ou le percepteur des amendes devait évaluer la situation financière de la contrevenante ou du contrevenant avant d'approuver son admissibilité à de tels travaux. Les dossiers examinés ne contenaient pas toujours la preuve qu'une telle évaluation avait été faite.

10.14 Le greffe m'informe que les délais sont maintenant conformes à la réglementation et qu'une nouvelle procédure, incluant la documentation, est en application depuis septembre 2008.



Sécurité informatique

10.15 Des accès aux systèmes informatiques étaient accordés à des personnes qui n'étaient plus à l'emploi de la Ville ou qui étaient affectées à d'autres fonctions. Considérant que la sécurité est assurée à deux niveaux, soit l'accès au système et l'accès à l'application, les risques sont amoindris. Par ailleurs, le départage des profils d'utilisateur qui permettaient à des personnes d'accomplir des tâches incompatibles, allant de l'inscription d'un constat d'infraction à son encaissement ou la fermeture du dossier, repose sur la mise en place d'un nouveau système informatique.

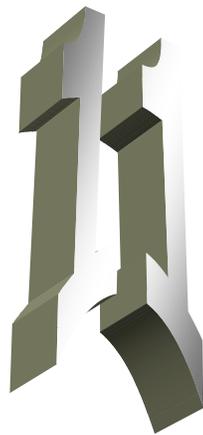
10.16 En décembre 2003, le conseil municipal de la Ville de Québec approuvait la réalisation d'un projet de système intégré de gestion des dossiers de la cour municipale de Québec. Des sommes importantes avaient été imputées au projet en novembre 2006. Toutefois, aucun rapport informant le comité exécutif ou la Direction générale de la Ville de l'évolution de ce projet de développement de système n'avait été produit malgré que le mémoire, à l'appui de la résolution, prévoit le dépôt dudit rapport pour suivre l'évolution du projet.

10.17 Le projet de réalisation à l'interne d'un système intégré de gestion des dossiers de la cour municipale a été abandonné et remplacé par l'acquisition d'un progiciel existant sur le marché. L'analyse fonctionnelle de la solution devant originalement être développée à l'interne a mené à la conclusion suivante à la fin de 2006 : une estimation des efforts de réalisation pouvant atteindre 6 à 8 millions de dollars et un développement sur une période de trois ans. Les coûts encourus depuis 2003 pour arriver à cette conclusion et pour préparer une réponse adéquate aux besoins des utilisateurs ont été de 800 mille dollars.

10.18 Il est prévu que le progiciel « Unicité Cour municipale » sera implanté à la fin de 2010. Ce progiciel est déjà utilisé par plusieurs autres municipalités.



CHAPITRE



Vérification environnementale sur la gestion des sites contaminés

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2008

MANDAT

11.1 J'ai procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée sur la gestion des sites contaminés. Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en mai 2009.

11.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 4 de la partie II du « *Rapport au conseil municipal 2006* », portait sur les activités de la Ville de Québec en matière de sols contaminés, plus précisément sur les actions du Service de l'environnement (Le Service) en ce domaine.

11.3 Cette vérification visait à déterminer si les moyens nécessaires avaient été pris par la Ville pour réhabiliter et revaloriser les terrains contaminés ainsi que pour encourager la décontamination des terrains privés.

CONCLUSION GÉNÉRALE

11.4 La majorité des dix-neuf recommandations soumises au rapport 2006, soit quatorze, a été appliquée. Ainsi, les recommandations touchant les obligations juridiques en matière de sols contaminés de même que la caractérisation et la réhabilitation des terrains contaminés ont toutes été appliquées. Il en a été de la sorte pour celles touchant la gestion des ressources et la reddition de comptes.

11.5 Par contre, pour les deux recommandations concernant la connaissance des secteurs à risque sur l'ensemble du territoire de la Ville, des travaux sont toujours en cours. Leur dénouement devrait être connu en décembre 2009 selon le Service de l'environnement.

11.6 Le tableau ci-après résume l'évolution de la situation quant aux recommandations formulées à l'époque.



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Inventaire des sites contaminés et degré de contamination <ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre la tenue de l'inventaire des terrains municipaux contaminés, non assujettis à la loi, en s'assurant d'obtenir les informations pertinentes des arrondissements; • évaluer la pertinence d'inclure l'étendue de la contamination à l'intérieur des fiches d'inventaire lorsque l'information est disponible; • s'assurer de tenir à jour son inventaire au fur et à mesure que la connaissance des terrains contaminés se raffine; • poursuivre ses efforts afin de rendre disponible la liste publique des terrains contaminés par arrondissement sur le site Internet de la Ville de Québec. | X | | | |
| | | | | X |



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|---|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| <p>Connaissance des secteurs à risque sur l'ensemble du territoire</p> <ul style="list-style-type: none"> • Améliorer sa connaissance des autres secteurs susceptibles d'être contaminés en utilisant les méthodes de recherche historiques ou toute autre méthode jugée appropriée; • dresser une carte des secteurs à risque et la tenir à jour au fur et à mesure des nouvelles informations obtenues. | | | | X |
| <p>Obligations juridiques en matière de sols contaminés</p> <ul style="list-style-type: none"> • S'assurer que les rôles et responsabilités en matière d'enregistrement des terrains contaminés municipaux soient clairement définis au sein d'une procédure écrite, révisée périodiquement selon les attributions de chacun et chacune; • voir à ce que toute nouvelle obligation légale, qu'elle soit municipale, provinciale ou fédérale, soit connues et appliquée selon le cas; | X | | | |
| | X | | | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Obligations juridiques en matière de sols contaminés (suite) | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • élaborer une marche à suivre permettant de mettre à jour les connaissances sur les législations et les réglementations provinciale et fédérale et transmettre ces informations aux personnes concernées; | X | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • s'assurer que la procédure d'émission des permis de construction et de lotissement soit connue de toutes les personnes affectées à cette tâche dans les arrondissements. | X | | | |
| Caractérisation et réhabilitation des terrains municipaux contaminés | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Prendre les moyens jugés valables pour encourager la décontamination des terrains privés, conformément à la planification stratégique; | X | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • désigner une ou un responsable de cette action. | X | | | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Techniques de décontamination <ul style="list-style-type: none"> Formaliser ses critères de décision dans l'utilisation de la grille de gestion de la <i>Politique de protection des sols et de réhabilitation des terrains contaminés</i> et l'adapter à la réalité propre à la Ville de Québec. | | | X | |
| Gestion des ressources consacrées aux sols contaminés <ul style="list-style-type: none"> S'assurer de produire un plan de formation pour ses ressources humaines affectées aux sols contaminés; produire des études comparatives des coûts de décontamination engendrés pour d'autres terrains. | X | | | |
| Reddition de comptes <ul style="list-style-type: none"> Poursuivre ses efforts afin de produire un bilan pour le plan d'action 2004-2005 en environnement ainsi que pour le plan d'affaires 2005-2008; effectuer une reddition de comptes annuelle à la Direction générale. | X | | | |
| | X | | | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | Non appliquée |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| <p>Estimation du passif résultant des risques environnementaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre leur collaboration afin d'établir une méthodologie pour déterminer le passif découlant des risques environnementaux de la Ville de Québec; • dans la mesure du possible, estimer le passif découlant des risques environnementaux dans la note apparaissant à cet égard dans les états financiers annuels de la Ville. | X | | X | |
| Total | 19 | 14 | 2 | 3 |



Inventaire des sites contaminés et degré de contamination

11.7 Au moment de la vérification en 2006, le Service de l'environnement était à mettre sur pied une base de données qui identifierait les terrains contaminés et qui devait renfermer des informations pertinentes notamment l'étendue de la contamination. Le Service nous informe que cette base de données a été mise en production en avril 2008 et que sa mise à jour se fait de façon continue.

11.8 Pour ce qui est de rendre publique la liste des terrains contaminés, des discussions sont en cours avec la responsable de l'accès à l'information et le Service des technologies de l'information et des télécommunications.

Connaissance des secteurs à risque sur l'ensemble du territoire

11.9 Le rapport soulignait que certains secteurs sont plus à risque d'avoir été contaminés compte tenu de leur passé industriel. Des recherches historiques et l'élaboration d'une carte des secteurs à risque étaient recommandées.

11.10 La carte des secteurs à risque est en cours de production et devrait être disponible en décembre 2009.

Obligations juridiques en matière de sols contaminés

11.11 Les rôles et les responsabilités des intervenants n'étaient pas bien définis au moment de la vérification originale et la procédure pour délivrer un permis de construction pour un terrain contaminé n'était pas connue de tous.

11.12 Depuis 2008, une nouvelle procédure a été diffusée et elle définit les responsabilités de chacun. Par ailleurs, le Service communique à son personnel les informations pertinentes à la mise à jour des lois et règlements en matière d'environnement.



Caractérisation et réhabilitation des terrains municipaux contaminés

11.13 L'absence de moyens pour encourager la décontamination de terrains privés de même que celle d'une personne responsable pour les mettre en œuvre ne favoriseraient pas une réponse positive à la planification stratégique de la Ville.

11.14 Les propriétaires privés sont maintenant encouragés à réhabiliter leur propriété contaminée à l'aide du programme gouvernemental ClimatSol. Des dépliants explicatifs ont été produits et une personne responsable a été identifiée.

Techniques de décontamination

11.15 Le rapport mentionnait que le Service devait formaliser ses critères pour déterminer les techniques à privilégier pour la décontamination de ses terrains contaminés et les adapter à la réalité propre à la Ville. Le Service nous informe que des outils préparés par des experts en réhabilitation de sites sont déjà existants et qu'il s'en remet à ceux-ci pour décider du choix des techniques à privilégier.

Gestion des ressources consacrées aux sols contaminés

11.16 En regard de la formation suivie par les employées et les employés, le rapport soulignait le peu d'heures investies considérant les développements qui se produisent dans le secteur des sols contaminés. Par ailleurs, le Service ne procédait pas à des études comparatives des coûts de décontamination.

11.17 Le Service m'informe qu'un plan annuel de formation est produit et intègre les besoins du personnel affecté aux sols contaminés. Également, des coûts moyens sont maintenant établis pour les différents degrés de contamination.



Reddition de comptes et estimation du passif résultant des risques environnementaux

11.18 Le Service a produit son bilan du plan d'affaires 2005-2008. Par ailleurs, le passif environnemental a été établi en date du 14 février 2008. Cependant cette information n'a pas été prise en considération pour la publication du rapport financier du 31 décembre 2008.



CHAPITRE



Gestion du programme triennal d'immobilisations

MANDAT

12.1 J'ai procédé au suivi de la vérification sur la gestion du programme triennal d'immobilisations (PTI). Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en mai 2009.

12.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 5 de la partie II du « *Rapport au conseil municipal 2006* », visait à m'assurer du respect :

- des règles comptables et de saine gestion financière relativement à l'inscription des projets au PTI;
- des coûts et des échéanciers prévus pour certains projets sélectionnés.

CONCLUSION GÉNÉRALE

12.3 Trois de mes des cinq recommandations sont toujours en attente d'être appliquées. Ces recommandations touchent l'évaluation du respect des règles comptables et de saine gestion financière relativement à l'inscription des projets au PTI. Selon l'information obtenue, des politiques seraient déposées incessamment et répondraient aux recommandations formulées.

12.4 La direction a par ailleurs pris les mesures pour favoriser le respect des coûts et des échéanciers prévus au PTI et répond ainsi aux deux autres recommandations faites.

12.5 Le tableau ci-après résume l'évolution de la situation quant aux recommandations formulées à l'époque.



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|---|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| <p>Évaluation du respect des règles comptables et de saine gestion financière relativement à l'inscription des projets au PTI</p> <ul style="list-style-type: none"> • En plus de la politique de capitalisation, se doter d'un cadre devant guider les gestionnaires dans la préparation du PTI. Les orientations données par la Direction générale doivent indiquer, de façon spécifique, la nature des dépenses que doit comporter un programme triennal d'immobilisations, ainsi que le seuil monétaire minimal à partir duquel les projets doivent être présentés. Par ailleurs, les orientations écrites et données doivent mettre l'accent sur le principe que la nature de la dépense doit édicter son mode de financement et non l'inverse; • préciser la nature des dépenses pouvant être considérées comme des immobilisations, en les documentant à l'aide d'exemples précis, afin d'assurer l'uniformité du traitement; | | | X | |
| | | | X | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| <p>Évaluation du respect des règles comptables et de saine gestion financière relativement à l'inscription des projets au PTI (suite)</p> <ul style="list-style-type: none"> mettre en place un contrôle afin de s'assurer du respect des règles et orientations qui seront contenues dans le cadre de la préparation du PTI, et ce, avant sa présentation aux élues et élus pour approbation. | | | X | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | Non appliquée |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| <p>Évaluation du respect des coûts et des échéanciers prévus d'un échantillon de projets inscrits au PTI 2005-2007</p> <ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la capacité à réaliser l'ensemble des projets inscrits dans le PTI en instaurant, par exemple une nouvelle culture de gestion de projets et ainsi augmenter leur rythme de réalisation; • afin d'apprécier la fiabilité des estimations de coûts présentés au PTI, indiquer pour chaque projet le degré d'avancement des travaux et la base sur laquelle les coûts ont été estimés. Cette information permettra également d'apprécier le degré de probabilité de réalisation des projets. | X | | | |
| | X | | | |
| Total | 5 | 2 | 3 | |



Évaluation du respect des règles comptables et de saine gestion financière relativement à l'inscription des projets au PTI

12.6 Au moment de l'intervention de vérification en 2006-2007, il n'existait pas de guide précisant la nature des dépenses que doit comporter le PTI. Un tel guide aurait permis de prévenir l'inscription de dépenses qui s'apparentaient davantage à des dépenses de fonctionnement qu'à des dépenses d'immobilisations (par exemple, l'acquisition de livres dans les bibliothèques, l'entretien courant et la réparation d'immeubles).

12.7 La Direction générale m'informe que deux politiques, soit celle relative aux investissements et celle concernant la gestion de la dette, seront déposées au comité exécutif prochainement. Ces politiques doteraient la Ville d'un cadre de référence pour guider les gestionnaires dans la répartition du PTI.

12.8 Par ailleurs, le Service des finances établit maintenant clairement les références avec le PTI lors de la demande pour régler. De plus, une information améliorée est présentée lors de l'étude du PTI, autant au comité exécutif qu'au conseil de ville, dont le bilan de la réglementation et des emprunts, l'évolution des dépenses liées aux règlements d'emprunt et au financement de même que la liste des règlements adoptés par anticipation.

Évaluation du respect des coûts et des échéanciers prévus d'un échantillon de projets inscrits au PTI 2005-2007

12.9 Sur vingt et un projets examinés lors de la vérification originale, seulement quatre avaient été réalisés dans les délais prévus. Le manque de planification, pour anticiper les délais liés à l'obtention des fonds et pour établir un calendrier réaliste de réalisation des projets, ressortait comme la principale cause de ces retards.

12.10 En outre, le mode de présentation des projets au PTI ne donnait pas suffisamment d'information pour apprécier le degré de probabilité de réalisation des projets et la fiabilité des évaluations de coûts.



12.11 L'approche de gestion par projet est maintenant exigée des services administratifs ayant à faire des demandes pour le PTI. Ainsi, chaque besoin est exprimé dans un projet et ce projet est regroupé, s'il y a lieu, sous un chapeau plus large comme un programme.

12.12 De plus, pour le PTI 2008-2010, les gestionnaires devaient compléter une fiche de projet et identifier le niveau de précision de leurs estimations. Pour ce faire, ils devaient y accoler une cotation variant de 0 à 4. Une cote 0 indique que la planification est en phase de réflexion, une cote 1 indique que les coûts peuvent varier de plus ou moins 50 % alors que la cote 4 correspond à une estimation qui peut varier de plus ou moins 10 %.



CHAPITRE

13

Centre local de développement de Québec

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2008

MANDAT

13.1 J'ai procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée auprès du Centre local de développement de Québec (CLD). Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en mai 2009.

13.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 6 de la partie II du « *Rapport au conseil municipal 2006* », visait l'examen des opérations du CLD sous l'angle de différentes facettes de gestion dont le concept a été établi par la Fondation canadienne de la vérification intégrée. Les facettes ou dimensions retenues sont :

- Orientation de la gestion : mission et priorités établies;
- Pertinence : adéquation entre la mission et les besoins à satisfaire;
- À-propos : qualité des moyens utilisés pour atteindre les objectifs;
- Réalisation escomptée : mesure des résultats atteints;
- Degré de satisfaction : satisfaction de la clientèle;
- Coûts et productivité : services au meilleur coût;
- Capacité d'adaptation : changements et tendances de son environnement;
- Résultats financiers : systèmes d'information et de contrôle financier;
- Environnement de travail : gestion des ressources humaines;
- Protection de l'actif : mesures contre les dangers de perte;
- Communication des résultats : qualité de la reddition de comptes.



CONCLUSION GÉNÉRALE

13.3 La moitié des recommandations ont été appliquées ou ont connu un progrès satisfaisant, plus particulièrement celles à l'égard des moyens utilisés pour atteindre les résultats. Ainsi, le CLD a effectué une mise à jour de ses politiques pour assurer une meilleure cohérence entre elles et il a élaboré une politique de gestion des créances et des comptes provisionnels. La recommandation concernant la satisfaction de la clientèle a été appliquée.

13.4 Trois recommandations n'ont pas connu de progrès satisfaisants et une n'a pas été appliquée parce que des travaux sont toujours en cours pour répartir les ressources consacrées à l'octroi de prêts et des subventions de celles engagées dans le développement économique. La détermination des coûts et de la productivité, la mesure des résultats atteints et la communication des résultats reposent sur cette distinction.

13.5 Le tableau ci-après résume l'évolution de la situation quant aux recommandations faites à l'époque.



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|---|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| À-propos | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Le CLD doit s'assurer de l'application uniforme de ses politiques sur le fonds local d'investissement et sur le fonds de développement des entreprises d'économie sociale. | X | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Les dossiers de prêts et de subventions doivent être montés dans un ordre facilitant le repérage rapide d'informations et comprendre tous les documents pertinents à l'analyse de la demande et à l'octroi du prêt et de la subvention. | | X | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Le suivi des conditions imposées aux emprunteurs et aux bénéficiaires des subventions doit être plus rigoureux et bien documenté. De plus, le CLD doit consacrer davantage d'efforts dans la récupération d'une partie des prêts considérés comme mauvaises créances avant de les radier de ses actifs. | X | | | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| <p>Réalisation escomptée</p> <ul style="list-style-type: none"> Le CLD doit se donner les outils de gestion nécessaires pour distinguer les ressources consacrées à l'octroi de prêts et de subventions et celles engagées dans le développement économique et social. | | | X | |
| <p>Degré de satisfaction</p> <ul style="list-style-type: none"> Le CLD doit suivre de façon systématique les plaintes qui lui sont adressées par sa clientèle. | X | | | |
| <p>Coûts et productivité</p> <ul style="list-style-type: none"> Le CLD doit se donner des outils de gestion qui l'informent du coût unitaire des différents services qu'il rend afin de se donner des objectifs de production. | | | | X |



État des recommandations

| | | Recommandation | | | |
|------------------------------------|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | | Appliquée | Partiellement appliquée | | Non appliquée |
| | | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Environnement de travail | | | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Le CLD doit se doter de politiques et de procédures lui permettant de fixer des attentes à ses employées et employés, d'en évaluer les résultats et déterminer ainsi une formation appropriée à leurs besoins. | | | X | |
| Communication des résultats | | | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Le CLD doit améliorer sa reddition de comptes sur l'utilisation efficiente et efficace de ses fonds consacrés à son administration. | | | X | |
| Total | 8 | 3 | 1 | 3 | 1 |



A-propos

13.6 Relativement à la qualité des moyens que le CLD s'était donnés pour atteindre ses objectifs, le rapport soulignait trois lacunes importantes :

- l'application non uniforme des politiques d'investissement et de soutien, notamment celles sur le fonds local d'investissement et le fonds de développement des entreprises d'économie sociale;
- l'absence de certains documents pertinents à l'analyse de la demande du prêt ou de la subvention;
- un suivi précaire des conditions imposées aux emprunteurs ou aux bénéficiaires des subventions de même que des mauvaises créances.

13.7 Les mesures pour remédier à ces lacunes ont été prises. Les politiques ont été mises à jour pour assurer une meilleure cohérence, les dossiers sont presque tous standardisés et un suivi assidu des dossiers clients est maintenant effectué.

Réalisation escomptée

13.8 Le CLD ne possédait pas les données de gestion nécessaires pour distinguer les ressources consacrées à l'octroi de prêts et de subventions de celles engagées dans les nombreux services rendus dans le domaine du développement économique et social.

13.9 Pour améliorer ses données de gestion, la fiche de compilation du temps du personnel a été modifiée afin de mieux refléter les heures de travail selon les secteurs d'activité. Toutefois, il reste à subdiviser la répartition du temps de travail en fonction du plan local d'action et de concertation pour l'économie et l'emploi (PLACÉE).

Degré de satisfaction

13.10 Malgré l'utilisation de différents moyens pour mesurer la satisfaction de sa clientèle, le CLD ne s'était pas doté d'un processus systématique pour enregistrer et assurer un suivi des plaintes reçues.

13.11 Un code de service à la clientèle ainsi qu'un registre des plaintes ont été élaborés et le processus administratif en place assure maintenant un suivi plus assidu.



Coûts et productivité

13.12 Le CLD détenait peu de données sur le coût unitaire des différents services qu'il rend de telle sorte qu'il pouvait difficilement en suivre la progression.

13.13 La situation a peu évolué. La subdivision du temps de travail, dont les travaux sont en cours, devrait contribuer à l'élaboration éventuelle de mesures de résultats.

Environnement de travail

13.14 L'évaluation du personnel n'était pas effectuée de façon systématique et ne reposait pas sur des attentes significatives.

13.15 Des grilles d'évaluation pour chaque catégorie d'emploi sont en voie de réalisation. Pour les nouveaux employés et employées devant compléter une période de probation, une évaluation est faite au mi-parcours de cette période de même qu'au terme de celle-ci.

Communication des résultats

13.16 La reddition de comptes du CLD sur les coûts administratifs encourus pour rencontrer sa mission n'était que partielle et aurait mérité d'être complétée par des données de gestion appropriées.

13.17 Les travaux en cours relativement à la subdivision de la répartition du temps de travail, en fonction du plan local d'action et de concertation pour l'économie et l'emploi et du plan de service continu, devraient améliorer la reddition de comptes sur les coûts administratifs encourus.



CHAPITRE

14

Gestion des travaux publics

MANDAT

14.1 J'ai procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée sur la gestion des travaux publics. Mes travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en mai 2009.

14.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 7 de la partie II du « *Rapport au conseil municipal 2006* », visait à déterminer si les mécanismes de gestion mis en place par la Ville permettaient la prestation harmonisée, efficace et efficiente des opérations de travaux publics dans les arrondissements.

CONCLUSION GÉNÉRALE

14.3 Toutes les recommandations touchant l'analyse du modèle organisationnel de gestion des travaux publics et l'analyse des initiatives favorisant l'efficacité et l'efficience des processus ont été appliquées.

14.4 Sur les quatre recommandations portant sur l'analyse des initiatives favorisant l'harmonisation des services, une seule des recommandations reste pendante soit l'analyse de la répartition budgétaire entre les activités et les arrondissements.

14.5 Le tableau ci-après résume l'évolution de la situation quant aux recommandations formulées à l'époque.



État des recommandations

| | Recommandation | | | |
|--|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | Non appliquée |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| Analyse du modèle organisationnel de gestion des travaux publics | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Impliquer plus activement le service central dans le suivi des opérations des Travaux publics des arrondissements. Plus spécifiquement, la Division aqueduc, égout et voirie (AEV) doit : <ul style="list-style-type: none"> - prendre connaissance des plans d'affaires des arrondissements et proposer, le cas échéant, des mesures pour assurer l'intégration et la cohérence entre ceux-ci, d'une part, et les orientations de la Ville d'autre part; - se doter de mécanismes continus de suivi de l'application des politiques et règlements adoptés; - jouer un rôle-conseil auprès de la Direction générale en analysant et en commentant les changements entrepris par les arrondissements, particulièrement lorsque ceux-ci ont des impacts budgétaires. | X | | | |
| | X | | | |
| | X | | | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | Non appliquée |
|---|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| <p>Analyse des initiatives favorisant l'harmonisation des services</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place une approche de suivi en continu des changements issus des projets d'harmonisation, et ce, dès leur mise en œuvre; • faire une évaluation systématique des impacts financiers des projets d'harmonisation; • impliquer la Division AEV dans le projet d'amélioration des processus qui touchent la gestion des réseaux d'alimentation; • mettre en priorité et définir avec la collaboration des arrondissements, des orientations claires notamment en ce qui concerne l'impact financier du projet. Les orientations devront notamment préciser si la Ville désire réaliser cet exercice sans augmenter l'enveloppe budgétaire globale des arrondissements ou la diminuer, le cas échéant. | X | | | |
| | | X | | |
| | X | | | |
| | | | X | |



État des recommandations

| | Recommandation | | | |
|---|----------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| | Appliquée | Partiellement appliquée | | Non appliquée |
| | | Progrès satisfaisants | Progrès insatisfaisants | |
| <p>Analyse des initiatives favorisant l'efficacité et l'efficience des processus</p> <ul style="list-style-type: none"> Réaliser une analyse plus détaillée d'optimisation de la flotte de véhicules des travaux publics et 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. | X | | | |
| Total | 8 | 6 | 1 | 1 |



Modèle organisationnel de gestion des travaux publics

14.6 Le constat exprimé à l'époque était à l'effet que le modèle de gestion des services de proximité de la Ville de Québec ne favorisait pas une vision globale et qu'il n'y avait pas d'instance ayant l'autorité de commenter, voire d'autoriser les choix et les orientations des divisionnaires des arrondissements. Ce modèle comportait donc un risque en ce qui concerne l'application des politiques et des normes édictées par la Ville.

14.7 Depuis, plusieurs moyens ont été mis en place par les autorités pour minimiser les risques soulevés dont :

- l'élaboration de programmes et politiques communs;
- la coordination des devis et appels d'offres;
- l'harmonisation de certains règlements;
- l'élaboration du plan d'affaires du Service des travaux publics en consultation avec les arrondissements;
- la révision des processus relatifs au déneigement;
- l'intégration du directeur de la Division aqueduc, égout et voirie (AEV) aux réunions de la table des directeurs des travaux publics des arrondissements;
- la création de la fonction de directeur général adjoint à la coordination des arrondissements;
- la mise en place de mécanismes continus de suivi de l'application des politiques adoptées.

14.8 Par ailleurs, le Service des travaux publics joue maintenant un rôle-conseil auprès de la Direction générale de qui elle reçoit des mandats dont l'objectif est d'analyser et de faire des recommandations en regard des changements ayant des impacts budgétaires.



Initiatives favorisant l'harmonisation des services

14.9 À l'époque, la Division AEV prévoyait faire un suivi des principaux projets d'harmonisation, et ce, un an après leur mise en œuvre. Une telle approche devait favoriser des mesures correctives rapides avec les arrondissements le cas échéant.

14.10 La division fait maintenant le suivi des politiques, règlements, programmes et procédures qu'elle prépare conjointement avec les arrondissements. Au besoin, des ajustements sont apportés. L'impact financier des projets d'harmonisation fait généralement l'objet d'une reddition de comptes.

14.11 Par ailleurs, le rapport soulignait que la Division AEV n'était pas impliquée dans les projets portant sur les bris d'aqueduc bien qu'elle soit responsable de l'élaboration des programmes relatifs à l'entretien des réseaux d'alimentation.

14.12 Le Service des travaux publics est maintenant impliqué dans les processus qui touchent la gestion des eaux d'alimentation, entretenant une collaboration étroite avec la Division AEV, les arrondissements et le Service de l'ingénierie.

14.13 Lors de la fusion de 2002, le processus budgétaire initial a reconduit aux arrondissements les sommes dépensées dans les anciennes villes pour offrir les services de proximité. Cette approche avait eu pour effet de maintenir les niveaux de service tels qu'ils étaient avant la fusion. Depuis ce temps, aucun projet global n'a permis de corriger cette situation, sauf un rapport déposé en 2008 visant à apporter des ajustements à la répartition budgétaire entre les activités, les divisions et les arrondissements. Ce rapport doit toutefois être revu compte tenu de la décision de la Ville de réduire le nombre d'arrondissements de huit à six.



Initiatives favorisant l'efficacité et l'efficience des processus

14.14 Malgré l'absence de données et d'analyse spécifique à cet égard, plusieurs intervenants avaient signalé que certains équipements pourraient être mieux utilisés et que les coûts afférents à la flotte de véhicules des travaux publics n'étaient pas optimisés.

14.15 Pour remédier à la situation, un logiciel permettant le partage des équipements disponibles dans chaque arrondissement a été développé et implanté en octobre 2008. Selon les informations obtenues, 4 483 jours de mise en disponibilité d'équipements depuis cette date, ce qui aurait permis d'éviter 2 151 jours de location.

PARTIE VI



MANDAT SPÉCIAL



CHAPITRE

15

Vérification de l'Entente de développement culturel 2005-2008



| | PAGE |
|---|-------------|
| VUE D'ENSEMBLE | 249 |
| MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION | 251 |
| RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION | 252 |
| Respect général des clauses de l'Entente | 252 |
| Gestion de l'Entente par le comité directeur et le comité de gestion | 254 |
| Mandat et composition des comités | 254 |
| Fonctionnement des comités | 254 |
| Respect des règlements ministériels du gouvernement du Québec | 256 |
| Qualité de l'information de gestion sur l'application de l'Entente | 258 |
| Reddition de comptes des tiers | 261 |
| Respect des clauses de l'Entente portant sur les secteurs suivants | 262 |
| Visibilité de la Ville et du Ministère | 262 |
| Participation financière de la Ville | 264 |
| Aide technique de la Ville | 264 |
| Acquisition de connaissances et mise en valeur du potentiel archéologique | 265 |
| Retrait des pièces de l'entrepôt de la rue Semple | 265 |
| Facturation et acheminement de documents de nature financière | 266 |

VUE D'ENSEMBLE

15.1 Depuis plusieurs années, la Ville de Québec (la Ville) et le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine du Québec (le Ministère) ont établi un partenariat visant la mise en valeur du patrimoine et le développement de la culture. À cet effet, la Ville et le Ministère signent depuis près de trente ans des ententes de collaboration pour le développement culturel dans la Ville. La dernière entente, l'*Entente de développement culturel 2005-2008* (l'Entente), se veut un outil de planification, de gestion, de concertation et de collaboration entre les parties.

15.2 L'Entente fixe les obligations des deux parties et les modalités d'application de ces obligations dans le but de maintenir un cadre permanent d'échanges et d'interventions relié au développement culturel municipal pour les exercices financiers gouvernementaux 2005-2006 à 2007-2008. Elle a notamment pour objectif la mise en œuvre des orientations et des interventions qui y sont décrites.

15.3 Le Ministère et la Ville contribuent financièrement à la réalisation des objectifs et des projets décrits dans l'Entente. Une partie des dépenses prévues est financée par les budgets d'opération du Ministère et de la Ville, alors que l'autre partie fait l'objet d'emprunts à long terme dont le remboursement est assumé par les deux parties. Dans le cadre de l'Entente, le Ministère a donc accordé à la Ville une subvention totale n'excédant pas 10 403 039 \$ répartie sur trois années financières gouvernementales, soit les années 2006 à 2008. De ce montant, 5 100 000 \$ représentent des crédits de l'enveloppe d'immobilisations en service de la dette en vertu du programme « *Soutien aux municipalités pour des projets en patrimoine* » et 5 303 039 \$ représentent des crédits réguliers en vertu des programmes « *Soutien à la concertation régionale et locale* » et « *Soutien aux institutions muséales* ».

15.4 Pour sa part, la Ville s'engage à participer financièrement à la réalisation de l'Entente pour un montant n'excédant pas 10 569 961 \$, dont 7 200 000 \$ en service de dette et 3 369 961 \$ provenant du budget de fonctionnement. Il est à noter qu'en vertu de l'Entente, la participation de la Ville ne peut être moindre que le montant total de la participation du Ministère.



15.5 La gestion de l'Entente a été confiée à deux comités, soit le comité directeur et le comité de gestion, tous deux composés de représentants du Ministère et de représentants de la Ville. Le comité directeur détermine les grandes orientations de l'Entente, alors que le comité de gestion en assure la mise en œuvre et le suivi. L'Entente prévoit que des comités consultatifs peuvent être formés pour jouer un rôle de support auprès du comité de gestion et lors de la réalisation de projets.

15.6 Pour chacune des années financières gouvernementales visées par l'Entente, une programmation est établie. Cette programmation fait état de la nature des dépenses à être financées par les deux parties. Elle présente six axes, lesquels comprennent diverses orientations qui sont scindées en de multiples interventions. Un budget est alloué à chacune des interventions lors de l'établissement de la programmation et il est possible pour le comité de gestion d'effectuer des réaffectations budgétaires à condition de demeurer à l'intérieur des sommes prévues et des grandes orientations déterminées par le comité directeur. Les sommes prévues à l'Entente peuvent être versées à des tiers sous forme de subventions ou utilisées par la Ville pour la réalisation de projets prévus à la programmation.



MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

15.7 Le mandat qui m'a été confié par le conseil municipal touchait les six aspects suivants de l'*Entente de développement culturel 2005-2008* intervenue entre la Ville de Québec et le Ministère :

- le respect, de façon générale, des clauses de l'Entente par la Ville de Québec;
- la conformité des dépenses aux objets pour lesquels les sommes ont été consenties, et ce, au regard de la programmation initiale et de la programmation modifiée des activités;
- l'appréciation du degré d'information contenue dans les redditions de comptes des organismes subventionnés dans le cadre de l'Entente;
- la conformité de la gouvernance aux clauses prévues dans l'Entente, notamment au regard de la gestion de l'Entente confiée à deux comités, le comité directeur et le comité de gestion;
- l'exactitude, l'intégralité et la disponibilité en temps opportun de l'information de gestion fournie aux deux comités prévus à l'Entente, ainsi que de l'information fournie par la Ville au Ministère;
- les recommandations à émettre quant au renouvellement de l'Entente, notamment au chapitre de la prise de décision, de l'information de gestion, du contrôle des dépenses et de tout autre élément à corriger pour permettre de la bonifier.

15.8 Mes travaux ont porté sur les activités qui ont eu cours concernant les six objets du mandat qui m'a été confié. Bien que l'Entente fixe les obligations des parties et les modalités d'application de ces obligations pour les exercices financiers gouvernementaux 2005-2006 à 2007-2008, elle entre en vigueur à compter de sa signature et prend fin à la date où les obligations de chacune des parties auront été accomplies. En date de mes travaux, l'Entente était toujours en vigueur puisque la réalisation des programmations annuelles n'était pas achevée. Par conséquent, mes travaux ont couvert les activités réalisées depuis la date de signature de l'Entente, soit le 27 septembre 2005 jusqu'à la date de fin de mes travaux en janvier 2009.

15.9 J'ai recueilli, dans le cadre de mes travaux, les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement mes constatations.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Respect général des clauses de l'Entente

15.10 Conformément à l'Entente, la Ville s'engage à gérer les subventions qui y sont prévues, à superviser l'exécution globale des mandats et, pour ce faire, à utiliser toutes les ressources techniques prévues dans l'Entente et se doter, au besoin et à ses frais, des ressources additionnelles nécessaires. D'autre part, la Ville a l'obligation d'utiliser et d'affecter les sommes exclusivement pour la réalisation des interventions prévues.

15.11 En ce qui a trait à la gestion des subventions et à l'utilisation et l'affectation des sommes à la réalisation des interventions prévues à l'Entente, les principales actions posées par la Ville sont décrites ci-après. Pour le versement de subventions à des tiers, la Ville a établi des règles d'octroi des subventions de concert avec les représentants du Ministère. Selon le type de subvention, ces règles peuvent prendre la forme de programmes normés dont les règles sont adoptées par règlement du conseil municipal ou de critères adoptés par le comité exécutif et/ou le conseil municipal.

15.12 Dans le cas des subventions versées en vertu de programmes normés, les demandes de subventions faisaient l'objet d'analyses dans le but de déterminer leur conformité aux différentes règles de ces programmes. Ces subventions ne requéraient pas l'approbation du conseil municipal, puisque les règles d'attribution des programmes normés avaient déjà été approuvées auparavant par ce dernier. Quant aux demandes de subventions ne faisant pas l'objet d'un programme normé, un jury formé de représentants de la Ville et du Ministère était convoqué pour les analyser. Les demandes retenues étaient ensuite soumises pour approbation au comité exécutif.

15.13 D'autre part, des sommes étaient utilisées par la Ville pour la réalisation de projets prévus à la programmation. Des budgets étaient alloués aux différents services de la Ville responsables de la réalisation de ces projets. L'approbation des dépenses par les services était effectuée conformément aux politiques et règlements de la Ville.



15.14 En ce qui concerne la supervision de l'exécution globale des mandats, les principales activités réalisées par la Ville sont présentées ci-après. Pour les projets de construction réalisés par la Ville, les intervenants préparaient les plans et devis nécessaires, recevaient les offres de service et octroyaient les contrats selon les règles fixées dans la *Politique d'approvisionnement* de la Ville. Lors de la réalisation de travaux, la Ville assurait une supervision des chantiers de rénovation, de construction, de restauration et de recyclage des lieux, par l'entremise de ressources professionnelles telles des architectes et des ingénieurs. Ceux-ci devaient rendre compte de leurs observations aux responsables du projet. De plus, les intervenants effectuaient des visites de chantier et s'assuraient du respect de l'échéancier et du budget de coûts prévus pour le projet.

15.15 Dans le cas des subventions octroyées à des tiers pour des projets de construction ou de rénovation, la Ville ne supervisait pas les travaux. Cependant, elle s'assurait que le projet avait fait l'objet d'un permis et qu'il respectait les règles municipales. Pour les programmes normés, les propriétaires devaient fournir une copie de la soumission de l'entrepreneur et des visites des lieux étaient effectuées par les inspecteurs et architectes de la Ville. Pour les autres subventions versées à des tiers, les intervenants rencontrés m'ont mentionné que la Ville ne supervisait pas la réalisation du mandat, mais demandait une reddition de comptes quant à l'utilisation de la subvention.

La nature des dépenses engagées concordait avec la nature des interventions à l'Entente

15.16 De plus, mes sondages m'ont permis de constater que la nature des dépenses engagées concordait avec la nature des interventions prévues à l'Entente. Toutefois, des lacunes furent constatées dans la mise en place de mesures et de contrôles pour assurer une gestion adéquate des fonds prévus dans le cadre de l'Entente.



Gestion de l'Entente par le comité directeur et le comité de gestion

Mandat et composition des comités

15.17 L'Entente prévoit la mise en place d'un comité directeur et d'un comité de gestion. La composition de ces comités ainsi que les rôles de chacun y sont également prévus. Le rôle du comité directeur consiste à déterminer les grandes orientations de l'Entente. À cet effet, il a, entre autres, la responsabilité d'approuver la programmation annuelle. Le rôle du comité de gestion est d'assurer la mise en œuvre et le suivi de l'Entente. Ce comité est autorisé à faire des réaffectations budgétaires, et ce, sous réserve de demeurer à l'intérieur des sommes prévues et des grandes orientations déterminées par le comité directeur. Selon les intervenants consultés, cela signifie que des réaffectations budgétaires peuvent être effectuées entre des interventions comprises sous une même orientation.

Les réaffectations budgétaires effectuées parfois sans trace d'approbation

15.18 La lecture des comptes rendus de réunions m'a permis de constater que la composition du comité directeur et du comité de gestion était conforme à ce qui est prévu à l'Entente. Par contre, cette lecture m'a également permis de constater que seulement quelques clauses de l'Entente ont fait l'objet de suivi lors des réunions et que la reddition de comptes des organismes subventionnés n'a pas été abordée. D'autre part, les décisions des comités n'étaient pas toujours documentées dans les comptes rendus de réunions. À titre d'exemple, l'approbation écrite de la programmation annuelle pour les années 2005-2006 et 2007-2008 n'a pas été retracée et il n'existait pas toujours de trace de l'approbation des réaffectations budgétaires effectuées par le comité de gestion.

Fonctionnement des comités

15.19 Selon l'Entente, il est prévu que les mandats ainsi que les modalités de fonctionnement des comités créés doivent faire l'objet d'un accord entre les parties. Toutefois, les intervenants concernés m'ont mentionné qu'il n'existe aucun accord à cet égard.



La fréquence des réunions insuffisante pour assurer une bonne gestion de l'Entente

15.20 Les membres du comité directeur ont tenu une réunion par année en 2006 et 2007. Pour leur part, les membres du comité de gestion ont tenu de deux à quatre réunions au cours de chacune de ces années. À mon avis, la fréquence des réunions des deux comités était insuffisante pour assurer une bonne gestion de l'Entente. J'ai toutefois noté une augmentation de la fréquence des réunions à compter de 2008. De plus, j'ai constaté qu'il n'y avait pas d'élection de président lors des réunions. Les intervenants de la Ville m'ont expliqué que l'animation des réunions était prise en charge en alternance par un représentant de la Ville et par un représentant du Ministère. À mon avis, une alternance entre les animateurs lors des réunions ne semble pas la meilleure solution pour assurer une continuité optimale des affaires des comités.

15.21 Les deux comités ont établi des ordres du jour. Les comptes rendus des réunions du comité de gestion faisaient état, pour la plupart, de l'approbation de l'ordre du jour et du compte rendu de la réunion précédente, mais tous ne comportaient pas la signature d'un responsable. Quant aux comptes rendus des réunions du comité directeur, je n'y ai retracé aucune approbation de l'ordre du jour ou du compte rendu de la réunion précédente. Toutefois, les comptes rendus étaient signés par un représentant du Ministère. Quelques comptes rendus des réunions de ces comités n'ont pas été retracés.

Des rôles et des responsabilités mal définies et une absence de critères de reddition de comptes

15.22 L'absence d'un document précisant clairement les rôles et les responsabilités de chacun des comités et l'absence de critères de reddition de comptes est, à mon avis, à la source des constats énoncés ci-haut et de plusieurs problématiques identifiées au cours de la réalisation de mes travaux, notamment au sujet du non-respect de certaines clauses de l'Entente dont je fais mention plus loin.



Respect des règlements ministériels du gouvernement du Québec

15.23 L'Entente mentionne que la Ville s'engage à appliquer aux projets de construction le *Règlement sur l'intégration des arts à l'architecture et à l'environnement des édifices du gouvernement du Québec* et ses amendements dans la mesure où ces projets sont visés au sens de ce règlement. Ce règlement ayant été amendé au fil des ans, la politique actuellement en vigueur est la *Politique d'intégration des arts à l'architecture et à l'environnement des bâtiments et des sites gouvernementaux et publics*. Cette politique s'applique entre autres à une personne à qui le gouvernement ou un de ses ministères ou organismes verse une subvention pour réaliser un projet visé dont le coût est de 150 000 \$ ou plus.

15.24 On entend par projet visé tout projet de construction d'un bâtiment ou d'un site ouvert au public à des fins d'information, de loisirs ou d'obtention d'un bien ou d'un service et tout projet de construction d'un bâtiment ou d'un site dont la vocation n'implique pas comme telle son ouverture au public, mais dont une partie du bâtiment ou du site est ouverte au public. Malgré le fait que mes travaux n'ont pas permis d'identifier de projets qui seraient visés par cette politique, j'ai constaté que certains intervenants interrogés savaient que la politique s'appliquait aux projets de construction réalisés par la Ville, mais ignoraient qu'elle était également applicable aux projets de construction réalisés par des tiers bénéficiant d'une subvention dans le cadre de l'Entente. Cela s'explique par le fait que les intervenants interrogés ne connaissaient pas l'existence de la clause de l'Entente portant sur l'application de cette politique.

15.25 De plus, il existe un risque que la *Politique d'intégration des arts à l'architecture et à l'environnement des bâtiments et des sites gouvernementaux et publics* ne soit pas toujours appliquée lorsque requise puisque les responsables de l'application de cette politique ne disposent pas de l'information nécessaire pour s'assurer que tous les projets visés leur ont été communiqués. En effet, les responsables appliquent la politique aux projets qui sont portés à leur attention par les autres services de la Ville. Par conséquent, ils sont tributaires des renseignements qui leur sont fournis.



15.26 Par ailleurs, selon l'Entente, la Ville s'engage à appliquer le *Règlement sur les subventions à des fins de construction* aux projets prévus par l'Entente dans la mesure où ces projets sont visés. Selon le règlement, toute subvention de 50 000 \$ ou plus à des fins de construction, payable à même un crédit voté par une loi de subsides, est assujettie à la condition que tout contrat pour l'exécution des travaux ne soit adjugé qu'après demande de soumissions suivant le présent règlement. Au cours de mes travaux, j'ai constaté que les demandes de soumissions consultées n'incluaient pas tous les éléments requis par le règlement. Selon l'information obtenue, les demandes de soumissions pour les travaux de construction réalisés par la Ville dans le cadre de l'Entente sont soumises à la *Politique d'approvisionnement* de la Ville qui définit les règles en matière de fourniture de biens et services.

*Aucune mesure
de contrôle pour
assurer
l'application du
règlement*

15.27 De plus, selon les propos exprimés par les intervenants consultés, ces derniers ignoraient que les projets de construction réalisés par des tiers bénéficiant d'une subvention de 50 000 \$ ou plus étaient visés par le règlement. Par conséquent, aucune mesure de contrôle n'était en place pour en assurer l'application.

*La Ville
n'effectuait pas
le suivi des
autorisations
obtenues*

15.28 Toujours selon l'Entente, tous les projets immobiliers (bâtiments, aménagements urbains) à réaliser dans le cadre de l'Entente doivent recevoir l'autorisation requise en vertu de la *Loi sur les biens culturels* (L.R.Q., chapitre B-4) dans la mesure où les projets sont concernés par cette Loi. Cette dernière précise entre autres que nul ne peut, sans l'autorisation de la ministre, altérer, restaurer, réparer, modifier de quelque façon en tout ou en partie un bien culturel classé, un arrondissement historique ou naturel ou un site historique classé. Malgré le fait que les dossiers concernés requéraient l'autorisation du Ministère, j'ai constaté que la Ville n'effectuait pas le suivi des autorisations obtenues.



Qualité de l'information de gestion sur l'application de l'Entente

15.29 L'Entente indique que le système intégré de gestion et d'information de l'Entente élaboré par le Ministère ou tout autre système qui pourrait être élaboré sera opéré par la Ville dans le but d'assurer un suivi continu du déroulement de l'Entente. À cet effet, l'Entente signale que la Ville mettra à jour et transmettra au Ministère trimestriellement, en janvier, en avril, en juillet et en octobre de chacune des trois années financières gouvernementales visées, les données du système intégré de gestion et d'information de l'Entente.

15.30 Au cours des premiers mois couverts par l'Entente, et ce, jusqu'en janvier 2008, l'information de gestion était intégrée dans un tableau de bord produit à l'aide de l'outil Excel. Ce tableau de bord présentait, pour chacune des interventions, le budget initial, le budget révisé, les sommes engagées et dépensées ainsi que le pourcentage de ces dépenses en rapport avec le budget révisé. Il était produit à partir des informations contenues dans le système comptable de la Ville. La saisie de ces informations dans le tableau de bord était effectuée manuellement. Mes travaux m'ont permis de constater que les tableaux de bord n'ont pas tous été acheminés trimestriellement au Ministère. Par conséquent, la Ville de Québec n'a pas respecté la clause de l'Entente à cet égard.

Un nouveau système financier en 2008 sur le suivi financier de l'Entente

15.31 Depuis janvier 2008, la Ville est dotée d'un nouveau système qui permet le suivi financier de l'Entente. Ce système informatique, en lien avec le système comptable de la Ville, permet d'effectuer un suivi des dépenses réelles de la programmation adoptée. Il existe à cet effet un lien informatique qui permet le transfert quotidien des données comptables relatives à l'Entente vers le système intégré de gestion et d'information. Les représentants du Ministère ont maintenant un accès direct aux informations générées par le système intégré de gestion et d'information.



15.32 Au moment de l'implantation du nouveau système informatique, les données qui étaient auparavant présentées dans les tableaux de bord y ont été incorporées dans le but de regrouper toutes les données relatives à l'Entente. Puisque le lien informatique entre le nouveau système informatique et le système comptable était inexistant avant janvier 2008, ces données ont dû être saisies manuellement. Le personnel de la Ville a éprouvé des difficultés à incorporer ces données puisque les informations nécessaires au classement des dépenses et des sommes budgétées dans les différentes interventions prévues à la programmation n'étaient pas toujours disponibles dans le système comptable. Par conséquent, le classement de certaines dépenses et de certaines sommes budgétées a été fait au meilleur de la connaissance du personnel. De plus, par manque d'information, certaines sommes budgétées pour les axes « *Recherches et mise en valeur du patrimoine* » et « *Soutenir la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine archéologique* » ont été regroupées sous une même intervention. Selon l'information obtenue, la saisie manuelle de ces données n'a pas fait l'objet d'une vérification par une tierce personne.

15.33 Considérant les problèmes rencontrés, en janvier 2008, par le personnel de la Ville lors de la saisie manuelle des données au moment de la mise en place du système intégré de gestion et d'information, je ne peux me prononcer sur la ventilation des dépenses saisies manuellement dans le système.

15.34 D'autre part, le transfert informatique des données du système comptable vers le système intégré de gestion et d'information depuis janvier 2008 nécessite une codification de la nomenclature de la programmation, soit les différents axes, orientations, interventions, et ce, dans les deux systèmes. Pour permettre un transfert adéquat des données, la codification doit être exacte dans les deux systèmes. Une codification inadéquate dans l'un ou l'autre peut engendrer des inexactitudes dans les rapports d'information produits par le système intégré de gestion et d'information. Les intervenants consultés m'ont mentionné que la saisie de la codification de la nomenclature de la programmation lors de l'implantation du système n'a pas fait l'objet de vérification par une autre personne, ce qui constitue un facteur de risque d'erreur.



15.35 De plus, à la suite de l'implantation du système intégré de gestion et d'information, des changements ont été apportés à la codification de la nomenclature, par exemple lors de la création de nouvelles tâches. Ces changements apportés à la codification dans le système comptable et dans le système intégré de gestion et d'information ne sont pas systématiquement revus par une autre personne. Il y a donc également un risque d'erreur à cet égard. L'erreur peut, par exemple, se produire lors de la demande de création de la tâche. En effet, le demandeur peut transmettre une codification erronée. L'erreur peut aussi se produire lors de la saisie de la codification dans l'un ou l'autre des systèmes informatiques.

15.36 Les intervenants rencontrés m'ont mentionné que des contrôles compensatoires sont en place et permettraient de détecter les erreurs de saisie dans la codification. Un de ces contrôles consiste à valider le total des budgets présentés dans le système intégré de gestion et d'information avec le total des budgets de la programmation. Ce contrôle permet de valider afin que les montants budgétés soient reliés à une intervention existante à la programmation, mais ne permet pas de s'assurer que la codification est exacte. Les intervenants m'ont également mentionné qu'une erreur dans la codification peut être détectée lorsque les responsables de dossiers font l'analyse des dépenses.

15.37 Cependant, lors de mes travaux, effectués sur la base de sondages, j'ai constaté une inexactitude dans le classement d'une dépense. Une erreur de codification était à la source de ce classement erroné. Je m'interroge donc sur l'efficacité des contrôles compensatoires mis en place pour assurer une codification adéquate.

*La classification
des dépenses est
mal assurée*

15.38 Comme je le mentionnais précédemment, mes sondages m'ont permis de constater que la nature des dépenses engagées concordait avec celle prévue dans l'entente. Par contre, il en est autrement pour l'exactitude de la classification des dépenses à l'intérieur des différentes orientations et des interventions, principalement celles réalisées avant janvier 2008.



Reddition de comptes des tiers

La Ville ne reçoit pas toujours de reddition de comptes des tiers

15.39 Selon mes discussions avec les représentants de la Ville, lorsque des subventions étaient versées à des tiers, une reddition de comptes quant à l'utilisation des sommes versées était requise de la part du bénéficiaire de la subvention. Pour certains dossiers analysés lors de mes travaux, j'ai constaté que la Ville n'avait pas reçu de reddition de comptes. Les intervenants rencontrés m'ont mentionné qu'ils effectuaient des rappels auprès des bénéficiaires concernés, mais parfois sans succès. Pour remédier à cette situation, les représentants de la Ville étudient la possibilité d'effectuer deux versements pour la subvention et de rendre le deuxième versement conditionnel à la réception de la reddition de comptes.

15.40 Les redditions de comptes observées étaient différentes les unes des autres. Certaines comportaient un volume important d'informations, alors que d'autres étaient constituées des états financiers de l'organisme bénéficiaire de la subvention accompagnés d'une ventilation des revenus et des dépenses de l'activité subventionnée. La disparité des informations contenues dans les redditions de comptes peut s'expliquer par le fait qu'il n'existe pas de modèle suggéré pour produire la reddition de comptes. À mon avis, les demandes de redditions de comptes analysées étaient imprécises. On y demandait un rapport pour chacun des projets soutenus incluant un bilan financier. Cette demande peut être interprétée différemment d'un bénéficiaire à l'autre. Il est également à noter que les lettres qui accompagnaient le versement de la subvention ne contenaient pas les mêmes informations et que certaines d'entre elles ne faisaient pas mention de la nécessité de produire une reddition de comptes. Un des dossiers observés ne contenait pas de lettre ou de protocole faisant état de la subvention et des conditions qui y étaient rattachées.

15.41 Lors de la réception d'une reddition de comptes, les responsables m'ont mentionné qu'ils analysaient les documents acheminés dans le but de s'assurer que toutes les informations nécessaires ont été reçues, que la subvention a été affectée aux fins pour lesquelles elle a été consentie et que les clauses de visibilité de l'Entente ont été respectées. Les responsables ne documentant pas le travail effectué lors de la révision des redditions de comptes, je n'ai pu apprécier la qualité du travail effectué.



Respect des clauses de l'Entente portant sur les secteurs suivants

Visibilité de la Ville et du Ministère

15.42 L'Entente stipule que tous les projets réalisés doivent faire l'objet d'information publique et que l'apport de fonds publics consentis pour la réalisation des projets doit être clairement indiqué dans les contenus diffusés, et ce, tant pour les projets réalisés par la Ville et financés en totalité par l'Entente que pour ceux bénéficiant d'un apport financier en vertu de l'Entente. De plus, les mêmes exigences en matière de communication et de visibilité s'appliquent aux projets réalisés par des organismes soutenus financièrement ou mandatés. À cet égard, le rôle de la Ville était de s'assurer de faire connaître ces exigences à ces organismes. Un protocole de communication faisant partie intégrante de l'Entente précise les principes et les modalités de communication.

15.43 En vertu de ce protocole de communication publique, la Ville devait notamment s'assurer qu'une visibilité adéquate était accordée aux partenaires de l'Entente. De plus, elle devait veiller à ce que la signature commune soit apposée sur tous les outils de communication relatifs à l'Entente, que la représentation des deux parties soit assurée aux annonces publiques et qu'une mention du partenariat qui lie le Ministère et la Ville soit incluse dans tous les outils et les activités de communication liés à l'Entente. La Ville devait aussi s'assurer que la clause de visibilité agréée par les partenaires soit insérée dans les protocoles, les contrats ou les lettres d'entente signés avec les organismes subventionnés et que tous les projets d'immobilisations en phase de réalisation soient identifiés par un panneau extérieur ou une affiche.

*Des déficiences
dans
l'application des
clauses de
visibilité*

15.44 Le Service des communications en collaboration avec le Service de la culture et le Service de l'aménagement du territoire avait le mandat de veiller à l'application des clauses de visibilité prévues à l'Entente. Un comité de communication a été créé pour assurer un mécanisme de suivi. Par contre, ce comité n'a été en fonction que pour une courte période et aucun compte rendu de ces réunions n'est disponible.



15.45 Selon les dossiers analysés, des directives en matière de visibilité étaient généralement communiquées par voie de lettre aux organismes subventionnés, spécifiquement lors du versement de la subvention. Par contre, ces directives étaient générales et ne traduisaient pas l'ensemble des obligations auxquelles les organismes devaient se conformer. Malgré le fait que les lettres acheminées aux organismes présentaient certaines similitudes, il semble qu'aucune lettre type n'avait été conçue pour la transmission des directives en matière de visibilité. Certaines informations concernant les clauses de visibilité à respecter étaient disponibles sur le site Internet de la Ville. Par contre, ce site ne fait pas état de toutes les obligations de communication prévues à l'Entente.

15.46 Selon les intervenants rencontrés, les projets gérés par la Ville faisaient l'objet d'une communication publique par voie de communiqué ou d'annonce publique. Lorsque cela était applicable, des panneaux de chantier étaient également produits avec la collaboration du Service des communications dans le but d'assurer une visibilité adéquate des partenaires de l'Entente. Néanmoins, les dossiers analysés ne faisaient pas toujours état des activités réalisées.

15.47 J'ai constaté qu'un suivi était effectué par le Service des communications concernant les annonces publiques à venir. Par contre, la dernière mise à jour de ce suivi avait été effectuée à la fin du mois de juin 2008. En ce qui a trait aux projets d'immobilisations en phase de réalisation, une affichette avait été conçue et était remise aux propriétaires des immeubles en leur spécifiant les obligations d'affichage. Pour les projets réalisés par la Ville, un suivi trimestriel était effectué par le Service des communications afin de planifier les besoins en affichage pour les chantiers à venir. Cependant, ce suivi avait été mis à jour pour la dernière fois à la fin du mois de juin 2008.



Participation financière de la Ville

15.48 Une des clauses de l'Entente stipule que la Ville est autorisée à dépenser une somme de 4 100 000 \$ prévue pour l'année financière gouvernementale 2005-2006 sous réserve de l'approbation par le conseil municipal et de l'entrée en vigueur du *Règlement sur la réalisation d'une partie de l'Entente avec la ministre de la Culture et des Communications sur le développement culturel pour les années 2005 et 2006 et sur l'emprunt nécessaire au paiement des coûts qui y sont rattachés*, (R.V.Q. 1064). Ce règlement a été adopté par le conseil municipal en octobre 2005. Pour les autres années visées par l'Entente, cette dernière précise que la Ville est autorisée à dépenser les sommes prévues conditionnellement à l'adoption des budgets des exercices concernés et à l'adoption et à l'entrée en vigueur des règlements d'emprunt requis. J'ai constaté que la Ville s'est conformée à cette obligation.

15.49 Comme il est mentionné précédemment, l'Entente stipule que la participation financière de la Ville ne peut être moindre que celle du Ministère. Considérant que plusieurs sommes prévues à la programmation demeurent à dépenser en date de mon rapport et que l'Entente prendra fin à la date où les obligations de chacune des parties auront été accomplies, il m'est impossible de conclure quant au respect de cette clause.

Aide technique de la Ville

15.50 Selon l'Entente, la Ville a l'obligation d'accorder au Ministère l'expertise nécessaire au traitement des demandes d'autorisation de travaux de restauration, de rénovation, de recyclage, de construction et de rénovation cadastrale dans les arrondissements historiques et les aires de protection ainsi que pour tout bâtiment classé monument historique.

*La Ville
accordait au
Ministère
l'expertise
nécessaire*

15.51 Mes travaux m'ont permis de constater que la Ville, par l'entremise de ses architectes et techniciens, procédait à l'analyse des demandes de permis déposées par les propriétaires dans les arrondissements historiques et des demandes de permis déposées pour un bâtiment classé monument historique. Les conclusions de ces analyses étaient acheminées aux représentants du Ministère. Ce faisant, la Ville accordait au Ministère l'expertise nécessaire au traitement des demandes d'autorisation citées plus haut.



Acquisition de connaissances et mise en valeur du potentiel archéologique

15.52 Selon l'Entente, la Ville s'engage à prendre les mesures nécessaires afin que soient assurées l'acquisition de connaissances et la mise en valeur du potentiel archéologique des sites faisant l'objet de travaux sur son territoire. La Ville emploie deux archéologues permanents qui agissent à titre de conseillers quant aux actions à prendre pour assurer l'acquisition de connaissances et la mise en valeur du potentiel archéologique. Chaque année, une programmation en archéologie est établie. Pour élaborer cette programmation, les archéologues tiennent compte des travaux prévus par le Service de l'ingénierie pour l'année à venir, de la programmation triennale en immobilisations ainsi que des permis de construction délivrés en lien avec des sites dotés d'un potentiel archéologique. Les archéologues déterminent les sites devant faire l'objet d'analyses, d'inventaires, de fouilles ou de surveillance et font des recommandations aux autorités de la Ville et du Ministère. Sous le conseil des archéologues, des actions de sauvetage sont entreprises.

15.53 Selon les informations obtenues lors de mes travaux, la Ville a pris les mesures nécessaires afin que soient assurées l'acquisition de connaissances et la mise en valeur du potentiel archéologique des sites faisant l'objet de travaux sur le territoire de la Ville.

Retrait des pièces de l'entrepôt de la rue Semple

15.54 En vertu de l'Entente, la Ville avait l'obligation de retirer de l'entrepôt de la rue Semple les pièces archéologiques ne nécessitant pas de conditions spéciales de conservation, et ce, avant le 31 mars 2006. La Ville a en effet retiré de l'entrepôt les pièces visées. Cependant, le travail a été effectué en date du 31 juillet 2007, soit seize mois après la date prévue à l'Entente.



Facturation et acheminement de documents de nature financière

15.55 L'Entente prévoit que la Ville doit faire parvenir au Ministère certains documents. La Ville doit notamment acheminer les copies des règlements d'emprunt relatifs au financement des projets visés par la présente entente. J'ai constaté que la Ville ne s'était pas conformée à cette obligation. La Ville a toutefois régularisé la situation en janvier 2009. La Ville a également l'obligation de soumettre au Ministère les échéanciers du financement dès qu'elle est en mesure d'effectuer le financement permanent. J'ai observé que la Ville a fait parvenir au Ministère les documents nécessaires à l'établissement de l'échéancier des versements.

*Une lenteur
observée dans les
réclamations de
la Ville*

15.56 La facturation relative à la réalisation des interventions prévues à l'Entente devait être soumise au Ministère. Des facturations ont effectivement été produites. Cependant, j'ai observé que la Ville a effectué une seule réclamation au cours de chacune des années 2006 à 2008, ce qui m'apparaît insuffisant. La documentation fournie par la Ville au Ministère était suffisante pour établir les sommes à recouvrer sans toutefois être toujours appuyée par des pièces justificatives. La mise en place du système intégré de gestion et d'information en janvier 2008 a facilité l'accès à l'information pour les deux parties à l'Entente.

15.57 L'Entente mentionne que la Ville s'engage à remettre au Ministère, à la fin de chacune des années financières gouvernementales se terminant les 31 mars 2006, 2007 et 2008, un bilan concernant l'utilisation de l'aide financière et des projets réalisés. Un bilan regroupant l'information relative aux projets réalisés depuis le début de la période couverte par l'Entente jusqu'au 31 décembre 2007 a été produit en janvier 2008. Par conséquent, la Ville n'a pas respecté les délais de production pour la reddition de comptes au Ministère. Cette situation a occasionné des délais pour l'encaissement des sommes à recevoir du Ministère puisque ce dernier a libéré le premier paiement au moment où la Ville s'est conformée à son obligation de reddition de comptes.



Recommandations

15.58 Dans l'éventualité du renouvellement de l'Entente de développement culturel entre le ministère de la Culture et des Communications et la Ville, je recommande :

- La divulgation à tous les intervenants concernés des responsabilités et obligations auxquelles la Ville s'est engagée en vertu de l'Entente. De plus, la Ville devrait s'interroger davantage sur la nécessité d'inclure dans une nouvelle entente le respect de règlements ministériels, notamment en matière d'approvisionnement puisqu'elle dispose déjà de politiques et de procédures à cet égard.
- La mise en place de mesures de contrôle interne assurant l'exactitude de la codification de la nomenclature de la programmation dans le système comptable de la Ville et dans le système intégré de gestion et d'information de l'Entente.
- La mise à profit du système intégré de gestion et d'information. En effet, le système pourrait être utilisé pour recenser l'information utile au suivi du respect des clauses, par exemple les clauses concernant la visibilité, la reddition de comptes de la Ville, les règlements ministériels, etc.
- L'élaboration d'un modèle pour les lettres, les ententes et les protocoles comportant l'intégralité des obligations des organismes subventionnés relativement aux communications publiques et à la reddition de comptes.
- L'élaboration d'un modèle de reddition de comptes pour les organismes subventionnés conforme aux exigences de la Ville et du Ministère et facilitant la révision par les personnes responsables.
- La mise en place de mesures pour inciter les organismes subventionnés à produire leur reddition de comptes et la mise à profit du système intégré de gestion pour faciliter le suivi de ces redditions.
- La définition et la consignation par écrit des rôles et des responsabilités du comité de gestion et du comité directeur.
- Un meilleur fonctionnement des travaux des comités sur le suivi des clauses de l'Entente, sur l'approbation des réclamations effectuées auprès du Ministère, sur une meilleure documentation des comptes rendus des réunions et sur la désignation d'un président sur une base plus permanente.



Commentaires des gestionnaires, en date du 4 juin 2009

Fonctionnement des comités

« Nous allons détailler davantage les rôles et responsabilités des comités dans la prochaine entente et préciser le nombre minimum de réunions à tenir annuellement (3 pour le comité de direction et 6 pour le comité de gestion). »

Respect des règlements ministériels du gouvernement du Québec

« Certaines exigences seront revues lors du renouvellement de l'Entente afin de tenir compte des politiques et procédures en vigueur à la Ville de Québec.

Une procédure sera mise en place afin de s'assurer que les projets subventionnés ont bien reçu leur permis du Ministère.

Les Services de la Culture et de l'Aménagement du territoire verront à s'assurer d'une meilleure diffusion des règles à respecter pour les projets liés à l'Entente, et ce, auprès des différents services et arrondissements concernés. »

Qualité de l'information de gestion sur l'application de l'Entente

« Les tableaux de bord n'ont pas tous été acheminés trimestriellement au Ministère, toutefois nous aimerions préciser que le système de gestion de l'Entente permet la production de tableaux de bord équivalents à ceux produits anciennement avec Excel. Ce tableau permet notamment de suivre les modifications entre le budget initial et celui révisé. Dorénavant, le MCCCCF pourra produire lui-même les tableaux de bord puisque ce rapport est inclus dans le système de gestion.

Une procédure de contrôle des dépenses impliquant une vérification de l'imputation des factures à chacun des dossiers sera mise en place. Cette action sera incluse dans le processus de gestion de l'Entente de chacun des services concernés. »



Reddition de comptes des tiers

« Le processus de reddition de comptes par les tiers des projets de l'Entente sera revu et nous tenterons de l'uniformiser lorsque cela sera possible.

Les comités de travail ou les tables de travail déposeront des bilans et des évaluations au comité de gestion.

Nous explorerons la possibilité de mettre à contribution le système intégré de gestion pour la reddition de comptes. »

Visibilité de la Ville et du Ministère

« Le protocole de visibilité sera revu à la lumière des constats établis et nous tenterons de concevoir une lettre type. »

Facturation et acheminement de documents de nature financière

« Nous allons prévoir un rappel auprès du secrétariat chargé de l'Entente pour s'assurer de cette transmission.

Pour la facturation, un calendrier de réclamations sera établi à chaque année en collaboration avec la technicienne responsable. Une fréquence de trois par année est visée.

Un bilan annuel de l'Entente sera réalisé conjointement avec les partenaires de l'Entente. »

PARTIE VII



RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL



CHAPITRE

16

Rapport d'activité du vérificateur général

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2008



| | PAGE |
|--|-------------|
| INTRODUCTION | 277 |
| MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL | 277 |
| OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL | 278 |
| MISE EN COMMUN DE L'EXPERTISE DE VÉRIFICATION EN MILIEU MUNICIPAL | 279 |
| PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION | 280 |
| RESSOURCES HUMAINES | 281 |
| FORMATION DU PERSONNEL | 282 |
| RAPPORT DES VÉRIFICATEURS EXTERNES | 283 |
| ÉTATS DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 2008 | 284 |

INTRODUCTION

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

16.2 Parmi les valeurs de gestion que le vérificateur général privilégie, la reddition de comptes revêt une importance de premier plan parce qu'elle lui permet de rendre compte de ses activités et la façon dont il assume les responsabilités qui lui ont été confiées par la loi.

MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

16.3 La mission du vérificateur général est de donner au conseil municipal un outil de contrôle de l'utilisation des fonds et autres biens de la Ville et de ses organismes.

16.4 Ses travaux comprennent la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et la vérification de l'optimisation des ressources.

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



OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

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

- inciter la Ville à adopter les principes d'une saine gouvernance en ce qui concerne la gestion des fonds publics;
- inciter la Ville à produire pour la prise de décision une information qui respecte les règles de l'art;
- être à l'affût de toutes occasions conduisant à une utilisation plus efficace des fonds publics;
- contribuer à l'amélioration de la qualité de la gestion publique de la Ville de Québec et de ses organismes par des vérifications d'optimisation des ressources, en y associant étroitement les gestionnaires;
- respecter les normes de vérification généralement reconnues formulées dans le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés;
- établir, le cas échéant, avec le Vérificateur général du Québec, des transferts technologiques en matière de vérification intégrée et de formation de personnel;
- être un membre actif au sein de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec et partager avec ces derniers les expériences de travail et l'expertise en vérification développée dans le milieu municipal;
- constituer des équipes de vérification compétentes en faisant appel à du personnel permanent bien formé et à du personnel contractuel qualifié;
- utiliser, de façon économique, efficiente et efficace, les ressources mises à sa disposition.



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

16.7 Le législateur a reconnu l'importance de la vérification législative dans les administrations municipales en obligeant toute ville de 100 000 habitants et plus de nommer un vérificateur général relevant directement du conseil municipal. Neuf villes se sont donc dotées d'une telle institution rejoignant ainsi le gouvernement du Canada et celui des provinces. Les vérificateurs généraux municipaux nommés ont cru bon de former une association leur permettant de partager leur expérience de travail et leur expertise en vérification.

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



PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION

16.9 Le vérificateur général de la Ville de Québec prépare annuellement son calendrier d'activités en fonction des objectifs de vérification qu'il se donne et des ressources dont il dispose. Le cycle d'activités débute en juillet et se termine en juin de l'année suivante.

16.10 Le plein exercice du mandat du vérificateur général requiert qu'en plus de ses vérifications financières et de conformité, il investisse une partie importante de ses ressources dans la réalisation de travaux de vérification d'optimisation des ressources, dont la valeur ajoutée est importante pour l'amélioration de la qualité de la gestion des fonds et biens publics. Il doit également consacrer le temps nécessaire au suivi des recommandations qu'il a formulées au cours des exercices précédents.

16.11 Afin de mieux planifier ses travaux en matière de vérification d'optimisation des ressources, le vérificateur général se base sur une approche axée sur l'analyse et l'évaluation des risques. Cette approche, ciblée sur les secteurs d'activité qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les objectifs stratégiques de la Ville, permet, dans un contexte de ressources limitées, de donner une valeur ajoutée à ses interventions de vérification.

16.12 Le vérificateur général a réalisé des travaux de vérification dans les trois composantes principales de son mandat, soit la vérification financière, la vérification de conformité et celle de l'optimisation des ressources.

16.13 Les travaux de vérification financière ont mené à l'émission de soixante-cinq rapports d'attestation financière et furent réalisés en conformité avec les normes de vérification formulées dans le Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés et dans les prises de position des normes de vérification et de certification.

16.14 La vérification de conformité a porté sur le taux global de taxation réel de la Ville de Québec, sur la ventilation des dépenses mixtes entre les villes de l'agglomération de Québec et sur les activités des conseils de quartiers.



16.15 Les travaux de vérification d'optimisation des ressources au nombre de cinq ont porté sur la formation des chauffeurs et des opérateurs de machinerie lourde, la gestion des travaux publics dans les arrondissements, le Réseau de transport de la Capitale, les droits sur les mutations immobilières et l'inscription au rôle d'évaluation des nouvelles valeurs découlant des permis de construction.

16.16 Dans la partie de son rapport portant sur le suivi de ses recommandations, le vérificateur général fait état de son propre suivi des recommandations contenues dans son rapport annuel 2006.

16.17 Une section dans son rapport annuel traite de mandats spéciaux réalisés de sa propre initiative ou sur des sujets qui furent portés à sa connaissance à la suite de plaintes, de dénonciations, ou de demandes spéciales de l'Administration ou du conseil municipal. Cette année, cette section traite d'un examen réalisé à la demande du conseil municipal sur l'entente de développement culturel 2005-2008.

RESSOURCES HUMAINES

16.18 Dans l'utilisation de ses ressources humaines, le vérificateur général privilégie une adéquation de ses besoins entre des ressources professionnelles permanentes et contractuelles en fonction de la nature de ses mandats à réaliser. Cette pratique de recourir à du personnel professionnel contractuel lui procure, en tout temps, des ressources professionnelles adaptées à ses besoins.

16.19 Les ressources permanentes ayant œuvré et oeuvrant au vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- Lambert Legaré, FCA, vérificateur général sortant;
- France Duchesneau, CGA, conseillère en vérification;
- Louise E. Ouellet, CGA, conseillère en vérification;
- Suzanne Miville, agente de secrétariat.



16.20 À ces ressources, s'ajoutent les firmes et les personnes suivantes qui ont conseillé et assisté le vérificateur général dans ses différents travaux :

- Arthur Roberge, consultant;
- Aubé, Anctil, Pichette et Associés, comptables agréés, S.E.N.C.;
- Expertise GFB inc.;
- Gilles Gravel, CISA;
- Jean-Noël Thériault, CA, consultant;
- Lemieux Nolet, comptables agréés, S.E.N.C.R.L.;
- Malenfant Dallaire, comptables agréés, S.E.N.C.R.L.;
- Mallette, comptables agréés, S.E.N.C.R.L.;
- Morin Desrochers Beaulieu, comptables agréés, S.E.N.C.;
- PricewaterhouseCoopers, comptables agréés, S.R.L./S.E.N.C.R.L.;
- Raymond Chabot Grant Thornton, comptables agréés, S.E.N.C.R.L.;
- Centre national de conduite d'engins de chantier de la Commission scolaire des navigateurs.

FORMATION DU PERSONNEL

16.21 Le vérificateur général vise une utilisation optimale de ses ressources humaines. Dans cette optique, le développement professionnel de son personnel est axé sur l'acquisition et la mise à jour des connaissances et sur l'amélioration de la productivité. Le personnel a bénéficié, au cours du dernier cycle d'opérations, d'un peu plus de 180 heures de formation.

MALLETTE

Malette
SENCR
Comptables agréés



Bureau 200
3075, chemin des Quatre-Bourgeois
Québec (Québec) G1W 5C4

Téléphone 418 653-4431
Télécopie 418 656-0800
Courriel info.quebec@mallette.ca

RAPPORT DES VÉRIFICATEURS

Aux membres du conseil,

Nous avons vérifié l'état des crédits et des dépenses du Vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2008, inclus dans les états financiers de la Ville de Québec de l'exercice terminé à cette date. Ces informations financières ont été préparées afin de satisfaire à l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19). La responsabilité de ces informations financières incombe au Vérificateur général de la Ville de Québec. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces informations financières en nous fondant sur notre vérification.

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

À notre avis, ces informations financières donnent, à tous les égards importants, une image fidèle des crédits et des dépenses du Vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2008 selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

*Malette*¹

Malette
SENCR
Comptables agréés

Québec, Canada
Le 24 avril 2009

¹ CA auditeur permis n° 7474



ÉTAT DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES DE L'EXERCICE 2008

| | Crédits ajustés | Dépenses | Écart |
|---|-------------------------|-------------------------|----------------------|
| | \$ | \$ | \$ |
| <i>Ressources humaines :</i> | | | |
| Internes | 438 393 | 436 324 | 2 069 |
| Externes | <u>907 500</u> | <u>842 928</u> | <u>64 572</u> |
| | <i>1 345 893</i> | <i>1 279 252</i> | <i>66 641</i> |
| <i>Ressources matérielles :</i> | | | |
| Dépenses d'opération | <u>35 020</u> | <u>14 613</u> | <u>20 407</u> |
| <i>Crédits accordés dans le budget de la Ville et crédits supplémentaires accordés par le conseil municipal</i> | | | |
| | <u>1 380 913</u> | <u>1 293 865</u> | <u>87 048</u> |

ANNEXE I



Information sur la performance

IMPORTANCE DE L'INFORMATION SUR LA PERFORMANCE

La publication de l'information sur la performance doit faire partie intégrante des responsabilités du conseil municipal et des gestionnaires, et elle constitue une portion significative des activités qu'effectue le conseil dans sa communication avec les citoyennes et les citoyens et les intervenants municipaux.

Plusieurs auteurs sur la performance soulignent que, pour favoriser des niveaux supérieurs de performance, l'accent doit être mis sur le client et sur l'innovation. Dans cette mesure, une autorité plus grande doit être déléguée et une certaine liberté d'action doit être accordée au personnel de première ligne, car qui est plus près de la clientèle que celui qui la sert quotidiennement?

L'information sur la performance doit soutenir les actions et les orientations de la municipalité et doit être:

- recueillie et transmise efficacement au sein de l'organisation, cette information devrait éclairer la prise de décision, favoriser la cohésion et le partage d'un but commun entre tous les intervenants, et soutenir un apprentissage organisationnel plus rapide et plus sûr. Elle devrait aider à obtenir de meilleurs résultats;
- présentée efficacement aux citoyennes et aux citoyens, cette information devrait aider à maintenir et à rehausser la confiance envers l'appareil municipal et appuyer tous les commettants municipaux dans de saines relations de reddition de comptes.

Pourquoi mesurer?

- Ce qui est mesuré s'accomplit.
- Si on ne mesure pas les résultats, on ne peut distinguer entre réussite et échec.
- Si on ne voit pas la réussite, on ne peut la souligner.
- Si on ne peut souligner la réussite, on récompense probablement l'échec.
- Si on ne peut reconnaître l'échec, on ne peut en tirer des leçons.
- Si on peut démontrer les résultats, on peut gagner l'appui du public.

Osborne & Gaebler, Reinventing government



PRINCIPES GUIDANT LA REDDITION DE COMPTES

La Fondation canadienne pour la vérification intégrée recommande neuf principes connexes pour guider les progrès futurs en matière de publication de l'information sur la performance, voici les principes recommandés :

1. Se focaliser sur les quelques aspects essentiels de la performance
 - Porter sur des objectifs et des engagements clés.
2. Porter sur l'avenir ainsi que sur le passé
 - Permettre aux citoyens de suivre de près les réalisations par rapport aux objectifs.
3. Expliquer les risques clés
 - Établir un lien entre les réalisations et l'influence des niveaux de risque acceptés par la direction.
4. Expliquer les principales considérations relatives à la capacité
 - Fournir les considérants clés qui se répercutent sur la capacité et qui influencent la stratégie adoptée.
5. Expliquer tout autre facteur essentiel lié à la performance
 - Présenter les éléments de contexte influençant la performance.
6. Intégrer l'information financière à l'information non financière
 - Créer un lien de sensibilité entre les activités et les résultats escomptés.
7. Présenter une information comparative
 - Suivre l'évolution de la performance dans le temps.
8. Présenter une information crédible, interprétée fidèlement
 - Fournir des données tant quantitatives que qualitatives reflétant la situation actuelle.
9. Préciser les fondements des jugements posés
 - Présenter ce sur quoi l'organisation se fonde pour s'assurer de la fiabilité de l'information publiée.

Les indicateurs de performance doivent s'inspirer des objectifs stratégiques de l'organisation et des objectifs spécifiques que chacun des services s'est fixés afin de remplir pleinement sa mission.



MISE EN PRATIQUE DES PRINCIPES

L'application des principes à tous les échelons de l'organisation reposent sur des actions concrètes du conseil municipal, à savoir :

- créer et entretenir des relations de confiance avec les membres de l'administration;
- favoriser des mesures incitatives;
- développer la capacité individuelle et organisationnelle de produire et d'utiliser une information rigoureuse;
- établir des attentes raisonnables quant au progrès à réaliser;
- favoriser les occasions suscitant la formation continue.

D'entrée de jeu, les élues et les élus doivent établir un dialogue avec les membres de l'administration qui favorisera une certaine entente quant aux questions clés à se poser. Ces questions sont :

- Quelles sont les plus grandes forces de la Ville sur lesquelles nous pouvons bâtir?
- Sur quels aspects de la présentation de l'information doit-on se pencher?
- Quels changements contribueront le plus aux améliorations prioritaires?
- Combien de temps faudra-t-il pour mettre en pratique les changements convenus?
- Combien d'efforts faudra-il déployer, et de la part de qui?
- Quels sont les indicateurs clés qui confirmeront les progrès réalisés?



Les principes jouent un rôle essentiel, celui de guide quant aux jugements à poser en matière de présentation de l'information. Il est important avant tout de s'entendre sur ces principes, sinon le manque de compréhension à leur égard constitue une entrave majeure à la présentation et à l'utilisation efficaces de l'information sur la performance.

Le tableau suivant présente trois facteurs nuisant à une bonne présentation de l'information sur la performance.

Entraves à une bonne présentation de l'information sur la performance

Trois [...] facteurs contribuent à la faiblesse actuelle des rapports :

1. Les principes fondamentaux d'un bon rapport ne sont pas compris ni appliqués.
2. L'information sur le rendement est communiquée dans un contexte politique.
3. Il existe peu d'incitatifs à la production d'un bon rapport et peu de sanctions à la production d'un mauvais.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, avril 2002

1. *Source* : Tiré de l'ouvrage *Information sur la performance. Principes visant le passage à un nouveau stade*, publié par la CCAF-FCVI.

ANNEXE II



*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, mérite d'être porté 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.

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 III



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.