



RAPPORT ANNUEL
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE
LA VILLE DE QUÉBEC
2010
présenté au conseil municipal

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.



Vérificateur général

Le 22 août 2011

Monsieur Régis Labeaume
Maire de la Ville de Québec
Hôtel de ville de Québec
2, rue des Jardins, CP 700
Québec (Québec) G1R 4S9

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C- 19), je vous transmets le Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec, pour l'année 2010, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal.

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

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

Le vérificateur général de la Ville de Québec,

François Gagnon, CA, M.A.P.

1220, boulevard Lebourgneuf, bureau 120
Québec (Québec) G2K 2G4



Table des matières

	PAGE
INTRODUCTION	vii
SOMMAIRE DU CONTENU DU RAPPORT	ix
I. MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	1
II. VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES	9
1. Indicateurs de mesure de l'état des finances de la Ville de Québec	11
2. Gestion de la relève	43
3. Acquisition et développement des systèmes d'information	63
4. Gestion des plaintes des citoyens	99
5. Gestion de la formation	131
6. Pérennité des infrastructures : réseaux linéaires, bâtiments et structures	165
III. VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ	195
7. Taux global de taxation réel et ventilation des dépenses mixtes	197
8. Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite	203
IV. VÉRIFICATION FINANCIÈRE	209
9. États financiers de la Ville, de ses organismes et des autres entités	211
10. Subventions annuelles de 100 000 \$ et plus versées à des personnes morales	221
V. SUIVI DES RECOMMANDATIONS	227
11. Formation des chauffeurs opérateurs d'équipements et de véhicules spécialisés	231
12. Gestion des travaux publics dans les arrondissements	237
13. Réseau de transport de la Capitale	245
14. Droits sur les mutations immobilières	261
15. Inscription au rôle d'évaluation des nouvelles valeurs découlant des permis de construction	267
16. Entente de développement culturel	271
17. Conseils de quartier	277



	PAGE
VI. RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	283
18. Rapport d'activité du vérificateur général	285
ANNEXE I Information sur la performance	299
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	305
ANNEXE III Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification	315



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 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 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 — 2010



Sommaire du contenu du rapport

Au bénéfice du lecteur de mon rapport, je présente ci-après les principales constatations découlant de mes travaux de vérification. Ce 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. Cette année, je traite de l'approche que je me suis donnée pour planifier mes travaux de vérification en matière de développement durable qui suscite un intérêt croissant autant dans l'administration publique que privée.

Une des orientations de ma planification stratégique présentée en 2009 est de favoriser la protection de l'environnement et le développement durable. Il est donc pertinent que mes travaux de vérification soient priorisés afin que je puisse mettre l'accent, en tant que vérificateur, sur les enjeux de développement durable les plus importants.

J'ai choisi d'effectuer cette priorisation sur la base d'une analyse des risques liés au développement durable pour la Ville de Québec. Cette analyse m'a notamment permis d'identifier des projets de vérification prioritaires que j'intégrerai à mon plan de vérification pour les prochaines années.

CHAPITRE 1 : INDICATEURS DE MESURE DE L'ÉTAT DES FINANCES DE LA VILLE DE QUÉBEC

L'Institut Canadien des Comptables Agréés a recommandé un ensemble d'indicateurs financiers compréhensibles permettant d'évaluer l'état des finances des administrations fédérales et provinciales. Nous avons adapté neuf indicateurs au domaine municipal, et nous les avons appliqués à la Ville de Québec et aux autres villes de 100 000 habitants et plus. Rappelons que ces indicateurs financiers reposent sur trois notions fondamentales qui sont : la durabilité financière, la flexibilité et la vulnérabilité.

Le but de cet exercice était de proposer un cadre simple de reddition de comptes qui permette aux élus municipaux et aux citoyens de se faire une opinion sur l'état des finances de leur Ville.

Globalement, les indicateurs démontrent que l'état des finances de la Ville s'est amélioré en 2010 et qu'il se distingue de celui des villes de 100 000 habitants et plus. Le ratio de l'importance des acquisitions annuelles d'immobilisations place la Ville de Québec parmi les villes qui en font le plus. En contrepartie, ce choix a amené une dette nette et un effort fiscal plus élevés, mais également une augmentation importante de ses immobilisations qui devrait lui permettre de transférer aux générations futures des équipements municipaux de valeur.



La Ville de Québec a une moins grande flexibilité financière que la majorité des autres villes, étant donné qu'elle impose déjà à ses contribuables un effort fiscal supérieur. Toutefois, elle a un excédent accumulé de fonctionnement plus important que la majorité des autres villes pour atténuer à court terme des hausses de coûts.

Enfin, son statut de capitale rend la Ville de Québec plus vulnérable que la majorité des autres villes avec lesquelles nous l'avons comparée. Elle dépend dans une plus large mesure des décisions du gouvernement du Québec. La proportion des revenus de transferts et celle des compensations tenant lieu de taxes y sont plus importantes.

CHAPITRE 2 : GESTION DE LA RELÈVE

À la suite de la mise en œuvre du *Plan quinquennal de main-d'œuvre 2009-2013*, nous avons constaté que peu d'unités administratives ont déposé un plan pour répondre à l'objectif de ne remplacer qu'un poste sur deux. Malgré tout, la Direction générale a maintenu le cap sur les objectifs visés. La dernière reddition de comptes à ce sujet a été effectuée en juin 2010. Cependant, l'évolution de l'effectif et les économies reliées au plan sont calculées sur des données budgétaires. Afin que les décideurs puissent faire une appréciation juste de l'efficacité du plan, il est important de baser l'information sur des données réelles.

Nous constatons qu'au cours des deux dernières années, le Service des ressources humaines a effectivement entrepris plusieurs projets liés à la gestion de la relève, comme l'identification des postes critiques de la Ville, des relèves stratégique et intérimaire, de même que l'élaboration des profils de compétences attendus des gestionnaires, mais ces démarches, pour la plupart, n'ont pas été menées à terme.

CHAPITRE 3 : ACQUISITION ET DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Une gestion rigoureuse de projet reposant sur une gouvernance forte résume les conditions de réussite pour l'acquisition, le développement et la livraison de systèmes d'information qui répondent à des besoins bien circonscrits.

Notre audit a couvert les activités en matière d'acquisition et de développement des systèmes d'information de l'année 2009 jusqu'au 30 juin 2010. Au moment où nous avons fait le point au printemps 2010, la situation d'ensemble que nous avons observée ne répondait qu'en partie aux pratiques de saine gestion qui doivent prévaloir tant pour les aspects de gouvernance que ceux de la gestion de projet.



Les principaux éléments d'une gouvernance efficace, tels l'établissement de priorités d'acquisition et de développement cadrant dans une vision d'ensemble, une méthodologie de mise en place et de développement de systèmes d'information appliquée uniformément et un cadre de gestion de projets bien arrêté, avaient le mérite d'être présents sous une forme acceptable. Ils ne constituaient toutefois pas une gouvernance robuste.

Pour ce qui est du processus de la gestion de projet elle-même, le démarrage de projets importants et la demande pour en livrer plus ont exercé une pression sur l'organisation administrative du Service des technologies de l'information et des télécommunications (TIT) de telle sorte que ce service a été davantage en mode réactif en 2009 et début de 2010. Ainsi, le mode d'encadrement, la gestion des risques liés à la réalisation d'un projet et l'application d'une méthodologie sont des facteurs qui auraient mérité plus de rigueur et d'attention au cours de la période examinée.

Le Service des TIT a toutefois prévu plusieurs gestes dans son *Plan d'affaires 2010-2012* qui devraient amener une meilleure gouvernance de même que des pratiques de gestion de projets plus appropriées.

CHAPITRE 4 : GESTION DES PLAINTES DES CITOYENS

La Ville a investi beaucoup d'efforts au cours des dernières années afin d'améliorer la gestion des plaintes reçues. L'implication de la Direction générale a permis de sensibiliser les gestionnaires à l'importance de bien gérer les plaintes des citoyens. Les outils et les méthodes de travail ont été revus et de la formation est dispensée sur une base régulière aux gestionnaires et aux employés.

Malgré tous ces efforts, des améliorations s'imposent. Au chapitre de l'encadrement, des principes ont été énoncés et des responsabilités ont été précisées. Toutefois, notons l'absence d'une politique administrative qui permettrait de lier plus solidement les maillons du processus de la gestion des plaintes et de bien faire comprendre les rôles qui doivent être exercés. Cette politique, approuvée par la Direction générale, devrait notamment affirmer le mode d'imputabilité privilégié par la Ville dans ce secteur d'activité et préciser la nature de même que la fréquence de la reddition de comptes découlant de l'exercice des responsabilités déléguées.

En ce qui concerne le processus de traitement des plaintes, le suivi exercé par les différents gestionnaires en constitue l'élément faible. D'une part, des objectifs non adaptés à la nature des plaintes et qui sont d'une portée trop générale, de même que des rapports produits tardivement ne permettent pas de suivre adéquatement le traitement d'un grand volume de plaintes qui doivent, en raison de leur nature particulière, se régler rapidement. D'autre part, la nature du suivi effectué par les gestionnaires n'assure pas que toutes les plaintes formulées sont effectivement traitées.

Peu d'analyse des plaintes est faite pour bien identifier les causes sur lesquelles il faudrait agir pour apporter des correctifs durables. La reddition de comptes actuelle se limite à illustrer des volumes et des délais généraux de traitement et l'image globale de la situation n'est pas présentée à la Direction générale.



CHAPITRE 5 : GESTION DE LA FORMATION

La Ville de Québec reconnaît l'importance d'avoir une main-d'œuvre compétente et y investit annuellement d'importantes ressources. Cette préoccupation est d'ailleurs indiquée dans le *Plan stratégique 2004-2008* lequel a été reconduit pour l'année 2009. En effet, dans ses orientations, la mise en place d'un cadre de gestion, fondé sur l'apprentissage et l'amélioration continue, fait partie des orientations énoncées.

L'absence de leadership central en matière de formation n'assure pas une utilisation adéquate des investissements importants en matière de formation. Chaque unité gère sa formation et ses priorités, sans stratégie globale visant à optimiser l'utilisation des ressources et cibler les actions. La responsabilité de la formation est diluée dans diverses fonctions au sein des unités.

Pour ce qui est de la planification de la formation, les améliorations doivent porter plus particulièrement sur la détermination des besoins. Également, dans la réalisation des activités de formation, des améliorations s'avèrent nécessaires pour en améliorer rapidement l'efficacité.

Enfin, la Ville ne peut porter un jugement éclairé sur la valeur de la formation offerte dans son organisation et en quoi celle-ci contribue à améliorer sa performance. Le fait de ne pas préciser des cibles d'intervention sur lesquelles la formation peut agir rend difficile l'évaluation de son apport à l'amélioration de sa performance.

CHAPITRE 6 : PÉRENNITÉ DES INFRASTRUCTURES : RÉSEAUX LINÉAIRES, BÂTIMENTS ET STRUCTURES

Nous avons constaté que les activités mises en œuvre par le Service de la gestion des immeubles et le Service de l'ingénierie ne sont pas suffisantes pour permettre d'établir, avec fiabilité, les besoins relatifs au maintien de la pérennité. Pour les bâtiments et les structures, le Service de la gestion des immeubles ne disposait pas des éléments composant le montant du déficit d'entretien, au moment de compléter nos travaux. Pour le Service de l'ingénierie, le processus d'inspection systématique des réseaux d'égouts a été suspendu en 2006 afin d'accroître la capacité de réalisation des travaux liés à la pérennité. Pour les réseaux de surface, l'intégralité du réseau a été auscultée en 2009.

Il n'y a pas de processus systématique et documenté pour s'assurer que les travaux réalisés sur les bâtiments et les structures sont prioritaires, selon des critères bien définis.

Pour les réseaux linéaires, le processus de priorisation n'inclut pas les aspects de gestion de risque et de gestion plus globale des actifs, ce qui apporterait l'assurance que la priorisation des travaux a été alignée sur l'option la plus rentable pour planifier à moyen et à long terme les travaux d'immobilisations. Par ailleurs, la répartition des investissements entre les arrondissements ne favorise pas la sélection de projets qui seront les plus optimaux pour l'ensemble de la Ville sur le plan financier et en ce qui concerne les niveaux de service.



CHAPITRE 7 : TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL ET VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES

J'ai effectué l'audit 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*. Mon audit m'a permis de produire un rapport sans restriction sur la conformité de l'établissement de ce taux global de taxation réel de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2010.

Comme édicté par la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, j'ai effectué de plus l'audit de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le règlement adopté par le conseil d'agglomération. Mon audit m'a permis de produire un rapport sans restriction sur la ventilation des dépenses mixtes, entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération, établie conformément au *Règlement de l'agglomération sur la ventilation des dépenses mixtes (R.R.A.V.Q., chapitre P-1)* pour l'exercice terminé le 31 décembre 2010.

CHAPITRE 8 : RÉMUNÉRATION DES ÉLUS ET CONTRIBUTION À LEUR RÉGIME DE RETRAITE

J'ai vérifié la rémunération et les indemnités versées aux élus ainsi que leur contribution à leur régime de retraite pour l'année 2010. Au terme de la vérification, ces traitements étaient conformes aux lois et au règlement adopté par la Ville à cet égard.

CHAPITRE 9 : ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE, DE SES ORGANISMES ET DES AUTRES ENTITÉS

J'ai procédé à l'audit des états financiers consolidés de la Ville et de ses sept organismes. Pour ces états, j'ai produit des rapports d'audit sans restriction et j'ai adressé, à l'intention de la direction de certaines de ces entités auditées, des commentaires sur des points d'amélioration à être apportés dans la comptabilisation de leurs opérations.

J'ai effectué également des audits concernant différentes subventions reçues de la Société d'habitation du Québec en vertu des programmes *Logement Abordable Québec*, *Accès-Logis Québec* et *Rénovation Québec*. J'ai produit à cet égard neuf rapports du vérificateur sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation.



CHAPITRE 10 : SUBVENTIONS ANNUELLES DE 100 000 \$ ET PLUS VERSÉES À DES PERSONNES MORALES

Conformément à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai pris connaissance en 2010, des états financiers de 41 personnes morales qui ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ et plus. Sept de ces états financiers n'ont pas fait l'objet d'une vérification, mais plutôt d'une mission d'examen ou d'un avis au lecteur, ce qui n'est pas conforme à la loi. De plus, cinq organismes culturels n'ont pas répondu à mes demandes.

CHAPITRES 11 À 17 : SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Afin de m'assurer que mes recommandations sont prises en compte par l'Administration, j'en exerce un suivi deux ans après qu'elles ont 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 et le caractère raisonnable de celles-ci, et sur l'information probante disponible.

Cette année, mes suivis ont porté sur les recommandations formulées lors des travaux de vérification réalisés en 2008 et qui concernaient les activités suivantes : la formation des chauffeurs opérateurs d'équipements et de véhicules spécialisés, la gestion des travaux publics dans les arrondissements, le Réseau de transport de la Capitale, les droits sur les mutations immobilières, l'inscription au rôle d'évaluation des nouvelles valeurs découlant des permis de construction, l'entente de développement culturel et les conseils de quartier.

Des 53 recommandations émises à la suite de ces vérifications, 35 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants alors que 18 d'entre elles n'ont pas été suivies ou ont fait l'objet de progrès insatisfaisants.

CHAPITRE 18 : 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 l'auditeur indépendant désigné 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

VÉRIFICATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Introduction

Le développement durable prend une importance croissante dans le débat public et dans les politiques gouvernementales, et il importe qu'en tant que vérificateur général, je m'assure que la Ville de Québec gère adéquatement les enjeux reliés au développement durable. Cette préoccupation fait d'ailleurs partie des orientations que je me suis données dans ma planification stratégique.

Afin de traduire concrètement cette orientation dans mes travaux de vérification, j'ai procédé à une démarche d'analyse des risques auxquels la Ville fait face dans ce domaine. Cette analyse m'a permis de déterminer des enjeux importants qui pourront faire l'objet de mandats de vérification au cours des prochaines années.

Développement durable dans les secteurs public et privé

*Les administrations
publiques intègrent
de façon croissante le
développement
durable dans leurs
mandats*

Les administrations publiques intègrent de façon croissante le développement durable dans leurs mandats, que ce soit par le biais de politiques, de stratégies, de développements réglementaires, ou de guides de bonnes pratiques.

Au niveau fédéral, les principaux ministères et organismes devaient produire depuis 1995 des stratégies de développement durable. Pour la première fois en 2010, le gouvernement s'est doté d'une stratégie fédérale de développement durable qui présente les priorités du gouvernement en matière de développement durable. Cette stratégie vient fixer un cadre pangouvernemental, pour la gestion environnementale au sein des ministères et organismes, intègre le développement durable au sein des processus de planification et de reddition de comptes du gouvernement, et renforce les exigences de divulgation d'information aux citoyens quant aux progrès réalisés par le gouvernement.



Le gouvernement du Québec a également publié en 2007 sa stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013, tel que requis par la *Loi sur le développement durable* (2006). Chacun des ministères et organismes assujettis à la loi doit se doter d'un plan d'action de développement durable qui présente les objectifs particuliers auxquels il entend contribuer pour assurer la mise en œuvre de la stratégie et rendre compte annuellement des progrès réalisés en matière de développement durable. Ainsi, l'appareil gouvernemental provincial a une démarche pour contribuer à atteindre les 29 objectifs fixés par la stratégie gouvernementale.

Au niveau municipal, de plus en plus de municipalités se dotent également de plans de développement durable. Ces plans précisent comment elles intègrent le développement durable dans leur mandat. La Ville de Québec a, depuis de nombreuses années, défini sur une base volontaire son mandat dans la perspective d'un développement durable. À cet effet, la Direction générale adjointe au développement durable est chargée, au sein de l'administration municipale, de mettre en œuvre sa vision et d'atteindre les objectifs de développement durable.

Enfin, les entreprises sont également nombreuses à se doter de stratégies et plans d'action de développement durable afin de s'assurer que les préoccupations environnementales et sociales sont intégrées aux enjeux économiques et financiers dans leur prise de décision corporative. Outre les réglementations qui se renforcent sur les enjeux environnementaux, les entreprises sont également assujetties à une pression grandissante de leurs parties prenantes (employés, clients fournisseurs, actionnaires...) qui exigent d'elles une performance accrue et plus de transparence sur les impacts de leurs activités sur l'environnement et le développement social.

Rôle de la vérification

De même que les organisations publiques et privées renforcent leurs pratiques et performances à l'égard du développement durable, ces dernières font l'objet de diverses vérifications afin d'accroître la crédibilité de leurs déclarations, et de s'assurer que les actions entreprises en matière de développement durable sont effectuées avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Dans le secteur privé, un nombre croissant d'entreprises font vérifier les données relatives au développement durable qu'elles publient, de la même façon que peuvent l'être leurs informations financières.



Dans le secteur public, ces démarches de vérification existent également à tous les niveaux, du niveau international au niveau municipal

Dans le secteur public, ces démarches de vérification existent également à tous les niveaux, du niveau international au niveau municipal :

- À l'international, l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques est une organisation qui regroupe les bureaux des vérificateurs généraux ou équivalents auprès des gouvernements à travers le monde. Elle a un groupe de travail dédié à la vérification de performance environnementale des organisations publiques. Ce groupe de travail vise à soutenir les institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans leurs mandats et méthodologies de vérification de la performance environnementale et de développement durable des gouvernements, et à faciliter les échanges d'information et d'expérience en la matière.
- Au niveau fédéral, un commissaire à l'environnement et au développement durable est nommé pour assister le vérificateur général en matière de vérification des pratiques gouvernementales liées au développement durable, et d'évaluation des ministères et organismes vis-à-vis des objectifs fixés en matière de développement durable. Au Québec, il s'agit d'un commissaire au développement durable, dont les fonctions sont sensiblement pareilles.
- Au niveau municipal, il est de plus en plus fréquent que les vérificateurs généraux des Villes réalisent des projets de vérification portant sur des thématiques liées au développement durable. Ces projets sont le plus souvent effectués dans le cadre de vérifications d'optimisation des ressources.

Démarche d'analyse des risques

Les enjeux de développement durable sont très variés et représentent un niveau de risque variable pour la Ville. Il est donc pertinent que mes travaux de vérification soient priorisés afin que je puisse mettre l'accent sur les enjeux de développement durable les plus importants. J'ai choisi d'effectuer cette priorisation sur la base d'une analyse des risques.



La détermination des enjeux a été effectuée en utilisant des standards nationaux et internationaux

Cette analyse a tout d'abord consisté à la détermination des enjeux de développement durable pertinents à considérer dans le contexte actuel et futur de la Ville de Québec. La détermination des enjeux a été effectuée en utilisant des standards nationaux et internationaux et en considérant les priorités de la Ville de Québec en matière de développement durable. Onze catégories d'enjeux de développement durable ont été déterminées, portant par exemple sur la gestion environnementale, la responsabilité sociale, ou encore l'aménagement du territoire au sein de la Ville de Québec. Pour chacun des enjeux de développement durable, les principaux risques qui peuvent avoir un impact sur la Ville de Québec ont été déterminés. Par exemple, les risques qui peuvent empêcher la Ville d'atteindre efficacement les objectifs de développement durable fixés ou compromettre son image de marque.

Les risques déterminés ont été évalués selon deux dimensions : l'évaluation de leur impact potentiel sur la Ville; et l'évaluation de la vulnérabilité à l'égard dudit risque.

L'évaluation de l'impact vise à évaluer le niveau d'exposition de la Ville vis-à-vis de chacun des enjeux et risques déterminés, tandis que l'évaluation de la vulnérabilité vise à évaluer le niveau de maîtrise de la Ville vis-à-vis de chacun des enjeux et risques.

Les enjeux pour lesquels l'analyse montre que la Ville est le plus à risque

Les résultats de cette évaluation montrent que le niveau de risque pour la Ville varie grandement selon les enjeux considérés. Les enjeux pour lesquels l'analyse montre que la Ville est le plus à risque incluent :

- la gestion de l'eau (eau potable et eaux usées);
- la qualité de l'air;
- les émissions de gaz à effet de serre;
- la gouvernance du développement durable au sein de la Ville;
- la gestion des sols contaminés;
- la valorisation des déchets;
- l'étalement urbain.



Projets de vérification

Sur la base des résultats de l'analyse des risques liés au développement durable, j'ai déterminé des projets de vérification que j'intégrerai à mon plan de vérification pour les prochaines années. Ces projets auront pour but d'évaluer la capacité de la Ville à gérer les enjeux déterminés, et au besoin de soumettre des recommandations d'amélioration à la Ville.

Comme décrits dans les prochains paragraphes, les projets de vérification que j'ai retenus portent essentiellement sur :

- la gestion des changements climatiques et de la qualité de l'air;
- la gouvernance du développement durable;
- la gestion de l'eau.

Il est à noter que ces aspects pourront être revus et adaptés en fonction des nouvelles réalités qui seront portées à mon attention.

Je souhaite évaluer la gestion des polluants atmosphériques par la Ville

En matière de gestion des changements climatiques et de la qualité de l'air, je souhaite évaluer la gestion des polluants atmosphériques par la Ville (gaz à effet de serre et autres émissions atmosphériques), avec pour objectifs de vérifier la performance de la Ville dans l'atteinte des objectifs fixés dans son plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre (2004-2010), et d'évaluer la démarche de la Ville en matière d'adaptation aux changements climatiques. Je souhaite également dans le cadre de ce projet évaluer la prise en compte par la Ville de l'étalement urbain dans ses démarches relatives aux changements climatiques. Enfin, je prévois évaluer ce que fait la Ville en ce qui concerne la problématique des poêles à bois et du smog qui ont des effets sur la santé des citoyens.

Je souhaite m'assurer que la Ville fonde sa démarche de développement durable sur une gouvernance solide

En matière de gouvernance du développement durable, je souhaite m'assurer que la Ville fonde sa démarche de développement durable sur une gouvernance solide. La notion de gouvernance du développement durable inclut entre autres : l'élaboration d'une stratégie concernant les enjeux de développement durable, l'établissement de responsabilités claires pour les gérer, la définition de processus de reddition de comptes efficace.



En matière de gestion de l'eau, je souhaite évaluer la gestion par la Ville de l'eau dans son ensemble

En matière de gestion de l'eau, je souhaite évaluer la gestion par la Ville de l'eau dans son ensemble : de la source d'approvisionnement en eau potable aux rejets finaux d'eaux usées traitées. Mon objectif est principalement de m'assurer que la Ville de Québec a mis en place des mécanismes suffisants pour encadrer la gestion de l'eau potable et des eaux usées sur son territoire. Je souhaite par exemple évaluer les mécanismes mis en place par la Ville pour faire face à la diminution des ressources en eau potable, pour assurer la réduction des rejets d'eaux usées dans les milieux naturels, et pour gérer de façon optimale les ressources humaines impliquées au sein de la Ville dans la gestion de l'eau potable et des eaux usées.

PARTIE II



VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2010



CHAPITRE

1

Indicateurs de mesure de l'état des finances de la Ville de Québec

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2010



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	13
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	21
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	21
Reddition de comptes de la Ville de Québec sur sa situation financière pour l'année 2010	23
Le modèle de reddition de comptes de l'ICCA sur l'état des finances publiques adapté pour les municipalités	23
Application du modèle de l'ICCA à la Ville de Québec	27
Comparaison avec les villes de plus de 100 000 habitants	30

VUE D'ENSEMBLE

1.1 Depuis plusieurs années, le vérificateur général recommande à la Ville de Québec d'effectuer annuellement une reddition de comptes complète sur sa situation financière et budgétaire. En effet, il est primordial que les élus, comme les citoyens, soient en mesure d'apprécier la santé financière de la Ville : est-elle bonne? s'améliore-t-elle? se détériore-t-elle? comment se compare-t-elle à d'autres? Ces questions devraient trouver réponse dans la reddition de comptes financière de l'Administration au conseil municipal.

1.2 À cet égard, le Comité sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) recommande des façons de faire appelées « pratiques recommandées (PR) ». Celles-ci ont pour objet d'améliorer la prise de décision et la reddition de comptes. Plus spécifiquement, une pratique recommandée vise à inciter et à aider les entités du secteur public à communiquer efficacement des informations pertinentes sur l'état de leurs finances ainsi que sur leur performance financière et non financière. À ce jour, le CCSP a adopté quatre pratiques. Chacune traite d'un aspect des finances ainsi que de la performance financière. Les pratiques recommandées ne font toutefois pas partie des principes comptables généralement reconnus et n'en ont pas le caractère obligatoire. C'est pourquoi l'adoption de ces pratiques doit être vue comme une réponse à l'évolution des besoins des usagers de l'information financière des entités du secteur public.

1.3 Les trois premières pratiques recommandées proposent un cadre général pour communiquer efficacement l'analyse des états financiers (PR 1), la performance financière et non financière (PR 2) et la valeur des immobilisations corporelles (PR 3).

1.4 Quant à la quatrième (PR 4), approuvée en mars 2009, elle incite les gouvernements et les administrations municipales à publier les indicateurs de l'état de leurs finances. Cette pratique propose une définition de l'état des finances d'une entité du secteur public, un modèle ainsi que des indicateurs pour le mesurer. Par la recommandation de cette pratique, l'ICCA vise les objectifs suivants :

- aider les utilisateurs à identifier les risques prévisibles et les tendances actuelles;
- éclairer les utilisateurs sur la gestion des ressources qui leur sont confiées;
- fournir des indications sur les incidences à court et à long terme des décisions en matière de politiques;



- illustrer la capacité financière d'un gouvernement de maintenir le niveau et la qualité de ses services et de financer de nouveaux programmes;
- montrer la capacité d'un gouvernement d'honorer ses obligations financières à court et à long terme;
- améliorer la compréhension des décisions politiques et administratives;
- constituer une base de comparaison, le cas échéant, avec d'autres gouvernements.

Réformes de la comptabilité municipale : le concept de la dette nette

Au cours des dernières années, la comptabilité municipale a connu des changements majeurs

1.5 Au cours des dernières années, la comptabilité municipale a connu des changements majeurs. Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) a modifié son manuel de présentation de l'information financière des municipalités afin de tenir compte des nouvelles normes de l'ICCA. Ces normes, qui visaient dans un premier temps les gouvernements supérieurs, s'appliquent également aux administrations municipales. Ainsi, ces dernières doivent pratiquer intégralement la comptabilité d'exercice, consolider l'ensemble de leurs activités et présenter l'information financière selon le concept de la dette nette.

1.6 En 2010, les municipalités ont, pour la deuxième année consécutive, tenu compte de l'ensemble des nouvelles normes comptables dans leurs rapports financiers. Dans le rapport financier 2010, on retrouve les résultats de 2010 ainsi que ceux de 2009 revus de façon à être comparables avec ces derniers. Dans le rapport financier 2009, on retrouve les résultats de 2009 ainsi que ceux de 2008 revus de façon à être comparables avec ces derniers. Nous disposons donc des résultats financiers de trois années présentés selon le concept de la dette nette.

1.7 Les normes de l'ICCA forcent les gouvernements à consolider l'ensemble de leurs activités dans un même rapport financier de sorte que tous les organismes qu'ils contrôlent s'y retrouvent, l'objectif étant de fournir un portrait complet de leur situation financière. Le rapport financier des municipalités comporte une information consolidée portant sur l'administration municipale et les organismes qu'elle contrôle.



L'ICCA a retenu le modèle de la dette nette pour la présentation de l'information financière de tous les ordres de gouvernement

1.8 L'ICCA a retenu le modèle de la dette nette pour la présentation de l'information financière de tous les ordres de gouvernement. Il s'agit d'un cadre qui détermine la façon de mesurer et d'évaluer la situation financière d'une organisation ainsi que le résultat de ses activités. L'objectif d'un gouvernement est de fournir des services et de redistribuer la richesse dans la société. Le nouveau modèle est adapté à cette réalité. Il met notamment l'accent sur le coût des services et son rapport au fardeau fiscal présent et futur des contribuables. A contrario, l'objectif premier de l'entreprise privée étant de réaliser des profits, son modèle de présentation de l'information financière met l'accent sur la mesure de sa rentabilité, une notion tout autre.

1.9 Pour comprendre le modèle de la dette nette, il faut notamment remplacer les notions généralement utilisées d'actif et de passif à court et à long terme par trois notions particulières : les passifs, les actifs financiers et les actifs non financiers.

1.10 Les passifs sont toutes les sommes qu'un gouvernement doit à des tiers. Font partie des passifs les comptes créditeurs, les charges à payer, tout comme la dette à long terme. Les actifs financiers sont les éléments d'actifs disponibles pour rembourser des dettes. L'encaisse, les comptes débiteurs et les placements sont considérés comme des actifs financiers. Les actifs non financiers sont les éléments d'actif qui sont normalement utilisés pour fournir des services publics. Ces actifs ne peuvent généralement servir à rembourser les dettes du gouvernement. Font partie des actifs non financiers les immobilisations et les stocks de fournitures par exemple.

1.11 Le modèle de la dette nette présente l'information financière et les résultats de l'exercice des gouvernements à l'aide d'indicateurs comme la dette nette, l'excédent ou le déficit accumulé, l'excédent ou le déficit de l'exercice ainsi que la variation de la dette nette au cours de l'exercice.

La dette nette est le premier indicateur de la situation financière de la Ville

1.12 La dette nette est la différence entre les passifs et les actifs financiers. Elle est une mesure des revenus futurs nécessaires pour couvrir les activités et les investissements passés. Comme la loi ne permet pas aux municipalités de déclarer des déficits pour leurs activités courantes, c'est forcément l'acquisition d'immobilisations qui explique en grande partie leur dette nette. Comme les revenus de ces dernières proviennent principalement de l'impôt foncier, la dette nette est une mesure de l'impôt foncier que la Ville devra encaisser dans l'avenir pour assumer les décisions passées. La dette nette est donc le premier indicateur de la situation financière de la Ville.



1.13 La différence entre la dette nette et les actifs non financiers constitue l'excédent ou le déficit accumulé du gouvernement. Il s'agit du solde qui reste une fois que la totalité des passifs a été déduite des actifs. L'excédent représente l'avoir dont dispose le gouvernement pour fournir des services dans le futur. Dans le cas des municipalités, il est principalement composé de la valeur nette des immobilisations et des excédents accumulés de fonctionnement engendrés par leurs activités. L'excédent accumulé est donc le deuxième indicateur de la situation financière.

1.14 L'excédent ou le déficit de l'exercice indique si le gouvernement a réussi ou non à maintenir sa situation financière. En effet, l'excédent montre si les revenus ont été suffisants pour couvrir les charges de l'année. Il s'agit du troisième indicateur de la situation financière.

1.15 C'est donc au moyen de ces différents indicateurs que nous examinerons la situation financière de l'administration municipale.

Information financière 2010 tirée du Rapport financier de la Ville de Québec

1.16 Au 31 décembre 2010, l'administration municipale a une dette nette de 1 441,5 millions de dollars, en hausse de 20 % par rapport à 2008. Cette augmentation s'explique par une hausse des passifs de 19 % combinée à une hausse de 17 % des actifs financiers. Les actifs financiers sont de 706,9 millions de dollars et les passifs de 2 148,4 millions de dollars au 31 décembre 2010. Ce dernier montant comprend une dette à long terme de 1 713,6 millions de dollars qui en représente 79,8 %.

1.17 Par ailleurs, les actifs non financiers représentent au 31 décembre 2010 un montant de 3 667,3 millions de dollars, en hausse de 16,6 %. La différence entre la dette nette et les actifs non financiers est de 2 225,8 millions de dollars, en hausse de 14,6 %, soit de 283,2 millions de dollars. Cette croissance est principalement due à une augmentation de la valeur de l'investissement net dans les éléments à long terme.

1.18 Cet excédent accumulé de 2 225,8 millions de dollars est composé d'abord de l'investissement net de 2 234,8 millions de dollars dans les éléments à long terme. À ce montant, il faut ajouter un excédent accumulé de fonctionnement, affecté et non affecté, de 173,7 millions de dollars, dont il faut retrancher 44,9 millions de dollars pour le financement des investissements en cours et un montant à pourvoir dans le futur de 137,8 millions de dollars.



1.19 L'état des résultats montre notamment que les activités de fonctionnement touchant l'administration municipale ont affiché un excédent de fonctionnement à des fins fiscales de 20,3 millions de dollars, soit une hausse de 26,3 % par rapport à l'année 2008.

1.20 Le tableau 1 présente les résultats des principaux postes comptables relatifs à la dette nette pour les années 2010, 2009 et 2008.

TABLEAU 1

Situation financière de l'administration municipale

Postes comptables	2010	2009	2008	Croissance (décroissance)
	\$	\$	\$	%
Actifs financiers	706 856 933	547 481 494	605 643 793	16,71
Passifs	2 148 372 949	1 855 692 241	1 807 187 744	18,88
Dette nette *	1 441 516 016	1 308 210 747	1 201 543 951	19,97
Actifs non financiers	3 667 276 037	3 432 723 961	3 144 116 976	16,64
Excédent accumulé total**	2 225 760 021	2 124 513 214	1 942 573 025	14,58
• Excédent accumulé de fonctionnement	173 681 792	147 763 206	187 657 664	(7,45)
• Montant à pourvoir dans le futur	(137 749 040)	(139 423 081)	(147 776 858)	(6,79)
• Financement des investissements en cours	(44 935 979)	(125 384 967)	(81 498 323)	(44,86)
• Investissement net dans les éléments à long terme	2 234 763 248	2 241 558 056	1 984 190 542	12,63

Données tirées des Rapports financiers 2010 et 2009 de la Ville de Québec

* Dette nette : Passifs moins actifs financiers

** Excédent accumulé : Actifs non financiers moins dette nette



Modèle de l'état des finances des gouvernements et des administrations municipales

Les états financiers seuls ne sont pas suffisants pour expliquer la santé financière d'un gouvernement

1.21 Le contenu de la quatrième pratique recommandée prend son origine dans le rapport de recherche de l'ICCA intitulé *Indicateurs de l'état des finances des gouvernements* publié en 1997. On y affirme que les états financiers seuls ne sont pas suffisants pour expliquer la santé financière d'un gouvernement et que le temps serait venu d'élaborer un modèle de reddition de comptes portant sur la santé financière des gouvernements fédéral et provinciaux. À cette époque, ces gouvernements utilisaient le concept de la dette nette. Toutefois, ils pratiquaient une comptabilité d'exercice modifiée et non pas la comptabilité d'exercice intégrale selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR). De plus, les administrations locales n'étaient pas prises en compte dans le rapport de recherche. Depuis lors, les gouvernements et les administrations municipales appliquent le modèle de la comptabilité d'exercice intégrale. En outre, depuis 2009, les administrations municipales utilisent le concept de la dette nette. Les données des états financiers sont donc devenues comparables.

1.22 L'état des finances d'un gouvernement ou d'une administration municipale est un concept large et complexe. Ce concept doit tenir compte non seulement de la situation financière de l'entité et de son évolution dans le temps, mais également de l'environnement économique dans lequel s'exercent ses activités et du contexte financier global. Le comité a constaté que les gouvernements et les administrations municipales ne disposaient pas d'un cadre commun pour décrire l'état de leurs finances.

1.23 La PR 4 vise à fournir aux gouvernements un cadre de référence pour produire de l'information sur l'état de leurs finances. Ce cadre permet de mettre l'accent sur les données essentielles et ainsi tend à réduire la subjectivité de cette opération. La pratique s'inscrit dans une démarche visant à recommander un ensemble d'indicateurs financiers compréhensibles permettant d'évaluer l'état des finances des gouvernements et des administrations municipales. Cela est d'autant plus important qu'un gouvernement ou une administration municipale ne passe pas soudainement d'une bonne santé financière à l'insolvabilité. Généralement, l'état des finances se détériore ou s'améliore de façon graduelle. Il est donc capital de surveiller son évolution dans le temps. De plus, un cadre de référence commun permet une juste comparaison avec d'autres entités semblables.

1.24 L'évaluation de l'état des finances implique un cadre de référence articulé autour de trois notions : la durabilité, la flexibilité et la vulnérabilité.



1.25 La durabilité signifie que le gouvernement ou l'administration municipale peut maintenir les services qu'il offre et s'acquitter de ses obligations courantes sans accroître, en termes relatifs, le fardeau de la dette ou le fardeau fiscal qui pèsent sur l'économie.

1.26 La flexibilité signifie que le gouvernement a une latitude pour augmenter le fardeau de sa dette ou le fardeau fiscal qui pèsent sur l'économie dans laquelle s'exercent ses activités en vue de faire face à la croissance de ses engagements financiers ou à la prestation de services additionnels.

1.27 Pour ce qui est de la vulnérabilité, elle reflète le degré de dépendance d'un gouvernement à l'égard des sources de fonds extérieures qu'il ne maîtrise pas.

1.28 La pratique recommandée suggère, pour chacune des trois notions, deux catégories d'indicateurs : les indicateurs spécifiques et les indicateurs relatifs. Les premiers sont composés de données provenant des états financiers de l'entité concernée alors que les seconds mettent ces derniers en relation avec les données socioéconomiques du territoire où l'entité exerce ses activités. Les deux catégories d'indicateurs sont considérées comme nécessaires pour apprécier l'état des finances d'un gouvernement ou d'une administration municipale.

1.29 Il y a des différences fondamentales entre les gouvernements, fédéral et provinciaux, et une administration municipale. En effet, les services fournis et les sources de fonds ne sont pas les mêmes. Généralement, le degré d'autonomie financière d'un gouvernement est supérieur à celui d'une administration municipale. Ces différences auront un impact direct sur le choix des indicateurs visant à mesurer l'état des finances de l'entité. Ainsi, pour mesurer l'activité économique des gouvernements supérieurs, on se sert du produit intérieur brut (PIB) alors que pour les administrations municipales, on utilise la richesse foncière.

1.30 L'ICCA indique que le choix des indicateurs doit tenir compte des trois facteurs suivants :

- répondre aux objectifs fixés pour la présentation de l'état des finances tels que définis dans PR 4;
- étayer l'information sur l'état des finances en utilisant les trois notions du modèle : durabilité, flexibilité et vulnérabilité;
- posséder les caractéristiques qualitatives nécessaires à une bonne information, soit la compréhensibilité, la pertinence, la fiabilité et la comparabilité.



1.31 En plus de ces trois facteurs, nous avons pris en considération la spécificité des administrations québécoises. Ainsi, nous n'avons pas retenu la proportion de l'endettement en devises, ratio suggéré par l'ICCA pour mesurer la vulnérabilité, cela en raison de la quasi-absence d'emprunts à l'étranger. Toutefois, nous avons ajouté le ratio de l'importance des compensations tenant lieu de taxes, qui reflète une réalité de poids dans les municipalités québécoises.

1.32 Nous avons donc retenu neuf indicateurs pour évaluer l'état des finances de la Ville. Trois d'entre eux mesurent la durabilité financière, quatre la flexibilité et deux la vulnérabilité.

1.33 Quatre indicateurs sont spécifiques en ce sens que les données aux fins de calcul sont tirées directement des rapports financiers de la Ville. Les cinq autres indicateurs sont relatifs en ce que le numérateur provient des rapports financiers de la Ville alors que le dénominateur est la richesse foncière uniformisée.

1.34 Les indicateurs, qui seront expliqués un peu plus loin, sont les suivants :

- Durabilité :
 - Importance de la dette nette;
 - Importance de la valeur des immobilisations;
 - Importance de l'excédent de fonctionnement aux fins fiscales.
- Flexibilité :
 - Importance de l'effort fiscal;
 - Importance de l'excédent accumulé;
 - Importance du service de la dette;
 - Importance des dépenses annuelles d'immobilisations.
- Vulnérabilité :
 - Importance des compensations tenant lieu de taxes;
 - Importance des transferts financiers.



Rôle du maire en matière d'information financière sur la Ville

1.35 Le maire est le chef exécutif de l'administration municipale. À ce titre, selon la loi, il a pour principales fonctions : d'exercer le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les services et les fonctionnaires ou employés de la municipalité; de veiller à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés conformément à la loi; de faire des suggestions au conseil en vue de l'amélioration des finances de la Ville; de veiller à ce que les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution.

1.36 Pour remplir la première de ses fonctions, le maire doit faire rapport sur la situation financière de la municipalité lors d'une séance du conseil au moins quatre semaines avant le dépôt du budget. Dans cet énoncé, le maire doit non seulement traiter de l'état des finances de la municipalité, mais aussi indiquer la direction que doit prendre la municipalité dans les mois subséquents. En appui à son énoncé, il serait opportun que l'Administration dépose au conseil un document présentant l'état des finances de la Ville suivant le modèle suggéré par l'ICCA dans la PR 4.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

1.37 L'objectif de la vérification est d'abord d'analyser la reddition de comptes faite par la Ville, pour les états financiers de l'année terminée le 31 décembre 2010 afin de déterminer si elle est complète et si la Ville s'est inspirée du modèle de l'ICCA sur l'état des finances des gouvernements.

1.38 Ensuite, dans l'éventualité où la Ville ne s'inspirerait pas du modèle de l'ICCA, nous présenterons, à titre d'information, l'état des finances de la Ville à la lumière du contenu de la PR 4 du manuel de l'ICCA et nous le comparerons avec celui des villes québécoises de 100 000 habitants et plus. Cette analyse vise à établir des constats et à fournir une information aux élus et aux citoyens, comme le préconise l'ICCA.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

La reddition de comptes de la Ville sur sa situation financière est instructive à plusieurs égards

1.39 La reddition de comptes de la Ville sur sa situation financière est instructive à plusieurs égards. Elle serait cependant plus complète et pertinente si l'information sur l'état des finances était présentée de la manière proposée par l'ICCA.



*Globalement,
l'état des
finances de la
Ville s'est
amélioré en 2010*

1.40 Sous l'angle des trois concepts du modèle, on constate que la Ville a légèrement amélioré sa durabilité financière en 2010 grâce à la diminution relative de sa dette nette. On constate également que sa flexibilité financière a augmenté en raison, principalement, de la diminution de l'effort fiscal relatif de ses citoyens et du service de la dette. Toutefois, la Ville est légèrement plus vulnérable à cause de l'augmentation de la proportion que représentent les transferts dans ses revenus. Globalement, l'état des finances de la Ville s'est amélioré en 2010.

*L'état des finances
de la Ville de
Québec se
distingue de celui
des autres villes de
100 000 habitants
et plus*

1.41 L'état des finances de la Ville de Québec se distingue de celui des autres villes de 100 000 habitants et plus. Elle a une valeur relative en immobilisations nettement supérieure. Le ratio de l'importance des acquisitions annuelles d'immobilisations place Québec parmi les villes qui en ont fait le plus. Il est donc logique qu'elle affiche une dette nette et un service de la dette supérieurs à la majorité des autres villes comparées. Ses contribuables doivent par conséquent supporter un effort fiscal plus important que les autres.

1.42 Ce constat indique que les élus ont choisi d'investir proportionnellement plus dans les biens en capital et les infrastructures que les autres villes. En contrepartie, ce choix a entraîné une dette plus élevée, mais également une augmentation importante de ses immobilisations. La mise à niveau accélérée de ses infrastructures, en plus d'améliorer la qualité des services rendus aux citoyens, devrait lui permettre de transférer aux générations futures des équipements municipaux de valeur.

1.43 La Ville de Québec a une moins grande flexibilité financière que la majorité des autres villes, étant donné qu'elle impose déjà à ses contribuables un effort fiscal supérieur. Dans l'avenir, il lui serait plus difficile de l'augmenter. Toutefois, elle a un excédent accumulé de fonctionnement plus important pour atténuer, à court terme, des hausses de coûts.

*La Ville de
Québec plus
vulnérable que
la majorité des
autres villes de
comparaison*

1.44 Son statut de capitale rend la Ville de Québec plus vulnérable que la majorité des autres villes de comparaison. Elle dépend, en effet, dans une plus large mesure des décisions du gouvernement du Québec. La proportion des revenus de transferts et celle des compensations tenant lieu de taxes y sont plus importantes.



Reddition de comptes de la Ville de Québec sur sa situation financière pour l'année 2010

1.45 La reddition de comptes 2010 déposée à la réunion du conseil municipal relative aux activités de fonctionnement passe en revue les principaux postes de revenus et de charges. L'analyse permet de comparer les résultats réels aux chiffres du budget. Les écarts par rapport au budget sont expliqués. On nous présente de l'information sur les résultats financiers depuis 2002 en les commentant sommairement. De plus, plusieurs types de charges font l'objet d'une analyse commentée sur cinq ans. Finalement, le document traite à plusieurs endroits des deux politiques de gestion financière adoptées en juin 2009 : la *Politique de gestion des réserves financières et des surplus affectés* et la *Politique de gestion de la dette*. On fait notamment le point sur les cibles inscrites dans les politiques, ce qui indique que la Ville tient compte de ces dernières dans sa planification financière.

La reddition de comptes de la Ville, instructive mais incomplète

1.46 Cette reddition de comptes est instructive et permet aux élus et aux citoyens de comprendre la situation budgétaire de la Ville, soit les écarts entre les prévisions de revenus et charges et la réalité. Toutefois, elle ne tient pas compte de plusieurs autres volets qui sont des composantes essentielles de l'état des finances, comme le propose la PR 4 de l'ICCA. De plus, l'état des finances de la Ville n'est pas comparé avec celui d'autres villes, alors que cet exercice livrerait une information fort pertinente pour l'apprécier avec justesse.

Le modèle de reddition de comptes de l'ICCA sur l'état des finances publiques adapté pour les municipalités

1.47 Le modèle de reddition de comptes conçu par l'ICCA s'appuie sur le concept de la dette nette. Comme nous l'avons dit précédemment, il met l'accent sur trois aspects primordiaux des finances d'un gouvernement : la durabilité, la flexibilité et la vulnérabilité. Voici quelques explications sur ces notions et sur les indicateurs servant à les mesurer.



1.48 La durabilité financière signifie que le gouvernement peut maintenir les services qu'il offre et s'acquitter de ses obligations courantes, comme celles qu'il a envers ses créanciers, sans devoir accroître le poids de la dette ou le fardeau fiscal. Lorsqu'un gouvernement emprunte, il s'impose une contrainte financière pour l'avenir puisqu'il devra faire face aux exigences des créanciers selon l'échéancier prévu au contrat. Ce n'est pas l'emprunt en soi qui rend le gouvernement non durable financièrement, mais le fait d'accumuler un endettement trop lourd pour sa capacité à rembourser le capital et les intérêts. Il s'agit de mettre l'accent sur l'évolution de la dette ainsi que sur la relation entre l'ampleur de la dette nette et la valeur des immobilisations et des excédents annuels. Si le niveau d'emprunt augmente plus rapidement que la richesse foncière de la municipalité, le risque que cette dernière ne soit pas en mesure de maintenir le même niveau de service s'accroît. C'est là le point d'ancrage de ce volet de la mesure de l'état des finances d'un gouvernement. Pour tenir compte de la particularité des municipalités, qui empruntent principalement pour l'acquisition de biens en capital ou d'infrastructures, nous avons retenu un indicateur, celui de la valeur des immobilisations. Trois indicateurs de la durabilité financière de la municipalité portent sur l'importance de la dette nette, l'importance de la valeur des immobilisations et l'importance de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales.

1.49 La flexibilité, quant à elle, signifie que le gouvernement a une marge de manœuvre lui permettant d'accroître son endettement ou le fardeau fiscal des contribuables en vue de faire face à la croissance de ses engagements financiers, notamment la prestation de services additionnels. L'augmentation des revenus, par l'alourdissement du fardeau fiscal des contribuables ou l'augmentation de la dette par exemple, procure des ressources financières additionnelles au gouvernement. Elle diminue toutefois sa flexibilité financière parce que ces sources de fonds sont plafonnées, sinon en théorie, du moins en pratique.

1.50 Par ailleurs, un endettement excessif peut entraîner une hausse du taux de financement des emprunts en raison du risque accru que représente alors le gouvernement emprunteur. Il importe donc de déterminer dans quelle mesure le gouvernement a atteint ou avoisine ces plafonds et quelle est la marge de manœuvre dont il dispose. Car s'ils sont atteints, il éprouvera de la difficulté à satisfaire les nouvelles attentes des bénéficiaires de ses services et celles de ses créanciers. Les services à la population risquent donc d'en souffrir puisqu'il n'est guère envisageable de se soustraire aux obligations envers les créanciers.



1.51 La flexibilité financière des municipalités implique également que les immobilisations sont en quantité suffisante et bien entretenues. Les quatre éléments retenus pour mesurer la flexibilité financière de la municipalité sont l'importance de l'effort fiscal, l'importance de l'excédent accumulé de fonctionnement, l'importance du service de la dette et l'importance des acquisitions d'immobilisations. Ces deux derniers indicateurs visent à tenir compte des particularités des municipalités.

1.52 Pour ce qui est de la vulnérabilité, elle reflète le degré de dépendance d'un gouvernement à l'égard des sources de fonds extérieures qu'il ne maîtrise pas. Si une administration reçoit des transferts financiers d'un autre ordre de gouvernement pour couvrir une partie de ses charges, elle est vulnérable. En effet, lorsque le gouvernement qui verse les transferts éprouve des difficultés financières, il peut réviser ceux-ci à la baisse si l'entente le permet ou à l'occasion de son renouvellement. Une administration bénéficiaire de transferts de fonds n'a généralement pas prise sur les facteurs qui infléchiront ceux-ci à la baisse. C'est pourquoi elle est vulnérable.

1.53 Une municipalité est également vulnérable si une proportion de ses revenus provient de compensations tenant lieu de taxes. En effet, le gouvernement du Québec détermine les sources de fonds auxquelles les municipalités ont accès. Pour l'essentiel, il a attribué aux municipalités l'assiette de l'impôt foncier. Les impôts fonciers peuvent être généraux, sectoriels ou spécifiques. Ils sont prélevés sur la valeur réelle des immeubles inscrits au rôle d'évaluation foncière de la municipalité. Toutefois, le gouvernement du Québec a exempté d'impôt plusieurs composantes de l'assiette foncière. Par exemple, les immeubles du secteur public ne sont pas assujettis à l'impôt foncier. Dans ce cas, le gouvernement verse une compensation tenant lieu de taxes qui ne constitue généralement qu'une fraction de leur valeur. Cette fraction varie selon la catégorie d'immeuble. C'est par voie législative que le gouvernement du Québec décide de la hauteur de cette compensation. Les deux indicateurs retenus pour mesurer la vulnérabilité sont l'importance des revenus de transferts et l'importance des revenus provenant de compensations tenant lieu de taxes.



1.54 Le tableau 2 présente les définitions des indicateurs de la situation financière d'une municipalité.

TABLEAU 2

Définitions des indicateurs de la situation financière d'une municipalité

Indicateurs	Définitions	
Durabilité		
Importance de la dette nette	La dette nette de l'administration municipale par rapport à la richesse foncière uniformisée	Un ratio faible est favorable
Importance de la valeur des immobilisations	La valeur des immobilisations par rapport à la richesse foncière uniformisée	Un ratio élevé est favorable
Importance de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales	L'excédent annuel par rapport aux revenus	Un ratio élevé est favorable
Flexibilité		
Importance de l'effort fiscal	L'impôt foncier et les compensations tenant lieu de taxes par rapport à la richesse foncière uniformisée	Un ratio faible est favorable
Importance de l'excédent accumulé de fonctionnement	Les excédents de fonctionnement non affectés et affectés par rapport aux revenus	Un ratio élevé est favorable
Importance du service de la dette	Les frais financiers et le remboursement du capital par rapport à la richesse foncière uniformisée	Un ratio faible est favorable
Importance des acquisitions d'immobilisations	Les acquisitions annuelles d'immobilisations par rapport à la richesse foncière uniformisée	Un ratio élevé est favorable
Vulnérabilité		
Importance des compensations tenant lieu de taxes	Les compensations tenant lieu de taxes par rapport aux revenus	Un ratio faible est favorable
Importance des transferts financiers	Les revenus de transferts par rapport aux revenus	Un ratio faible est favorable



1.55 Chaque indicateur vise à mesurer un volet de l'état des finances des municipalités grâce à un ratio, c'est-à-dire un rapport entre deux chiffres. Dans le cas des municipalités, les dénominateurs de ces ratios peuvent être la richesse foncière ou le total des revenus. La richesse foncière est la base fiscale des municipalités. Nous avons utilisé la richesse foncière uniformisée fournie par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) parce qu'elle est plus près de la réalité. La notion de richesse foncière uniformisée découle du fait que, chaque année, environ un tiers des municipalités établissent leur rôle d'évaluation. Afin de rendre comparables les valeurs foncières de toutes les municipalités pour une année donnée, le MAMROT établit des facteurs d'uniformisation qu'il utilise pour ajuster le rôle d'évaluation de chacune. L'année de la mise à jour de son rôle d'évaluation, le facteur d'uniformisation d'une municipalité est de 1. Les deux années suivantes, soit jusqu'à la nouvelle mise à jour, le facteur sera supérieur à 1 si les immeubles de cette municipalité ont pris de la valeur et l'inverse s'ils en ont perdu. Les facteurs sont établis à partir d'estimations.

Application du modèle de l'ICCA à la Ville de Québec

1.56 Nous présentons l'information relative à l'état des finances de la Ville de Québec en appliquant le modèle préconisé par l'ICCA. Nous avons comparé les indicateurs de la Ville sur trois ans. Il aurait été souhaitable de le faire sur une plus longue période, mais des données comptables comparables n'étaient pas disponibles. L'information financière de 2008, de 2009 et de 2010 servant à notre analyse provient principalement des rapports financiers déposés au MAMROT. Nous avons colligé les données pour mesurer la durabilité, la flexibilité et la vulnérabilité des finances de la Ville. À cette fin, neuf indicateurs ont été calculés.

1.57 Dans un premier temps, nous présenterons les indicateurs de 2010 en les comparant à ceux de 2009 et de 2008. Nous les analyserons afin d'en faire ressortir des constats pertinents. Dans un deuxième temps, nous les apprécierons à la lumière du groupe des villes de 100 000 habitants et plus.



Les indicateurs de la situation financière de la Ville de Québec de 2010 comparés à ceux de 2009 et de 2008

La comparaison des ratios des trois années étudiées montre une amélioration de l'état des finances de la Ville à plusieurs égards

1.58 Pour juger de l'état des finances de la Ville, il faut mettre les ratios en relation les uns avec les autres afin d'obtenir une vision globale. La comparaison des ratios des trois années étudiées montre une amélioration de l'état des finances de la Ville à plusieurs égards. D'abord, l'effort fiscal a diminué de 8,17 %, passant de 2,08 % en 2008 à 1,91 % en 2010. Le ratio de l'importance de la dette a diminué, pour sa part, de 1,24 %. La dette nette, qui représentait 3,22 % de la richesse foncière uniformisée en 2008, en constitue 3,18 % en 2010. Le ratio du service de la dette a également diminué de 3,77 % pour les trois années. Par contre, le ratio de la valeur des immobilisations a diminué de 3,97 %, ce qui reflète une diminution, de 2008 à 2010, de 13,68 % du ratio des acquisitions d'immobilisations de l'année.

Pour l'essentiel, l'amélioration de plusieurs ratios en 2010 tient à la croissance importante de la richesse foncière uniformisée de la Ville

1.59 Pour l'essentiel, l'amélioration de plusieurs ratios en 2010 tient à la croissance importante de la richesse foncière uniformisée de la Ville. Cette dernière, dénominateur de cinq indicateurs, a augmenté de 21,42 %. Elle est passée de 37,3 à 45,3 milliards de dollars en 2010. Cette croissance a permis de diminuer le ratio dont le dénominateur était la richesse foncière uniformisée, les données du numérateur n'ayant pas augmenté dans les mêmes proportions. Cette situation a eu un effet favorable sur trois ratios : l'endettement, le service de la dette et l'effort fiscal. Elle a eu l'effet inverse en ce qui concerne l'importance des immobilisations.

1.60 Le facteur d'uniformisation de Québec a été fixé à 1 en 2010, année de la révision de son rôle d'évaluation. En 2008 et en 2009, le facteur d'uniformisation appliqué à la Ville a été respectivement de 1,06 et de 1,18.

1.61 Même si le ratio de l'excédent annuel de fonctionnement a légèrement augmenté, passant de 1,62 % en 2008 à 1,8 % en 2010, le ratio de l'importance de l'excédent accumulé de fonctionnement a diminué de 18,55 %. L'excédent accumulé représentait 18,92 % des revenus en 2008 et 15,41 % en 2010.

1.62 Le ratio de la proportion des revenus de transferts a augmenté de 6,56 %, passant de 8,54 % en 2008 à 9,1 % en 2010. Celui de la proportion des compensations tenant lieu de taxes a pour sa part diminué de 11,75 %, ce qui est favorable. La proportion représentait 10,13 % des revenus en 2008 et 8,94 % en 2010.



1.63 Le tableau 3 ci-après présente les résultats des indicateurs pour les trois années.

TABLEAU 3

Indicateurs de la situation financière de la Ville de Québec

Indicateurs	2010	2009	2008	Croissance (décroissance)
	%	%	%	%
Durabilité				
Importance de la dette nette / R.F.U.*	3,18	3,11	3,22	(1,24) Favorable
Importance de la valeur des immobilisations / R.F.U.*	7,99	8,07	8,32	(3,97) Défavorable
Importance de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales / revenus	1,8	3,14	1,62	11,11 Favorable
Flexibilité				
Importance de l'effort fiscal / R.F.U.*	1,91	1,93	2,08	(8,17) Favorable
Importance de l'excédent accumulé de fonctionnement / revenus	15,41	13,93	18,92	(18,55) Défavorable
Importance du service de la dette / R.F.U.*	0,51	0,51	0,53	(3,77) Favorable
Importance des acquisitions d'immobilisations / R.F.U.*	0,82	0,93	0,95	(13,68) Défavorable
Vulnérabilité				
Importance des compensations tenant lieu de taxes / revenus	8,94	9,91	10,13	(11,75) Favorable
Importance des revenus de transferts / revenus	9,1	9,61	8,54	6,56 Défavorable

*Richesse foncière uniformisée



Comparaison avec les villes de plus de 100 000 habitants

1.64 Ce n'est pas tout de calculer les ratios, il faut savoir les apprécier avec justesse. De nombreux chercheurs du domaine de l'évaluation de la situation financière recommandent de recourir pour ce faire à l'étalonnage (*benchmarking*), une méthode qui conduit à des résultats concrets. Elle permet de mettre en perspective les ratios qui mesurent un volet ou l'autre de l'état des finances. Il faut rappeler qu'il existe peu de normes reconnues et généralement acceptées en ce qui concerne les principaux éléments de l'état des finances d'un gouvernement. Par exemple, quel est le niveau d'excédent de fonctionnement souhaitable pour une ville ou son niveau raisonnable d'effort fiscal? Il est difficile de répondre à de telles questions de façon absolue.

1.65 L'étalonnage propose une démarche pour apprécier ces éléments à l'aide de comparaisons. Si on constate, par exemple, que l'effort fiscal d'une ville est parmi les plus élevés du groupe auquel on la compare, elle devra se questionner et expliquer pourquoi il en est ainsi. De bonnes raisons peuvent justifier cet état de fait. L'objectif de nos travaux n'est pas d'expliquer le pourquoi de l'état des finances de la Ville ou de prendre position. Cela n'est pas le rôle du vérificateur général. L'important est que l'on en prenne conscience et que les élus décident en toute connaissance de cause.

1.66 Certains pourraient vouloir considérer la Ville de Québec comme un cas unique et, à ce titre, incomparable. Chaque ville pourrait à la limite tenir un tel discours, et il n'y aura jamais de comparaison parfaite. Il est vrai qu'à certains égards, la Ville de Québec se distingue, mais sur d'autres plans, elle ressemble à des villes de grande taille par le fait qu'elle a des responsabilités semblables et un même encadrement légal. Depuis 2002, il y a au Québec neuf villes¹ de plus de 100 000 habitants et la Ville de Québec vient au deuxième rang. La comparer à ce groupe de villes pour détecter ses points forts et ses points faibles est tout à fait justifiable. C'est grâce à de telles comparaisons que la Ville peut mieux saisir la position relative de l'état de ses finances.

Comparer la Ville de Québec aux neuf villes de plus de 100 000 habitants pour détecter ses points forts et ses points faibles est tout à fait justifiable

1. En 2010, le nombre des villes de 100 000 habitants et plus au Québec est passé à 10 par l'ajout de Terrebonne.



1.67 Pour mieux comprendre et apprécier l'état des finances de la Ville de Québec, nous comparerons ses indicateurs de durabilité, flexibilité et de vulnérabilité de 2010, 2009 et 2008 avec ceux du groupe des villes québécoises de plus de 100 000 habitants. Cette comparaison permettra de situer l'état de ses finances par rapport aux autres grandes villes du Québec. Cette comparaison se fera à partir des médianes du groupe de comparaison. La médiane est la valeur au-dessus et au-dessous de laquelle se retrouvent respectivement 50 % des sujets observés.

La santé financière d'une ville est le résultat de décisions passées, récentes comme lointaines

1.68 La santé financière d'une ville est le résultat de décisions passées, récentes comme lointaines. La dette nette est au cœur de sa santé financière. Comme les villes ne peuvent légalement déclarer un déficit, c'est-à-dire un excédent des charges sur les revenus, leur dette nette est principalement liée à l'acquisition de biens en capital ou d'infrastructures. On doit donc comprendre que la valeur des immobilisations est la contrepartie de la dette nette, comme nous l'avons dit précédemment. Les graphiques suivants présentent par ratios, le résultat de la comparaison de la Ville de Québec avec les villes de 100 000 habitants et plus.

Durabilité

La Ville de Québec est parmi les villes ayant la plus forte dette nette et le plus d'actifs immobilisés, par rapport à la R.F.U.

1.69 Les trois indicateurs de la durabilité financière des villes sont l'importance de la dette nette de l'administration municipale, l'importance de la valeur des immobilisations et l'importance de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales. La Ville de Québec est parmi les villes ayant la plus forte dette nette et également le plus d'actifs immobilisés, par rapport à la R.F.U. Son excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales est nettement en deçà de la médiane en 2008 et en 2010. Toutefois, il est légèrement supérieur à la médiane en 2009. Voyons plus spécifiquement les résultats de chacun des indicateurs.

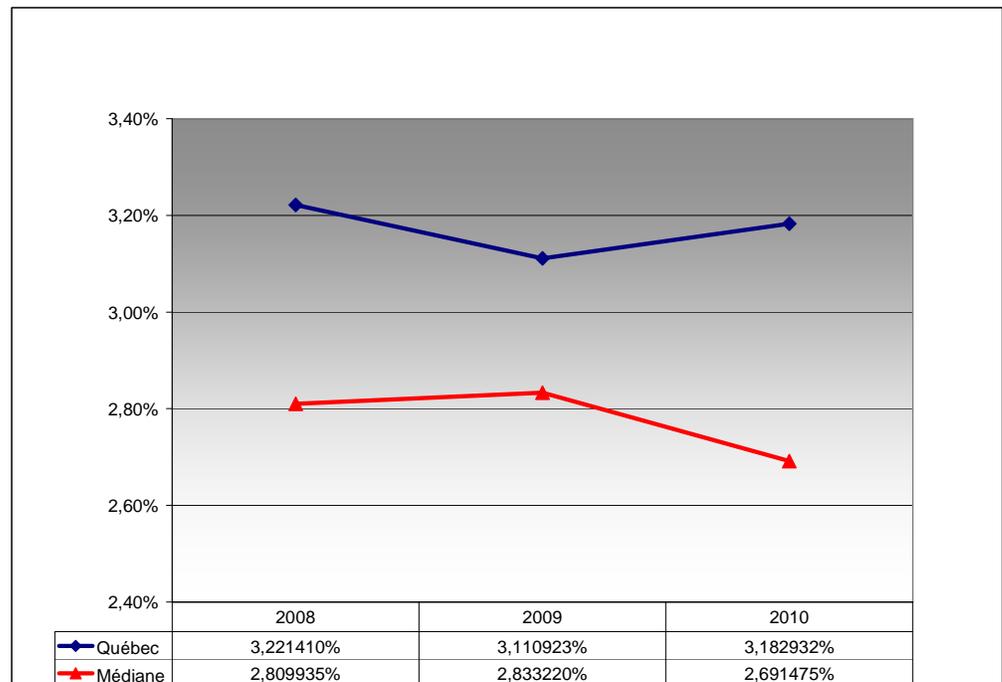


Importance de la dette nette de l'administration municipale

1.70 Le graphique 1 indique le pourcentage de la dette nette par rapport à la richesse foncière uniformisée de la Ville de Québec comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. Québec est parmi les villes ayant la plus forte dette nette. En 2010, le pourcentage de sa dette nette est de 3,18 % alors que la médiane est de 2,69 %.

GRAPHIQUE 1

Importance de la dette nette de l'administration municipale Dette nette / R.F.U.



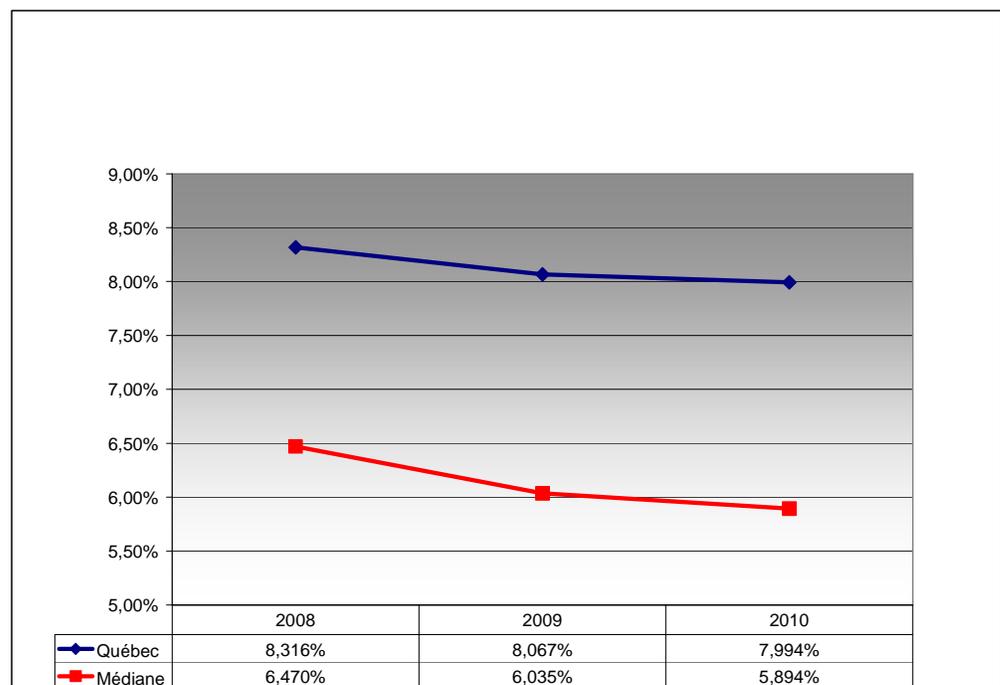


Importance de la valeur des immobilisations

1.71 Pour apprécier cet indicateur de la dette nette, il faut pousser l'analyse un peu plus loin en prenant en compte le poste « Actifs non financiers ». Ce poste comprend pour l'essentiel les immobilisations de la Ville de Québec. Relativiser la dette nette de la Ville en mettant en contrepartie la valeur des immobilisations est logique. Le graphique 2 indique la valeur des immobilisations par rapport à la richesse foncière uniformisée. Tout comme en ce qui concerne la dette nette, Québec est parmi les villes ayant le pourcentage d'actifs immobilisés le plus élevé pour les trois années à l'étude. En 2010, le pourcentage de la Ville est de 7,99 % alors que la médiane du groupe de comparaison est de 5,89 %.

GRAPHIQUE 2

Importance de la valeur des immobilisations Immobilisations / R.F.U.



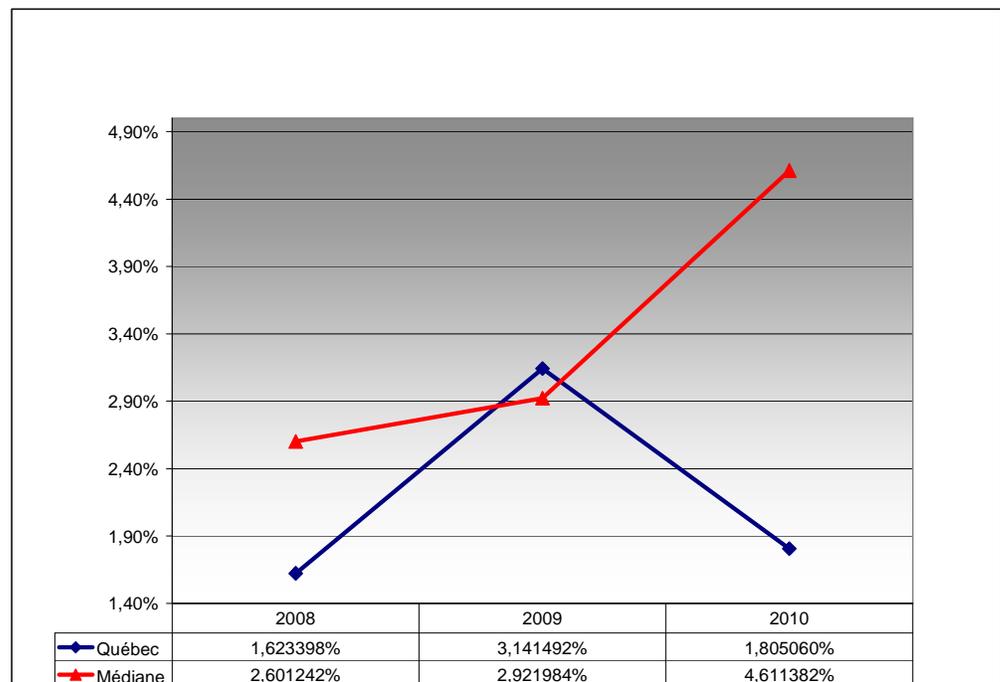


Importance de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales

1.72 Le graphique 3 indique le pourcentage de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales par rapport aux revenus de la Ville de Québec comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. Celui de la Ville est passé de 1,62 % en 2008, à 3,14 % en 2009 et à 1,8 % en 2010. Pour sa part, la médiane est passée de 2,6 % en 2008 à 2,92 % en 2009 et à 4,61 % en 2010. Ces variations ont fait basculer la position relative de la Ville au cours de la période à l'étude. En 2008, elle était nettement en dessous de la médiane, comme en 2010. En 2009, une forte hausse du ratio à 3,14 % a fait passer la position de la Ville légèrement au-dessus de la médiane.

GRAPHIQUE 3

Importance de l'excédent annuel de fonctionnement aux fins fiscales Excédent annuel de fonctionnement / Revenus





Flexibilité

1.73 Les quatre indicateurs retenus pour mesurer la flexibilité financière de la municipalité sont l'importance de l'effort fiscal, l'importance de l'excédent accumulé de fonctionnement, l'importance du service de la dette et l'importance des acquisitions en immobilisations.

*Comparativement
aux villes de
100 000 habitants
et plus, Québec a
un effort fiscal et
un service de la
dette parmi les plus
élevés*

1.74 Comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus, Québec a un effort fiscal et un service de la dette parmi les plus élevés. Toutefois, elle a un excédent accumulé de fonctionnement important et elle fait beaucoup d'acquisitions d'immobilisations. Voyons plus spécifiquement les résultats de chacun des indicateurs.



Importance de l'effort fiscal des contribuables

1.75 Le graphique 4 indique le pourcentage des taxes et des compensations tenant lieu de taxes par rapport à la richesse foncière uniformisée de la Ville de Québec comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. Elle est parmi les villes exigeant le plus grand effort fiscal. En 2010, son pourcentage est de 1,91 % alors que la médiane est de 1,62 %.

GRAPHIQUE 4

Importance de l'effort fiscal des contribuables Revenus taxes et tenant lieu-de-taxes / R.F.U.



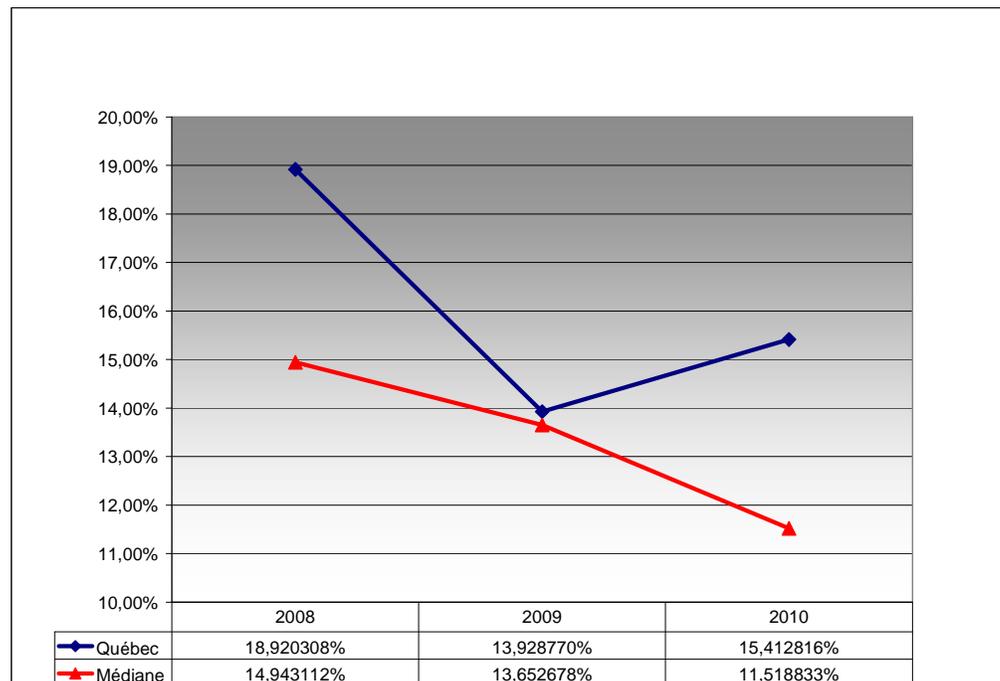


Importance de l'excédent accumulé de fonctionnement

1.76 Le graphique 5 indique le pourcentage de l'excédent accumulé de fonctionnement, affecté ou non, par rapport aux revenus de la Ville de Québec comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. À l'exception de l'année 2009 où le ratio de la Ville est légèrement au-dessus de la médiane, elle se situe dans le groupe des villes qui ont le plus fort excédent accumulé de fonctionnement. En 2010, le pourcentage de la Ville est de 15,41 % alors que celui de la médiane est de 11,52 %.

GRAPHIQUE 5

Importance de l'excédent accumulé de fonctionnement Excédent accumulé de fonctionnement / Revenus



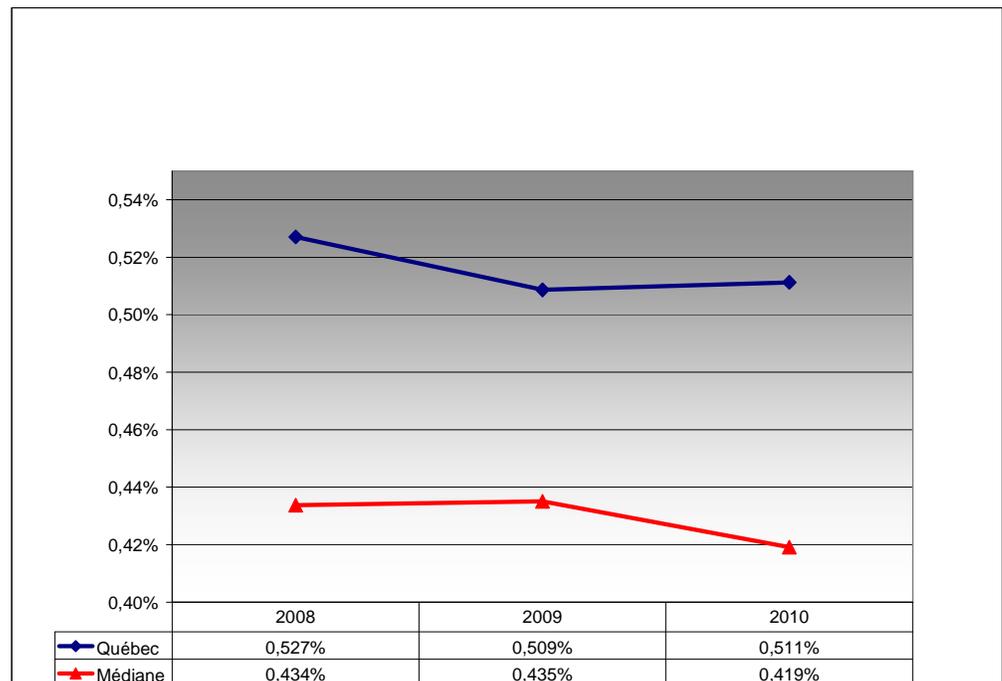


Importance du service de la dette

1.77 Le graphique 6 indique le pourcentage du service de la dette par rapport à la richesse foncière uniformisée comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. Le service de la dette comprend les frais financiers et le remboursement du capital. Pour les trois années, Québec est parmi les villes qui ont un pourcentage du service de la dette plus élevé que la médiane. En 2010, le pourcentage du service de la dette de la Ville est de 0,51 % alors que la médiane est de 0,42 %.

GRAPHIQUE 6

Importance du service de la dette Service de la dette / R.F.U.



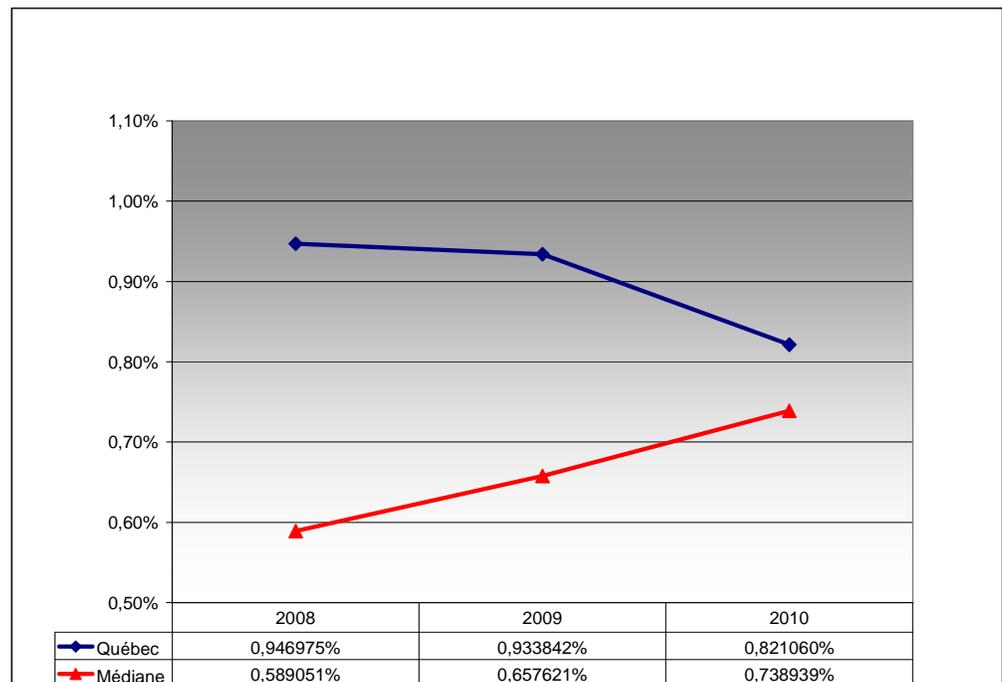


Importance des acquisitions d'immobilisations

1.78 Le graphique 7 indique le pourcentage des acquisitions d'immobilisations annuelles par rapport à la richesse foncière uniformisée comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. Pour les trois années, Québec est parmi les villes ayant fait le plus d'acquisitions d'immobilisations. En 2010, le pourcentage de la Ville est de 0,82 % alors que la médiane est de 0,74 %.

GRAPHIQUE 7

Importance des acquisitions d'immobilisations Acquisitions d'immobilisations / R.F.U.





Vulnérabilité

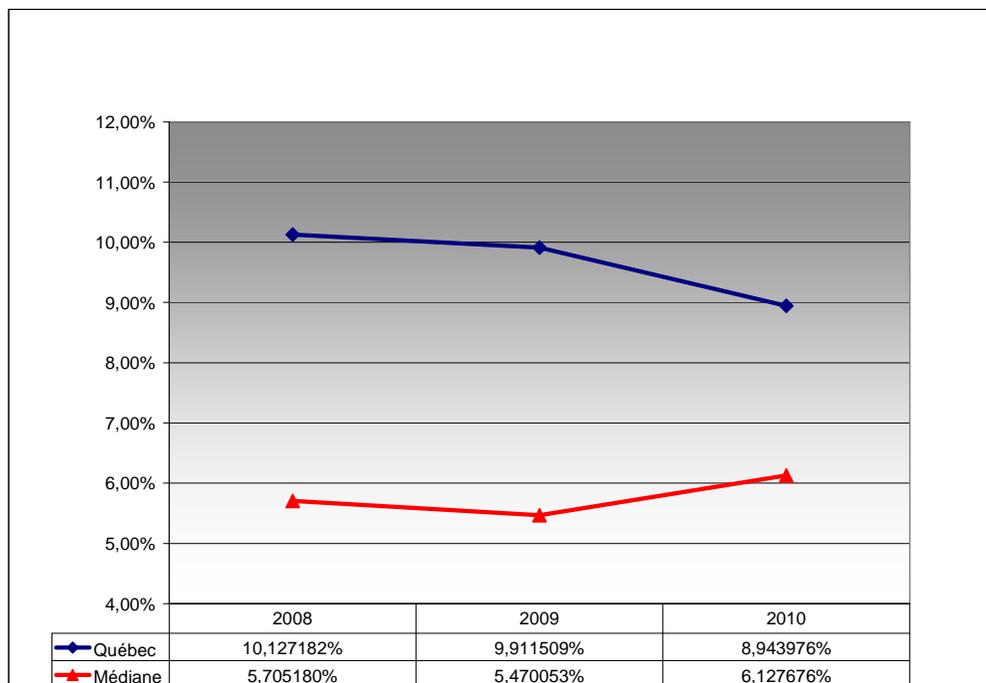
1.79 Les deux indicateurs de vulnérabilité financière sont l'importance des revenus provenant de compensations tenant lieu de taxes et l'importance des revenus de transferts. Pour les deux indicateurs, la Ville de Québec a les pourcentages les plus élevés parmi les villes de 100 000 habitants et plus et est donc plus vulnérable. Voyons plus spécifiquement les résultats de chacun des indicateurs.

Importance des compensations tenant lieu de taxes

1.80 Le graphique 8 indique le pourcentage des compensations tenant lieu de taxes de Québec comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. Elle se situe parmi les villes qui ont les pourcentages les plus élevés pour les trois années. En 2010, le pourcentage de la Ville est de 8,94 % alors que la médiane est de 6,13 %.

GRAPHIQUE 8

Importance des compensations tenant lieu de taxes Tenant lieu de taxes / Revenus



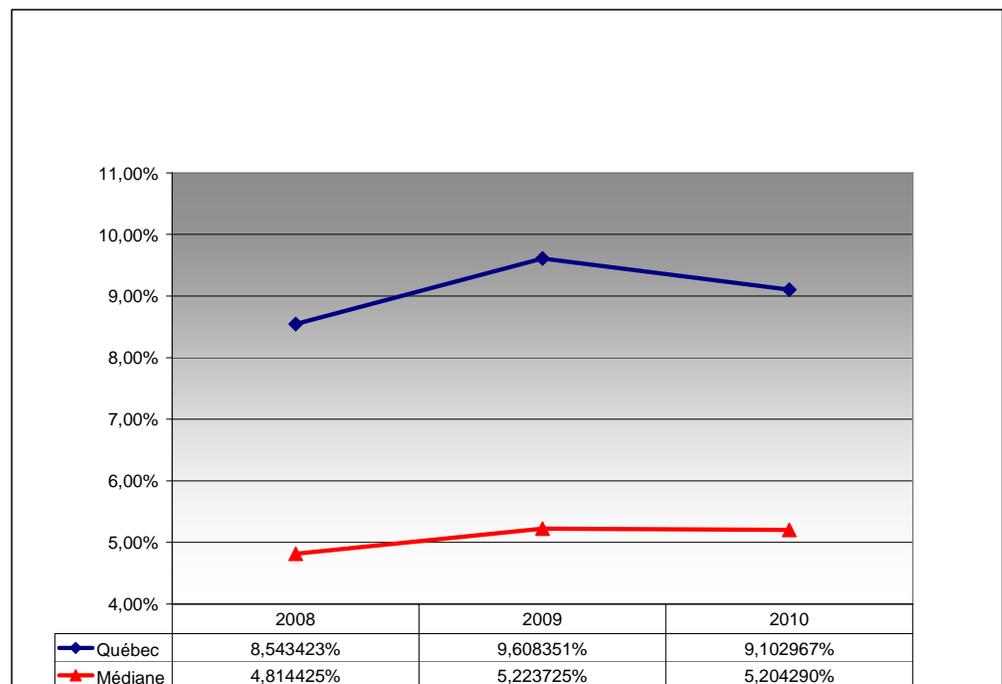


Importance des revenus de transferts

1.81 Le graphique 9 indique le pourcentage des revenus de transferts de la Ville de Québec comparativement aux villes de 100 000 habitants et plus. Comme au titre des compensations tenant lieu de taxes, elle se situe parmi les villes qui ont les pourcentages les plus élevés pour les trois années. En 2010, le pourcentage de la Ville est de 9,1 % alors que la médiane est de 5,2 %.

GRAPHIQUE 9

Importance des revenus de transferts Revenus de transferts / Revenus





Recommandations

1.82 À la lumière des résultats découlant de l'analyse de l'état des finances de la Ville de Québec à l'aide du modèle et des indicateurs suggérés par la pratique recommandée (PR 4) du manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et des comparaisons avec les villes de 100 000 habitants et plus, je recommande que l'Administration :

- rende compte chaque année de l'état de ses finances à l'aide des indicateurs suggérés par la PR 4 du manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés;
- divulgue l'information relative à au moins trois années puis, lorsque cela sera possible, à cinq années;
- compare ses indicateurs avec ceux des villes du Québec de 100 000 habitants et plus;
- explique l'évolution, positive ou négative, de l'état de ses finances en relation avec les différentes politiques de gestion financière adoptées par le conseil.



CHAPITRE

2

Gestion de la relève



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	45
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	45
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	46
Plan quinquennal de main-d'œuvre	48
Planification de la relève et projets liés au développement des ressources humaines	53
Mécanismes de communication et de soutien	60

VUE D'ENSEMBLE

2.1 Pour la Ville de Québec, les ressources humaines constituent un actif de la plus haute importance. Pour éviter le plus possible les inconvénients liés au départ à la retraite de certains employés clés, il est important d'implanter des stratégies de relève qui permettent d'assurer la pérennité des opérations lors du départ de ces employés. Planifier la relève, c'est plus qu'identifier les départs à la retraite, c'est aussi intégrer en un processus cohérent l'ensemble des activités et des systèmes des ressources humaines de manière à orchestrer toutes les actions organisationnelles. En effet, la gestion de la relève implique de mettre à contribution diverses activités de gestion des ressources humaines, entre autres en matière de recrutement, de formation, de développement des compétences et d'évaluation de rendement. Il doit exister une coordination entre ces pratiques et la gestion de la relève afin d'attirer, de retenir et de développer les compétences et les talents, et ce, dans une perspective de réponse aux besoins actuels et futurs de l'organisation.

2.2 Cela est d'autant plus vrai dans le contexte d'une organisation qui est régie par un processus de dotation, lequel prévoit la tenue de concours pour déterminer qui remplacera le gestionnaire ou l'employé qui part, et qui a adopté un plan quinquennal de main-d'œuvre prévoyant l'abolition d'un poste devenu vacant sur deux.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.3 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 portant sur la gestion de la relève dans le contexte des départs à la retraite, de l'abolition de la moitié des postes devenus vacants et de la mobilité des travailleurs entre les différents secteurs. Cette vérification visait à s'assurer que, dans ce contexte, des moyens ont été mis en œuvre pour que la qualité du service aux citoyens ne soit pas affectée lors des départs à la retraite.

2.4 Les objectifs de vérification poursuivis dans le cadre de ce mandat ont porté sur :

- la planification des départs et la détermination des besoins;
- le ciblage des ressources aptes à assurer la relève;
- les mécanismes de transfert d'expertise pour les postes critiques;
- les mécanismes de développement de compétences pour les postes de cadre;



- la compréhension par les gestionnaires des différents projets liés à la planification de la main-d'œuvre et le niveau d'encadrement du Service des ressources humaines.

2.5 Nos travaux ont été effectués de juillet à décembre 2010 et ils visaient principalement les activités réalisées durant la période de juin 2008 à décembre 2010.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

2.6 À la suite de la mise en œuvre du *Plan quinquennal de main-d'œuvre 2009-2013*, nous avons constaté que peu d'unités administratives ont déposé un plan pour répondre à l'objectif de ne remplacer qu'un poste sur deux. Malgré tout, la Direction générale a maintenu le cap sur les objectifs visés. La dernière reddition de comptes à ce sujet a été effectuée en juin 2010. Cependant, l'évolution de l'effectif et les économies reliées au plan sont calculées sur des données budgétaires. Afin que les décideurs puissent faire une appréciation juste de l'efficacité du plan, il est important de baser l'information sur des données réelles.

2.7 Les résultats d'une vérification d'optimisation des ressources de la gestion de la relève ont été publiés au chapitre 5 du Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2003. Cette vérification portait notamment sur les moyens mis en place par la Ville pour identifier ses besoins en relève et les mécanismes afin d'assurer une gestion efficace et efficiente de cette relève. À l'époque, plusieurs recommandations avaient été formulées, notamment pour que ce processus soit pris en charge au niveau organisationnel par le Service des ressources humaines.

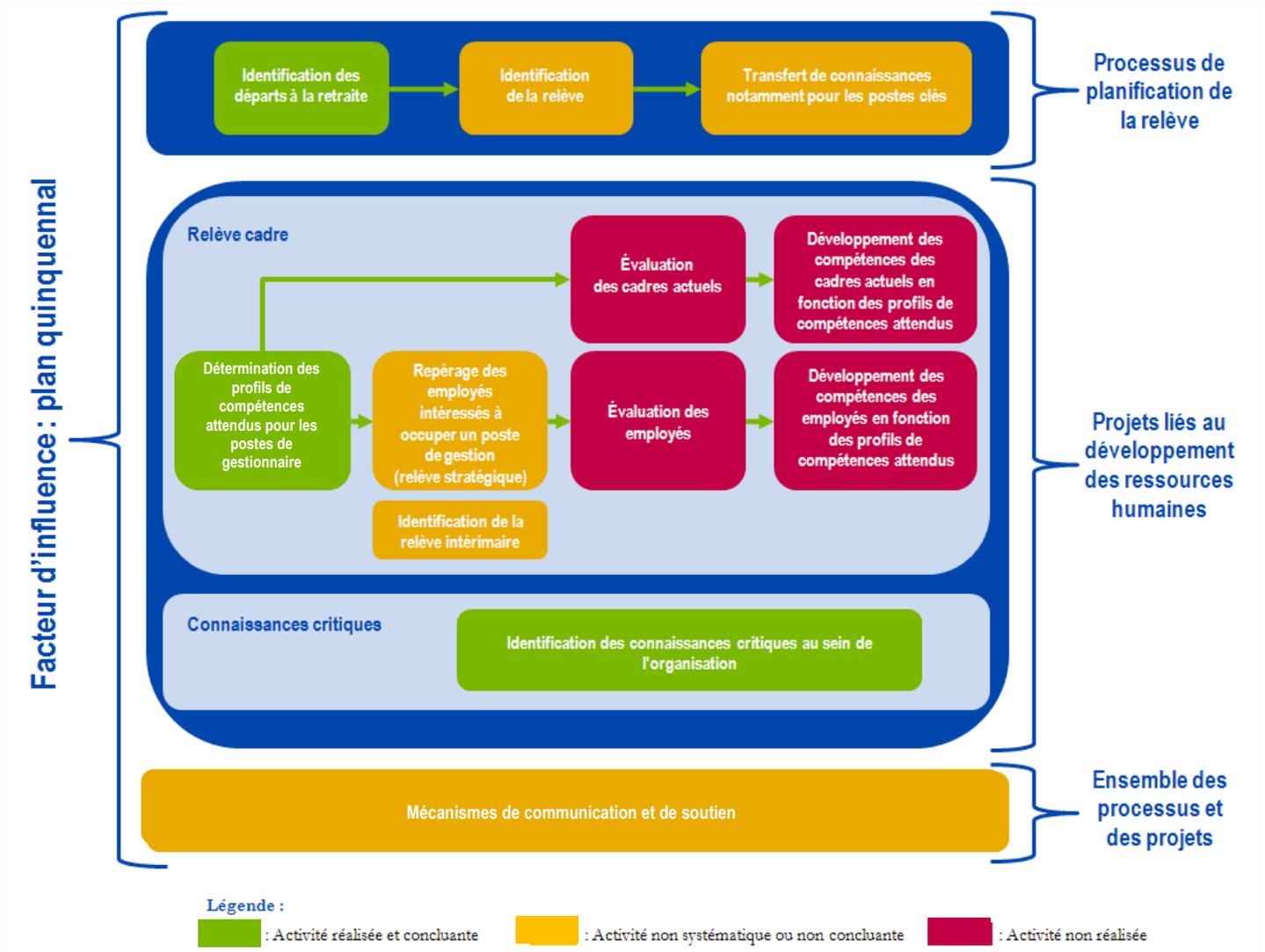
2.8 Nous constatons qu'au cours des deux dernières années le Service des ressources humaines a effectivement entrepris plusieurs projets liés à la gestion de la relève, comme l'identification des postes critiques de la Ville, des relèves stratégique et intérimaire, de même que l'élaboration des profils de compétences attendus des gestionnaires, mais ces démarches, pour la plupart, n'ont pas été menées à terme.

2.9 Le graphique 1 présente de façon simplifiée la gestion de la relève à la Ville de Québec et nos conclusions à l'égard de ce processus.



GRAPHIQUE 1

Gestion de la relève à la Ville de Québec





Plan quinquennal de main-d'œuvre

2.10 Lorsqu'il est question du processus de planification de la relève, un des principaux éléments déclencheurs est le départ à la retraite des employés. Étant donné que le départ à la retraite est également l'élément déclencheur le plus important de la réalisation du plan quinquennal de main-d'œuvre de la Ville de Québec, ce plan nous apparaît avoir un impact direct sur le processus visé par ce mandat et fait donc l'objet de la présente section.

2.11 Le *Plan quinquennal 2009-2013* de la Ville de Québec découle du Chantier 4 « Adoption d'un plan quinquennal de main-d'œuvre 2009-2013 pour les unités administratives », afin de contrôler le poids relatif de la masse salariale dans le budget municipal. Ce plan a été rendu public le 20 juin 2008 et il a été adopté par le comité exécutif en août de la même année. Il est prévu dans ce plan l'abolition d'un poste devenu vacant sur deux, à l'exception du personnel faisant partie de l'unité d'accréditation des policiers, des pompiers ainsi que des associations de cadres policiers et pompiers.

2.12 En juin 2009, chaque gestionnaire de service ou d'arrondissement de la Ville avait à déposer son propre plan d'effectifs quinquennal permettant de répondre à l'objectif de ne remplacer qu'un poste sur deux.

2.13 Nous présentons dans le tableau 1 le nombre réel des employés réguliers, par arrondissement et service, ayant quitté en 2009 et 2010, le nombre d'employés réguliers admissibles à la retraite de 2011 à 2013 et le statut du plan d'effectifs quinquennal.



TABLEAU 1

Effectifs ayant quitté ou admissibles à la retraite et statut du plan d'effectifs quinquennal

Service ou arrondissement	Occasionnels budgétés 2008	Réguliers budgétés 2008	Départs réels 2009 – employés réguliers	Départs réels 2010 – employés réguliers	Nombre d'employés réguliers admissibles à la retraite de 2011 à 2013	Total	% des effectifs ayant quitté ou admissibles à la retraite ²	Statut du plan d'effectifs quinquennal
Affaires juridiques	5	60	2	1	9	12	18 %	Non déposé
Aménagement du territoire	7	74	7	3	15	25	31 %	En révision
Approvisionnement	7	73	5	4	14	23	29 %	Approuvé
Arrondissement de Beauport	69	134	6	7	23	36	18 %	En révision
Arrondissement de la Cité – Limoilou	139	294	17	10	50	77	18 %	Non déposé
Arrondissement de La Haute-Saint-Charles	169	259	6	9	11	26	6 %	Non déposé
Arrondissement de Charlesbourg	49	142	6	5	15	26	14 %	En révision
Arrondissement des Rivières	59	160	11	5	27	43	20 %	En révision
Arrondissement de Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge	92	206	13	17	37	67	22 %	Approuvé
Bureau du développement touristique et des grands événements	14	5	-	1	1	2	11 %	Non déposé
Commissariat des incendies	3	3	-	1	-	1	17 %	Non déposé
Commissariat aux relations internationales	7	8	1	-	2	3	20 %	Non déposé
Communications	5	34	1	-	6	7	18 %	Non déposé
Greffe de la cour municipale	2	42	1	3	8	12	27 %	Non déposé
Culture	18	19	-	1	2	3	8 %	Non déposé
Développement économique	6	39	3	1	3	7	16 %	Non déposé
Direction générale	8	15	-	3	3	6	26 %	Non déposé
Environnement	30	66	5	3	8	16	17 %	Approuvé
Évaluation	26	72	3	1	10	14	14 %	Non déposé
ExpoCité	Note 1	Note 1	1	2	6	9	S. O.	Non déposé
Finances	5	98	6	3	16	25	24 %	En cours d'approbation au Service des ressources humaines
Gestion des équipements motorisés	4	166	8	8	27	43	25 %	En révision

2. En référence aux employés réguliers ou occasionnels au 1^{er} janvier 2008.



TABLEAU 1, SUITE

Effectifs ayant quitté ou admissibles à la retraite et statut du plan d'effectifs quinquennal

Service ou arrondissement	Occasionnels budgétés 2008	Réguliers budgétés 2008	Départs réels 2009 – employés réguliers	Départs réels 2010 – employés réguliers	Nombre d'employés réguliers admissibles à la retraite de 2011 à 2013	Total	% des effectifs ayant quitté ou admissibles à la retraite ³	Statut du plan d'effectifs quinquennal
Gestion des immeubles	32	329	12	17	48	77	21 %	Non déposé
Greffe et archives	24	39	2	3	3	8	13 %	Approuvé
Ingénierie	-	119	1	5	10	16	13 %	Approuvé
Loisirs, sport et vie communautaire	3	13	-	1	2	3	19 %	Non déposé
Office du tourisme de Québec	19	43	1	-	5	6	10 %	Non déposé
Police (administratif)	18	177	6	12	19	37	19 %	Approuvé
Planification et développement organisationnel	2	10	-	-	1	1	8 %	Non déposé
Protection contre l'incendie (administratif)	23	11	-	2	1	3	9 %	Non déposé
Ressources humaines	18	104	7	7	18	32	26 %	Approuvé
Bureau de la sécurité civile	-	5	-	-	1	1	20 %	Non déposé
Technologies de l'information et des télécommunications	5	180	5	4	21	30	16 %	Non déposé
Travaux publics	42	164	4	4	17	25	12 %	Approuvé
Sous-Total	910	3163	140	143	439	722	18 %	
Autres unités ou employés non visés par les plans quinquennaux ⁴	5	1 183						
Total	915	4 346						

Source : Ville de Québec

Note 1 : L'effectif d'ExpoCité a été intégré au budget de la Ville en 2011. Le total des 915 (équivalent temps complet) non réguliers et des 4 346 (équivalent temps complet) réguliers de 2008 ne comprenait pas l'effectif d'ExpoCité.

3. En référence aux employés réguliers ou occasionnels au 1^{er} janvier 2008.

4. Mairie, Bureau de l'ombudsman, Office municipal d'habitation de Québec, Communauté métropolitaine de Québec, Vérificateur général et employés faisant partie de l'unité d'accréditation des policiers et des pompiers.



Seulement 8 plans d'effectifs quinquennaux étaient approuvés

2.14 En décembre 2010, sur les 34 unités administratives visées par le chantier, seulement 14 services ou arrondissements avaient déposé leur plan, dont 8 étaient approuvés par le comité exécutif, 5 étaient en révision parce qu'ils n'atteignaient pas les cibles et 1 était en cours d'approbation au Service des ressources humaines.

2.15 L'effort de réduction d'effectifs peut varier de façon importante d'une unité administrative à une autre en raison des effectifs admissibles à la retraite (de 6 % à 31 %). Cependant, comme le démontre le tableau précédent, il n'y a pas de corrélation entre le fait qu'une unité ait déposé ou non son plan d'effectifs et l'effort qu'elle avait à fournir. Certaines ont réussi en améliorant leurs processus, d'autres avaient l'opportunité d'impartir une partie de leurs activités, ce qui a facilité l'exercice.

2.16 Nos travaux nous ont permis de constater que les gestionnaires ont eu de la difficulté à présenter un plan de réduction de main-d'œuvre, la séquence de remplacement étant peu flexible (les objectifs devaient être respectés chaque année et non sur une période de cinq ans) et non alignée sur les gains d'efficacité qui pouvaient résulter des différents projets d'amélioration des processus amorcés à la Ville.

2.17 Malgré le peu de réponses obtenues, la Direction générale a maintenu le cap sur les objectifs visés. Le mode de gestion du plan quinquennal depuis 2009 et reconduit en 2010 prévoit que chaque service ou arrondissement analyse les possibilités d'abolition de postes qui sont devenus vacants à la suite d'un départ à la retraite ou pour d'autres motifs. Il en discute ensuite avec son directeur général adjoint et soumet, pour approbation au directeur général, les propositions d'abolition de postes.

2.18 La Direction générale s'est outillée d'un tableau de bord présentant, pour chaque unité, les réductions d'effectifs à jour (pour les postes réguliers et non réguliers). Lorsque les objectifs ne sont pas atteints, elle n'autorise pas la dotation du poste à moins qu'elle le juge nécessaire.



2.19 Par ailleurs, la Ville doit effectuer une reddition de comptes du plan quinquennal de main-d'œuvre et celle-ci doit être basée sur des données réelles. La dernière reddition de comptes à ce sujet a été effectuée en juin 2010 dans le deuxième rapport d'étape « *Transformer l'organisation de la Ville* » du comité d'amélioration de la performance. Cependant, l'évolution de l'effectif en équivalent temps complet (ETC) et les économies reliées au plan sont basées sur des données budgétaires. Afin que les décideurs puissent faire une appréciation juste de l'efficacité du plan, il est important d'améliorer l'information en utilisant des données réelles.

2.20 Enfin, depuis la mise en œuvre du *Plan quinquennal 2009-2013*, la qualité du service n'aurait pas été affectée selon les sondages effectués à la Ville. Par exemple, une étude de satisfaction des entreprises en 2010 à l'égard des services municipaux indique une amélioration par rapport à 2008. Deux autres sondages réalisés auprès des citoyens de la Ville, respectivement en août 2009 et en octobre 2009, indiquent des taux de satisfaction envers les services collectifs et envers les services individuels de 88 % et de 82 % respectivement.

Risque que sans une planification adéquate des effectifs, leur réduction puisse nuire à la qualité des services aux citoyens

2.21 Néanmoins, nous constatons que pour certains services ou arrondissements qui n'ont pas déposé leur plan, l'effort le plus important est à venir. Par exemple, pour le Service des communications, 86 % du total des départs réels et potentiels de la période 2009 à 2013 sont prévus de 2011 à 2013. Un autre exemple est l'arrondissement de La Cité-Limoilou avec 65 % du total des départs qui sont prévus pour la même période. Dans ce contexte, il y a un risque que sans une planification adéquate des effectifs, leur réduction puisse nuire à la qualité des services aux citoyens.



Recommandations

2.22 Je recommande à la Direction générale :

- de s'assurer que chaque unité administrative produise sa planification des effectifs;
- d'effectuer les prochains rapports avec les données réelles des effectifs;
- d'étayer les économies réelles générées par la réalisation du plan quinquennal.

Planification de la relève et projets liés au développement des ressources humaines

2.23 De façon simplifiée, les étapes d'un processus de gestion de la relève sont les suivantes :

- l'identification des ressources qui comptent partir à la retraite et la date prévue de leur départ;
- l'identification de la relève interne ou externe qui assurera les fonctions de l'employé ou du cadre qui quitte;
- le transfert des connaissances, notamment pour les postes clés, qui se définissent généralement comme étant les postes occupés par un employé qui possède des connaissances critiques ou les postes de cadre.

Le processus de planification de la relève est complexifié par l'objectif poursuivi du Chantier 4 qui prévoit le non-remplacement d'un employé sur deux lors de départs

2.24 Dans le cas de la Ville de Québec, le processus de planification de la relève est complexifié par l'objectif poursuivi du Chantier 4 qui prévoit le non-remplacement d'un employé sur deux lors de départs. Par conséquent, dans certains cas, il peut s'avérer ardu de ne pas remplacer un employé qui part, d'où l'obligation de bien planifier son départ au préalable et de prendre les mesures qui s'imposent, à savoir le transfert préalable de certaines connaissances et l'amélioration de certains processus ou façons de travailler pour réussir à effectuer le même volume d'activités avec des employés en moins.



2.25 En plus, la Ville de Québec est assujettie à certaines règles concernant le processus de dotation, elle permet la mobilité de son personnel entre les services et arrondissements et elle est en constante évolution en raison de la multitude de projets qu'elle entreprend, ceux-ci influençant les besoins de main-d'œuvre actuels et futurs. Dans un tel contexte, il est important que la Ville développe les compétences de son personnel et diminue ses zones de vulnérabilité lors du départ de ses employés clés. Pour ce faire, la Ville a entrepris plusieurs projets liés au développement de ses ressources humaines.

Identification des départs à la retraite

2.26 Chaque année, vers le mois de septembre, les directeurs de service ou d'arrondissement ont à produire leur plan de main-d'œuvre (PMO). Pour ce faire, la Division de la dotation du Service des ressources humaines fait parvenir aux gestionnaires un fichier à compléter pour établir leurs besoins en personnel régulier pour les trois prochaines années et qui comporte les onglets suivants :

- retraites : présente les informations relatives aux départs à la retraite anticipés pour les trois prochaines années. C'est aux gestionnaires de confirmer ou de modifier, s'il y a lieu, la date de départ prévue des employés admissibles à la retraite, en obtenant au besoin et de façon informelle l'information auprès des employés admissibles. Cet onglet permet donc d'établir les prévisions de départ et de justifier les demandes en personnel et les besoins de chevauchement pour le transfert des connaissances (en identifiant les coûts supplémentaires estimés de ce chevauchement);
- abolition de postes réguliers : sert à identifier les postes réguliers que le gestionnaire souhaite abolir dans les trois prochaines années (en identifiant l'économie estimée de coûts);
- création ou modification de postes réguliers : sert à identifier les nouveaux postes requis pour les trois prochaines années et les modifications souhaitées aux postes existants (en identifiant les coûts estimés supplémentaires pour la création ou la modification d'un poste).

2.27 Le cumul de ces informations constitue le PMO de l'unité. Une fois le PMO approuvé, il est transmis à la Division de la dotation du Service des ressources humaines, qui regroupe l'information reçue de toutes les unités administratives. La division dresse ensuite le PMO de la Ville pour les trois prochaines années et prépare ainsi son plan de recrutement pour la prochaine année.



Le portrait anticipé des départs à la retraite est connu des gestionnaires

2.28 Le portrait anticipé des départs à la retraite est donc connu des gestionnaires, puisque les mécanismes de documentation et de communication permettent de prévoir les départs avec le meilleur degré d'assurance possible pour la prochaine année.

Identification de la relève pour les postes critiques et les postes de cadre

2.29 Même si les gestionnaires sont en mesure de prévoir les départs à la retraite, il leur est difficile d'identifier et de planifier la relève pour les postes critiques et les postes de cadre étant donné les règles de dotation de la Ville. En effet, il peut s'avérer impossible de déterminer à l'avance quelle ressource sera retenue pour un poste en particulier. Par exemple, un gestionnaire peut avoir identifié et formé une ressource de sa direction apte à assumer les fonctions liées à un poste critique qui sera libéré à la suite d'un départ à la retraite, mais il n'est pas assuré que l'employé obtiendra le poste à la suite des tests et entrevues qui seront réalisés à la Division de la dotation du Service des ressources humaines.

2.30 Nous constatons également que les PMO ne sont pas nécessairement alignés sur les objectifs visés par le Chantier 4 et qu'ils servent principalement à la Division de la dotation à prévoir les embauches ou les concours pour la prochaine année.

2.31 À l'automne 2008, la Ville a mandaté une firme privée spécialisée en gestion et efficacité organisationnelle afin de dresser le portrait de la situation au regard des emplois de cadre supérieur dans la perspective de la mise en place d'un plan de gestion de la relève. Cette firme a déposé son rapport en février 2009. Dans le cadre de ses travaux, elle a identifié deux types de relève pour les cadres : la relève intérimaire et la relève stratégique.

Relève intérimaire

2.32 Si les départs à la retraite peuvent être planifiés dans une large mesure, il n'en est pas de même pour les absences prolongées à la suite d'une maladie ou d'accidents, qui sont imprévisibles. Par conséquent, il est important de se doter d'une relève intérimaire, apte à assurer les fonctions de gestion rapidement, afin d'éviter des conséquences sur la qualité du service offert aux citoyens et sur la poursuite des opérations. En ce sens, l'identification d'une relève intérimaire est une bonne initiative de la Ville.



2.33 Selon le rapport déposé, la relève intérimaire correspond aux personnes capables de tenir le poste temporairement, le temps que la haute direction puisse identifier qui sera le titulaire permanent du poste. Il s'agit donc d'employés qui ont les connaissances leur permettant d'assurer à pied levé les fonctions de leur supérieur.

2.34 Le Service des ressources humaines a dévolu aux gestionnaires la responsabilité d'identifier la relève intérimaire. Cependant, nous constatons que cet exercice n'a pas été fait systématiquement. De plus, cette demande n'a pas été formalisée par l'envoi d'une communication précisant les attentes quant à cette relève.

Le personnel identifié comme faisant partie de la relève intérimaire a été informé de son rôle

2.35 Par le fait même, il résulte une disparité entre les unités dans la mise en œuvre de ce projet. Par exemple, une unité administrative a développé une stratégie interne afin d'utiliser les remplacements de vacances comme plateforme de formation des employés de relève, mais cette façon de faire n'est pas uniforme et résulte d'une initiative individuelle d'un cadre. Dans certains cas, le personnel identifié comme faisant partie de la relève intérimaire a été informé de son rôle, alors qu'il n'en est pas de même dans d'autres unités administratives.

Relève stratégique

2.36 Selon le rapport déposé en février 2009, la relève stratégique correspond aux personnes possédant en grande partie le potentiel, les compétences et l'expérience nécessaires pour assurer adéquatement le remplacement à long terme.

2.37 Dans le cadre des travaux de la firme mandatée par la Ville, il a tout d'abord été demandé aux cadres d'identifier spontanément des employés qui répondaient à la définition d'employés à haut potentiel dans leur service, leur arrondissement ou l'organisation.

2.38 Par la suite, les résultats ont été compilés et la liste initiale issue de la première phase a été communiquée aux cadres en décembre 2009. Il leur était alors demandé de réviser la liste initiale, de confirmer l'intérêt des personnes pressenties à progresser dans des fonctions de niveau supérieur et, le cas échéant, à s'investir dans un programme de développement, le tout dans un cadre informel afin de ne pas créer d'attentes particulières auprès des personnes identifiées.

2.39 Cette approche de gestion de la relève en identifiant des candidats à haut potentiel a été mise en veilleuse en raison des effets démobilisant que cette façon de faire pourrait engendrer.



Le processus d'identification de la relève stratégique comportait certaines lacunes ou limites du fait de son manque de transparence et d'objectivité

2.40 Nous constatons que beaucoup d'énergies ont été investies dans ce projet avant qu'il ne soit mis de côté, parce qu'il comportait des effets démobilisant pour les employés. En effet, il s'avère que le processus d'identification de la relève stratégique comportait certaines lacunes ou limites du fait de son manque de transparence et d'objectivité. Seuls les gestionnaires avaient la tâche d'identifier les employés à fort potentiel selon leurs observations et l'évaluation de leur performance. Le processus comportait donc les risques:

- que des employés possédant le meilleur potentiel ou les meilleures compétences n'aient pas été identifiés;
- que le résultat soit biaisé si le gestionnaire recherchait un candidat qui lui ressemble ou en fonction d'affinités;
- de démobilisation si des employés non proposés avaient eu vent du processus;
- de non-harmonisation des façons de faire entre les services et arrondissements.

Détermination des profils de compétences

2.41 En parallèle à ce projet, la Ville entreprenait des travaux afin d'élaborer une liste des compétences requises, communes et spécifiques, aux cadres supérieurs, intermédiaires et de premier niveau (administratif et opérationnel). Cette liste fut produite à la fin de l'année 2009 par la Division de la formation et du développement organisationnel, soit après la fin de l'exercice d'identification de la relève intérimaire et stratégique.

2.42 Ces profils de compétences, entérinés par la Direction générale, se déclinent en deux dimensions, l'une organisationnelle et l'autre humaine. La dimension organisationnelle regroupe les qualités et les compétences essentielles à la vie, au développement et à l'évolution de l'organisation. La dimension humaine, quant à elle, regroupe d'une part les qualités fondamentales requises à tous les gestionnaires et, d'autre part, les compétences essentielles à une gestion efficace et mobilisatrice des personnes.

La détermination des profils de compétences a permis de clarifier quelles sont les compétences attendues de la Ville envers ses cadres

2.43 La détermination des profils de compétences attendus pour chaque catégorie de gestionnaires a permis de clarifier quelles sont les compétences attendues de la Ville envers ses cadres. Elle contribuera également à rendre plus objectif et transparent un éventuel processus de sélection des cadres.



2.44 Au moment de compléter nos travaux, le Service des ressources humaines établissait une nouvelle approche, basée sur les compétences, pour identifier la relève stratégique.

Recommandations

2.45 Je recommande à la Direction générale de revoir les outils utilisés pour la planification de la main-d'œuvre afin qu'ils soient cohérents et alignés sur les orientations de la Ville à l'égard de la réduction du nombre de postes.

2.46 Je recommande au Service des ressources humaines :

- de formaliser la démarche d'identification de la relève intérimaire afin que son déploiement soit harmonisé;
- de poursuivre la démarche d'identification de la relève stratégique pour les postes de gestionnaire, notamment en :
 - établissant la démarche et communiquant adéquatement celle-ci afin qu'elle soit harmonisée et transparente;
 - évaluant les candidats potentiels à l'aide de différents outils, et ce, uniformément pour tous les candidats.

Évaluation des employés et des cadres actuels et développement de leurs compétences en fonction des profils attendus

2.47 La Ville doit développer les compétences de ses employés et de ses gestionnaires dans le but notamment de préparer la relève. Actuellement, le Service des ressources humaines, de façon ad hoc, offre d'évaluer certains employés pour qu'ils puissent développer leurs compétences. De plus, le Service des ressources humaines considère que le développement des compétences est une responsabilité partagée qui demande aux employés et aux cadres intéressés de comprendre ce que la Ville recherche pour progresser dans l'organisation.

2.48 Cependant, le Service des ressources humaines n'a pas mis en place de programme de formation pour les employés que la Ville identifiera comme sa relève stratégique, et de façon générale pour les cadres afin de leur permettre d'atteindre les niveaux de compétence attendus.



Recommandation

2.49 Je recommande au Service des ressources humaines d'établir des programmes de formation pour les employés identifiés comme faisant partie de la relève stratégique et pour les cadres afin de leur permettre d'atteindre les niveaux de compétence attendus.

Transfert de connaissances

2.50 À l'automne 2009, le Service des ressources humaines a pris l'initiative de faire documenter, par tous les directeurs d'arrondissement et de service, les postes critiques au sein de leur unité, à l'aide d'une grille de compilation qui décrivait les critères appuyant l'identification d'un poste critique et le degré de vulnérabilité. Ces critères étaient les suivants :

- le poste comporte des caractéristiques uniques qui seront difficiles à trouver à l'externe;
- le poste est d'une importance capitale pour la réalisation des activités stratégiques de l'unité;
- si le poste n'est pas pourvu, cela aura des conséquences importantes sur le service aux citoyens et sur les clients internes;
- les connaissances et l'expertise pour ce poste sont tacites et rares.

2.51 Environ 70 postes au total ont été identifiés comme critiques. Cet exercice a mis en évidence le fait que c'était davantage le transfert d'expertise que le poste lui-même qui était critique pour l'organisation.

Aucune action concrète n'a été apportée pour s'assurer du transfert ou de la documentation de ces connaissances critiques

2.52 La Ville a donc pris les moyens pour identifier ses zones de vulnérabilité en matière de perte d'expertise. Cependant, depuis le dépôt du résultat des travaux en janvier 2010, aucune action concrète n'a été apportée pour s'assurer du transfert ou de la documentation de ces connaissances critiques. De plus, il n'existe pas de formation offerte aux gestionnaires sur les bonnes pratiques en matière de transfert d'expertise et, par le fait même, pour les aider dans leur processus de transfert de connaissances. Dans la même veine, aucun outil n'a été développé en ce sens par le Service des ressources humaines. Cette responsabilité est reléguée aux gestionnaires par le Service des ressources humaines, qui offrira son soutien sur demande.



2.53 Cependant, les conséquences du non-transfert de ces connaissances peuvent être importantes tant sur le plan de l'efficacité que de l'efficience des opérations. En effet, ces connaissances peuvent servir à résoudre rapidement des problèmes et à moindre coût. Par exemple, dans le cas des usines de traitement d'eau, l'opérateur actuel de traitement des eaux est le seul à savoir quoi faire après 5 jours de canicule pour établir la bonne quantité de chlore, puisqu'il a vécu cette situation il y a 10 ans.

Recommandations

2.54 Je recommande au Service des ressources humaines :

- de mettre en place un processus de documentation des connaissances à l'égard de l'expertise acquise par les ressources occupant un poste critique et de s'assurer qu'il est respecté;
- de fournir des outils de documentation appropriés;
- d'offrir aux cadres des formations sur les bonnes pratiques en matière de transfert d'expertise.

Mécanismes de communication et de soutien

2.55 La mise en place d'un processus de communication et de soutien de la part du Service des ressources humaines envers les services et arrondissements est un facteur clé de succès dans un processus qui nécessite la contribution d'une direction centrale des ressources humaines d'une part et des autres services ou arrondissements d'autre part.

2.56 Nous avons constaté que les gestionnaires sont très peu informés des démarches entreprises par la Ville à l'égard des programmes ou des projets qui concernent les ressources humaines. Même s'ils participent ou produisent de l'information liée aux ressources humaines, peu de suivi ne leur est fait. Par exemple, la liste des postes critiques conservée à la suite de la tournée d'entrevues ne leur a pas été communiquée au moment de compléter nos travaux, ni la suite des événements à l'égard de l'identification de la relève stratégique.

Étant peu informés, les gestionnaires confondent les différentes démarches entreprises par la Ville à l'égard des programmes ou des projets qui concernent les ressources humaines

2.57 Étant peu informés, les gestionnaires confondent les différentes démarches entreprises par la Ville à l'égard des programmes ou des projets qui concernent les ressources humaines. Il s'ensuit que l'information communiquée aux employés d'un arrondissement à l'autre n'est pas toujours la même.



2.58 Nos travaux nous ont permis de constater que certains gestionnaires sont incapables d'établir de lien directeur entre les projets visant les ressources humaines et leur impact sur la gestion courante de leurs ressources. En l'absence d'une vision claire du processus de relève chez les gestionnaires, il devient difficile de mobiliser les employés et de favoriser leur plein développement.

2.59 Nous avons également constaté, dans le cadre de nos travaux, que les gestionnaires étaient laissés à eux-mêmes pour assurer correctement le processus de planification de la relève dans leur service ou arrondissement. La Division de la formation et du développement organisationnel peut soutenir les gestionnaires sur demande, mais elle n'a pas instauré une approche client envers les unités administratives. Une meilleure connaissance de leurs opérations et une proximité plus soutenue avec les gestionnaires permettraient à la Division de la formation et du développement organisationnel d'adapter et de bonifier son offre de service à l'égard de leurs besoins.

Recommandations

2.60 Je recommande au Service des ressources humaines :

- de revoir les mécanismes de communication des programmes de gestion de la relève pour en assurer une bonne compréhension par les gestionnaires et les employés;
- d'intensifier son appui aux équipes de gestion pour les soutenir dans le processus de planification de la relève.



Commentaires de la direction du Service des ressources humaines, en date du 1^{er} juin 2011

« J'ai pris connaissance du projet de rapport sur la Gestion de la relève et je suis d'accord avec la majorité des constats et des recommandations. Aux fins de précision, il est déjà de l'intention de la Ville d'améliorer ses programmes de formation afin que ceux-ci répondent davantage aux profils d'emploi ainsi qu'aux profils de compétences récemment développés. Une emphase particulière sera mise pour l'amélioration des compétences pour les postes qu'occupent actuellement les gestionnaires. Il n'est toutefois pas de l'intention de la Ville d'identifier de façon systématique des relèves stratégiques. Nous privilégierons les discussions entre les gestionnaires et les employés lors de l'exercice annuel des attentes signifiées pour convenir des plans de développement sur base individuelle. »

Commentaires de la Direction générale, en date du 28 juillet 2011

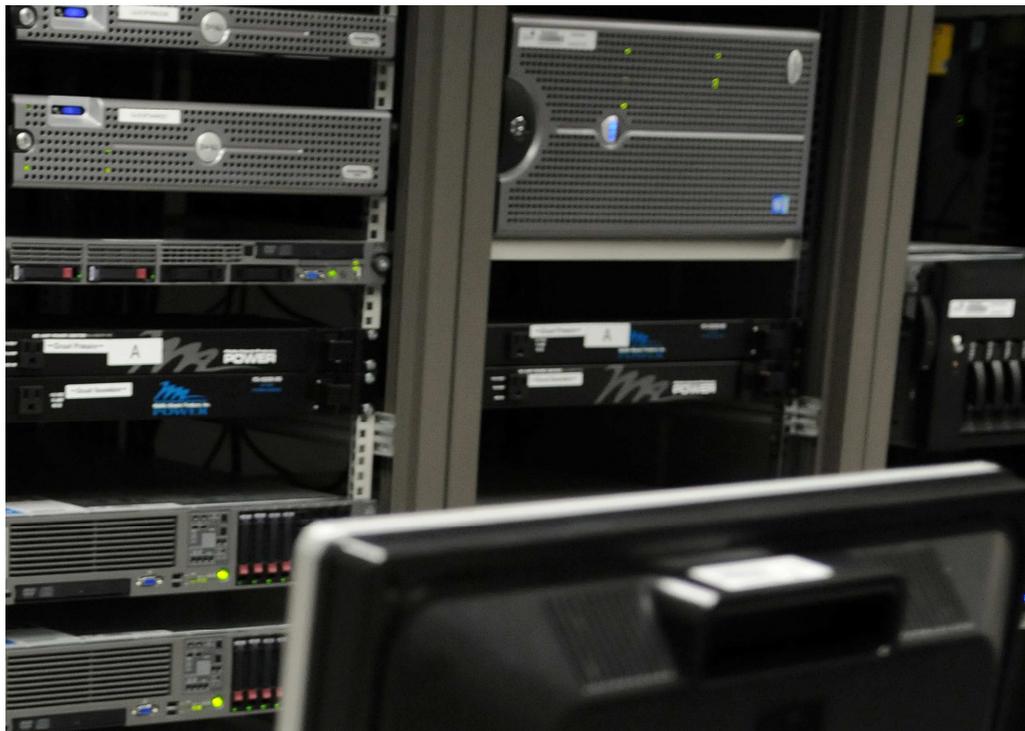
« En général, je suis d'accord avec les recommandations que vous faites à la Direction générale. Toutefois, je voudrais ajouter les deux précisions suivantes :

- 1. Actuellement, la comparaison sur les données relatives aux effectifs est faite sur la base des prévisions budgétaires, vous proposez qu'elle soit à l'avenir faite avec les données réelles.*

La Direction générale croit qu'il faut conserver la première méthode et ajouter la méthode que vous proposez. En effet, les données réelles peuvent fluctuer de façon importante dû à des événements hors de notre contrôle. Par exemple, en 2008 il y eu plus de 540 cm de neige, ce qui a fait augmenter de façon significative les effectifs dans la réalité, si on compare aux prévisions budgétaires. Beaucoup d'autres exemples pourraient être donnés.

- 2. Vous proposez « de revoir les outils utilisés pour la planification de la main-d'œuvre ».*

À la suite des critiques des directeurs de service et d'arrondissement, une large discussion a eu lieu à ce sujet avec eux, et il a été décidé collectivement de conserver les outils actuels pour la mise en œuvre du plan quinquennal d'effectifs 2009-2013, mais tous ont convenu que ces outils seraient réévalués lors du prochain plan quinquennal de main-d'œuvre 2014-2018. »



CHAPITRE

3

Acquisition et développement des systèmes d'information

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2010



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	67
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	69
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	71
Gouvernance de l'acquisition et du développement des systèmes d'information	71
Gestion de projet	82
ANNEXE I Structure administrative du Service des technologies de l'information et des télécommunications (TIT)	94
ANNEXE II Glossaire	95
ANNEXE III Facteurs de succès ou d'échec dans la livraison d'un projet informatique	98

VUE D'ENSEMBLE

3.1 Dans un contexte de besoins grandissants manifestés par les différentes unités administratives de la Ville, dont l'intensification des services en ligne et l'instauration d'outils informatiques plus conviviaux, le Service des technologies de l'information et des télécommunications (TIT) est fortement sollicité pour son appui tant pour les opérations courantes que pour l'acquisition et le développement de nouvelles applications.

3.2 Acteur incontournable dans une organisation municipale qui se veut performante, le Service des TIT disposait en juin 2010 d'un effectif de 254 personnes, dont 179 ressources permanentes. Trente-quatre consultants participant à la réalisation de différents projets technologiques s'ajoutent à cet effectif de 254 personnes.

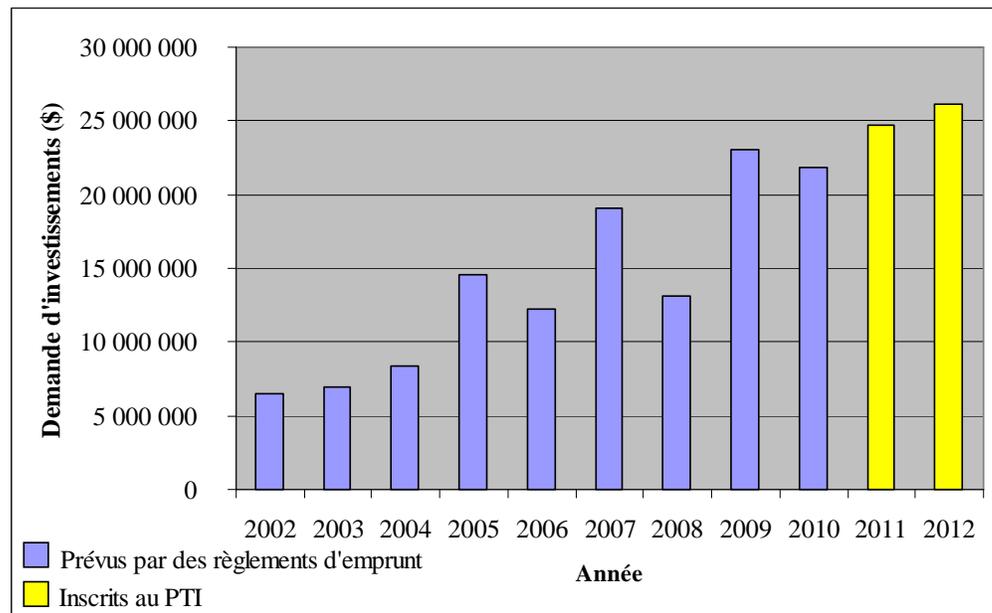
3.3 Le Service des TIT déploie son effectif dans six divisions administratives dont trois ont la responsabilité d'acquérir et de développer des systèmes d'information (annexe I). Ces trois divisions ont, notamment le mandat d'analyser, de concevoir, de développer, d'acquérir et d'implanter les systèmes d'information répondant aux besoins de la clientèle.

3.4 Au chapitre des investissements dans les solutions d'affaires, le *Programme triennal d'immobilisations 2010-2012* (PTI) prévoit des investissements moyens de 24 millions par année. Ces prévisions représentent pratiquement le double de la moyenne annuelle des investissements effectués depuis 2002.



GRAPHIQUE 1

Évolution de la demande d'investissements



3.5 Au 30 juin 2010, 27 projets d'acquisition et de développement de systèmes d'information, dont les coûts estimés variaient entre 500 000 dollars et 8,9 millions, étaient en cours de réalisation sur un portefeuille comptant 115 projets.

3.6 Au printemps 2009, le Service des TIT a posé un diagnostic sur l'état de situation et sur sa capacité à répondre aux demandes croissantes d'acquisition et de développement de systèmes d'information. Adopté par le comité exécutif à la fin de septembre 2009, un plan d'affaires couvrant les années 2010 à 2012 a permis de démarrer la mise en place dès l'automne 2009 des transformations à la structure de fonctionnement. Les autres actions administratives permettant de répondre aux demandes en systèmes d'information et à la capacité à les livrer ont débuté à la fin de 2009.

3.7 La croissance marquée dans le domaine des technologies de l'information a imposé et impose encore aujourd'hui un défi de taille à l'appareil administratif. La façon de relever ce défi doit tenir compte des risques liés aux projets eux-mêmes de même que ceux inhérents à la technologie. Dès lors, des processus bien structurés doivent être implantés pour éviter les écueils et favoriser une réponse adéquate aux besoins manifestés, et ce, à l'intérieur des budgets et dans les délais impartis.



OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

3.8 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 l'acquisition et le développement des systèmes d'information et visant à répondre à la préoccupation suivante :

Le Service des TIT est-il en contrôle de ses activités relatives à l'acquisition et au développement des systèmes d'information?

3.9 Pour répondre à cette préoccupation, nous avons examiné, dans un premier temps, la qualité de la gouvernance liée spécifiquement à l'acquisition et au développement de systèmes d'information. Sur la base des bonnes pratiques de gestion dans le domaine, pratiques préconisées par des référentiels tels que COBIT⁵ et Val IT⁶, afin d'apprécier si la gouvernance en place favorise la livraison en temps opportun et au meilleur coût de produits qui répondent aux besoins prioritaires de la Ville, les volets suivants ont été abordés :

- capacité organisationnelle de répondre aux besoins;
- rôles et responsabilités des principaux acteurs;
- identification des priorités d'acquisition et de développement;
- architecture d'entreprise;
- méthodologie commune de développement et de mise en place de solutions d'affaires;
- gestion des projets;
- reddition de comptes.

3.10 Dans un deuxième temps, nous avons analysé la gestion de trois projets d'acquisition et de développement de systèmes d'information à la lumière des saines pratiques reconnues par les cadres de référence COBIT et PMBoK⁷.

5. COBIT : Control Objectives for Information and related Technology, ISACA International.

6. Val IT : Value of Information and Technology, ISACA International.

7. PMBoK : Project Management Body of Knowledge, Project Management Institute (PMI).



3.11 Les trois projets d'envergure sélectionnés sont :

- **GRC-OT** : Un projet de grande envergure en phase de démarrage et de réalisation. Ce projet touche plusieurs services administratifs centraux de la Ville et l'ensemble des arrondissements. Il vise, entre autres, à répondre aux requêtes des citoyens.
- **UNICITÉ** : Un projet en cours de réalisation qui vise l'intégration des logiciels et des données de la Cour municipale de la Ville.
- **CARTE INTERACTIVE** : Un projet terminé et livré aux utilisateurs (client) qui permet, notamment de consulter la localisation des propriétés.

3.12 À ce niveau plus ténu de notre intervention, nous nous sommes penchés sur les pratiques et les processus spécifiques liés à la gestion de ces projets afin de nous assurer que les éléments en place ont permis ou vont permettre selon le cas une réponse adéquate aux besoins des utilisateurs, et ce, dans le respect des budgets et des délais de livraison. Les éléments examinés au niveau de chacun des projets sont :

- l'encadrement particulier;
- la gestion des risques;
- la méthodologie de développement et de gestion de projet effectivement appliquée;
- la gestion des demandes de modifications;
- la gestion du changement;
- la surveillance et l'évaluation de son déroulement;
- l'analyse rétrospective.

3.13 Notre audit couvre principalement les activités de l'année 2009 jusqu'au 30 juin 2010. Nos travaux de vérification se sont terminés le 30 octobre 2010. L'annexe II définit les principaux termes utilisés dans le présent rapport.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

3.14 Une gestion rigoureuse de projet reposant sur une gouvernance forte résume les conditions de réussite pour l'acquisition, le développement et la livraison de systèmes d'information qui répondent à des besoins bien circonscrits.

3.15 Au moment où nous avons fait le point sur les activités du Service des TIT en matière d'acquisition et de développement des systèmes d'information, la situation d'ensemble que nous avons observée, incluant la gestion de projet comme telle, comportait des vulnérabilités et ne répondait qu'en partie aux exigences qui doivent prévaloir en la matière. Le Service des TIT a toutefois posé plusieurs gestes, prévus dans son *Plan d'affaires 2010-2012*, qui devraient amener une meilleure gouvernance en matière d'acquisition et de développement de systèmes d'information de même que des pratiques de gestion de projet plus appropriées.

3.16 Les pages suivantes font état de notre appréciation de chacune des pratiques en vigueur en regard de celles qui sont reconnues dans le domaine de l'acquisition et du développement des systèmes d'information tant au niveau de la gouvernance que de la gestion de projet.

Gouvernance de l'acquisition et du développement des systèmes d'information

3.17 Une équipe compétente où le rôle des principaux acteurs est bien défini, des priorités d'acquisition et de développement cadrant dans une vision d'ensemble, une méthodologie de mise en place et de développement de systèmes d'information appliquée uniformément et un cadre de gestion de projets qui exige l'identification des risques et une reddition de comptes rigoureuse sont les éléments qui constituent une gouvernance efficace.

*La gouvernance ne
peut être qualifiée
de robuste*

3.18 Depuis 2009, l'équipe de direction du Service des TIT a dû évoluer dans un contexte de croissance rapide de la demande pour de nouveaux systèmes. Bien au fait des exigences en matière de gouvernance pour favoriser un meilleur contrôle de la situation, la direction a mis en place plusieurs mécanismes pour être en mesure de gérer efficacement son portefeuille de projets. Les principaux mécanismes, implantés ou en cours d'implantation au moment où nous avons examiné les activités pertinentes, ont le mérite d'être présents sous une forme acceptable, mais ne constituent toujours pas à ce stade-ci de leur implantation, une gouvernance robuste.



3.19 Le tableau ci-après résume notre appréciation de la situation qui prévaut en regard des domaines concernant la gouvernance.

TABLEAU 1

Appréciation de la gouvernance en matière d’acquisition et de développement de systèmes d’information

Domaine	Appréciation de la situation*				
	Inadéquate	Note 1	Acceptable	Note 2	Adéquate
Capacité organisationnelle		X			
Rôles et responsabilités			X		
Identification des priorités d’acquisition et de développement				X	
Architecture d’entreprise				X	
Méthodologie commune de développement et de mise en place de solutions d’affaires		X			
Gestion des projets (Approche globale)		X			
Reddition de comptes				X	

*Appréciation de la situation

- Inadéquate : ne rencontre pas les principales exigences
- Acceptable : rencontre en partie les principales exigences
- Adéquate : répond aux principales exigences

Note 1 : Notre appréciation se situe entre inadéquate et acceptable

Note 2 : Notre appréciation se situe entre acceptable et adéquate



Capacité organisationnelle

3.20 Depuis 2002, le Service des TIT de la Ville a dû œuvrer dans un contexte où les quinze organismes fusionnés présentaient des niveaux différents de maturité en technologie de l'information et il a dû faire face à des problèmes d'intégration à ce moment. Depuis 2009, de nombreuses demandes d'acquisition et de développement informatique, découlant de nouveaux besoins d'automatisation et d'une offre améliorée de service aux citoyens, ont accentué la pression sur le Service des TIT et mis à rude épreuve sa capacité à répondre aux demandes.

3.21 Pour répondre à la croissance des besoins en systèmes d'information et gérer avec efficacité le portefeuille de projets, l'équipe informatique doit disposer en temps opportun des ressources financières, humaines et technologiques. Son personnel doit compter sur un niveau d'expertise élevé pour que l'équipe d'informaticiens puisse intégrer, orienter et optimiser les technologies de l'information.

3.22 Dans cette perspective, l'équipe s'est enrichie en 2010 de spécialistes qui devraient permettre de répondre aux principaux besoins découlant des nouveaux projets, notamment un responsable de la sécurité de l'information, un architecte technologique et de gestionnaires de projets d'expérience. Hormis le responsable de la sécurité de l'information, les autres postes sont constitués de personnel occasionnel dont le statut est précaire.

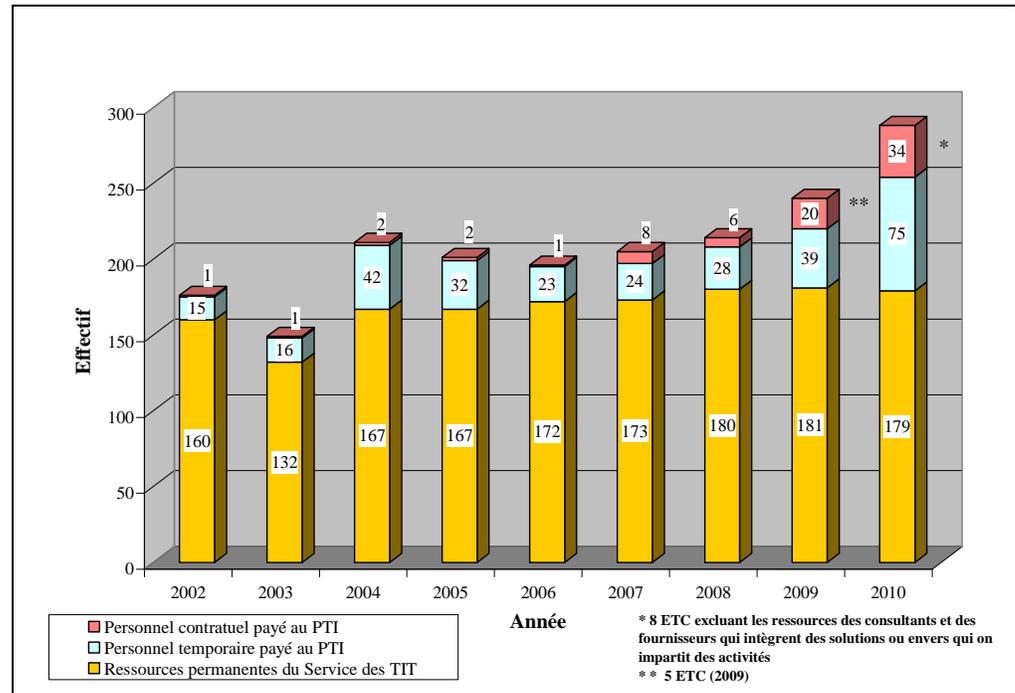
3.23 Au moment de la fin de nos travaux, un avis de concours était en préparation pour pourvoir à un poste d'architecte d'entreprise afin de consolider la vision d'ensemble (architecture) de l'intégration des nouveaux systèmes informationnels.

3.24 Depuis 2009, le Service des TIT accuse une forte croissance en personnel temporaire (plus de 75 personnes en juin 2010) et en personnel contractuel, ce qui exige un encadrement plus serré.



GRAPHIQUE 2

Évolution de l'effectif des TIT jusqu'au 30 juin 2010



Source : Service des technologies de l'information et des télécommunications

Le personnel non permanent n'assure pas la conservation de l'expertise acquise

3.25 Cette proportion élevée de personnel non permanent constitue un défi quant à la capacité d'encadrement par du personnel permanent et un risque élevé quant à la conservation de l'expertise acquise. Pour la période évaluée, le Service des TIT a entrepris une transformation de sa structure de gestion ayant pour objectif d'améliorer son encadrement. Il a également entrepris des démarches auprès de la Direction générale pour exposer le besoin de stabiliser la main-d'œuvre et pour reporter dans le temps les projets moins prioritaires.



Rôles et responsabilités

3.26 L'arrivée de nombreuses demandes pour acquérir et développer de nouveaux systèmes d'information requiert qu'un niveau élevé d'autorité départage et sélectionne les projets en fonction de critères prédéterminés. Pour soutenir le processus de sélection, ce niveau d'autorité doit être assisté par un groupe responsable de la planification et de l'organisation des projets.

3.27 Par ailleurs, considérant les exigences de temps à investir lors de la mise en place et du développement de systèmes d'information, le gestionnaire de projet doit être entièrement dédié à son projet pour tous les projets d'envergure ou risqués. Les unités administratives clientes doivent également dégager les ressources humaines nécessaires à la réalisation du projet.

3.28 À la Ville de Québec, c'est le conseiller d'affaires et le client qui réalisent la première évaluation et priorisation. Par la suite, c'est le comité de direction du Service des TIT qui procède à une première priorisation globale des projets en fonction de critères prédéterminés. Il les présente subséquemment au comité de priorisation composé du directeur général et des directeurs généraux adjoints pour décision.

3.29 Le Service des TIT compte sur la Division de planification et de soutien à l'amélioration (PSA). Depuis le début 2009, cette division s'est vu attribuer la responsabilité de coordonner la collecte des besoins en vue du programme triennal d'immobilisations et elle est mise à contribution pour soutenir et coordonner la gestion du portefeuille de projets. Un bureau de soutien aux projets au sein de la division assume la communication, la formation et le soutien à la constitution du PTI.

3.30 Élément indissociable de son rôle de soutien, la Division PSA est fiduciaire des différentes pratiques, normes et méthodologies. Le rôle de la division n'est toutefois pas bien compris par l'ensemble des autres divisions des TIT.

3.31 En ce qui concerne les rôles et responsabilités, ceux des directeurs de section étaient définis. Pour les architectes et le personnel affectés aux projets, la définition de leurs rôles et de leurs responsabilités a été réalisée et était en voie d'être approuvée en juin 2010.



Le gestionnaire de projet n'est pas affecté exclusivement à son projet sauf pour les projets majeurs

3.32 Par ailleurs, nous avons observé qu'il n'y a pas d'obligations particulières concernant l'affectation exclusive d'un gestionnaire de projet à son projet sauf pour les projets majeurs. Ainsi, ce dernier peut cumuler des tâches autres que ses tâches de gestionnaire de projet. Il en est de même pour le représentant du client (pilote) du nouveau système qui, pouvant continuer à poursuivre ses tâches courantes, s'approprie peu le projet.

Identification des priorités d'acquisition et de développement

3.33 La croissance de la demande pour de nouveaux systèmes d'information nécessite d'en prioriser la réalisation sur la base de critères permettant de bien les discriminer. Ainsi, une démonstration non équivoque doit être faite des besoins d'affaires, des objectifs poursuivis, de l'incidence sur la qualité du service aux citoyens et de la rentabilité de chaque projet présenté. Cette démonstration doit également faire état expressément du lien avec la planification stratégique de la Ville et avec les plans d'affaires des unités administratives concernées.

Malgré une information déficiente, on parvient à prioriser les projets d'acquisition et de développement de systèmes

3.34 Malgré certaines lacunes quant à la qualité de l'information fournie et une lourdeur administrative (interrogation de plusieurs systèmes et outils non intégrés) inhérente au processus en vigueur, on parvient à sélectionner et prioriser les projets présentés. La priorisation des projets est un processus en amélioration continue.

3.35 Pour les projets examinés qui ont été initiés avant l'année 2010, nous avons constaté certaines faiblesses lors de l'analyse d'avant-projet. En effet, l'évaluation des besoins, l'analyse de risques, l'analyse de rentabilité, l'estimation des scénarios alternatifs et l'estimation des coûts mériteraient une plus grande précision.

3.36 L'importance des faiblesses varie d'un projet à l'autre. Avec la mise en place du plan d'affaires au début de 2010, des corrections importantes ont été apportées, dont la mise en place d'un processus de réalisation de l'analyse d'avant-projet. Toutefois, la documentation demeure rudimentaire.

3.37 Pour ce qui est de l'alignement des technologies de l'information, il correspond à la planification stratégique de la Ville et répond aux besoins exprimés selon les plans d'affaires des unités administratives concernées tel que constaté lors de la vérification des trois projets sélectionnés.



Architecture d'entreprise

3.38 Toute organisation ayant des besoins variés, supportée par un parc informatique et de multiples systèmes d'information comportant un haut niveau de complexité, se doit d'avoir une vision d'ensemble. Bref, un architecte ne peut penser bâtir ou agrandir un bâtiment sans avoir une connaissance approfondie des fondations et une vision d'ensemble de la situation actuelle et de celle vers laquelle il veut se diriger.

3.39 Lors de l'élaboration de projets qui se veulent dans le sillage d'une vision commune, il est important que les spécialistes en architecture d'entreprise, en information, en intégration technologique et en sécurité soient impliqués le plus tôt possible dans le processus afin de bien circonscrire l'ensemble des problématiques et de répondre adéquatement à la vision d'ensemble.

L'absence d'un architecte d'entreprise pour la vision d'ensemble de haut niveau

3.40 Compte tenu des besoins pressants, la Ville s'est engagée en 2009 dans la réalisation de projets sans avoir toutes ces expertises. Pour pallier à ce risque, la direction du service a mis en place un comité d'architectures. Depuis le début de 2010, plusieurs ressources spécialisées dans différents secteurs, dont la sécurité et la technologie, se sont jointes au Service des TIT. On dénote toujours l'absence d'un architecte d'entreprise pour la vision d'ensemble de haut niveau. Un avis de concours pour ce poste était affiché au moment de notre rapport.

3.41 Par ailleurs, l'implication tardive de la Division de l'intégration technologique lors des analyses préliminaires des projets a augmenté les risques liés à la mise en place de technologies pertinentes, et ce, en temps opportun. Avec l'addition récente d'un architecte en technologie aux projets d'envergure en cours, ce risque devrait être atténué.

Méthodologie commune de développement et de mise en place de solutions d'affaires

3.42 Quel que soit le type de projet informatique, une méthodologie de travail bien établie trace la voie de la réussite. De ce fait, il est essentiel que tous les acteurs partagent et utilisent un même canevas de base, surtout lorsqu'il y a plusieurs chantiers en marche. Ce canevas doit préciser les façons de faire relativement :

- au découpage des étapes d'un développement;
- aux normes et pratiques pour chacune de ces étapes;
- au plan assurant la qualité des différents biens livrables;



- à la gestion des risques tout au long des étapes du développement;
- à une approche globale de la sécurité et des besoins en relève informatique;
- à une compréhension commune du vocabulaire utilisé en fournissant des définitions claires des principaux termes utilisés;
- aux moyens et outils de soutien dont une gestion documentaire pour faciliter la saisie, la recherche et la conservation de l'information.

La méthodologie de développement est appliquée par domaine d'affaires, d'où un manque d'uniformité et une certaine inconsistance dans les standards de développement

3.43 Bien que plusieurs éléments composant une méthodologie de développement se concrétisent pour certains projets, on constate leur application par domaine d'affaires, d'où un manque d'uniformité et une certaine inconsistance quant à la documentation et aux standards de développement, dont l'uniformisation du vocabulaire.

3.44 Le Service des TIT a démarré en début de 2010 un projet pour uniformiser les méthodologies utilisées et ainsi améliorer la capacité d'interconnexion entre les systèmes. Ce projet d'amélioration souffre cependant de l'appui essentiel que pourrait apporter un plan de communication et de formation.

Gestion des projets

3.45 La livraison des systèmes d'information de qualité, respectant les délais et les budgets consentis, exige une direction ferme et une surveillance tout au long du déroulement des différents projets qui constituent le portefeuille de projets. Le fait de pouvoir utiliser les mêmes outils et méthodes dans tous les projets constitue une assurance de consolidation de l'information alimentant les tableaux de bord et, partant, favorise une bonne compréhension et non une interprétation de la situation d'ensemble.

3.46 Il faut également considérer que la gestion des risques inhérents au portefeuille de projets de même qu'une stratégie de gestion du changement doivent faire partie intégrante du processus de gestion des projets.



3.47 Une démarche de gestion de projet est utilisée par le Service des TIT. Toutefois, comme nous l'avons mentionné précédemment, la méthodologie de gestion de projet n'est pas diffusée et utilisée complètement, avec pour conséquence que l'utilisation des outils de soutien est laissée à la discrétion des groupes de travail et que la progression de l'ensemble des projets est difficile à suivre.

La gestion des risques n'est pas un processus appliqué avec rigueur

3.48 Par ailleurs, nous avons observé que la gestion des risques, tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel des projets, n'est pas un processus appliqué uniformément avec rigueur au Service des TIT sauf pour le processus de mise en production. L'expérience du Service des TIT en gestion du changement a démontré qu'il est essentiel de l'intégrer aux méthodologies de développement et de gestion de projet.

3.49 Enfin, le Service des TIT n'avait pas de directives spécifiques quant à l'utilisation d'un processus de gestion des projets. Bien que des séances de formation soient dispensées, il ne possède pas non plus de plans particuliers de formation pour les chargés de projets dont le profil exige des compétences et des connaissances particulières pour mener à terme les projets sous leur responsabilité. Cependant, depuis le printemps 2010, le Service des TIT a encadré le processus de gestion de projet et a élaboré un guide qui est disponible depuis juin 2010.

Reddition de comptes

3.50 Une reddition de comptes adéquate exige la présentation assidue de l'état de situation du portefeuille de projets qui doit indiquer plus particulièrement sa progression, les ressources engagées en fonction des différents projets, ses problématiques et les réalisations accomplies.

3.51 La reddition de comptes auprès de la Direction générale effectuée par le Service des TIT mériterait d'être formalisée et systématisée. Le Service des TIT présente depuis 2008, un portrait de base qui contient les informations nécessaires pour évaluer la situation.

3.52 Au début de 2010, le Service des TIT a développé un tableau de bord qui devrait améliorer la vue d'ensemble de la situation.



Recommandations

3.53 Mes différentes recommandations ci-après n'ont pas toutes le même degré d'urgence quant à l'action à entreprendre. Les priorités suivantes devraient être accordées en regard de mes recommandations :

- Priorité 1 : poursuivre les actions en cours de réalisation.
- Priorité 2 : actions à prendre d'ici 3-6 mois.
- Priorité 3 : actions à prendre d'ici 6-12 mois.

Je recommande au Service des technologies de l'information et des télécommunications :	Priorité des actions à prendre
Capacité organisationnelle	
• de pourvoir le poste d'architecte d'entreprise dans les meilleurs délais;	1
• de prévoir un encadrement adéquat pour le personnel occasionnel et celui engagé à contrat par la poursuite de la transformation organisationnelle;	1
• de stabiliser le personnel ayant un statut précaire en fonction de la demande prévue pour la mise en place éventuelle de systèmes d'information.	3
Rôles et responsabilités	
• de renforcer le rôle de fiduciaire de la Division de planification et de soutien à l'amélioration par un programme de communication;	2
• de définir les responsabilités des différents acteurs mis à contribution dans l'acquisition et le développement d'un système d'information, plus particulièrement celles de l'unité administrative et du personnel des technologies de l'information et des télécommunications concernés, et les communiquer;	1
• de préconiser l'affectation d'un chargé de projet dédié à chaque projet, que ce soit sur une base permanente ou temporaire;	1



Recommandations, suite

	Priorité des actions à prendre
<ul style="list-style-type: none"> d'exiger l'affectation exclusive du représentant du client concerné par un projet majeur. 	2
Identification des priorités d'acquisition et de développement	
<ul style="list-style-type: none"> de renforcer le processus de priorisation des projets à tous les niveaux et le documenter. 	1
Architecture d'entreprise	
<ul style="list-style-type: none"> de poursuivre l'intégration des architectes spécialisés (affaires, système d'information et technologie) dans les projets d'envergure; 	1
<ul style="list-style-type: none"> de prévoir lors de la phase d'analyse de faisabilité une participation active de la Division de l'intégration technologique et de l'architecte technologique qui doivent définir des livrables par projet. 	1
Méthodologie commune de développement et de mise en place de solutions d'affaires	
<ul style="list-style-type: none"> d'adopter une méthodologie commune de développement et de mise en place de solutions d'affaires qui permettrait, notamment d'établir une structure de documentation et d'uniformiser le vocabulaire. 	1
Gestion des projets	
<ul style="list-style-type: none"> de mettre en place un plan de formation des gestionnaires de projets et le diffuser. 	1
Reddition de comptes	
<ul style="list-style-type: none"> de formaliser et systématiser la présentation de l'état de situation du portefeuille de projets auprès de la Direction générale. 	1



Gestion de projet

3.54 Pour être en mesure de répondre adéquatement aux besoins des utilisateurs éventuels d'un système d'information, et ce, dans le respect des budgets et des délais impartis, il faut mettre les chances de son côté (annexe III) et appliquer des pratiques reconnues en matière de gestion de projet. Ainsi, le mode d'encadrement, une gestion serrée des risques liés à la réalisation du projet et l'application rigoureuse d'une méthodologie sont des facteurs dont la présence favorise le succès.

3.55 La qualité de la gestion de projet est en quelque sorte tributaire de la qualité de la gouvernance. La qualité de la gouvernance n'étant acceptable que depuis le début de 2010 à la suite des actions entreprises par le Service des TIT, la gestion de projet peut difficilement présenter une image différente pour les projets que nous avons examinés pendant la période.

3.56 Tel que nous l'avons déjà mentionné, le démarrage de projets importants et la demande pour livrer plus de projets ont exercé une pression sur l'organisation administrative du Service des TIT. Ce service a été davantage en mode réactif en 2009 et au début de 2010 pour répondre à la demande de l'organisation. Les trois projets que nous avons examinés exposent bien cet état de situation.



TABLEAU 2

Appréciation de la gestion des trois projets sélectionnés

Domaine	Appréciation de la situation*				
	Inadéquate	Note 1	Acceptable	Note 2	Adéquate
Encadrement			X		
Gestion des risques		X			
Application de la méthodologie de développement		X			
Gestion des demandes de modifications					X
Gestion du changement					X
Surveillance et évaluation		X			
Analyse rétrospective du projet		X			

*Appréciation de la situation

- Inadéquate : ne rencontre pas les principales exigences
- Acceptable : rencontre en partie les principales exigences
- Adéquate : répond aux principales exigences

Note 1 : Notre appréciation se situe entre inadéquate et acceptable

Note 2 : Notre appréciation se situe entre acceptable et adéquate



Encadrement

3.57 Tout projet doit être réalisé sous l'égide d'une méthodologie qui se concrétise dans une charte de projet. Ce document officiel, approuvé par les autorités, permet d'orienter, de mettre en œuvre et de suivre un projet. Il décrit également les méthodes qui seront utilisées pour évaluer les répercussions du projet, les facteurs critiques pour sa réussite, les hypothèses sous-jacentes à sa planification, les contraintes et les risques déjà déterminés. Il traite enfin du plan global du projet ainsi que des responsabilités de chacun (contenu, coût, calendrier, etc.). Une fois approuvée par le comité directeur du projet, la charte de projet devient l'énoncé officiel du mandat.

Le document permettant d'orienter, de mettre en œuvre et de suivre un projet est imprécis

3.58 Bien que la charte de projet soit une pratique formelle pour tous les projets examinés, il aurait lieu d'en améliorer certaines facettes plus particulièrement celles concernant les ressources requises, la durée du projet, les étapes de validation ainsi que les biens livrables et les dates pertinentes de livraison.

3.59 Par ailleurs, nous avons constaté que deux des trois projets ont été démarrés sans que la charte de projet n'ait été acceptée formellement par le comité directeur de projet. De plus, les étapes ultérieures de validation et d'acceptation des modifications n'ont pas été clairement identifiées et consignées lorsque réalisées.

Gestion des risques

3.60 Il est irréaliste de vouloir éliminer tous les risques inhérents à la conduite d'un projet d'envergure. Par contre, il est réaliste de procéder à une étude complète et raisonnée des risques potentiels pour dépasser le niveau des appréhensions. « *Le risque est un danger éventuel plus ou moins prévisible qui peut affecter l'issue du projet. Il ne sera pas possible de tous les éliminer, le risque zéro n'existe pas.*⁸ »

3.61 L'analyse de risques doit débiter le plus tôt possible dans le cycle de développement d'un projet, avec la participation de l'utilisateur éventuel du système au moment de l'analyse de ses besoins. Cette analyse doit se poursuivre tout au long du projet. Un plan d'action et la surveillance de l'évolution du degré de risques sont essentiels pour les minimiser.

8. Extrait de: « Le chef de projet efficace » © Eds Organisation.



3.62 L'évaluation des risques fait partie des pratiques du Service des TIT, mais n'est pas appliquée avec toute la rigueur que requiert une telle gestion. Pour les trois projets examinés, les risques n'ont pas été formulés clairement et ils ont été pauvrement documentés. Il n'existe pas non plus un plan d'action formel lié aux risques identifiés ni de mesures structurées de surveillance.

Application de la méthodologie de développement

3.63 Le développement des systèmes d'information est réalisé selon un cycle de développement comportant plusieurs phases ayant des livrables qui sont des préalables pour les phases subséquentes. Une méthodologie de développement permet d'identifier expressément et uniformément toutes les étapes constituant d'un développement.

3.64 Chaque étape du cycle de développement comporte des approches différentes et a une incidence sur la phase subséquente. Ainsi, si la définition des besoins ou requis d'affaires est incomplète, la portée du futur système en sera possiblement altérée.

3.65 La méthodologie de développement permet également d'identifier les exigences d'affaires, de sécurité, de disponibilité, de relève, technologiques, de conception et de programmation. Elle implique la mise en place d'un processus d'assurance qualité, processus important pour assurer la livraison d'un produit répondant aux attentes.

3.66 N'ayant pas de méthodologie préconisée pour le développement et la mise en place de systèmes d'information, les façons de faire en regard des trois projets examinés se sont faites selon les méthodes spécifiques à chaque groupe de travail. Il existe ainsi plusieurs méthodologies propres à chaque domaine d'affaires. Cette façon de faire amène un manque d'uniformité que procurerait une approche générale commune et occasionne de l'inconsistance dans la documentation. Pour chacun des projets, nous avons observé des lacunes à certaines phases de la mise en place des systèmes d'information qui incidemment ont été réalisées par domaine d'affaires.



Phase analyse des besoins (requis d'affaires)

3.67 Le Service des TIT a mis en place une façon de faire permettant de réaliser la phase de l'analyse des besoins en trois étapes (demande d'un budget pour analyse préliminaire détaillée, estimation des coûts et demande budgétaire de réalisation) en relation avec les demandes de budget au PTI. Toutefois, la faiblesse des rapports de faisabilité comportant, entre autres, une évaluation des scénarios alternatifs, une analyse de retour sur l'investissement détaillée (quantifiée), une analyse de risques stratégiques et les recommandations appropriées, affecte la qualité de cette phase qui est décisive pour les projets majeurs ou plus risqués.

Phase analyse préliminaire (conception)

3.68 Les besoins en sécurité, en disponibilité et en relève informatique ne sont pas documentés systématiquement, mais sont toutefois adressés dans la réalité. La catégorisation des données, base de la sécurité, n'est pas réalisée selon un processus qui serait normalement préconisé par une méthodologie de développement.

3.69 Les différentes couches d'architectures (entreprise, informationnelle, technologique, sécurité) ne font l'objet d'une évaluation que depuis le début de 2010 seulement avec l'ajout de ressources spécialisées à cette fin. Cependant, la direction du Service des TIT avait un comité d'architectures pour palier à cette lacune.

Phase de réalisation

3.70 Il y a un manque d'uniformisation concernant les méthodes d'essais et les différents niveaux de tests à réaliser.

Phase de tests

3.71 Les tests et les validations par les usagers ont été réalisés pour les trois projets examinés. Toutefois, pour les applications dites « Web », les tests de vérification de programme par une tierce partie, les tests internes de vulnérabilité et les tests d'intrusion ne sont pas réalisés systématiquement. Il est prévu que ces tests soient mis en place pour 2011.



Gestion des demandes de modifications

3.72 La gestion des demandes de modifications est un processus reconnu dans le domaine. Afin de ne pas perdre de vue les objectifs à rencontrer, de respecter les coûts et la disponibilité des ressources, la règle de base impose qu'un minimum de changements intervienne. Seuls les changements liés à un problème empêchant le fonctionnement de l'application ou ceux relatifs au non-respect des besoins des utilisateurs éventuels doivent engendrer des modifications. Les demandes de modifications doivent être soumises au gestionnaire de projet qui les présente par la suite au comité directeur de projet pour décision.

Le processus de gestion des demandes de modifications correspond aux bonnes pratiques recommandées dans le domaine

3.73 Le processus de gestion des demandes de modifications établi par le Service des TIT en gestion de projet correspond aux bonnes pratiques recommandées dans le domaine. Les demandes de changements sont tout particulièrement efficaces en ce qui concerne la mise en production qui est appuyée par le référentiel ITIL⁹ de gestion des changements.

Gestion du changement

3.74 La gestion du changement est définie comme un effort concerté et planifié visant à améliorer l'efficacité organisationnelle. Cette efficacité peut être perturbée par des modifications aux processus de travail, l'insertion de mécanismes d'automatisation ou la combinaison des deux. Gérer le changement organisationnel, c'est à la fois anticiper, définir et mettre en place une démarche structurée, axée sur la participation. Elle est un élément majeur dans le succès de l'implantation d'une solution dans des conditions optimales de réussite. Bref, gérer le changement, c'est :

- résoudre la problématique d'organisation ou de réorganisation;
- accompagner le projet d'organisation ou de réorganisation;
- prendre en compte la dimension humaine.

3.75 Malgré que l'approche ne soit pas normalisée, le processus de gestion du changement est une approche qui a été intégrée pour les projets.

9. ITIL : Information Technology Infrastructure Library.



Surveillance et évaluation

3.76 La surveillance et l'évaluation du déroulement d'un projet consistent en un ensemble de tâches exécutées afin d'identifier en temps les problèmes potentiels de même que les variations avec le plan de gestion du projet pour, conséquemment, prendre les actions correctrices qui s'imposent. Les activités de surveillance et d'évaluation incluent :

- la mesure de la progression des étapes en cours du projet;
- la surveillance des variables de projet, dont les coûts, les efforts, la portée, etc. relatives au plan de gestion du projet et les indicateurs de performance minimale acceptable;
- l'identification des actions correctrices pour adresser les problèmes et risques du projet;
- l'influence sur des facteurs pouvant occasionner le contournement des autorisations des changements.

Les activités de surveillance et d'évaluation du déroulement d'un projet ne sont pas exercées avec toute la rigueur requise

3.77 Pour deux des trois projets examinés, nous avons constaté que les outils de gestion de projet mis en place par le Service des TIT ne sont pas utilisés avec la rigueur qu'exige la gestion de projet. Cette situation a une incidence sur la capacité de détection des problématiques et de la dérive éventuelle d'un projet. À titre d'exemple, un des projets a stagné pendant plusieurs mois avant que la situation ne soit rétablie.

Analyse rétrospective du projet

3.78 L'analyse rétrospective d'un projet permet aux gestionnaires d'apprendre autant des bons que des mauvais coups lors de la réalisation du projet. Elle permet également de faire une coupure définitive du projet et d'assurer sa transition vers la phase opérationnelle et d'entretien. Cette analyse rétrospective doit porter sur plusieurs sujets, dont l'établissement des coûts réels, la durée du projet et la qualité du livrable. Un rapport sommaire doit compléter un atelier de revue de projet avec les principaux intervenants. Ce rapport doit être présenté et discuté avec le comité de projet et la direction.



3.79 En 2009, le Service des TIT a entrepris une approche de clôture de projet. Parmi les trois projets examinés, un seul projet était terminé et nous avons noté que la démarche n'était pas déployée et utilisée à sa pleine capacité. Une ébauche de document de clôture était en préparation au moment de nos observations. Elle néglige certains éléments essentiels comme, le coût réel du projet, les bonnes décisions, les erreurs de parcours et les risques qui se sont matérialisés. Il est à noter que la fermeture de projet est longue à réaliser.

Recommandations

3.80 Mes différentes recommandations ci-après n'ont pas toutes le même degré d'urgence quant à l'action à entreprendre. Les priorités suivantes devraient être accordées en regard de mes recommandations :

- Priorité 1 : poursuivre les actions en cours de réalisation.
- Priorité 2 : actions à prendre d'ici 3-6 mois.
- Priorité 3 : actions à prendre d'ici 6-12 mois.

Je recommande au Service des technologies de l'information et des télécommunications :

**Priorité
des actions
à prendre**

Encadrement

- de systématiser l'approbation de la charte de projet à l'étape du démarrage du projet qui comprend les principaux énoncés du projet (périmètre du projet, étendue des travaux dans le temps, planification des ressources, comités concernés, rôles et responsabilités des acteurs, livrables, risques, etc.);
- d'identifier expressément les étapes de validation d'avancement le plus tôt possible dans le cycle du projet et faire approuver les versions amendées de la charte de projet par le comité directeur du projet.

1

2

Gestion des risques

- de rendre obligatoire l'application de la méthode uniformisée de gestion des risques pour tous les projets.

3



Recommandations, suite

	Priorité des actions à prendre
Application de la méthodologie de développement	
<ul style="list-style-type: none"> Phase analyse des besoins : de gérer l'étape d'avant-projet (faisabilité) comme un projet en soi avec des étapes de validation et la présentation d'un rapport d'analyse de faisabilité. 	1
<ul style="list-style-type: none"> Phase analyse préliminaire : de réaliser une catégorisation des données et une analyse de l'impact sur les affaires, le plus tôt possible dans le cycle. 	3
<ul style="list-style-type: none"> Phase de réalisation : d'uniformiser les méthodes relatives aux tests à réaliser et à la révision de la programmation. 	2
<ul style="list-style-type: none"> Phase de tests : de prévoir des tests de vulnérabilité ainsi que des tests d'intrusion lors des étapes d'implantation pour les applications dites « Web ». 	1
Gestion du changement	
<ul style="list-style-type: none"> de formaliser le processus de gestion du changement pour les projets d'envergure. 	1
Surveillance et évaluation	
<ul style="list-style-type: none"> d'uniformiser les outils de surveillance du déroulement des projets et insister sur une utilisation plus rigoureuse par les gestionnaires de projets. 	1
Analyse rétrospective du projet	
<ul style="list-style-type: none"> de produire, au terme d'un projet, un rapport complet de clôture et un sommaire exécutif à l'intention de la direction du Service des technologies de l'information et des télécommunications. 	2



Commentaires de la direction du Service des technologies de l'information et des télécommunications, en date du 14 mars 2011

« Afin de soutenir son programme d'amélioration continue de la qualité et d'augmenter sa performance, le Service des technologies de l'information et des télécommunications (TIT) sonde régulièrement sa clientèle, utilise le Qualimètre pour améliorer ses pratiques de gestion et aligne ses façons de faire sur des référentiels reconnus en TI. Les principaux sont ITIL (Bibliothèque de l'infrastructure des technologies de l'information), le PMBok (Guide du corpus des connaissances en management de projets) et récemment le COBIT (Cadre de référence de contrôle de la gouvernance des SI).

L'usage de ces référentiels a notamment permis d'atteindre les objectifs de performance suivants :

- *Réduction du budget de fonctionnement de l'ordre de 13,8 %, en comparant le budget 2001, avec indexation selon l'IPC, au budget 2011;*
- *Réduction de l'effectif permanent de 7,3 %, passant de 192 ETC en 2001 à 179 ETC en 2011;*
- *Augmentation de 120 % de la valeur des actifs technologiques utilisés par sa clientèle (56 M\$ à 124 M\$ entre 2002 et 2011) que le Service des TIT doit entretenir;*
- *Augmentation de la capacité de livraison des projets de 360 %, passant de 5,7 M\$ en 2005 à 20,5 M\$ en 2010. L'accent étant mis à « livrer plus » tout en maintenant certains efforts pour livrer mieux (projets de transformation des TIT).*

De plus, l'utilisation de ces bonnes pratiques a permis au Service des TIT d'augmenter le niveau de satisfaction global de ses utilisateurs de 78 % à 84 %, pour les services rendus (systèmes informatiques, bureautique, téléphonie, audiovisuel, etc.).

Cependant, compte tenu des orientations de la Ville en matière d'investissement TI :

- *Privilégier des solutions sur le marché;*
- *Privilégier le regroupement des besoins des différentes unités administratives en solution commune;*
- *Favoriser les partenariats entre villes.*



Le Service des TIT demeure conscient des irritants que peuvent occasionner à la clientèle ces orientations. En 2010, dans le cadre de groupes témoins qui portaient sur l'amélioration des pratiques en général, plusieurs directeurs de service et d'arrondissement ont confirmé cette perception et exprimer vouloir mieux connaître et adapter, le cas échéant, les pratiques de gestion de projets du Service des TIT.

Depuis 2008, l'augmentation significative de la demande en solutions d'affaires faisant appel aux technologies de l'information (75,6 M\$ pour le PTI 2011-2013 vs 36 M\$ il y a quelques années à peine) a forcé le Service à se questionner et à démarrer la révision de sa stratégie de livraison des services et des projets. Dans ce contexte, chaque unité administrative de la Ville a été dotée d'un conseiller d'affaires TIT. Le conseiller d'affaires est désormais l'interface entre le Service des TIT et chaque unité administrative cliente.

En 2009, la direction du Service des TIT a poursuivi sa réflexion stratégique et a élaboré son plan d'affaires 2010-2012. Ce plan, approuvé par la Direction générale et le comité exécutif (résolution CE-2009-2016), est actuellement mis en œuvre et améliore en continu les façons de faire du Service des TIT.

Par ailleurs, d'autres gestes importants ont été posés par la direction du Service des TIT notamment :

- la transformation des postes de chefs d'équipe en directeurs de section (résolutions CE-2009-2092, CE-2010-0148 et CE-2010-1093). Cette transformation est essentielle puisque ces nouveaux cadres ont comme responsabilité de s'assurer que les gestes quotidiens du personnel des TIT se font dans le respect des bonnes pratiques préconisées par les référentiels ITIL, PMBok et COBIT. De l'automne 2009 à juin 2010, date de fin de l'audit, 14 postes ont été comblés, 7 postes supplémentaires prévus restent à doter;*
- l'ajout de personnel temporaire (86 au 1^{er} février 2011) et de consultants externes (34 au 1^{er} février 2011).*

Cependant, l'arrivée massive du personnel non permanent, bien qu'efficace à court terme, engendre un risque important au niveau de l'encadrement et du maintien de l'expertise interne. Actuellement, la direction du Service des TIT a de la difficulté à doter chaque projet de ressources permanentes. Les démarches entreprises pour résoudre cette problématique sont toujours d'actualité.



Dans ce contexte, l'audit du Vérificateur général sur la maîtrise des projets d'acquisition et de développement des systèmes d'information, basé sur les référentiels COBIT et ValIT, constitue, pour le Service des TIT, une excellente opportunité.

Après analyse du rapport, la direction du Service des TIT, est d'avis que les conclusions du Vérificateur général confirment que le diagnostic posé par la direction du Service des TIT, dans le cadre de l'élaboration du plan d'affaires 2010-2012, était juste.

À preuve, la majorité des recommandations du Vérificateur général sont déjà prévues au plan d'affaires 2010-2012 et sont en cours de réalisation. Ces actions portent déjà leurs fruits en 2011, et certaines moins urgentes les porteront en 2012.

Le rapport du Vérificateur général constitue pour le Service des TIT un levier vers l'atteinte de ses objectifs.

En conclusion, au cours des prochains jours, nous allons entreprendre des démarches auprès de la Direction générale afin de préciser les attentes de la Ville envers le Service des TIT, à l'égard du rapport du Vérificateur général. Nous considérons, toutefois, que le rapport d'audit de la performance de la firme RCGT, dont le dépôt est imminent, pourrait aussi éclairer l'établissement des attentes de la Direction générale envers le Service des TIT. »

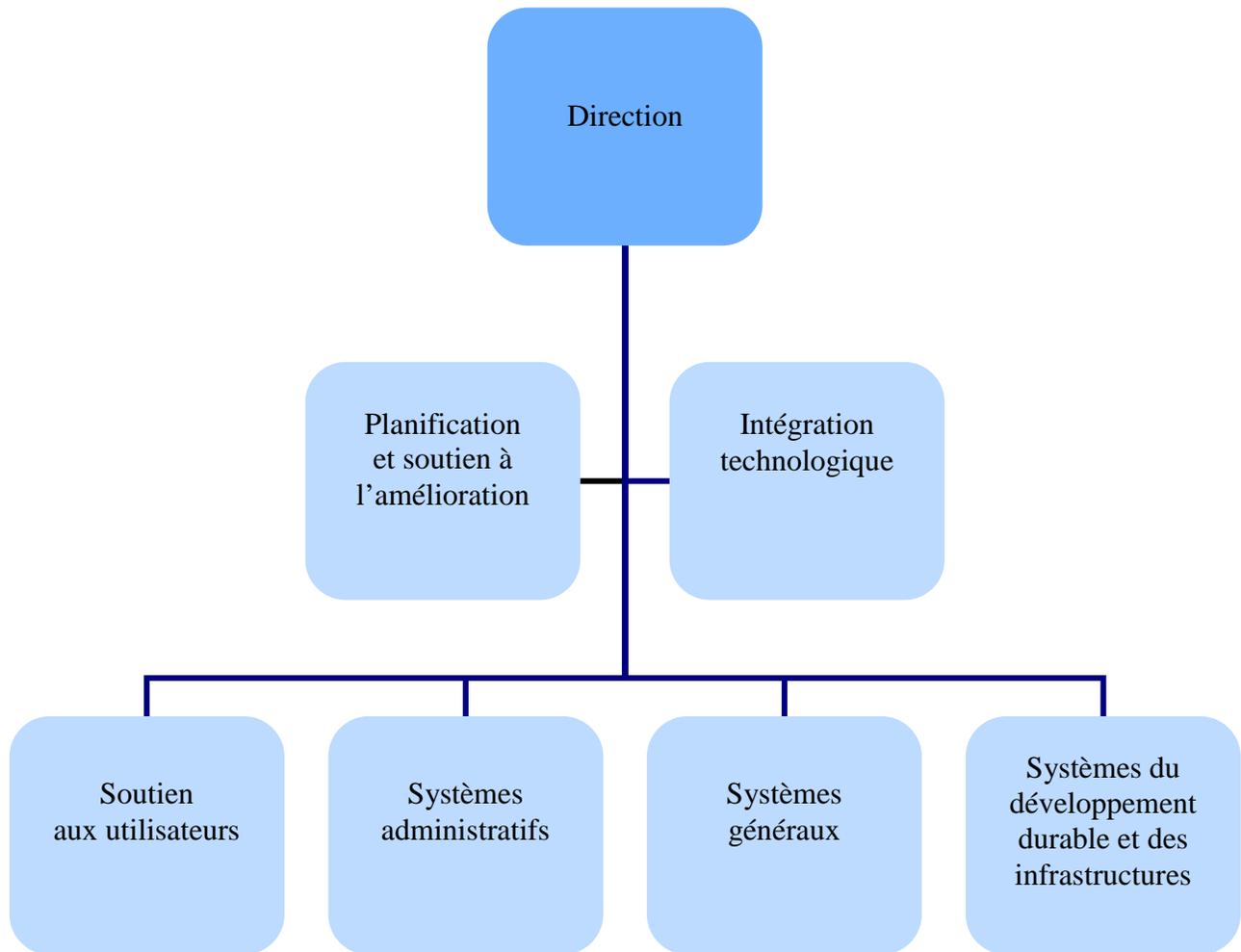
Réaction du vérificateur général aux commentaires du Service des TIT

Les référentiels liés à l'acquisition et au développement des systèmes d'information sur lesquels le Service des TIT aligne ses pratiques de gestion ont pu contribuer à la performance générale. Il convient cependant de préciser que les différentes statistiques de performance et de satisfaction des utilisateurs soulignées par le Service des TIT concernent essentiellement ses opérations courantes.



ANNEXE I

Structure administrative du Service des technologies de l'information et des télécommunications (TIT)¹⁰



10. En date de janvier 2009.



ANNEXE II

Glossaire

application

Ensemble organisé de programmes, de procédures et de règles mis en place pour recueillir, traiter, emmagasiner, communiquer et éliminer l'information dans le but de répondre à un besoin déterminé et de supporter les processus de travail des utilisateurs.

assurance qualité

Ensemble des actions préétablies et systématiques nécessaires pour donner la confiance appropriée en ce qu'un produit ou service satisfera aux exigences relatives à la qualité.

chargé de projet

Appelé « responsable de projet » par le Service des TIT, le chef de projet ou chargé de projet est la personne chargée de mener un projet et de contrôler son déroulement. De manière générale, il dirige ou anime une équipe pendant la durée du ou des divers projets dont il a la charge.

charte du projet

Document émis par l'initiateur ou le commanditaire du projet, qui en autorise formellement l'existence et donne autorité au chef de projet pour affecter des ressources de l'organisation aux activités de ce projet. Ce document officiel sert à définir la nature et les caractéristiques du projet et à en préciser les objectifs. Le manuel décrit également les méthodes qui seront utilisées pour évaluer les répercussions du projet, les facteurs critiques de sa réussite, les hypothèses sous-jacentes à sa planification, les contraintes et les risques déjà déterminés. Il traite enfin du plan global du projet ainsi que des décisions et responsabilités approuvées (contenu, coût, calendrier, etc.).

client

Gestionnaire désigné comme responsable de l'actif informationnel nécessaire à la conduite des activités d'un organisme ou d'une entreprise.

cycle de vie d'un projet de développement informatique

Étapes par lesquelles passe le processus de développement d'un logiciel. Il existe plusieurs cycles types (en cascade, en spirale, en V, ...). Le cycle de vie d'un projet de développement regroupe les phases d'avant-projet, d'initialisation, d'analyse, de réalisation, de déploiement et d'exploitation / entretien.



équipement informatique

Tout matériel de lecture, d'emmagasinage, de reproduction, d'impression, de transmission, de réception, et de traitement de l'information et tout matériel de télécommunication incluant les logiciels pour les faire fonctionner.

gestion de projet

La gestion de projet est l'art de diriger et de coordonner des ressources humaines et matérielles tout au long de la vie d'un projet en utilisant des techniques de gestion modernes pour atteindre des objectifs prédéfinis de coût, de temps, de qualité et de satisfaction des participants.

gestion des changements

C'est un processus permettant une transition d'un état stable vers un nouvel état stable. Il vise soit à corriger une situation, la modifier ou ajouter des fonctionnalités à un système d'information. Les impacts des changements doivent être évalués avant leur autorisation, car ils entraînent des coûts supplémentaires, des délais de livraison ou des impacts sur les usagers.

gestion du changement

C'est un processus qui a pour objectif de gérer les impacts de l'ensemble des changements sur les façons de faire ou sur les processus touchant l'organisation et son personnel.

gouvernance des technologies de l'information (TI)

La gouvernance des TI implique l'évaluation et la direction de l'utilisation des TI pour supporter l'organisation dans l'accomplissement de sa mission. Elle inclut la stratégie et les politiques d'utilisation au sein de l'organisation.

méthodologie

Démarche rigoureuse et standardisée s'appuyant sur des outils spécialisés permettant de faire une analyse ou une évaluation.

pilote

Le pilote d'un système d'information est le représentant des utilisateurs et du service client. Il agit à titre de conseiller auprès des architectes, analystes et développeurs dans l'orientation selon les besoins du client et pour les validations.

plan d'assurance qualité

Un plan d'assurance qualité sert à décrire l'ensemble des dispositions spécifiques prises pour assurer la qualité du produit fourni dans le cadre d'un projet ainsi que la qualité du processus de développement.



portefeuille de projets

Un portefeuille de projets est un ensemble de projets sélectionnés d'après un ou plusieurs critères, par exemple la valeur du projet et son risque. La gestion de portefeuille systématise le choix et la conduite des investissements sur cet ensemble de projets ou de programmes. Les arbitrages effectués sont soutenus par le plan stratégique de l'organisation et les ressources disponibles.

projet

Un projet est un processus unique, qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées, comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques telles que les contraintes de délai, de coût et de ressources.

risque

Possibilité qu'un événement, une action ou une inaction affecte la capacité de l'organisation d'atteindre ses objectifs. Le risque est mesuré selon sa probabilité d'occurrence et les conséquences sur l'organisation.

sécurité

La gestion de la sécurité englobe les domaines d'exploitation et de développement et tous les aspects de contrôle d'accès. La sécurité d'un système d'information repose sur 3 principes fondamentaux :

- la disponibilité (domaine de l'exploitation);
- l'intégrité (domaine de l'exploitation);
- la confidentialité (domaine de l'exploitation et du développement).

système d'information

Ensemble organisé de ressources (matérielles, logicielles, données et procédures) permettant de traiter l'information d'une organisation.

technologie de l'information

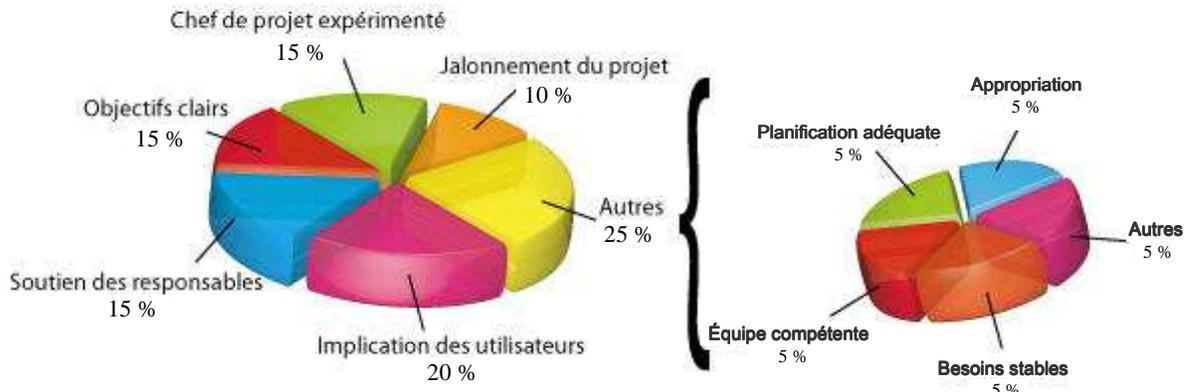
Tout logiciel ou matériel électronique et toute combinaison de ces éléments utilisés pour recueillir, emmagasiner, traiter, communiquer, protéger ou éliminer de l'information numérique.



ANNEXE III

Facteurs de succès ou d'échec dans la livraison d'un projet informatique

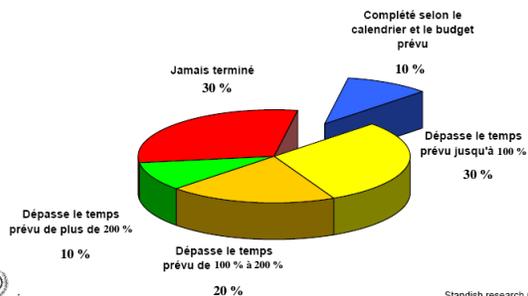
Facteurs de succès



Facteurs d'échec

Étude du Standish Group

90 % des projets de haute technologie réalisés aux États-Unis ne sont pas complétés dans les délais et selon le budget prévu



Raisons évoquées

Facteurs d'échec de projet	Réponses
1. Manque d'implication de l'utilisateur	12,8 %
2. Exigences et spécifications incomplètes	12,3 %
3. Changements aux exigences et spécifications	11,8 %
4. Manque de soutien de la direction	7,5 %
5. Incompétence technologique	7,0 %
6. Manque de ressources	6,4 %
7. Attentes irréalistes	5,9 %
8. Objectifs mal définis	5,3 %
9. Calendrier irréaliste	4,3 %
10. Nouvelle technologie	3,7 %
11. Autres	23,0 %



CHAPITRE

A

Gestion des plaintes des citoyens



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	103
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	107
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	108
Encadrement	109
Processus de gestion des plaintes des citoyens	117
ANNEXE I Déclaration de services	128
ANNEXE II Types de plaintes	129
ANNEXE III Principales unités administratives qui traitent les plaintes des citoyens	130

VUE D'ENSEMBLE

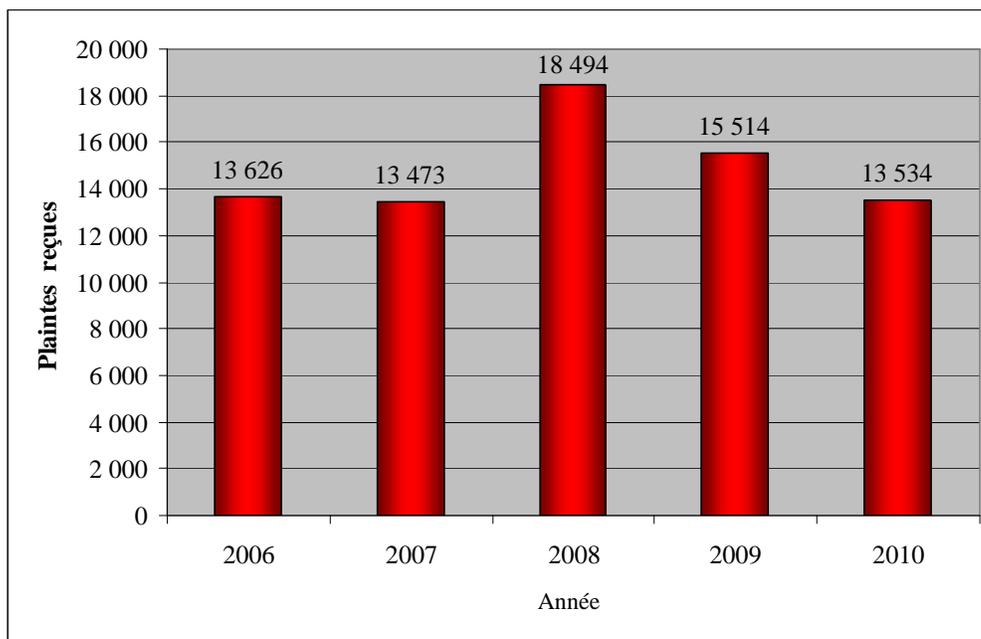
4.1 La gestion des plaintes constitue un enjeu de taille pour toute organisation qui se veut performante. D'une part, peu d'activités exigent autant de collaboration et d'interaction entre ses composantes administratives. D'autre part, les plaintes interpellent grandement le personnel, exigeant le respect, l'écoute et la courtoisie envers la personne qui porte plainte. Bien qu'elles soient engendrées par un constat négatif, les plaintes constituent un moteur important d'amélioration pourvu qu'elles soient gérées de façon efficace.

La Ville reçoit en moyenne 15 000 plaintes par année

4.2 Depuis les cinq dernières années, la Ville de Québec a reçu des citoyens en moyenne 15 000 plaintes par année. Le graphique suivant présente le nombre total de plaintes reçues.

GRAPHIQUE 1

Nombre de plaintes reçues au cours des cinq dernières années





4.3 Avec son thème portant sur l'amélioration de la performance organisationnelle contenu dans son *Plan stratégique 2004-2008*, la Ville de Québec a marqué sa volonté de se diriger vers l'amélioration des services aux citoyens en précisant deux enjeux : une offre de service axée sur les citoyens et des services de qualité livrés avec compétence au meilleur coût.

4.4 Pour confirmer cette volonté d'amélioration, la *Déclaration de services* énonce des engagements portant, entre autres, sur l'accessibilité et la qualité des services ainsi que sur l'écoute des citoyens. Dans cette *Déclaration de services* (annexe I), la Ville invite les citoyens à formuler une plainte s'ils sont insatisfaits d'un service.

Nature des plaintes

4.5 La Direction générale de la Ville a défini le concept de plainte comme étant « *l'expression orale ou écrite de l'insatisfaction d'une citoyenne ou d'un citoyen à l'égard d'un règlement ou de son application, d'une décision, d'un comportement, d'une pratique ou d'un service reçu ou non obtenu de la Ville* ». L'annexe II présente des exemples pour chacun des types de plaintes.

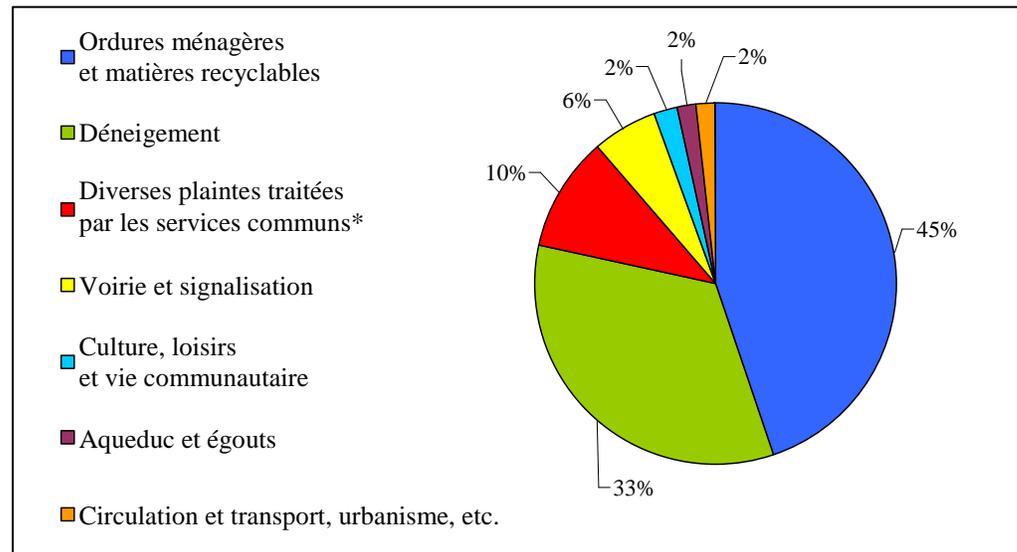
Près de 80 % des plaintes touchent le déneigement et la collecte des ordures ménagères et des matières recyclables

4.6 On comprend avec ces quelques exemples, que les plaintes peuvent toucher un ensemble de services et d'intervenants et que le délai de traitement peut varier considérablement. Le graphique suivant présente la répartition des plaintes reçues par activités au cours des cinq dernières années. Pour les années 2006 à 2010, 78 % des plaintes reçues se rapportent aux activités de déneigement ainsi que de collecte des ordures ménagères et des matières recyclables.



GRAPHIQUE 2

Répartition des plaintes reçues par activités au cours des cinq dernières années



*Ces plaintes concernent principalement des problématiques se rapportant aux bacs de matières résiduelles, à la signalisation, à la qualité de l'eau potable, au rôle d'évaluation et au respect de l'ordre public.

Formulation d'une plainte

La principale porte d'entrée pour les plaintes est le bureau d'arrondissement

4.7 La principale porte d'entrée pour les citoyens qui désirent formuler une plainte est le bureau d'arrondissement. Dans chaque arrondissement, la Division des relations avec les citoyens et du soutien administratif reçoit et achemine les plaintes des citoyens aux unités administratives responsables de leur traitement. La majorité de celles-ci est acheminée dans les divisions de l'arrondissement qui dispensent les services tels le déneigement, la collecte des ordures ménagères et des matières recyclables ainsi que l'entretien des voies publiques.

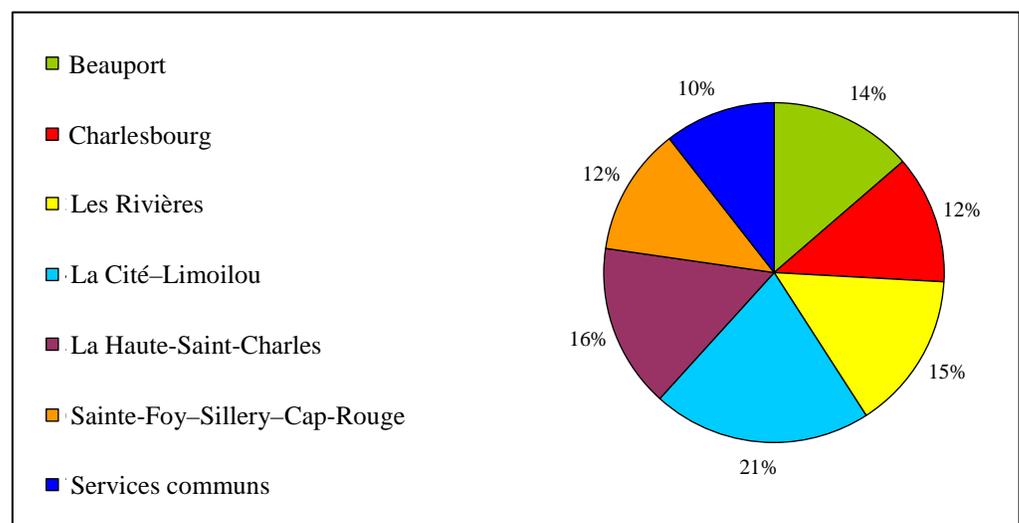
4.8 Des plaintes peuvent également être acheminées vers des services communs. Il peut s'agir de plaintes relatives à des décisions concernant la signalisation, l'éclairage du réseau routier, le rôle d'évaluation de même qu'à des problématiques liées à la qualité de l'eau potable, le respect de l'ordre public, etc. L'annexe III présente les principales unités administratives de la Ville qui traitent les plaintes des citoyens.



4.9 Le graphique 3 présente, pour les cinq dernières années, la moyenne annuelle des plaintes traitées par chacun des bureaux d'arrondissement et par les services communs. L'arrondissement de La Cité–Limoilou a reçu 21 % de l'ensemble des plaintes de la Ville. Il ne faut toutefois pas conclure d'emblée que cet arrondissement dispense de mauvais services puisque d'autres facteurs doivent être pris en considération tels que le nombre de citoyens desservis, la configuration des rues, la fréquence d'évènements publics, etc.

GRAPHIQUE 3

Répartition des plaintes traitées par les arrondissements et les services communs*



*Ces statistiques tiennent compte des plaintes enregistrées dans le *Request Management System* (système RMS) au cours des cinq dernières années.

Recours

4.10 Lorsqu'un citoyen n'est pas satisfait du règlement de sa plainte, celui-ci peut la porter à l'attention d'un élu, du directeur d'arrondissement ou du responsable de la Division des relations avec les citoyens et du soutien administratif. Il s'en suivra une analyse afin de s'assurer du traitement adéquat et équitable de la plainte et de proposer des solutions alternatives, s'il y a lieu. Aussi une communication avec le citoyen aura lieu pour l'informer des conclusions de l'analyse.



4.11 Si le citoyen estime avoir été lésé au terme de ses échanges avec l'administration municipale, il pourra s'adresser au Bureau de l'ombudsman qui jugera de la recevabilité de la plainte. Le citoyen devra démontrer qu'il a épuisé tous les recours administratifs. Le Bureau de l'ombudsman pourra alors effectuer une enquête et faire des recommandations au conseil de la Ville, s'il y a lieu.

Systeme d'information

4.12 Le système informatique utilisé actuellement pour gérer les plaintes est le système RMS. Il permet d'enregistrer les plaintes des citoyens et de les acheminer aux personnes responsables de leur traitement. Par la suite, les responsables prennent les mesures nécessaires afin de traiter et d'enregistrer dans le système les décisions prises et les gestes posés subséquentement à cet égard.

4.13 Lorsque la plainte est solutionnée, une date de fin de traitement est indiquée. Un délai de traitement est alors calculé. Des rapports mensuels, qui indiquent notamment le nombre de plaintes enregistrées et fermées pour une période déterminée, sont distribués aux gestionnaires concernés. Également, des indicateurs mesurent, entre autres, l'atteinte de la cible de résolution de plaintes en moins de 30 jours.

*Le système RMS
sera remplacé
en 2012*

4.14 Le système RMS devrait être en fonction jusqu'en 2012 puisqu'il est prévu que le nouveau progiciel Sés@me le remplacera à ce moment. Ce nouvel outil vise, entre autres, à faciliter la gestion de l'ensemble des relations avec les citoyens et à permettre une meilleure gestion des activités inhérentes.

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

4.15 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 sur le processus de gestion des plaintes des citoyens à la Ville de Québec.

4.16 Nos travaux de vérification reposent sur les pratiques de gestion qui doivent prévaloir pour favoriser la gestion efficace des plaintes des citoyens. L'encadrement administratif, le processus permettant d'enregistrer, de traiter, de suivre les plaintes et d'en faire l'analyse de même que la reddition de comptes, font partie de nos préoccupations de vérification.



4.17 Notre examen couvre les activités liées à la gestion des plaintes reçues par la Ville au cours des années 2009 et 2010. Les plaintes adressées au Service de police concernant la déontologie policière ne sont pas couvertes par notre vérification.

4.18 Les principaux intervenants responsables de la gestion des plaintes à la Ville ont été rencontrés dont les gestionnaires des divisions des relations avec les citoyens et du soutien administratif de même que ceux de la Section du soutien à la gestion du service à la clientèle. Les informations de gestion et les rapports administratifs pertinents ont été analysés. Une revue documentaire a été effectuée afin d'identifier les meilleures pratiques dans le domaine et des informations ont été recueillies auprès d'autres villes du Québec de grande envergure.

4.19 Nos travaux de vérification se sont terminés en février 2011.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Beaucoup d'efforts investis par la Ville pour améliorer la gestion des plaintes

4.20 La Ville a investi beaucoup d'efforts au cours des dernières années afin d'améliorer la gestion des plaintes reçues. Elle a pris et a divulgué publiquement des engagements mesurables envers les citoyens et elle a consenti des investissements majeurs afin de se doter d'un outil qui devrait améliorer la gestion des relations avec les citoyens et, par le fait même, la gestion des plaintes.

4.21 L'implication de la Direction générale a permis de sensibiliser l'ensemble des gestionnaires à l'importance de bien gérer les plaintes des citoyens. Une nouvelle unité administrative consacrée au soutien à la gestion du service à la clientèle a été mise en place. Une revue des façons de faire a été effectuée avec le concours, entre autres, de cette unité et de responsables de divisions des relations avec les citoyens et du soutien administratif. Cette revue a permis d'identifier des problématiques et des moyens à mettre en place afin d'améliorer l'enregistrement et le traitement des plaintes des citoyens. Par ailleurs, un plan annuel de formation destiné aux employés et aux gestionnaires propose des cours dont l'objectif est d'améliorer les services aux citoyens et la gestion des plaintes.



4.22 Malgré tous ces efforts, des améliorations s'imposent. Au chapitre de l'encadrement, des principes ont été énoncés et des responsabilités ont été précisées. Toutefois, notons l'absence d'une politique administrative qui permettrait de lier plus solidement les maillons du processus de la gestion des plaintes et de bien faire comprendre les rôles qui doivent être exercés. Cette politique, approuvée par la Direction générale, devrait notamment affirmer le mode d'imputabilité privilégié par la Ville dans ce secteur d'activité et préciser la nature de même que la fréquence de la reddition de comptes découlant de l'exercice des responsabilités déléguées.

La Ville ne s'assure pas que toutes les plaintes sont traitées

4.23 En ce qui concerne le processus de traitement des plaintes, le suivi exercé par les différents gestionnaires en constitue l'élément faible. D'une part, des objectifs non adaptés à la nature des plaintes et qui sont d'une portée trop générale, de même que des rapports produits tardivement ne permettent pas de suivre adéquatement le traitement d'un grand volume de plaintes qui doivent, de par leur nature particulière, se régler rapidement. D'autre part, la nature du suivi effectué par les gestionnaires n'assure pas que toutes les plaintes formulées sont effectivement traitées.

4.24 Par ailleurs, des informations incomplètes de gestion et un système informatique mal adapté sont un frein à une communication transparente avec les citoyens et ne permettent pas de dresser un portrait fiable de la situation et de son évolution dans le temps.

4.25 Enfin, peu d'analyse des plaintes est faite pour bien identifier les causes sur lesquelles il faudrait agir pour apporter des correctifs durables.

Encadrement

4.26 Pour favoriser une gestion efficace des plaintes, il importe que les autorités prennent des engagements mesurables à l'égard du traitement des plaintes des citoyens. Également, les rôles et responsabilités doivent être bien définis à l'intérieur d'une structure administrative appropriée.

4.27 Un sujet aussi sensible que celui des plaintes requiert une politique de gestion qui définisse les éléments essentiels d'une bonne gestion en la matière et qui assure une reddition de comptes sur les enjeux stratégiques poursuivis.



Engagement de la haute direction

Assises

***La Ville s'est
engagée dans
une démarche
d'amélioration
des services***

4.28 L'engagement de la haute direction à l'égard de la qualité des services dispensés aux citoyens s'est concrétisé par l'adoption au conseil de la Ville du *Règlement sur le cadre de gestion de l'administration municipale*, R.V.Q. 79. Ce règlement qui présente le *Plan stratégique 2004-2008* a déclenché une démarche d'amélioration et a provoqué la mise en place d'un cadre de gestion fondé sur l'orientation clients-citoyens.

4.29 Le cadre de gestion a entraîné l'élaboration de programmes sectoriels et de plans d'affaires pour toutes les unités administratives ainsi que l'instauration d'un système d'évaluation.

4.30 Parallèlement au déroulement du plan stratégique, la Direction générale, par le comité d'amélioration de la performance¹¹, a annoncé en 2008 la mise sur pied de 25 chantiers qui ont conduit à la révision de plusieurs processus administratifs. À titre d'exemple, notons la révision de la *Politique de déneigement*, la réorganisation des activités de déneigement ainsi que celles de la collecte de matières résiduelles qui ont permis d'améliorer la satisfaction des citoyens.

4.31 Face au défi que représentait l'amélioration des services à la clientèle, la Direction générale a identifié un propriétaire du processus de gestion du service à la clientèle. À ce titre, le directeur général adjoint aux services de soutien préside le comité d'orientation de la gestion du service à la clientèle (Comité d'orientation) qui a été mis en place en raison de la portée de la démarche qui nécessite une action concertée des différentes directions générales adjointes. Ce comité est composé de représentants des arrondissements, dont ceux de la Division des relations avec les citoyens et du soutien administratif ainsi que de représentants de la nouvelle unité administrative mise en place. Également, des représentants du Service des technologies de l'information et des télécommunications, du Service des communications et du Service de la planification et du développement organisationnel font partie de ce comité.

11. Le comité d'amélioration de la performance est présidé par le directeur général de la Ville. Il a été créé pour évaluer la performance et les résultats de l'organisation, établir des priorités annuelles, approuver des plans d'amélioration et en assurer le suivi. Chaque direction générale adjointe de la Ville a un représentant sur ce comité.



4.32 Le Comité d'orientation exerce une grande influence sur les décisions de la Ville en ce qui a trait à l'amélioration des services à la clientèle. Il doit recommander au comité de gestion de la Ville les orientations, les stratégies, les projets et les priorités de développement et assurer la cohérence et la concertation entre les acteurs. Ainsi, plusieurs projets ont été mis de l'avant afin de doter la Ville d'outils performants. À titre d'exemple, le progiciel Sés@me, dont le coût d'acquisition, de développement et d'implantation est estimé à 10 M\$, devrait permettre de regrouper, d'une part, les besoins de gestion de la relation avec les citoyens et, d'autre part, les activités opérationnelles des services et des arrondissements en lien avec cette relation. Sous la gouverne du Comité d'orientation, un comité directeur est responsable du développement et de l'implantation du progiciel Sés@me.

4.33 En 2008, le comité exécutif a approuvé l'ajout d'une unité administrative à la Direction générale adjointe aux services de soutien afin de mettre en œuvre le plan d'action proposé par le Comité d'orientation. L'unité administrative Soutien à la gestion du service à la clientèle supporte l'ensemble de la démarche d'amélioration des services aux citoyens dans toutes les unités administratives de la Ville.

Déclaration de services

4.34 L'élaboration d'une déclaration de services a été le pivot de la démarche d'amélioration de la Ville en matière de prestation des services. La gouvernance de la démarche est sous la responsabilité du directeur général adjoint aux services de soutien.

4.35 Une déclaration de services a été reçue par le conseil de la Ville en 2004. Elle comportait des engagements qualitatifs portant, entre autres, sur l'accueil et l'accompagnement du citoyen dans ses relations avec la Ville. Afin de déployer la *Déclaration de services*, un réseau de répondants a été créé. Ils proviennent de toutes les unités administratives. Leur rôle consiste à promouvoir les concepts du service à la clientèle et à soutenir les gestionnaires.



4.36 Une deuxième génération de la *Déclaration de services*, présentée à l'annexe I, a été reçue par le conseil de la Ville en 2007. Elle présentait, en plus des engagements qualitatifs, des engagements quantitatifs. Avec cette déclaration rendue publique en février 2010, la Ville s'est engagée à prendre en charge en moins de deux jours ouvrables toute plainte qui ne peut être résolue sur le champ. Cette prise en charge consiste à communiquer au citoyen le nom de la personne responsable du traitement de la plainte. De plus, la Ville se donne comme défi de fournir une réponse claire à la plainte du citoyen en moins de 30 jours ouvrables. Dans le cas de délai, les raisons doivent lui être expliquées.

4.37 La Ville de Québec fait figure de chef de file relativement à son engagement envers les citoyens. En effet, elle est l'une des deux villes du Québec, de plus de 100 000 habitants, à avoir publié ses engagements dans une déclaration publique.

L'engagement de traiter une plainte dans un délai de 30 jours est très général

4.38 Il demeure cependant que l'engagement portant sur le traitement de la plainte dans un délai de 30 jours ouvrables est général et ne reflète pas nécessairement les délais normaux requis en fonction de la nature particulière de la plainte. Ainsi, une plainte concernant un service non reçu doit se traiter très rapidement. La majorité des plaintes touche des services de déneigement ou de collecte des matières résiduelles qui demandent un délai d'intervention rapide. Par contre, d'autres plaintes peuvent nécessiter une période de résolution très longue. Par exemple, la résolution de certaines plaintes concernant des dommages à la propriété peut nécessiter plusieurs mois à cause de conditions climatiques particulières.

4.39 Bien que de façon générale, les gestionnaires sont sensibilisés à l'importance de traiter rapidement les plaintes des citoyens, ces engagements généraux peuvent engendrer un certain laxisme dans le règlement de plaintes devant être traitées rapidement. À l'opposé, d'autres plaintes, dont la période de résolution peut être très longue en raison de leur complexité, peuvent être traitées sans qu'une attention suffisante soit apportée par les gestionnaires qui craindront de paraître statistiquement inefficaces s'ils prennent trop de temps à les indiquer comme fermées dans le système.

Des engagements précis permettraient une mobilisation plus grande

4.40 En précisant ses engagements, l'administration se donnerait un levier lui permettant de mobiliser l'ensemble de l'organisation vers l'atteinte d'objectifs plus significatifs. Ce faisant, elle se donnerait les moyens d'améliorer la performance en permettant le repérage de catégories de plaintes dont la fréquence et le délai de résolution sont difficilement justifiables.



4.41 Une troisième génération de la *Déclaration de services* est en cours d'élaboration. Dans le but de poursuivre l'amélioration des services, des délais d'intervention à l'égard de 14 services offerts par la Ville ont été identifiés comme prioritaires pour les citoyens. La Ville a publié ces délais sur son site Internet.

4.42 Afin de mesurer l'atteinte des objectifs ainsi que les progrès réalisés, plusieurs moyens ont été mis en place, dont les sondages auprès des citoyens.

Structure administrative

Toutes les directions générales adjointes et les services communs traitent des plaintes

4.43 À la Ville de Québec, la gestion des plaintes des citoyens s'exerce dans un contexte de décentralisation où les cinq directions générales adjointes et les services communs portent l'entière responsabilité de traiter les plaintes touchant leurs domaines d'activité. Leurs rôles consistent à s'assurer de l'atteinte des objectifs identifiés, de suivre leurs résultats et de mettre en place les mécanismes permettant la concertation, la collaboration et la communication entre les différentes unités administratives qui font partie de la même direction générale adjointe ou qui sont ailleurs dans l'organisation. L'annexe III présente les principales unités administratives qui traitent les plaintes des citoyens.

4.44 Une direction générale adjointe est particulièrement sollicitée dans la gestion des plaintes. La Direction générale adjointe à la coordination des arrondissements, par le truchement des divisions des relations avec les citoyens et du soutien administratif (DRCS) qui sont présentes dans chacun des arrondissements, reçoit et enregistre l'ensemble des plaintes. La grande majorité des plaintes est acheminée dans les divisions des arrondissements qui sont responsables de leur traitement. Les directeurs d'arrondissement avec le soutien des DRCS s'assurent de l'atteinte des résultats. Ces directeurs se rapportent au directeur général adjoint à la coordination des arrondissements qui s'assure de l'atteinte des résultats pour l'ensemble des arrondissements.

4.45 Lorsque la plainte reçue ne concerne pas un service dispensé par une division d'un arrondissement, elle est acheminée aux responsables identifiés pour traiter la plainte dans le service commun concerné. Les DRCS doivent effectuer le suivi de ces plaintes, mais ce rôle qui leur est dévolu s'exerce parfois difficilement comme nous le verrons plus loin.

4.46 La Direction générale adjointe aux services de soutien, en plus de gérer les plaintes qui concernent ses activités, fournit un support à l'ensemble de l'organisation en gérant l'outil informatique RMS qui permet de produire les informations de gestion sur les plaintes.



4.47 En plus des rôles et des responsabilités exercés par les gestionnaires dans la structure administrative en place, la Direction générale a confié la responsabilité de l'atteinte des engagements de la *Déclaration de services* au directeur général adjoint aux services de soutien. Un comité d'orientation de la gestion du service à la clientèle, présidé par le directeur général adjoint, a été mis en place et il est l'instigateur d'une sensibilisation auprès de l'ensemble des gestionnaires à l'importance de bien gérer les plaintes des citoyens. Son action a permis, entre autres, une revue de certains processus permettant d'identifier des engagements mesurables quant à l'offre de service aux citoyens.

Politique administrative

4.48 Pour que les plaintes soient traitées efficacement tout en assurant la cohérence dans l'action, il est important de regrouper dans une politique, les éléments qui canalisent les efforts de chacun et de désigner un responsable pour son application.

4.49 Les principaux éléments à énoncer dans une politique sur la gestion des plaintes sont :

- les principes directeurs;
- les lois et les règlements afférents au domaine d'activité;
- la définition d'une plainte;
- la détermination du rôle et des responsabilités des directeurs généraux adjoints, des directeurs des services communs, du Comité d'orientation, des différents comités de gestion ainsi que des responsables des unités administratives concernées par l'enregistrement, le traitement et le suivi des plaintes;
- le processus général de gestion des plaintes incluant les mécanismes de coordination entre les différents intervenants;
- la prise en compte des plaintes dans les ententes et les communications avec les fournisseurs externes de services;
- le soutien aux opérations et les mécanismes de contrôle et de suivi à mettre en place pour s'assurer de l'atteinte des résultats;
- la nature et la fréquence de la reddition de comptes à l'interne de même que celle destinée à la population.

Une politique administrative permettrait de préciser les rôles et les responsabilités



4.50 En plus de bien circonscrire le domaine d'activité, une politique administrative contribuerait à la mobilisation de l'ensemble des gestionnaires et des fournisseurs externes de services. Les éléments de cette politique pourraient être contenus à l'intérieur d'une politique plus large portant sur les relations avec les citoyens.

4.51 Le respect de la politique ainsi que sa mise à jour devraient être confiés à un gestionnaire relevant du directeur général. Ces responsabilités pourraient être confiées au détenteur du processus de l'amélioration des services aux citoyens à la Ville.

4.52 Malgré l'absence d'une telle politique, des principes directeurs ont néanmoins permis de guider certaines actions. Ainsi, la volonté de résoudre une plainte au premier contact et de ne plus considérer celle-ci comme une critique négative, mais plutôt comme une occasion de revoir et d'améliorer les services dispensés à la population a été énoncée. Également, le concept de plainte a été défini et le choix de recevoir et de traiter les plaintes anonymes, formulées par les citoyens, a été fait.

Il peut être ardu pour les DRCS d'exercer pleinement leur rôle

4.53 Bien que des responsables aient été identifiés pour l'enregistrement et le traitement des plaintes, de même que pour la communication avec les citoyens, leurs responsabilités ainsi que celles d'autres intervenants collaborant à la résolution d'une plainte devraient être précisées dans une politique. Ces précisions prennent davantage d'importance lorsque le règlement de la plainte nécessite une action concertée d'unités administratives relevant de directions générales adjointes différentes. Actuellement, il peut être ardu pour les DRCS d'exercer pleinement leur rôle dans le processus.

4.54 En outre, le rôle des fournisseurs externes de services dans le règlement des plaintes devrait être précisé. Ces fournisseurs ont signé des ententes avec la Ville sur la dispensation de services tels le déneigement, la collecte des ordures ménagères, etc. Leur contribution et leur collaboration sont importantes dans la résolution des plaintes.



Recommandations

4.55 Je recommande à la Direction générale adjointe aux services de soutien :

- de poursuivre les travaux afin de pourvoir la *Déclaration de services* d'engagements mesurables par nature de plaintes;
- d'élaborer et de faire approuver par la Direction générale une politique administrative portant sur la gestion des plaintes des citoyens.

Commentaires de la Direction générale adjointe aux services de soutien et de la Direction générale adjointe à la coordination des arrondissements, en date du 14 avril 2011

Première recommandation

« Nous sommes d'accord avec la recommandation du vérificateur général pour autant que le système de gestion de la relation-client ait la capacité de gérer la mesure des engagements par catégories de plaintes. Cette option sera possible vers la fin de l'année 2012. »

Deuxième recommandation

« Nous sommes d'accord avec l'idée que le processus de gestion des plaintes doit être mieux documenté, contenir les points énumérés à la section Politique administrative et que cette documentation doit être rassemblée afin d'en faciliter sa diffusion et sa consultation.

Cependant, la Direction générale préfère agir dans le cadre de la gestion par processus plutôt que dans le cadre d'une politique. À notre avis, cette démarche est plus dynamique, permet une meilleure participation et un engagement plus soutenu de la part des ressources impliquées. De plus, la gestion par processus se situe plus facilement dans le contexte d'une démarche d'amélioration continue, ce que permet plus difficilement l'adoption d'une politique.

Toutefois, il est tout aussi important de documenter le processus, ce qui nous permettra d'atteindre les mêmes objectifs. À ce titre, le groupe de travail concerné entend déployer la norme ISO 10004 au cours de la prochaine année. »



Processus de gestion des plaintes des citoyens

4.56 Le processus de gestion doit permettre de recueillir le plus facilement possible les plaintes formulées par les citoyens et de les traiter à l'intérieur de délais raisonnables.

4.57 Des informations de gestion produites en temps opportun doivent soutenir ce processus, alimenter les analyses éventuelles des causes à l'origine des plaintes et permettre une reddition de comptes aux gestionnaires, aux élus et aux citoyens.

Enregistrement

Réception

4.58 Les citoyens qui désirent formuler une plainte à la Ville peuvent le faire en téléphonant ou en se présentant à leur bureau d'arrondissement, ou bien en l'acheminant par télécopieur, par courrier postal ou électronique ou encore par Internet à l'aide d'un formulaire conçu à cet effet.

Les agents doivent favoriser la résolution de la plainte dès le premier contact

4.59 La majorité des plaintes des citoyens est acheminée par téléphone aux agents au service à la clientèle dans les bureaux d'arrondissement. Ces derniers doivent répondre de façon courtoise et adopter des comportements et des attitudes appropriés en regard des citoyens agressifs lorsqu'ils portent plainte. Les agents doivent favoriser la résolution de la plainte dès le premier contact.

4.60 Des séances de formation touchant l'accueil, la courtoisie et la façon de répondre à un citoyen chargé d'agressivité ont été dispensées aux agents. Un plan annuel de formation est élaboré par les responsables des divisions des relations avec les citoyens et du soutien administratif en collaboration avec les représentants de l'unité administrative Soutien à la gestion du service à la clientèle (SGSC) ainsi que le Service des ressources humaines, et il fait l'objet d'un suivi.

4.61 Ces efforts se reflètent dans les résultats de sondages effectués régulièrement par la Ville, notamment celui réalisé en 2009 qui révèle que 96,7 % des citoyens se disent très satisfaits ou satisfaits de la politesse et de la courtoisie manifestées à leur égard lorsqu'ils communiquent avec le personnel de la Ville.



Information au citoyen

4.62 Pour donner une information juste aux citoyens, les agents doivent avoir une bonne connaissance des services offerts par la Ville, des activités des différentes unités administratives, des règlements existants, des politiques, des programmes, etc. Le personnel doit aussi être informé des événements qui risquent de perturber les activités et les services normalement offerts.

4.63 Les agents au service à la clientèle ont accès à une banque d'informations (Info-Merlin) et ils assistent également à des rencontres d'information sur des sujets pour lesquels un grand nombre de citoyens pourrait vouloir obtenir des explications. Par ailleurs, lorsque des circonstances inhabituelles peuvent perturber l'offre de service, les préposés en sont prestement informés par les différentes unités. Toutefois, dans de rares occasions, il arrive que les services communs prennent des décisions qui ont des impacts immédiats sur les citoyens sans s'assurer que l'information a été communiquée préalablement aux agents.

4.64 Des séances de formation visant la familiarisation avec les techniques et les outils de communication de même que des séances d'appoint relatives aux activités saisonnières sont dispensées. Également, certaines thématiques donnent lieu à des séances de formation particulières.

4.65 Les résultats des sondages effectués auprès des citoyens sur la satisfaction à l'égard des services démontrent que 92,4 % des citoyens se disent très satisfaits et satisfaits du souci d'équité démontré par le personnel lors des communications.

Informations nécessaires au traitement de la plainte

4.66 Lors de l'enregistrement d'une plainte dans le système RMS, il est important que la plainte soit bien documentée. En effet, c'est à partir des informations recueillies par l'agent que la personne responsable du traitement de la plainte pourra comprendre le problème à l'origine de celle-ci, juger de l'urgence d'agir et des actions à entreprendre.

4.67 Certains outils ont été développés et aident les agents à identifier rapidement les informations nécessaires au traitement des plaintes.



Acheminement au responsable

4.68 Une fois que la plainte a été enregistrée par l'agent, elle est acheminée à la personne responsable de son traitement. De façon générale, ce cheminement se fait sans problème. Il arrive cependant que des plaintes soient transférées à des responsables qui peuvent avoir changé de fonction ou être absents pour de longues périodes. Durant cette absence, il peut arriver que personne n'assure le suivi de la plainte.

Intégralité des plaintes

4.69 Pour obtenir un portrait complet de la nature et du volume de plaintes formulées par les citoyens à l'égard de services individuels¹² ou collectifs¹³ dispensés, l'administration doit se doter de moyens pour recueillir l'ensemble des plaintes formulées par les citoyens.

4.70 Nous avons constaté que la Ville a fait un effort important pour sensibiliser les gestionnaires à l'importance d'enregistrer toutes les plaintes des citoyens. Il arrive cependant que, dans certains cas, des plaintes adressées à des employés de la Ville et à des fournisseurs externes qui dispensent des services ne soient pas enregistrées dans le système RMS. Par exemple, les plaintes formulées à des employés d'organismes qui gèrent les activités de loisirs offertes par la Ville ne sont pas enregistrées systématiquement. Ces plaintes peuvent avoir été traitées par les employés, mais la Ville n'a pas d'informations à ce sujet.

Traitement

Objectifs

4.71 Au-delà des engagements généraux pris dans la *Déclaration de services*, les gestionnaires doivent avoir identifié, pour les plaintes dont ils ont la responsabilité, des objectifs précis afin d'améliorer les services aux citoyens. On pourrait s'attendre à retrouver minimalement des objectifs portant sur l'identification de problématiques pouvant engendrer des plaintes ainsi que des délais spécifiques de traitement pour certains types de plaintes. L'annexe II présente des exemples pour chacun des types de plaintes.

12. Services rendus lors d'une communication avec la Ville pour une demande particulière.

13. Services offerts à l'ensemble de la population (déneigement, collecte de matières résiduelles, etc.).



*Pas d'objectifs
adaptés à la
nature de la
plainte*

4.72 Les directeurs des bureaux d'arrondissement qui sont responsables de gérer un grand volume de plaintes ainsi que les directeurs de services communs n'ont pas reçu d'attentes à l'égard de l'identification de problématiques causant un volume important de plaintes. Ils n'en ont pas reçu non plus à l'égard de délais spécifiques de traitement en fonction des différentes natures de plaintes dont la gestion leur est attribuée. Les seuls objectifs portant sur le délai de traitement sont ceux de la *Déclaration de services*. Outre le fait qu'ils ne peuvent convenir à toutes les plaintes, des objectifs trop généraux compromettent l'efficacité du suivi en ne mettant pas l'accent sur une période de résolution adéquate comme nous le verrons plus loin.

Processus de traitement des plaintes

4.73 Lorsqu'une plainte est enregistrée dans le système RMS, elle est acheminée à la personne responsable de son traitement. Cette personne doit posséder toutes les informations lui permettant de bien comprendre la nature de la plainte. Par la suite, elle doit procéder au traitement de la plainte dans le respect des lois, des politiques, des règlements et des procédures de la Ville. Elle doit inscrire les informations sur le traitement de la plainte au système et procéder à sa fermeture lorsque requis.

4.74 En 2007, une revue du processus de traitement a permis d'identifier plusieurs problèmes. Certains rôles et responsabilités ont été précisés ainsi que le processus de traitement de certaines plaintes. À titre d'exemple, le processus de traitement des plaintes concernant le comportement inapproprié d'un employé a été explicité. On y soulevait également que l'obligation pour les employés d'inscrire les travaux effectués dans deux systèmes informatiques différents engendrait des délais. Enfin, on y constatait que pendant certaines périodes d'activité intense, l'inscription des travaux était retardée, ce qui faussait le délai du traitement puisque la plainte pouvait être réglée dans les faits alors qu'elle apparaissait toujours en traitement dans le système RMS.

4.75 Par ailleurs, à cause des coûts d'acquisition des licences du système RMS et de la décision de le remplacer par le progiciel Sés@me, la Ville ne détient pas le nombre de licences suffisant pour permettre à tous les employés responsables du traitement des plaintes d'avoir accès au système. Cette situation contribue à ralentir l'inscription des informations pertinentes à l'égard du traitement des plaintes des citoyens. Si un citoyen en attente d'un règlement de sa plainte communique avec le personnel de la Ville afin d'obtenir des informations, l'agent au service à la clientèle pourrait avoir des difficultés à lui fournir les informations adéquates, car des décisions ou des actions n'auront pas été enregistrées dans le système RMS.



Le délai de traitement peut être long quand les intervenants proviennent de plus d'une unité administrative

4.76 D'autres plaintes peuvent nécessiter la collaboration de plus d'une unité administrative qui peuvent être dans deux directions générales adjointes différentes. Cette situation se présente, entre autres, lorsqu'une décision provenant d'un service commun se solde en des travaux effectués par des employés d'une division d'un arrondissement pour solutionner la plainte du citoyen. À ce moment, le délai de traitement de ces plaintes peut être très long dû, notamment, à l'intervention de plusieurs personnes dans le dossier.

Fermeture de la plainte

4.77 La date de fermeture des plaintes est importante, car elle est prise en compte dans le calcul du délai de leur traitement. Un indicateur est considéré pour mesurer la performance quant au délai du traitement soit le « *taux de résolution des plaintes fermées 30 jours et moins* ». Cet indicateur montre le nombre de plaintes fermées 30 jours ou moins après qu'elles aient été enregistrées dans le système RMS. Un autre indicateur est produit soit le « *taux de résolution des plaintes fermées deux jours et moins* ». Cet indicateur n'est pas en lien avec un engagement de la *Déclaration de services*, mais il permet aux gestionnaires de suivre le volume de plaintes traitées rapidement.

Pas de critères pour fermer une plainte

4.78 Étant donné l'existence d'un engagement à l'égard du délai de traitement des plaintes, il est important, pour assurer la fiabilité de l'indicateur de gestion, d'avoir des critères d'encadrement pour la fermeture des plaintes. Ces critères devraient déterminer les conditions à rencontrer pour procéder à la fermeture de la plainte et identifier la personne habilitée à inscrire la plainte comme fermée dans le système. Nous avons constaté qu'il n'existe pas de tels critères. Cet encadrement permettrait de s'assurer que les conditions pour fermer la plainte sont rencontrées et que celle-ci est fermée au bon moment et par la personne en autorité.

4.79 Outre les problèmes exposés plus haut, il arrive que des responsables ferment les plaintes alors qu'elles ne sont pas réglées. Ces situations se rencontrent lorsque les travaux permettant de régler la plainte sont prévus à l'agenda, mais qu'ils ne sont pas encore effectués.

4.80 Pour favoriser un contrôle adéquat de la fermeture des plaintes, des mécanismes devraient être mis en place afin d'assurer le respect des critères établis.



Communication avec les citoyens

Pas d'indicateur pour s'assurer d'une communication avec le citoyen qui a fait une plainte

4.81 Le responsable du traitement de la plainte doit communiquer avec le citoyen dont la plainte n'est pas traitée dans un délai de 30 jours ouvrables. Or, ce ne sont pas toutes les personnes responsables du traitement d'une plainte qui communiquent avec les citoyens et aucun mécanisme de contrôle n'est en place pour s'assurer qu'une communication a eu lieu comme prévu.

4.82 Souvent le citoyen qui essaie de contacter le responsable et qui n'y parvient pas, communique à nouveau avec l'agent afin d'obtenir des éléments d'information. Cette situation crée beaucoup d'insatisfaction auprès des citoyens. Souvent, l'agent qui consulte le système afin de donner des explications au citoyen ne trouve pas les informations suffisantes sur le traitement de la plainte pour les raisons exposées plus haut.

4.83 Ces constats ont été faits par l'administration en 2007, mais le problème demeure. De plus, aucun indicateur ne permet de savoir si une communication a été effectuée avec le citoyen dont la plainte n'est pas réglée après 30 jours ouvrables.

4.84 Par ailleurs, pour protéger l'image de la Ville, il importe qu'elle normalise le type et la nature des informations à communiquer ainsi que la façon de les communiquer aux citoyens. La Ville a produit un guide sur les communications par courriel avec le citoyen et elle dispense de la formation portant sur les communications verbales avec le citoyen. Toutefois, elle n'a pas mis à la disposition des employés des outils permettant de normaliser les communications verbales, pas plus qu'elle n'a mis en place un mécanisme de suivi à cet égard.

Suivi de gestion

4.85 La responsabilité du suivi du délai de traitement des plaintes appartient aux différents gestionnaires des services et des divisions dans lesquels œuvrent les responsables du traitement des plaintes.

Délai de traitement

4.86 Des rapports mensuels sont produits systématiquement par la Section du SGSC. Ces rapports, qui sont distribués aux gestionnaires ainsi qu'aux directeurs généraux adjoints, font état du taux de résolution des plaintes en 30 jours et moins par unités administratives et du volume de plaintes reçues et traitées. Deux fois par année, ils sont présentés et discutés au comité d'amélioration de la performance.



4.87 Dans les arrondissements, où un volume plus important de plaintes sont reçues et traitées, les directeurs des DRCS, en plus des rapports produits par la Section du SGSC, font produire des rapports spécifiques qui permettent d’apporter un complément d’information. Différents rapports sont présentés aux directeurs d’arrondissement. Des cas particuliers peuvent être discutés aux comités de direction des arrondissements.

*Pas de contrôle
adapté pour
identifier les
plaintes devant être
traitées rapidement*

4.88 Malgré ces bonnes pratiques, on constate que le suivi exercé est déficient à plusieurs égards. D’abord, étant donné la portée très générale des objectifs relatifs à la durée de traitement des plaintes, le suivi effectué n’est évidemment pas adapté à la nature des plaintes. Par exemple, un volume important de plaintes touchent des problématiques reliées au déneigement et à la collecte des matières résiduelles. Souvent, ces plaintes nécessitent un traitement rapide soit de quelques jours tout au plus. Les mécanismes de contrôle et de suivi devraient permettre d’identifier les plaintes de ce genre afin d’assurer une réponse rapide aux citoyens. Or, les rapports mensuels produits par la Section du SGSC ne lient pas la durée de traitement des plaintes avec leur nature. De plus, les rapports mensuels sont produits 45 jours après la fin du mois.

4.89 En outre, les rapports mensuels produits systématiquement ne permettent pas de suivre les plaintes qui restent en traitement 45 jours après la fin du mois. En effet, ces rapports ne considèrent que les plaintes reçues dans un mois donné et n’informent pas sur ce qu’il est advenu des plaintes non traitées 30 jours après leur réception. Ainsi, les rapports produits pour l’année 2010 révèlent que les taux de résolution mensuels des plaintes en 30 jours et moins oscillent entre 74 % et 93 % et que le taux annuel moyen est de 83 %. Aucun rapport n’est produit pour calculer le délai de traitement des plaintes restées en traitement 30 jours après leur réception. Ces plaintes représentent pourtant environ 20 % des plaintes reçues à la Ville.



Des plaintes restent dans le système sans être fermées. Ont-elles été traitées?

4.90 Pour connaître le nombre de plaintes en traitement dans le système, nous avons fait produire un rapport en date du 30 novembre 2010 qui indique que 1 096 plaintes étaient en traitement. Presque la moitié des plaintes actives dans le système à cette date avait été enregistrée depuis plus d'une année et certaines d'entre elles, depuis presque cinq ans. Une analyse des plaintes en traitement au 30 novembre 2010 révèle que 317 d'entre elles concernaient des problématiques reliées au déneigement et 156 touchaient la collecte de matières résiduelles. Les plaintes de ce genre se traitent habituellement très rapidement et on peut présumer qu'elles auraient dû être fermées dans le système. Il reste donc un total de 623 plaintes pour lesquelles il est fort difficile de savoir, au prix d'un effort raisonnable, si elles ont été traitées par les gestionnaires. En raison du manque de contrôle relatif à la fermeture des plaintes et des autres lacunes mentionnées précédemment, il serait inopportun de se prononcer à cet égard.

4.91 Finalement, l'indicateur portant sur la durée de traitement des plaintes ne permet pas de mesurer convenablement l'atteinte de l'engagement de la *Déclaration de services*. En effet, le taux de résolution des plaintes fermées en 30 jours et moins est calculé en « jours de calendrier » alors que l'engagement est en jours ouvrables.

Communication avec le citoyen

4.92 Aussi, la Ville s'est engagée envers le citoyen si la plainte n'est pas fermée à l'intérieur d'une période de 30 jours ouvrables, à lui fournir les raisons du délai additionnel. Tel que mentionné précédemment, aucun indicateur ne permet de s'assurer qu'une communication a eu lieu avec le citoyen dont la plainte n'est pas réglée dans un délai de 30 jours ouvrables.

Analyse des causes des plaintes

4.93 Les plaintes formulées par les citoyens ont été prises en compte par le Comité d'orientation afin d'identifier certaines problématiques et de revoir les façons de faire s'il y a lieu. Les services à l'égard desquels les citoyens formulent des plaintes font également l'objet de sondages auprès des citoyens.

Peu d'analyse pour identifier les causes des plaintes

4.94 Toutefois, il s'effectue peu d'analyse pour identifier les causes des plaintes. Les rapports produits font état de volume et de délai de traitement des plaintes, mais ils permettent difficilement d'isoler des tendances, d'identifier des problèmes afin d'améliorer les services aux citoyens et de diminuer éventuellement le nombre de plaintes.



4.95 D'ailleurs, les gestionnaires connaissent les lacunes des rapports produits en raison de la fiabilité relative des informations de gestion présentées. Dans ce contexte, très peu d'effort est mis dans l'analyse des données de gestion. Dans un bureau d'arrondissement, une expérience louable est en cours. Un modèle d'analyse de données permettant d'identifier les causes de certaines plaintes est en cours. Pour le moment, cette expérience demeure un cas isolé.

Reddition de comptes

4.96 La reddition de comptes doit normalement permettre de faire le point à la fois sur l'atteinte des objectifs, sur les réalisations et sur l'exercice des responsabilités déléguées. Elle constitue un levier important de mobilisation dans une organisation et son contenu doit être ajusté en fonction des besoins des différents intervenants.

4.97 L'Administration n'a pas déterminé, dans une politique ou un autre document, le contenu de la reddition de comptes à l'égard de la gestion des plaintes, sa fréquence et les différents destinataires.

4.98 Une démarche a été entreprise afin de déployer un système de mesure et de suivi de la performance. Les buts recherchés sont, d'une part, de rendre compte aux élus et aux citoyens et, d'autre part, d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la qualité des services.

La reddition de comptes se limite à illustrer des volumes et des délais généraux de traitement

4.99 De façon générale, les limites illustrées précédemment dans le présent rapport, relativement aux objectifs, aux indicateurs de gestion ainsi qu'au suivi et à l'analyse des causes des plaintes ne permettent pas de disposer d'une reddition de comptes satisfaisante. La reddition de comptes actuelle se limite à illustrer des volumes et des délais généraux de traitement et l'image globale de la situation n'est pas présentée à la Direction générale.

4.100 Par ailleurs, bien que la Ville dispose de résultats de sondages effectués auprès des citoyens, aucun sondage spécifique n'est effectué pour mesurer la satisfaction des citoyens qui ont formulé des plaintes à la Ville.



Recommandations

4.101 Je recommande à la Direction générale adjointe aux services de soutien en collaboration avec les autres directions générales adjointes, dont plus particulièrement la Direction générale adjointe à la coordination des arrondissements :

Enregistrement

- de continuer à sensibiliser les employés et les fournisseurs externes de services de la Ville de l'importance d'acheminer les plaintes qui leur sont adressées aux bureaux d'arrondissement.

Traitement

- d'identifier des objectifs portant sur la réduction des problématiques engendrant des plaintes et sur des délais de traitement par nature de plaintes;
- de s'assurer que les informations de gestion relatives au traitement des plaintes sont inscrites correctement et en temps opportun dans le système de gestion;
- d'identifier des critères de fermeture des plaintes et de s'assurer de leur respect;
- de normaliser le type et la nature des informations à communiquer verbalement aux citoyens.

Suivi de gestion et reddition de comptes

- de mettre en place des indicateurs et des mécanismes permettant de suivre l'atteinte des engagements publics et des objectifs de gestion ;
- de procéder systématiquement à l'analyse des causes à l'origine des plaintes afin d'apporter les correctifs appropriés;
- de revoir le contenu et la fréquence de la reddition de comptes à l'égard de la gestion des plaintes des citoyens, plus particulièrement celle devant s'adresser à la Direction générale pour l'ensemble de la Ville.



Commentaires de la Direction générale adjointe aux services de soutien et de la Direction générale adjointe à la coordination des arrondissements, en date du 14 avril 2011

« Nous sommes d'accord avec l'ensemble des recommandations.

Par contre, la majorité d'entre elles ne pourront être mises en place qu'avec le déploiement du nouveau système, notamment celles concernant le traitement et la mesure des résultats ainsi que la reddition de comptes. Tous les éléments ont été pris en compte lors de l'élaboration du devis qui a mené à la création du nouveau système de gestion de la relation-client, lequel sera déployé à l'automne 2012. »



ANNEXE I

Déclaration de services

Nos engagements

Un service courtois et attentionné

- Nous vous servons de manière courtoise, respectueuse et équitable.
- Nous nous identifions clairement lorsque vous êtes en communication avec nous.
- Nous favorisons la résolution de votre demande dès le premier contact.
- Nous vous accompagnons dans l'obtention de services.
- Nous vous donnons les renseignements nécessaires pour faciliter le suivi de votre demande.
- Nous utilisons un langage simple, clair et compréhensible dans nos communications et nous vous fournissons les explications pertinentes.

Un service responsable

Votre appel téléphonique

- Lorsque vous appelez l'un de nos services d'accueil téléphonique durant les heures d'ouverture, vous êtes directement en contact avec un employé ou une employée. Nous visons à prendre votre appel dans un délai maximal de deux minutes.
- Nous vous rappelons normalement en moins de deux jours ouvrables lorsque vous laissez un message.
- Nous nous assurons que vous soyez informé de la durée de notre absence et du numéro de téléphone à composer si votre demande nécessite une intervention immédiate.

Votre correspondance

- Nous vous répondons ou vous faisons parvenir un accusé de réception normalement dans les délais maximaux suivants :
 - deux jours ouvrables par courrier électronique;
 - dix jours ouvrables par la poste.

Nos rencontres

- Lorsque vous vous présentez à l'un de nos bureaux, nous nous engageons à vous accueillir promptement et à vous informer du délai d'attente selon la nature de votre demande, s'il y a lieu.
- Lorsque nous fixons un rendez-vous, nous respectons le moment convenu ou vous avisons préalablement de tout changement.

La protection de vos renseignements personnels

- Nous assurons la confidentialité des renseignements personnels. Vos demandes sont traitées dans le respect de vos droits et de ceux des autres personnes concernées.

Un service fiable et efficace

- Nous nous engageons à vous fournir un service fiable et efficace.
- Afin de mieux répondre à vos besoins, nous révisons régulièrement et diffusons nos délais de traitement. Pour les connaître, vous pouvez communiquer avec votre arrondissement ou consulter le site Internet de la Ville à l'adresse suivante : www.ville.quebec.qc.ca
- Lorsque vous faites une demande pour laquelle un délai de traitement est établi, nous vous en informons.

À votre écoute

- Nous nous engageons à évaluer périodiquement votre satisfaction et à considérer vos suggestions, commentaires et plaintes.
- Nous révisons, de façon continue, nos engagements et nos objectifs pour améliorer constamment la qualité de nos services.
- Nous diffusons les résultats obtenus et les améliorations mises de l'avant pour mieux répondre à vos besoins.
- Si vous êtes insatisfait d'un service, nous vous invitons à formuler une plainte à votre bureau d'arrondissement.
- Si votre plainte ne peut être résolue immédiatement, nous visons à vous confirmer la prise en charge en moins de deux jours ouvrables en vous communiquant les coordonnées de la personne responsable.
- Nous visons également à fournir une réponse claire à votre plainte en moins de 30 jours ouvrables. Dans le cas contraire, nous vous fournissons les raisons du délai additionnel.
- En dernier recours administratif, si vous vous estimez lésé, vous pouvez vous adresser au Bureau de l'ombudsman de la Ville.

L'accès à nos services

- Les réceptions des bureaux d'arrondissement et de l'hôtel de ville sont ouvertes de 8 h 30 à 16 h 30 du lundi au vendredi, pour vous permettre de déposer des documents ou d'obtenir de l'information générale.
- Le service d'accueil téléphonique des arrondissements est offert de 8 h 30 à 18 h du lundi au vendredi.
- Après 18 h, les fins de semaine et les jours fériés, vous pouvez signifier un bris ou un problème en composant le numéro de téléphone de votre arrondissement.
- Vous pouvez obtenir, en tout temps, de l'information sur les services offerts par la Ville en accédant à notre site Internet au www.ville.quebec.qc.ca ou à nos lignes d'information automatisées dont les numéros sont publiés dans l'annuaire téléphonique.



ANNEXE II

Types de plaintes

Les plaintes naissent d'une insatisfaction de la part d'un citoyen. Cette insatisfaction peut se regrouper sous différentes catégories :

Un service non obtenu de la Ville

Une rue non déneigée ou des ordures ménagères non ramassées sont les deux exemples les plus courants de ce type de plaintes. Dans ces situations, le citoyen qui formule la plainte s'attend à ce qu'elle soit traitée la journée même ou le lendemain.

Un service mal dispensé

Une plainte peut être formulée parce que la neige est soufflée en trop grande quantité sur un terrain. Le citoyen qui formule la plainte n'exigera pas que la neige soit enlevée, mais s'attendra à ce que ce comportement soit modifié. Le traitement de la plainte peut consister à acheminer l'information aux personnes concernées et à assurer un suivi.

Un règlement ou une politique de la Ville

Un citoyen peut être insatisfait de la fréquence de la collecte des ordures ménagères dans sa rue. Dans cette situation, le citoyen doit être informé de l'existence de la politique et du règlement pertinents. Cette plainte pourrait amener l'administration à mieux informer les citoyens relativement aux normes de services. Ultimement, celle-ci pourrait décider de modifier sa politique ou son règlement.

Une décision administrative

Un citoyen peut se plaindre d'une décision de la Ville concernant une voie réservée. La plainte devra être analysée par la direction responsable qui jugera des actions à entreprendre.

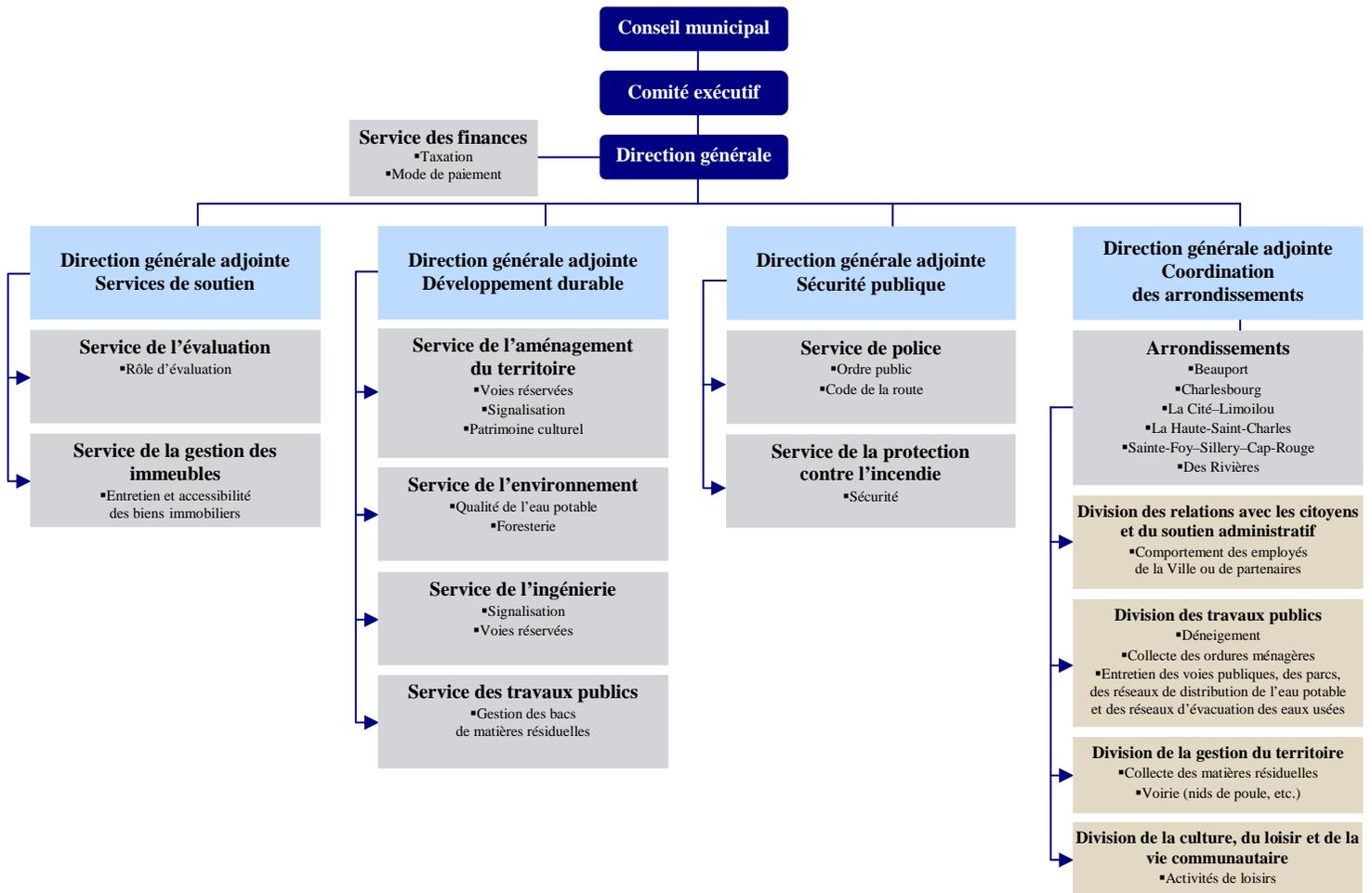
Le comportement d'un employé

Un citoyen, dans ses contacts avec les employés de la Ville, peut avoir été traité d'une façon qu'il juge inappropriée. Dans cette situation, la plainte est acheminée au supérieur de l'employé.



ANNEXE III

Principales unités administratives qui traitent les plaintes des citoyens





CHAPITRE

5

Gestion de la formation



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	135
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	139
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	140
Encadrement	141
Planification de la formation	146
Réalisation des activités	151
Évaluation de la formation	157
ANNEXE I Glossaire	163
ANNEXE II Quelques statistiques sur la formation	164

VUE D'ENSEMBLE

5.1 La Ville de Québec a pour mission de fournir des services de qualité à ses citoyens et reconnaît l'importance d'avoir une main-d'œuvre compétente. Le développement des ressources humaines constitue un enjeu majeur et c'est dans la mesure où la Ville saura mettre à jour les compétences de son personnel et attirer une relève dynamique qu'elle pourra y répondre. La formation revêt donc une grande importance pour le maintien et le développement des compétences.

5.2 Cette préoccupation est présente dans le *Plan stratégique 2004-2008* lequel a été reconduit pour l'année 2009. En effet, la mise en place d'un cadre de gestion, notamment fondé sur l'apprentissage et l'amélioration continue, fait partie des orientations énoncées. Par ailleurs, le plan d'affaires de chacune des 39 unités administratives de la Ville doit situer leurs actions par rapport au plan stratégique. De façon générale, les plans d'affaires couvrent une période d'environ trois ans.

5.3 Rappelons également que le gouvernement du Québec a reconnu l'importance de la formation par l'adoption d'une loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre communément appelée *Loi sur les compétences* (la Loi). Adoptée en 1995, celle-ci fut modifiée en 2007. Elle impose l'obligation aux entreprises et aux administrations publiques de prévoir des budgets affectés à la formation et aux autres activités de développement de compétences. Cette exigence implique que la Ville doit consacrer au minimum 3,3 M\$ à la formation. Cette Loi insiste notamment sur le développement des compétences avec, comme impact, l'amélioration de la productivité de l'organisation et, par extension, sa performance.

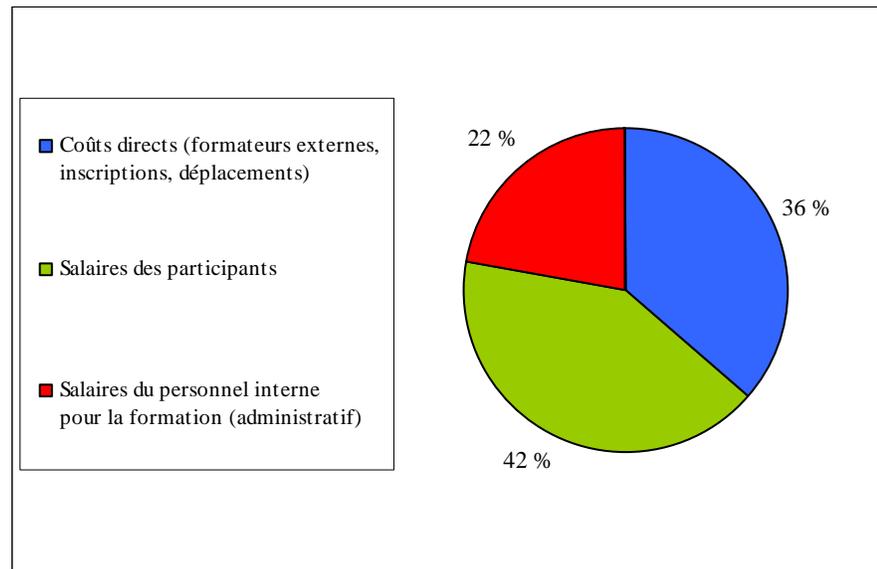
*Les montants
alloués à la
formation
représentent
près de 9,9 M\$*

5.4 En 2009, les montants alloués à la formation représentent près de 9,9 M\$, dont environ 4,15 M\$ en salaires des participants, pour une offre d'environ 790 cours (annexe I). Le graphique suivant fait état de la distribution de ces montants.



GRAPHIQUE 1

Montants investis en formation



5.5 Plusieurs facteurs exercent une pression sur la formation des employés. Notons qu’au chapitre de la main-d’œuvre en août 2010, la Ville de Québec avait un effectif de plus de 4 400 postes couvrant un bassin de plus de 8 000 personnes. Elle prévoit, dans son *Plan quinquennal de main-d’œuvre 2009-2013*, une réduction nette de 185 postes au cours de cette période.

5.6 Notons également qu’en regard du marché du travail, différentes études font état d’une diminution progressive d’une main-d’œuvre compétente et disponible.



Types de formation

5.7 Le développement des ressources humaines à la Ville de Québec se fait à l'aide de trois types de formation : institutionnelle, spécifique et individuelle.

5.8 La formation institutionnelle est organisée par un service. Elle porte sur des thèmes généraux et elle est diffusée auprès d'un grand nombre d'employés issus de plusieurs services ou arrondissements. Citons, entre autres : le perfectionnement en français, la gestion de projets, l'amélioration des services aux citoyens. Certaines unités, dont la formation représente un important volume d'activités en raison de l'évolution des pratiques ou des connaissances spécialisées, ont désigné un répondant pour la formation. Nous retrouvons ces répondants dans quatre des six unités offrant de la formation institutionnelle. La Division de la formation et du développement organisationnel et le Service de la gestion des équipements motorisés se partagent 85 % du budget de formation institutionnelle.

5.9 La formation spécifique est sous la responsabilité des services et des arrondissements. Elle porte sur des champs spécialisés et elle est offerte à un ou des employés d'un corps d'emploi précis. À titre d'exemple : Qualifications pour le tir, Négociation en conditions de travail, Qualifications en sauvetage nautique, colloques, congrès, journées d'étude, etc. Toutes les unités ont un budget pour la formation spécifique et depuis 2007, six d'entre elles ont un budget de formation institutionnelle. C'est au travers de ses autres tâches, qu'une personne assume une responsabilité administrative en matière de formation, principalement lors de la collecte des besoins.

5.10 La formation individuelle est habituellement offerte par les établissements d'enseignement publics du réseau de l'éducation. L'employé intéressé fait sa propre démarche selon la procédure prévue à cet effet. La formation s'effectue en dehors des heures normales de travail et n'est pas considérée comme du temps de travail. Les remboursements sont effectués sur la base des coûts du système public et des dispositions des conventions collectives.



5.11 Le tableau suivant présente une répartition des heures de formation suivies par les employés de la Ville en 2009.

TABLEAU 1

Nombre d'heures de formation suivies en 2009

Types de formation	Heures de formation	
Institutionnelle	44 223	42 %
Spécifique	55 210	52 %
Individuelle	6 457	6 %
Total	105 890	100 %

Service des ressources humaines

5.12 Le Service des ressources humaines (SRH) est le lieu d'expertise en ressources humaines. Il doit favoriser le développement des compétences des individus dans une perspective d'amélioration continue. En février 2006, la Ville de Québec a modifié la structure du Service des ressources humaines et a créé, entre autres, la Division de la formation et du développement organisationnel (DFDO).

5.13 La mission dévolue à la DFDO est de développer les compétences individuelles et collectives du personnel. Elle voit à appuyer la direction des différentes unités administratives pour la formation institutionnelle et spécifique et elle doit également fournir des conseils aux employés en regard de leur développement. La DFDO compte 12 employés dont trois équivalents à temps complet (ETC) sont affectés à la formation. Également, selon l'estimation fournie, il y a environ 20 ETC qui occupent un emploi relié à la formation dans l'ensemble des 38 autres unités administratives de la Ville.

Recensement des besoins

5.14 Les unités administratives sont responsables de recenser les besoins de formation et de prendre les mesures pour que la formation institutionnelle ou spécifique se réalise. Dans ce contexte, elles doivent retenir les services des formateurs externes ou internes à la Ville et s'assurer qu'ils ont les qualifications pour la formation offerte.



5.15 Le processus de collecte des besoins débute par l'expression des besoins de formation de l'employé lui-même ou, de façon moins fréquente, par la proposition du gestionnaire quant à la formation qu'il envisage pour celui-ci. Par la suite, toutes les demandes sont acheminées à la DFDO qui les compile, les regroupe et en fait la distribution aux unités afin, notamment qu'elles en tiennent compte dans leur demande budgétaire. Le processus s'effectue chaque année et s'adresse à toutes les unités administratives de la Ville de Québec.

5.16 Par ailleurs, la Ville de Québec a retenu les services d'une firme spécialisée en développement organisationnel. Déposé en janvier 2010, le rapport QUALImètre express confirme les avancées réalisées, entre autres sur le plan de l'identification des besoins et de la mise en place d'outils de collecte d'informations. Les bases sont installées et les gestionnaires rencontrés souhaitent que l'organisation en évalue les résultats et les effets.

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

5.17 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 sur la gestion de la formation à la Ville de Québec. L'objectif général de vérification était de s'assurer dans quelle mesure la formation offerte contribue à améliorer la performance organisationnelle.

5.18 Nos travaux de vérification ont porté sur l'encadrement de la formation et sa gestion sous les angles suivants : la planification de la formation, la réalisation des activités et l'évaluation de la formation.

5.19 Aux fins de notre vérification, nous définissons la formation comme étant l'acquisition, le maintien et l'amélioration des connaissances, des habiletés et des attitudes en relation avec l'exercice de l'emploi. Nous avons abordé la gestion des activités de formation à la lumière des saines pratiques reconnues par les cadres de référence courants sur la formation s'adressant à des gestionnaires, et des manuels d'introduction à la gestion des ressources humaines actuellement utilisés à l'université¹⁴.

14. Alain MEIGNANT, *Manager la formation*, Paris, Éditions liaisons, 2001.

Jacques SOYER, *Fonction formation*, Paris, Edition d'organisation, 2001.

Anne BOURHIS et Denis CHÉNEVERT, (Eds), *À vos marques, prêts, gérez! La GRH pour gestionnaire*, Saint-Laurent, ERPI, 2009.



5.20 À l'exception des données financières et statistiques qui couvrent l'ensemble des activités de formation de la Ville de Québec, notre vérification a porté sur cinq unités administratives représentatives de diverses catégories d'emploi dont deux d'entre elles ont également un budget de formation institutionnelle. Ces unités administratives sont : le Service des travaux publics, le Service des technologies de l'information et des télécommunications (TIT), le Service des ressources humaines (DFDO), l'Arrondissement de Beauport et l'Arrondissement de La Cité-Limoilou.

5.21 Au chapitre des données financières et statistiques, malgré certaines réserves provenant de la DFDO, nous avons traité ces données, car elles constituent la seule source d'information de gestion disponible.

5.22 La formation offerte aux chauffeurs et opérateurs d'équipements et de véhicules spécialisés est exclue de la présente vérification, car elle a fait l'objet d'une vérification en 2008. La formation offerte aux policiers et aux pompiers est également exclue de nos travaux en raison de règles particulières de formation auxquelles ces corps d'emploi sont assujettis. La formation individuelle est aussi exclue en raison de son importance relative sur l'ensemble des coûts de formation.

5.23 À des fins comparatives, nous avons aussi fait un survol de la gestion de la formation auprès d'autres municipalités du Québec. La vérification a couvert les activités propres au domaine vérifié à partir de l'automne 2008 et les travaux se sont terminés en décembre 2010.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

5.24 La Ville de Québec reconnaît l'importance d'avoir une main-d'œuvre compétente et y investit annuellement d'importantes ressources. Cette préoccupation est d'ailleurs indiquée dans le *Plan stratégique 2004-2008* lequel a été reconduit pour l'année 2009. En effet, dans ses orientations, la mise en place d'un cadre de gestion, fondé sur l'apprentissage et l'amélioration continue, fait partie des orientations énoncées.

5.25 L'absence de leadership central en matière de formation n'assure pas une utilisation adéquate des investissements importants en matière de formation. Chaque unité gère sa formation et ses priorités, sans stratégie globale visant à optimiser l'utilisation des ressources et cibler les actions. La responsabilité de la formation est diluée dans diverses fonctions au sein des unités.



5.26 Pour ce qui est de la planification de la formation, les améliorations doivent porter plus particulièrement sur la détermination des besoins. Également, dans la réalisation des activités de formation, des améliorations s'avèrent nécessaires pour en améliorer rapidement l'efficacité.

5.27 Enfin, la Ville ne peut porter un jugement éclairé sur la valeur de la formation offerte dans son organisation et en quoi celle-ci contribue à améliorer sa performance. Le fait de ne pas préciser des cibles d'intervention sur lesquelles la formation peut agir rend difficile l'évaluation de son apport à l'amélioration de sa performance.

Encadrement

Politique sur la formation

5.28 Pour orienter son action, une ville doit concrétiser sa vision et ses réflexions dans une politique de formation. En effet, l'insistance sur une analyse rigoureuse des besoins ne saurait à elle seule répondre aux priorités à définir. Une analyse des besoins, même si elle est très bien faite, ne peut assurer une utilisation stratégique des ressources, définir les voies et moyens de formation les plus pertinents, proposer une allocation des ressources en conséquence, le tout de manière à contribuer à accroître l'apport de la formation à l'atteinte des objectifs et la production des résultats visés par le plan stratégique de la Ville. Ceci est le but d'une politique sur la formation.

*La mise en place
d'un cadre
de gestion
est à l'état
embryonnaire*

5.29 Lors de notre vérification, nous avons constaté l'état embryonnaire de la mise en place d'un cadre de gestion portant sur l'apprentissage et l'amélioration continue tel qu'évoqué dans le plan stratégique. Malgré l'importance des ressources investies annuellement, la réflexion stratégique sur la formation n'est pas arrêtée.

5.30 Pour que les actions des gestionnaires rejoignent les intentions d'avoir du personnel compétent, il faut que la Ville se donne une vision à cet égard et fournisse un encadrement général propice à la formation. Outre l'obligation légale d'investir dans la formation, l'organisation doit se positionner sur la formation par rapport aux facteurs externes et internes auxquels elle est soumise et donner un signal clair de son importance.



5.31 De manière plus précise, l'élaboration d'une politique de formation devrait tenir compte de l'état de la situation définissant la problématique actuelle de la formation de même que ses principales forces et faiblesses. De cette analyse devraient découler des priorités permettant d'orienter les actions à prendre à différents niveaux. À titre d'exemple, l'axe du service à la clientèle, par le biais de la *Déclaration de services*, présente un début de réflexion sur l'orientation de la formation. La politique devrait aussi comporter une définition claire et précise des rôles et responsabilités situant à la fois le leadership et l'imputabilité de ces actions de même que des indications quant à l'allocation des ressources en fonction des priorités retenues.

5.32 Par la suite, des plans de formation ciblés par unité de gestion ou regroupant les besoins communs de plusieurs unités, lorsque cela s'y prête, concrétiseraient les priorités indiquées dans la politique. En effet, ces plans seraient fort utiles aux décideurs afin qu'ils comprennent comment la vision de l'organisation se traduit dans la réalité et qu'ils puissent concrètement cibler leurs actions.

5.33 Parmi les huit autres municipalités de plus de 100 000 habitants, nous avons constaté que deux d'entre elles ont une politique de formation adoptée par le comité exécutif et trois autres ont une politique en cours d'élaboration qu'elles prévoient faire adopter d'ici 2011. Nous n'avons pu obtenir les informations des autres municipalités.

Plans d'affaires

5.34 Notre vérification nous a permis de constater que les plans d'affaires, des cinq unités vérifiées, intègrent tous un objectif relié à la formation. Cependant, à la suite des différents entretiens, les gestionnaires et les responsables de la formation n'ont pas manifesté une grande mobilisation à l'égard de la valeur ajoutée apportée par la formation.

*Les plans
d'affaires ont
des énoncés
vagues et
imprécis*

5.35 Il n'y a pas de lignes directrices en matière de formation. Ceci mène à un automatisme qui résulte en des énoncés vagues, imprécis et à l'occasion, incomplets. À titre d'exemple, dans les actions prioritaires nous retrouvons des énoncés tels que « *assurer la réalisation des plans de formation, élaborer un plan de formation, soutenir le développement du personnel, mettre en place un programme de formation* ». Parfois, ces énoncés sont répétés d'un plan d'affaires à un autre pour une même unité administrative.



5.36 En l'absence d'une politique et d'un plan de formation bien structurés, il est difficile pour les gestionnaires de bien cibler leurs actions de formation et de s'assurer qu'elles sont pertinentes, rigoureusement arrimées aux priorités de l'organisation et en lien avec les résultats visés par leur unité d'affaires.

5.37 Nous avons constaté que dans la majorité des bilans de plans d'affaires des unités administratives le volet de la formation n'y figure pas. L'unité administrative n'est pas en mesure d'apporter une appréciation globale de la formation en raison du manque de précision de ses énoncés et, pour le gestionnaire, de l'impact limité de la formation sur la performance de son unité.

5.38 Pour ce qui est du plan d'affaires du SRH, celui-ci traite de la formation principalement sous l'angle des processus et du déploiement technologique. Le plan n'indique pas dans quelle mesure les actions de la Division de la formation et du développement organisationnel (DFDO) permettent de mieux préparer l'avenir de la Ville de Québec en termes d'amélioration de la compétence, de la productivité et de la performance.

Rôles et responsabilités

5.39 La gestion de la formation à la Ville de Québec requiert la participation de nombreux acteurs répartis dans toutes les unités administratives qui assument un rôle à divers degrés. De ce fait, la structure actuelle requiert une définition claire et comprise des rôles et des responsabilités des acteurs. Cependant, bien que toutes les unités administratives offrent des activités de formation spécifique, seules les unités offrant aussi de la formation institutionnelle ont un répondant dont le rôle est reconnu.

5.40 En matière d'imputabilité nous constatons des manquements, car la responsabilité est diluée dans les diverses unités administratives de la Ville. Par conséquent, la Direction générale ne dispose pas de l'information lui permettant de juger de l'importance et de la valeur ajoutée des ressources investies en formation sur la performance de son personnel, comme le prévoit son plan stratégique.



5.41 Par ailleurs, il n’y a pas de coordination centrale en matière de formation. D’entrée de jeu, la DFDO nous a confirmé qu’elle n’assume pas de leadership central et n’a pas un rôle de coordonnateur dans la gestion de l’ensemble des activités de formation. La DFDO n’a pas de lien d’autorité sur les unités et elle agit uniquement à titre de facilitateur dans la collecte des besoins.

5.42 Outre les directives administratives reliées à la collecte des besoins de formation, la DFDO offre peu d’encadrement et émet peu de lignes directrices. Au-delà de leur disponibilité budgétaire, les gestionnaires ont l’entière liberté pour choisir des activités de formation ou des demandes d’inscription en lien avec leurs orientations.

5.43 Certaines unités rencontrées s’attendent à ce que la DFDO joue un rôle plus actif en matière de formation notamment comme coordonnateur entre les unités et parfois, comme soutien au développement des activités de formation spécifique.

La DFDO devrait s’assurer du bien-fondé de certaines activités de formation

5.44 Considérant cette situation, une revue diligente par la DFDO serait nécessaire pour s’assurer du bien-fondé de certaines activités de formation et de la bonne utilisation des ressources affectées à la formation, spécialement en ce qui concerne les colloques et les congrès. Ce qui n’est pas le cas à la Ville.

5.45 Selon les informations obtenues des autres municipalités, le Service des ressources humaines assure une vigilance sur la pertinence de certaines demandes de formation qui peuvent susciter des interrogations, principalement celles ayant trait aux congrès et colloques, et ce, peu importe la structure administrative. À cet égard, certains services vont même jusqu’à s’assurer de la pertinence du contenu du congrès ou du colloque.



Recommandations

5.46 Au Service des ressources humaines, je recommande :

- d'élaborer une politique sur la formation ainsi que de la faire approuver par le conseil de la Ville. Une telle politique doit préciser, notamment :
 - la vision et les objectifs poursuivis en vue d'optimiser l'apport de la formation à l'organisation et à la réalisation de son plan stratégique;
 - les priorités sur lesquelles devraient porter les actions de cette politique à court et moyen terme en regard des objectifs fixés;
 - les rôles et les responsabilités des différents acteurs et plus particulièrement ceux de la Division de la formation et du développement organisationnel à titre de responsable de la formation à la Ville de Québec;
 - le choix d'allocation des ressources en regard de ses priorités permettant la réalisation des actions retenues.
- d'assurer la diffusion et la compréhension de la politique sur la formation auprès des gestionnaires;
- de se préoccuper de la pertinence, l'efficacité et l'efficacé de la formation offerte à la Ville de Québec dans son ensemble;
- d'accompagner les gestionnaires dans l'élaboration d'actions concrètes, mesurables et à valeur ajoutée en matière de formation figurant dans leur plan d'affaires;
- de faire une revue diligente pour s'assurer du bien-fondé de certaines activités dont les coûts unitaires s'avèrent particulièrement élevés.



Planification de la formation

5.47 La planification de la formation comporte trois opérations principales :

- la détermination des besoins;
- l'élaboration de plans de formation;
- la budgétisation des ressources.

Détermination des besoins

Collecte des besoins

5.48 La collecte des besoins est sous la responsabilité de chaque unité. Annuellement, chaque unité administrative fait la collecte auprès de ses employés et achemine les informations à la DFDO qui pilote cette étape. Cette décentralisation devrait permettre de mieux cibler les besoins en se rapprochant de la base.

5.49 Nous avons cependant constaté que cette collecte des besoins pourrait être améliorée. En effet, celle-ci se résume souvent à demander à l'employé ce qu'il souhaite ou tout simplement on l'invite à choisir parmi les offres de formation qui sont disponibles. On arrive ainsi à des énumérations d'activités de formation qui finalement, tiennent lieu de plan de formation pour l'unité.

Demandes de cours dont le lien avec les besoins de la Ville n'est pas toujours évident

5.50 Ces pratiques soulèvent des questionnements sur l'apport véritablement structurant de cette collecte par rapport à une analyse des besoins. En effet, la collecte des besoins, telle qu'effectuée, apporte un volume élevé de demandes de cours dont le lien avec les besoins de l'organisation n'est pas toujours évident.

5.51 Soulignons cependant que pour les cours en informatique offerts aux utilisateurs internes, par le Service des TIT, les besoins sont issus des demandes des utilisateurs eux-mêmes. C'est par le biais du soutien aux utilisateurs géré par la même unité que la collecte des besoins internes s'effectue. À ce chapitre, ce processus interne au TIT permet une offre de cours ciblée et arrimée avec les besoins exprimés à cet égard.



Analyse des besoins

5.52 L'analyse 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 actuelle et celle souhaitée.

5.53 De façon générale, il y a trois types d'écarts qu'une analyse de besoins identifie :

- l'écart entre les compétences de l'employé et le profil de compétences relié à son poste;
- l'écart entre la performance de l'unité de travail et ce qu'elle devrait être;
- l'écart entre ce que l'employé souhaite avoir comme compétences et celles qu'il a, sans que ceci soit lié de manière immédiate aux attentes de l'organisation.

5.54 Deux approches permettent d'en arriver à un processus plus rigoureux et plus susceptible d'avoir un impact en termes de développement des ressources humaines de la Ville.

5.55 D'une part, l'établissement de profils de compétences par regroupement de postes ou de familles d'emploi permet une analyse plus précise des besoins de l'individu reliés à l'emploi. Bien qu'il s'agisse d'un processus long et coûteux, les profils de compétences ne servent pas qu'à la formation, ils peuvent également servir à la définition des postes, au recrutement, à la sélection, à la rémunération, à l'évaluation du rendement et à la gestion des carrières. Que ce soit pour une formation professionnelle, technique, manuelle ou en gestion, le profil de compétences constitue une façon plus objective et plus précise pour analyser les besoins de formation de l'employé.

5.56 D'autre part, il y a l'identification des écarts entre la performance actuelle et celle qui est attendue d'une unité, en précisant l'apport possible de la formation à l'atteinte des résultats attendus, cet apport étant traduit dans un plan de formation.



5.57 Le Service des ressources humaines (SRH) a reconnu l'importance d'élaborer les profils de compétences et a débuté en octobre 2009, leur élaboration à l'égard du personnel d'encadrement de la Ville. Les résultats ont été présentés à la Direction générale en juin 2010. En décembre 2010, ces profils n'ont pas encore été communiqués et présentés aux cadres.

5.58 Pour les autres niveaux de postes, l'orientation adoptée par le SRH est d'attendre des opportunités pour élaborer les profils de compétences. Ainsi, ils pourraient être élaborés soit dans le cadre d'une restructuration, d'une dotation ou à la suite de changements administratifs.

5.59 Les profils de compétences permettent de mieux définir les objectifs d'apprentissage des activités de formation et donnent de meilleures garanties que les heures de formation investies annuellement contribuent à améliorer la performance organisationnelle de la Ville.

Plan de formation

5.60 Le plan de formation consiste essentiellement à procéder à un arrimage des besoins identifiés, lors de l'analyse des besoins, avec les objectifs poursuivis par le plan d'affaires. Il identifie les activités de formation répondant à ces besoins et les résultats attendus de celles-ci, préférablement en lien avec les indicateurs de gestion du plan d'affaires.

5.61 Cette approche est un moyen privilégié pour accroître, sinon assurer, un effet structurant aux activités de formation, et permet une certaine évaluation de leur impact par le biais des indicateurs de résultats connus, précis, mesurables et définis dans ce plan.

La majorité des plans de formation vérifiés correspond à la compilation de cours offerts

5.62 Une vérification des plans de formation existants nous a permis de constater que ceux produits par la grande majorité des unités administratives vérifiées correspondent à la compilation de cours offerts. Ce n'est pas l'objectif qui est recherché par un plan de formation.

5.63 Notons cependant que le SRH prévoit une nouvelle initiative. En effet, une fois que les profils de compétences seront présentés au personnel cadre, le SRH prévoit mettre sur pied un programme de formation dont l'objectif est de développer les compétences pour assumer des fonctions de gestion. Ce programme sera offert au personnel cadre et sera ajouté au plan de formation institutionnelle prévu en 2011 à l'intention des cadres.



5.64 Soulignons également qu'un plan de formation sur la gestion du service à la clientèle a été élaboré en 2009 et un autre en 2010. Ce plan de formation était en lien avec la *Déclaration de services* et il a été réalisé par le SRH en collaboration avec l'unité Soutien à la gestion du service à la clientèle. De nature institutionnelle, il propose une liste de thématiques de formation établie par un comité multidisciplinaire pour cibler les formations les plus pertinentes ayant un impact sur la satisfaction de la clientèle. Ce plan pourrait inspirer l'organisation dans l'élaboration de plans de formation couvrant notamment des problématiques transversales.

Budgétisation des ressources

5.65 Pour établir les besoins financiers en matière de formation, la détermination des besoins est capitale. Il revient à chaque gestionnaire de préparer son budget pour la formation spécifique et, pour six unités, le budget de la formation institutionnelle.

5.66 En 2007, dans la foulée de la décentralisation des budgets de la formation spécifique, la répartition s'est faite sur une base estimative des besoins de chaque unité. En 2008, il y eut un premier exercice de détermination des besoins dans le cadre du processus qui a servi à réviser le budget tant pour la formation spécifique que pour la formation institutionnelle.

Le budget a été reconduit sans s'appuyer sur une collecte des besoins

5.67 En 2009, le budget pour la formation spécifique a été reconduit sans s'appuyer sur une collecte des besoins. Quant au budget pour la formation institutionnelle appartenant à la DFDO, selon les informations obtenues, celui-ci a fait l'objet d'une nouvelle collecte des besoins pour déterminer les besoins financiers de l'exercice.

5.68 À partir des données obtenues pour l'exercice 2009 nous avons établi, pour l'ensemble des unités administratives, qu'il y avait eu des fonds non utilisés d'environ 27 % dans les coûts directs pour la formation, ce qui représente un montant de l'ordre de 1,3 million. En 2010, c'est 29 % des fonds qui sont inutilisés représentant environ 1,5 million.

Processus de planification de la formation

5.69 Les gestionnaires rencontrés nous ont souligné la lourdeur et les délais du processus annuel de planification de la formation dont la durée est d'environ 7 mois, à partir de la collecte des besoins jusqu'à la confirmation des budgets.



5.70 De plus, il nous a été signalé la possibilité qu'un besoin exprimé lors de la collecte puisse être répondu 16 mois plus tard. Le système d'information ne nous permet pas de mesurer la fréquence de cette situation cependant, une réponse appropriée aux besoins signifie, entre autres, une offre de cours au moment opportun.

5.71 Les délais ne sont pas étrangers au faible taux d'inscription. Le bilan d'un projet- pilote, effectué par la DFDO à la suite de la collecte des besoins de la session Hiver-Printemps 2010, présente un faible taux d'inscription. En effet, parmi les personnes ayant signifié un intérêt pour un cours, 16 % d'entre elles se sont inscrites, et ce, après un second rappel personnalisé.

5.72 Nous n'avons donc pas l'assurance que les activités de formation répondent aux besoins de l'organisation.

Recommandations

5.73 Au Service des ressources humaines, je recommande :

- de déterminer les besoins de formation sur des bases rigoureuses soit :
 - les profils de compétences des individus selon différents regroupements d'emplois et selon un échéancier préétabli;
 - les écarts de performance des unités d'affaires.
- de fournir un appui technique auprès des gestionnaires dans l'élaboration de plans de formation afin d'assurer leur arrimage à leur plan d'affaires de même qu'aux priorités de la politique;
- de revoir le processus actuel de planification des besoins afin de réduire la durée du cycle.



Réalisation des activités

Inscriptions aux activités

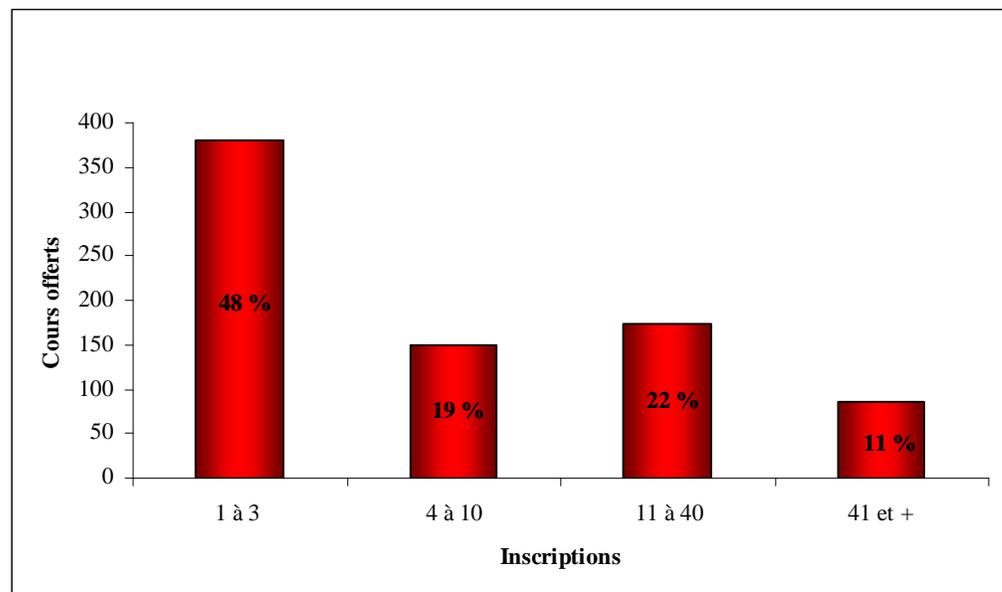
5.74 Le manque de rigueur dans la planification de la formation a également des impacts lorsque vient le moment des inscriptions aux activités. En effet, en l'absence de plan de formation ciblé et de lignes directrices, il devient plus difficile pour le gestionnaire de refuser une inscription à un cours.

5.75 Dans les faits, après la période d'inscription, les sessions de formation s'organisent. Nous avons stratifié le nombre d'inscriptions par cours offerts. Rappelons qu'un cours peut avoir plusieurs sessions de formation tel qu'indiqué à l'annexe I.

5.76 En 2009, pour la totalité des cours offerts à la Ville de Québec, quel que soit le type de formation, il y avait trois inscriptions et moins dans 48 % des cours comme l'indique le graphique 2. Toutefois, selon l'information obtenue, il serait normal que pour environ 18 % de ces cours, ceux-ci ne s'adressent qu'à un nombre limité d'inscriptions.

GRAPHIQUE 2

Nombre d'inscriptions par cours offerts en 2009





5.77 Il n'en demeure pas moins que ce faible taux d'inscription soulève des questionnements sur l'efficacité des ressources consacrées à la formation, puisque les coûts fixes engagés dans la formation représentent environ 58 % des montants investis en formation (graphique 1).

Formation institutionnelle et formation spécifique

5.78 Rappelons que la formation spécifique vise à maintenir ou mettre à niveau des connaissances ou compétences techniques et professionnelles tandis que la formation institutionnelle porte sur des thèmes généraux et s'adresse à des employés issus de plusieurs unités.

5.79 Dans les faits, nous constatons que ces définitions sont ambiguës et portent à confusion auprès des gestionnaires principalement pour les activités de formation liées à la gestion ou au développement personnel. En théorie, les activités de cette nature devraient être considérées comme de la formation institutionnelle. À titre d'exemple, des cours tels que Habiletés personnelles et relationnelles, Éthique et management public, Difficultés et pièges de la langue française, Habiletés de direction se retrouvent dans la formation spécifique alors qu'ils portent sur des thèmes généraux partagés par plusieurs unités.

5.80 Dans la réalité, c'est l'agent payeur, soit l'unité administrative, qui déterminera si la formation est institutionnelle ou spécifique. Cette façon de faire a un impact sur les données de gestion et également sur la gestion des budgets de formation spécifique octroyés à chacune des unités. Présente dans toutes les unités, cette situation ouvre la porte à des virements budgétaires pour pallier d'autres dépenses de fonctionnement.

Regroupement d'activités de formation spécifique

5.81 Afin de répondre aux besoins de formation exprimés, chacune des unités administratives doit organiser et mettre en place les activités de formation spécifique. Les données obtenues indiquent que la formation spécifique représente 72 % des coûts directs de la formation (tableau 2) et 55 % des heures de formation (tableau 3).

5.82 Dans la mesure où les définitions des types de formation sont respectées, nous pouvons nous attendre à ce que le ratio de participation par session pour la formation spécifique soit moins élevé que pour la formation institutionnelle. En effet, rappelons qu'en théorie, la formation spécifique porte sur des champs spécialisés et est offerte à un ou des corps d'emploi précis, tandis que la formation institutionnelle s'adresse à un grand nombre d'employés et porte sur des thèmes généraux.



5.83 Bien que des activités à caractère institutionnel se retrouvent dans la formation spécifique et que les activités institutionnelles s’adressent à de grands groupes, les ratios de participation tels que présentés au tableau 2 soulèvent des interrogations. Celui-ci nous présente un ratio de participation de 3,9 participants par session de formation spécifique et de 7,7 participants par session de formation institutionnelle.

L’absence de mécanisme des regroupements d’activités de formation a une incidence sur le ratio de participation

5.84 Le fait qu’il n’y a pas de mécanisme permettant d’effectuer des regroupements pour certaines activités de formation, qui s’y prêtent, a une incidence sur le ratio de participation. Chaque unité est laissée à elle-même pour organiser son cours. À titre d’exemple, il y aurait avantage à regrouper des activités de formation qui s’adressent à l’ingénierie, à l’environnement et aux travaux publics.

5.85 Le regroupement d’activités de formation est porteur d’une plus grande efficacité et d’économie.

TABLEAU 2

Statistiques comparatives des formations institutionnelle et spécifique

Année 2009	Formation institutionnelle		Formation spécifique		Total
Coûts directs	1,0 M\$	28 %	2,6 M\$	72 %	3,6 M\$
Nombre de cours différents	244		456		700
Nombre de sessions de formation	641		756		1 397
Nombre de participants	4 929	63 %	2 932	37 %	7 861
Ratio participants par session de formation	7,7 participants par session		3,9 participants par session		



Participation

5.86 La formation institutionnelle gagnerait à cibler davantage la clientèle à qui elle s'adresse en raison du fort volume de participants à ses activités (63 %) et des coûts de participation qu'elle entraîne, notamment les salaires des participants. Le taux horaire moyen des salaires des participants est de 41,20 \$ selon les données de 2009.

La participation réelle aux activités de formation était d'environ 53 %

5.87 Par ailleurs, nous avons voulu connaître la participation réelle aux cours pour ceux qui s'y étaient inscrits. Pour l'ensemble des activités de formation, nous avons établi que la participation réelle aux activités de formation offertes était d'environ 53 %. Ainsi, à la lumière des informations fournies et de façon générale, cela signifie que les personnes qui se sont inscrites à une activité de formation ont participé à ces formations environ une fois sur deux.

5.88 Ces résultats soulèvent des questionnements sur le processus de la détermination des besoins. Tel qu'il se déroule actuellement, non seulement le processus ne garantit pas un alignement avec les besoins de l'organisation, mais il n'assure pas non plus la présence du demandeur à l'activité de formation.

5.89 Par ailleurs, il est possible qu'une activité de formation réponde aux besoins de l'individu ou de l'organisation et qu'il y ait peu de participants parce qu'elle survient à un mauvais moment. Ceci peut également expliquer le faible taux de participation. Cependant, il n'en demeure pas moins qu'en raison de l'importance des coûts de formation assumés par l'organisation, il y a lieu de s'interroger sur la faible participation aux activités de formation.

Respect de la Loi sur les compétences

5.90 Pour les employeurs, la *Loi sur les compétences* (la Loi) constitue une obligation d'investissement minimum en formation représentant 1 % de la masse salariale. En 2009, la déclaration en vertu de cette Loi nous informe que la Ville se situe à 2,28 % de sa masse salariale ce qui confirme l'importance que revêt la formation pour la Ville.



5.91 Cette Loi exige une déclaration annuelle de l'employeur. Depuis 2002, c'est la DFDO qui représente la Ville et qui est responsable de produire cette déclaration. Pour être admissibles, les dépenses doivent répondre à certains critères, notamment pour les formateurs. En effet, ceux-ci doivent être agréés dans le champ de compétence pour lequel leurs services sont retenus. Cet agrément garantit, notamment que le formateur possède une expérience d'au moins trois ans dans le contenu enseigné, de même qu'une formation ou une expérience en formation selon un nombre d'heures fixé en transmission de connaissances ou en expérience de formation.

5.92 Rappelons qu'à la Ville de Québec, chaque unité administrative met en place ses activités de formation et de façon générale, embauche ses formateurs internes ou externes. En vertu de son agrément, la DFDO devrait définir davantage, auprès des unités administratives, les règles relatives à la qualification, à la sélection et au suivi des formateurs, et ce, qu'ils soient internes ou externes.

Formateurs internes

5.93 Mises en vigueur en janvier 2008, des modifications réglementaires sur les dépenses de formation admissibles ont été apportées, notamment pour les formateurs internes. En effet, ceux-ci n'ont pas besoin d'être agréés pour que les dépenses de formation soient admissibles, dans la mesure où le service de formation de l'organisme, soit la DFDO, est agréé. Ce qui est le cas à la Ville de Québec.

5.94 Ce statut confère à la DFDO la responsabilité d'évaluer la qualité des formateurs internes et leur qualification. Alors, les dépenses des formateurs internes, bien que non agréés, sont admissibles.

5.95 De plus, les modifications apportées en 2008 précisent que l'activité de formation, donnée par le formateur interne, doit être organisée par la DFDO. Dans la réalité, il y a délégation dans l'organisation des activités de formation. Cette façon de faire est courante dans les entreprises d'envergure. Cependant, en vertu de la Loi, la responsabilité demeure à la DFDO. Elle doit tout de même s'assurer de la qualification des formateurs internes et effectuer un suivi des activités de formation.

Pas de mécanisme d'évaluation de la qualification des formateurs internes

5.96 Or, il n'y a pas de mécanisme d'évaluation de la qualification des formateurs internes et de suivi de la qualité de la formation donnée, bien que dans l'ensemble 48 % des heures de formation soient offertes par ceux-ci (tableau 3).



Formateurs externes

5.97 À ce chapitre, la DFDO nous a informés qu’il est d’usage que le numéro d’agrément des formateurs externes soit recueilli lors de l’embauche.

5.98 Rappelons que peu d’unités ont une personne attitrée à la formation bien qu’elles aient toutes un budget spécifique. C’est au travers des tâches des unités que s’organise la formation et, entre autres, l’embauche des formateurs.

5.99 Il existe un fichier central des approvisionnements qui présente une catégorie *Cours de formation et séminaires*. L’inscription à ce fichier étant volontaire, les informations ne sont que cumulées et ne font pas nécessairement état des qualifications. La DFDO et les unités administratives font rarement affaire avec ce fichier pour l’embauche d’un formateur externe.

Pas de suivi de la qualité de la formation auprès des formateurs externes

5.100 Il n’y a pas non plus de banque centrale de formateurs externes agréés qui réfèrent à des critères de qualification. La DFDO comme titulaire d’agrément, n’effectue pas de suivi quant à la sélection et à la qualité de la formation auprès des formateurs externes. En novembre 2010, la DFDO a produit un modèle de contrat pour les services professionnels en formation qui s’adresse aux formateurs externes. Ce contrat garantit des clauses standardisées lors de leur embauche et ne constitue pas un suivi de la qualité de leur formation.

5.101 Comme l’indique le tableau 3, les heures dispensées sont majoritairement effectuées par des formateurs externes et davantage pour des activités de formation spécifique.

TABLEAU 3

Formateurs externes et internes

	Heures de formation suivies en 2009		
	Formation institutionnelle	Formation spécifique	Total
Formateurs externes	21 037	30 661	51 698 (52 %)
Formateurs internes	23 186	24 549	47 735 (48 %)
Total	44 223 (45 %)	55 210 (55 %)	99 433 (100 %)



Recommandations

5.102 Au Service des ressources humaines, je recommande :

- d'exiger un minimum d'inscriptions selon des catégories de cours;
- d'exercer un droit de regard sur les plans de formation produits par les unités administratives en vue de contribuer à l'intégration d'activités de formation répondant aux besoins communs des différentes unités administratives;
- d'utiliser un fichier central des formateurs externes et internes et établir des critères de sélection des formateurs;
- d'assurer la qualification, le suivi des compétences et la qualité de la prestation des formateurs en vertu de son agrément.

Évaluation de la formation

Pratiques actuelles d'évaluation des résultats de la formation

5.103 L'évaluation de la formation vise à démontrer la pertinence et la valeur de la formation, à améliorer la qualité des activités de formation et de son organisation, à assurer la conformité des activités par rapport aux attentes et à juger de l'acquisition de connaissances ou compétences nouvelles.

Pas d'évaluation formelle des résultats de la formation sur la performance de la Ville

5.104 Or, il n'y a pas d'évaluation formelle des résultats de la formation sur la performance organisationnelle à la Ville de Québec. Notons cependant que les informations recueillies nous indiquent que la formation offerte aux employés manuels est davantage ciblée et son évaluation fait l'objet d'un suivi immédiat, relativement à leurs fonctions.

5.105 La Ville n'est pas rendue à l'étape d'évaluer les résultats de la formation puisque cette étape est tributaire d'objectifs à atteindre, de priorités à cibler et d'actions à envisager. Le fait de ne pas savoir très précisément ce que l'on veut ou peut évaluer explique qu'il n'y ait pas de système d'évaluation présentant des procédures en vue de mesurer l'efficacité des programmes de formation et de connaître les effets sur la compétence ou le développement des personnes. Actuellement, dans la grande majorité des cours suivis, l'évaluation des résultats de la formation se limite à demander aux participants de remplir un formulaire de satisfaction.



5.106 Ces formulaires permettent habituellement d'évaluer la satisfaction principalement à l'égard de l'instructeur et la gestion de la formation. Ceci ne permet en aucune manière à l'agent payeur, qu'est l'organisation, d'évaluer les résultats de la formation à savoir si les participants ont acquis des connaissances, s'ils les utilisent dans leur travail et si finalement, dans l'ensemble la formation a un impact quelconque sur la performance de l'organisation.

*La Ville ignore
l'ensemble des
ressources
investies dans la
formation*

5.107 Par ailleurs, au-delà de l'obligation légale, la Ville doit connaître la valeur ajoutée de son investissement dans la formation. Pour cela, elle doit d'abord connaître l'investissement lui-même. Or, la Ville ignore l'ensemble des ressources investies dans la formation. C'est avec la collaboration de différentes unités administratives que nous avons pu colliger les données existantes de 2009 et obtenir des informations présentant un ordre de grandeur des dépenses annuelles consacrées à la formation.

5.108 Les données obtenues présentent un investissement annuel réel d'environ 9,9 M\$ à la Ville de Québec pour 99 433 heures de formation. À l'échelle d'un taux horaire, nous obtenons un coût horaire moyen de 99,44 \$¹⁵.

5.109 Nous avons également colligé des statistiques en regard de la distribution des heures de formation. Nous avons ajouté ces informations en annexe II du présent rapport.

5.110 Si la Ville souhaite dépasser les seules évaluations de la satisfaction des participants pour aborder l'évaluation des impacts, elle devra s'assurer qu'elle dispose de compétences techniques en évaluation. Le fait de ne pas investir dans l'évaluation de la formation peut découler d'une conviction de savoir déjà de façon informelle ce qui fonctionne ou pas. Mais une telle attitude peut induire en erreur.

5.111 À titre d'exemple, à la suite des différentes rencontres, l'impression générale était à l'effet que les cadres recevaient moins d'heures de formation que les fonctionnaires et professionnels. Or, les données obtenues pour l'année 2009 nous indiquent une tendance inverse. À la Ville de Québec, toute famille d'emploi confondue, la moyenne des heures de formation est de 15,8 par employé et les cadres ont 17,7 heures de formation.

15. Ce coût inclut le salaire des participants, les coûts directs et les coûts internes de la formation.



5.112 Dans l'ensemble, la volonté ferme que la formation soit évaluée doit être exprimée par la haute direction et comme le mentionnait le rapport QUALImètre, les gestionnaires souhaitent que l'organisation évalue les impacts de la formation.

5.113 En janvier 2010, le comité d'amélioration de la performance a présenté un bilan synthèse positif en termes d'amélioration du service à la clientèle. Cependant, il n'indique pas dans quelle mesure le plan de formation a contribué à cette amélioration. Le bilan traite des résultats sur les services à la clientèle sans isoler les effets de la formation sur ces résultats, ce qui permettrait d'apporter les ajustements aux activités de formation.

Le suivi du plan d'affaires en matière de formation demeure vague et imprécis

5.114 Également, les unités présentent les résultats obtenus à même le bilan de leur plan d'affaires. Or, l'intérêt de chaque gestionnaire pour la formation varie beaucoup et dans les faits, le suivi du plan d'affaires en matière de formation demeure vague et imprécis. Peu d'unités s'y attardent avec rigueur. Lors de nos rencontres, nous avons constaté qu'il y avait peu d'analyse, de rétroaction, de dialogue ou de réflexion sur les cours qui avaient été effectués. Ne pas faire d'évaluation n'a pas d'impact à court terme sur la gestion de chacune des unités. D'ailleurs, dans plusieurs cas, le gestionnaire n'est pas informé du résultat de l'évaluation de la satisfaction des participants.

Instauration d'un système d'évaluation de la formation

5.115 Les pratiques d'évaluation ne consistent certainement pas à évaluer toutes les activités. Un bon système d'évaluation devrait s'appuyer d'une part, sur des pratiques informelles de suivi de la formation par les gestionnaires, et d'autre part, sur certaines opérations ciblées menées par des experts à la suite des observations des gestionnaires ou des responsables de la mise en œuvre de la politique sur la formation.

5.116 Dans un premier temps, il appartient au gestionnaire de procéder à un minimum de suivi des résultats des formations allant au-delà de la seule satisfaction des participants, puisque ce n'est pas pour cela qu'il a décidé d'investir en formation. Il peut, par exemple, s'enquérir informellement auprès de quelques participants des effets de l'activité de formation sur leurs pratiques de travail et des facteurs qui les aident ou non à faire en sorte que les activités de formation aient l'impact souhaité.



5.117 L'évaluation annuelle de la performance de l'employé peut également être mise à profit à cet effet et être l'occasion d'identifier des activités de formation qui devraient peut-être être remises en question ou faire l'objet d'un exercice plus formel d'évaluation confié à des experts. L'essentiel consiste ici à créer des conditions simples permettant aux gestionnaires de mieux savoir et mieux comprendre les conséquences de leurs décisions de formation.

5.118 Dans un deuxième temps, il est possible que les responsables de la mise en œuvre d'une éventuelle politique sur la formation, disposant d'une vue d'ensemble de la formation, s'enquière des constats sur les résultats de la formation effectués par les différents gestionnaires des unités de travail. Cette approche leur permettrait de cibler des programmes ou des activités de formation qui devraient être évalués de manière rigoureuse afin de mieux en connaître l'efficacité, l'impact ou le bien-fondé. De tels mandats pourraient alors être confiés à des experts externes.

5.119 L'information générée par ces deux modes, le suivi plus ou moins formel par les gestionnaires et certaines opérations de plus grande envergure par des experts en évaluation, devraient alimenter une réflexion sur les pratiques de formation et leurs résultats et suggérer des voies d'amélioration contribuant, à terme, à une optimisation des investissements consentis. Une expertise pourrait être mise à profit afin de préciser ce que serait ce système d'évaluation de la formation, de l'outiller de manière conséquente et de le mettre en place.

Recommandations

5.120 Au Service des ressources humaines, je recommande :

- de favoriser la mise en place de pratiques et de systèmes d'évaluation de la formation qui soient simples et conviviaux de manière à ce qu'ils favorisent une culture d'apprentissage et permettent d'effectuer les ajustements requis;
- d'instaurer un mécanisme permettant de colliger les informations contenues dans les formulaires d'évaluation de satisfaction des participants et informer les gestionnaires des résultats.



Commentaires du Service des ressources humaines, en date du 2 mai 2011.

Le Service des ressources humaines signale dans un premier temps, des écarts entre sa conception de la formation, de sa gestion et de sa planification, et celle du vérificateur général. Dans un deuxième temps, il accueille favorablement une bonne partie des améliorations recommandées par le vérificateur général.

Voici un extrait des commentaires reçus :

« Lorsque nous indiquons dans nos commentaires que nous sommes d'accord que s'offrent à nous des opportunités d'amélioration en formation, nous sommes par ailleurs heureux de confirmer que certaines d'entre elles ont déjà été apportées avec l'entrée en vigueur de VIP – Formation phase II, en janvier 2011.

Nous sommes toutefois conscients que d'autres améliorations restent à apporter. Cependant, elles le seront dans le respect du cadre de gestion. Ces améliorations viseront principalement le développement d'outils et la formation de directives transmises aux services et arrondissements afin de servir de guide aux gestionnaires. C'est dans ce rôle-conseil que nous allons soutenir les services et arrondissements. Ces outils et directives porteront notamment sur les sujets suivants :

- *Directive sur la gestion des colloques et congrès;*
- *Directive sur l'analyse des besoins de formation;*
- *Directive sur la façon d'élaborer un plan de formation afin qu'il soit arrimé au plan d'affaires;*
- *Critères de sélection pour le choix d'un fournisseur externe;*
- *Critères et règles relatives à la qualification et au suivi des formateurs internes ou externes;*
- *Critères à respecter pour rendre admissibles les dépenses de formation;*
- *Outil de développement pour l'élaboration d'un contenu de cours;*
- *Outil de validation d'une formation;*
- *Directive pour l'organisation de cours en fonction de programmes;*
- *Directive relative à la re-certification des employés;*
- *Directive pour faciliter la reddition de comptes;*



- *Support au comité d'orientation en formation créé en vertu du cadre de référence en formation.*

Nous croyons que les outils et directives qui seront proposés répondront aux recommandations soulevées dans votre rapport, l'objectif étant que la formation demeure un élément d'impact sur la productivité et par voie d'extension sur la performance de la Ville de Québec. »



ANNEXE I

Glossaire

Les termes figurant dans le rapport et dans les tableaux présentés correspondent aux définitions suivantes :

cours

Correspond à un contenu de formation.

session de formation

Un cours peut avoir plusieurs sessions de formation pour le même contenu.

Exemple : Le cours Word 2003 - Notions élémentaires est offert dans quatre sessions de formation.

inscription

Nom donné pour suivre une formation.

participant

Correspond à une présence à une session de formation.

Exemple : Un employé s'inscrit à une session de formation. S'il assiste à la session de formation, alors il est participant. S'il n'y assiste pas, il ne sera pas considéré dans les participants.



ANNEXE II

Quelques statistiques sur la formation

Au-delà du type de formation, nous avons regroupé les heures de formation en deux groupes :

- Informatique : développement ou maintien informatique, sous la responsabilité du Service des technologies de l'information et des télécommunications.
- Gestion et techniques : incluant la formation professionnelle et conventionnée, dont la responsabilité est partagée entre les 39 unités administratives.

TABLEAU 4

Nombre d'heures de formation par familles d'emploi

Familles d'emploi	Informatique			Gestion et techniques			Total des heures de formation	
	Nombre d'heures de formation payées	Nombre d'employés	Nombre d'heures de formation / employé	Nombre d'heures de formation payées	Nombre d'employés	Nombre d'heures de formation / employé		
Cadres	450	63	7,1	5 825	297	19,6	6 275	
Manuels	526	115	4,6	10 328	1 061	9,7	10 854	
Autres ¹⁶	8 568	850	10,0	24 861	1 516	16,4	33 429	
Sous-total	9 544	1 028	9,3	41 014	2 874	14,3	50 558	51 %
Cadres policiers-pompiers	29	4		2 113	51		2 142	49 %
Policiers-Pompiers	1 070	204		45 663	1 203		46 733	
Total	10 643	1 236		88 790	4 128		99 433	100 %

16. Constitué majoritairement des fonctionnaires et des professionnels.



CHAPITRE

6

Pérennité des infrastructures : réseaux linéaires, bâtiments et structures

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2010



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	169
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	169
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	170
Processus permettant d'établir les montants nécessaires au maintien de la pérennité des infrastructures	171
Caractère suffisant des sommes investies	183
Processus de priorisation des projets	183

VUE D'ENSEMBLE

6.1 Le vieillissement des infrastructures est sans doute l'un des défis les plus importants auxquels les sociétés urbaines ont à faire face actuellement. Dans ses priorités du *Plan triennal d'immobilisation 2011-2012-2013* (PTI), la Ville de Québec réitère son premier objectif qui est d'assurer le maintien de la pérennité de ses infrastructures.

6.2 Au cours des quatre dernières années, la Ville de Québec a augmenté ses investissements en réfection des infrastructures, afin de bénéficier pleinement des programmes fédéraux et provinciaux de relance de l'économie. En 2011, le montant des subventions prévu au PTI diminue, passant de 220 M\$ en 2010 à 104 M\$ en 2011, en raison de la fin des programmes d'aide financière visant la relance économique.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

6.3 En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes*, j'ai réalisé un mandat de vérification portant sur la pérennité des infrastructures. La vérification visait à s'assurer que les ressources consenties à la pérennité des infrastructures sont suffisantes et qu'elles sont investies dans les projets prioritaires. Les objectifs de vérification poursuivis dans le cadre de ce mandat ont porté sur :

- les processus qui permettent d'établir les montants nécessaires pour compenser la désuétude actuelle des immobilisations et absorber le remplacement annuel;
- le caractère suffisant des sommes investies pour absorber, sur une période acceptable, la valeur du rattrapage nécessaire afin de compenser la désuétude actuelle des immobilisations ainsi que la valeur du remplacement annuel, selon les estimations de la Ville;
- le processus de priorisation des projets de maintien de la pérennité.



6.4 Nos travaux ont été effectués du mois de juillet 2010 au mois de mai 2011. Les infrastructures faisant partie de la portée de l'analyse sont :

- les réseaux linéaires, qui incluent la chaussée et la structure de chaussée, les réseaux d'aqueduc et d'égouts ainsi que les infrastructures aériennes (éclairage et signaux lumineux). Le maintien de la pérennité de ces infrastructures est sous la responsabilité du Service de l'ingénierie;
- les bâtiments et les structures, qui incluent les bâtiments de services municipaux et les structures telles que les ponts, les murets et les viaducs. Le maintien de la pérennité de ces infrastructures est sous la responsabilité du Service de la gestion des immeubles.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

6.5 Nous avons constaté que les activités mises en œuvre par le Service de la gestion des immeubles et le Service de l'ingénierie ne sont pas suffisantes pour permettre d'établir, avec fiabilité, les besoins relatifs au maintien de la pérennité. Pour les bâtiments et structures, le Service de la gestion des immeubles ne disposait pas des éléments composant le montant du déficit d'entretien, au moment d'exécuter nos travaux. Pour le Service de l'ingénierie, le processus d'inspection systématique des réseaux d'égouts a été suspendu en 2006 afin d'accroître la capacité de réalisation des travaux liés à la pérennité. Pour les réseaux de surface, l'intégralité du réseau a été auscultée en 2009. Toutefois, les montants établis en 2006 pour déterminer les besoins annuels requis au maintien de la pérennité des infrastructures n'ont pas été actualisés en fonction des nouvelles données de désuétude. Par ailleurs, pour certaines infrastructures, les taux de désuétude utilisés ne sont pas basés sur une auscultation ou une inspection de ces infrastructures, le réseau n'étant pas encore intégralement inspecté.

6.6 Pour le Service de la gestion des immeubles, nos travaux nous ont permis de constater qu'il n'y a pas de processus systématique et documenté pour s'assurer que les travaux réalisés sont prioritaires, selon des critères bien définis. En effet, les projets de maintien de pérennité relatifs aux bâtiments et aux structures ne sont pas classifiés en fonction des risques qu'ils représentent et les cibles budgétaires sont définies chaque année par la Ville, sans égard à un indice de vétusté qui serait considéré acceptable par la Ville.



6.7 Pour les réseaux linéaires, qui ont fait l'objet d'investissements importants au cours des dernières années, le processus de priorisation en place s'appuie sur la préparation du plan d'intervention des conduites d'aqueduc et d'égouts requis par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), pour catégoriser et prioriser les interventions. Cependant, ce processus n'inclut pas les aspects de gestion de risque et de gestion plus globale des actifs qui apporteraient l'assurance que la priorisation des travaux a été alignée sur l'option la plus rentable pour planifier à moyen et à long terme les travaux d'immobilisations. Par ailleurs, la répartition du budget entre arrondissements ne favorise pas la sélection de projets qui seront les plus optimaux pour l'ensemble de la Ville sur le plan financier et en ce qui concerne les niveaux de service.

Processus permettant d'établir les montants nécessaires au maintien de la pérennité des infrastructures

Réseaux linéaires

6.8 Afin d'évaluer les sommes requises chaque année pour assurer la pérennité des réseaux linéaires, le Service de l'ingénierie réalise les activités présentées sommairement au tableau 1. Voici les étapes pour établir les montants nécessaires afin de compenser la désuétude actuelle des immobilisations (valeur de rattrapage) et pour maintenir les actifs actuels dans un état acceptable (valeur de remplacement annuel).

TABLEAU 1

Processus permettant d'établir les montants nécessaires au maintien de la pérennité des infrastructures

Connaissance de l'état des infrastructures	Établissement du taux de désuétude des infrastructures (A)	Détermination du taux de désuétude cible (B)	Détermination du coût de remplacement pour renouveler l'infrastructure en fin de vie (C)	Établissement de la durée de vie utile (D)
---	--	--	--	--

6.9 La valeur de rattrapage, liée au déficit d'entretien, a été calculée en multipliant l'indice de vétusté ou le taux de désuétude actuel (A), moins l'indice de vétusté ou le taux de désuétude cible (B), par le coût de remplacement de l'infrastructure en fin de vie (C).



6.10 Dans cette formule, le taux de désuétude cible correspond au pourcentage de renouvellement annuel incontournable pour chaque infrastructure. Par exemple, pour qu'un type d'infrastructure ayant une durée de vie utile de 20 ans soit maintenu en bon état, 5 % de cette infrastructure sera à renouveler chaque année. Le taux de désuétude cible pour cette infrastructure sera donc de 5 %. Le coût de remplacement est le montant permettant de renouveler l'infrastructure lorsqu'elle arrive à la fin de sa vie utile.

6.11 La valeur de remplacement annuel a été calculée en divisant le coût de remplacement pour renouveler l'infrastructure en fin de vie (C) par la durée de vie utile de l'infrastructure (D).

6.12 La démarche utilisée par le Service de l'ingénierie pour élaborer son énoncé de principes directeurs d'investissement est celle descendante¹⁷. Celle-ci est recommandée dans le *Guide national pour des infrastructures municipales durables* élaboré par l'InfraGuide et maintenant diffusé par la Fédération canadienne des municipalités. Cette démarche représente un bon point de départ pour toutes les municipalités du Québec. Elle permet essentiellement d'établir un coût de renouvellement à long terme des infrastructures urbaines.

6.13 En résumé, l'approche actuelle utilisée par le Service de l'ingénierie consiste à utiliser les données sur l'état de ses infrastructures pour établir les investissements à long terme requis par arrondissement et par type d'infrastructure. Par la suite, la sélection des projets est effectuée à partir de l'enveloppe budgétaire établie par arrondissement et par type d'infrastructure.

6.14 Nos conclusions à l'égard de ce processus sont présentées selon les grandes étapes de ce processus.

17. Façon simplifiée d'aborder l'élaboration d'un plan de renouvellement, qui permet d'estimer les coûts prévus du renouvellement d'un groupe d'éléments d'actif, à l'aide du coût de remplacement et de la durée de vie utile prévue théorique.



Connaissance de l'état des infrastructures et établissement de l'indice de désuétude et du taux cible

Le Service de l'ingénierie possède un inventaire à jour du réseau linéaire de la Ville

6.15 Le Service de l'ingénierie possède un inventaire à jour du réseau linéaire de la Ville, à l'exception des luminaires hors rue et à des sites sportifs dont l'inventaire n'est complété qu'à 50 %. Il a également établi un taux cible de désuétude dans le calcul de sa valeur de rattrapage, fonction de la durée de vie utile des infrastructures du réseau linéaire.

6.16 Nous présentons au tableau 2 la méthode utilisée pour en déterminer l'état actuel, le niveau de connaissance actuel de cet état et la façon dont sont déterminés les taux de désuétude.



TABLEAU 2

Connaissance de l'état des infrastructures des réseaux linéaires

Type	Méthode pour déterminer l'état actuel	Niveau de connaissance actuel de l'état	Détermination des taux de désuétude
Surface (chaussée et trottoirs) et structure de chaussée	<ul style="list-style-type: none"> Auscultation selon trois méthodes¹⁸, qui permet d'établir l'état selon une échelle allant de très mauvais à très bon. Les paramètres utilisés pour donner une cote à la surface sont son état, le confort au roulement, l'orniérage et la capacité structurale. 	Surface : <ul style="list-style-type: none"> inspection et évaluation de tout le réseau en 2009 (carte d'état)¹⁹. Structure : <ul style="list-style-type: none"> basé sur l'évaluation de la surface. 	Surface : <ul style="list-style-type: none"> selon les données les plus à jour recueillies lors des auscultations. Structure : <ul style="list-style-type: none"> utilisation du taux de désuétude de la surface de chaussée divisé par 1,65²⁰.
Réseau d'égouts (sanitaires et pluviaux)	<ul style="list-style-type: none"> Auscultation selon deux méthodes²¹ complémentaires, qui permet de donner une cote structurale et fonctionnelle selon le type de dégradation (fissure, fracture, bris, déformation ou effondrement). 	Égouts sanitaires : <ul style="list-style-type: none"> auscultation de 65 % du réseau de 1998 à 2006 et de 10 % du réseau de 2007 à 2010²² (carte d'état). Égouts pluviaux : <ul style="list-style-type: none"> auscultation à venir. 	Égouts sanitaires : <ul style="list-style-type: none"> extrapolation des données de 2006 à l'ensemble du réseau. Égouts pluviaux : <ul style="list-style-type: none"> utilisation des taux de désuétude des égouts du réseau sanitaire.
Aqueduc	<ul style="list-style-type: none"> Auscultation très coûteuse, donc effectuée sur une base exceptionnelle, au moyen de sondes électromagnétiques. C'est la compilation des bris qui donne un aperçu de l'état structural des conduites. 	<ul style="list-style-type: none"> Auscultation d'environ 100 km sur 2 400 km du réseau d'aqueduc. 	<ul style="list-style-type: none"> Utilisation du taux de désuétude du réseau d'égouts sanitaires.
Infrastructures aériennes (éclairage et signaux lumineux)	<ul style="list-style-type: none"> Par observation. 	<ul style="list-style-type: none"> Auscultation datant de plus de 10 ans pour une partie des infrastructures aériennes. 	<ul style="list-style-type: none"> Utilisation du taux de désuétude des chaussées.

18. Ces trois méthodes sont : 1) l'utilisation d'un appareil de mesure qui permet d'établir l'indice de rugosité international; 2) le relevé à l'aide d'images vidéo qui permettent de visualiser l'état de la surface (par exemple les fissures, les nids-de-poule, les carrelages); 3) le relevé visuel par une inspection sur place.
19. Les nouvelles auscultations effectuées en 2009 sur l'état des chaussées démontrent que les estimations du taux de désuétude de 2006, soit 24 %, sont toujours exactes.
20. Des relevés effectués en 1993 par l'ancienne Ville de Québec ont démontré qu'en général, la chaussée est plus détériorée que la structure des rues selon un ratio de 1,65 pour 1.
21. Ces deux méthodes sont : 1) le diagnostic préliminaire à partir d'une caméra à téléobjectif qui permet de mettre à jour la base de données et de localiser les réseaux problématiques; 2) l'inspection détaillée des réseaux problématiques avec une caméra conventionnelle qui permet de déterminer la gravité des anomalies et de préciser la nature de l'intervention.
22. Seules les inspections des tronçons de réseaux faisant l'objet de travaux ont été réalisées (234 kilomètres de conduites).



Jusqu'en 2006, le Service de l'ingénierie a réalisé des travaux afin de mieux connaître l'état de ses réseaux linéaires

6.17 Jusqu'en 2006, le Service de l'ingénierie a réalisé des travaux afin de mieux connaître l'état de ses réseaux linéaires. Cette démarche, avant-gardiste dans le secteur municipal, prévoyait une mise à jour continue de cet état, selon les durées de vie utile de chaque type d'infrastructure.

6.18 Le contexte de 2006 (disponibilité d'enveloppes budgétaires et de programmes de subvention) a incité le Service de l'ingénierie à suspendre le processus d'inspection systématique des réseaux d'égouts de la Ville. En effet, afin d'accroître la capacité de réalisation des travaux liés à la pérennité des infrastructures, les ressources du Service de l'ingénierie ont été réaffectées à ces travaux.

Les besoins annuels requis pour l'entretien des infrastructures et le rattrapage du déficit d'entretien n'ont pas été actualisés

6.19 Pour les réseaux de surface (chaussée et trottoirs), le processus d'inspection, qui prévoit une inspection complète du réseau tous les trois ans, s'est poursuivi et a permis d'ausculter 100 % du réseau en 2009. Toutefois, les montants établis en 2006 pour déterminer les besoins annuels requis pour l'entretien des infrastructures et le rattrapage du déficit d'entretien n'ont pas été actualisés en fonction des nouvelles données de désuétude.

6.20 Par ailleurs, pour certaines infrastructures, telles que les structures de la chaussée, les taux de désuétude utilisés ne sont pas basés sur une auscultation ou une inspection de ces infrastructures, le réseau n'étant pas encore intégralement inspecté.

Recommandations

6.21 Je recommande au Service de l'ingénierie :

- de poursuivre le programme d'auscultation systématique des réseaux linéaires de la ville;
- d'actualiser les montants établis en 2006 pour déterminer les besoins annuels requis pour assurer la pérennité des infrastructures, en fonction des nouvelles données de désuétude.



Coûts de remplacement

Les coûts de remplacement utilisés pour établir les valeurs de rattrapage et de remplacement sont ceux estimés en 2006

6.22 Les coûts de remplacement utilisés par le Service de l'ingénierie pour établir les valeurs de rattrapage et de remplacement liées au maintien de la pérennité des infrastructures sont ceux estimés en 2006. Ces coûts n'ayant pas été comparés avec les coûts unitaires réels de 2010, il n'est pas possible pour le Service de l'ingénierie de valider si ces coûts sont valables. Certains facteurs, tels que le coût du pétrole, peuvent avoir une incidence importante sur les coûts de remplacement des infrastructures d'une année à l'autre, et rendre désuets les coûts estimés antérieurement s'ils ne sont pas actualisés.

Recommandation

6.23 Je recommande au Service de l'ingénierie de s'assurer que la méthode d'évaluation de ses coûts de remplacement est adéquate et qu'elle permet d'actualiser les montants établis.

Durées de vie utile

6.24 Les durées de vie utile utilisées dans le calcul du Service de l'ingénierie sont des moyennes établies par type d'infrastructure. Pour les surfaces de chaussée, par exemple, elles tiennent compte du degré d'utilisation, en attribuant une durée plus élevée (40 ans) aux chaussées des rues locales et moins élevée (20 ans) aux chaussées des artères. Ces durées de vie demeurent valables aux fins des estimations selon la méthode descendante.

Bâtiments et structures

6.25 Afin d'évaluer les sommes requises chaque année pour assurer la pérennité des bâtiments et structures, le Service de la gestion des immeubles réalise les activités présentées sommairement au tableau 3. Voici les étapes pour établir les montants nécessaires afin de compenser la désuétude actuelle des immobilisations (valeur de rattrapage) et pour maintenir les actifs actuels dans un état acceptable (valeur de remplacement annuel).



TABLEAU 3

Processus permettant d'établir les montants nécessaires au maintien de la pérennité des infrastructures

Connaissance de l'état des bâtiments et des structures	Estimation des coûts de remplacement des éléments déficients (A)	Établissement des coûts de rénovation fonctionnelle (B)	Établissement de la valeur de rattrapage des bâtiments, structures et des réseaux aériens (C)	Détermination de la valeur actuelle de remplacement des infrastructures (D)	Établissement de la durée de vie utile (E)
---	--	---	---	---	--

6.26 La valeur de rattrapage, liée au déficit d'entretien, a été calculée en additionnant les estimations de coûts de remplacement des éléments identifiés comme étant déficients lors des inspections visuelles (A), les coûts de rénovation fonctionnelle (B) et le déficit d'entretien des bâtiments, structures et réseaux aériens (C).

6.27 La valeur de remplacement annuel a été calculée en divisant la valeur actuelle de remplacement de l'infrastructure (D) par la durée de vie utile de l'infrastructure (E).

6.28 Le Service de la gestion des immeubles a réalisé ces activités visant à établir les montants nécessaires au maintien de la pérennité des bâtiments et des structures. Cependant, le Service de la gestion des immeubles ne dispose pas des sommes par élément, lors de l'établissement des besoins potentiels et souhaitables pour assurer la pérennité des infrastructures sous sa responsabilité.

Le déficit d'entretien des bâtiments et des structures établi en 2008 (250 M\$) n'est pas documenté

6.29 En effet, le déficit d'entretien des bâtiments et des structures établi en 2008 (250 M\$) n'est pas documenté et au moment d'exécuter nos travaux, les gestionnaires n'étaient pas en mesure de reconstituer ce montant.

6.30 Nous constatons que les coûts de maintien de la pérennité des infrastructures aériennes sont également considérés par le Service de l'ingénierie lors de l'établissement de ses besoins potentiels et souhaitables pour le maintien des actifs.



Recommandation

6.31 Je recommande au Service de la gestion des immeubles de réévaluer le montant lié au déficit d'entretien en fonction de :

- l'information contenue dans ses banques d'état, en s'assurant de leur mise à jour;
- l'identification réelle des travaux à effectuer pour maintenir l'indice de vétusté des infrastructures à un niveau acceptable pour la Ville et pour corriger l'obsolescence fonctionnelle.

6.32 Malgré l'impossibilité de réconcilier les montants, le service effectue néanmoins certaines activités qui permettraient d'étayer davantage ses estimations. Nos conclusions à l'égard de ces activités sont présentées selon les grandes étapes de ce processus.

Mise à jour de l'inventaire et connaissance de l'état des infrastructures

6.33 La Ville possède un inventaire à jour de ses bâtiments et structures. Nous présentons au tableau 4 la méthode utilisée pour en déterminer l'état actuel et le niveau de connaissance actuel de cet état.



TABLEAU 4

Connaissance de l'état des infrastructures des bâtiments et structures

Type	Méthode pour déterminer l'état actuel ²³	Niveau de connaissance actuel de l'état
Bâtiments	<ul style="list-style-type: none"> Inspection selon 13 catégories de système ou de composantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Avant 2008, les bases de données étaient alimentées par trois inspecteurs à temps plein; depuis 2008, les inspections sont confiées à des consultants externes; 167²⁴ bâtiments ont été inspectés de nouveau en 2008 et 2009. Selon la direction du Service de la gestion des immeubles, 150 bâtiments importants devraient être inspectés de nouveau; l'information sur l'état actuel est contenue dans une banque d'inventaire « gestion des bâtiments ».
Structures	<ul style="list-style-type: none"> Inspection sans décomposition des coûts par système ou par composante. 	<ul style="list-style-type: none"> Avant 2008, les bases de données étaient alimentées par trois inspecteurs à temps plein et au moyen d'inspections confiées à des consultants externes pour certaines structures; depuis 2008, les inspections sont confiées à des consultants externes, 826 structures ont été inspectées de nouveau en 2009 et 2010; l'information sur l'état actuel est contenue dans une banque d'inventaire « gestion des ponts ».

23. Les déficiences ont été documentées dans des fiches et les coûts ont été estimés par des firmes externes lors des inspections.

24. Sur un total de 841 bâtiments, dont 161 sont qualifiés de principaux, 292 de secondaires (par exemple les chalets de parc), 196 d'accessoires (par exemple les bâtiments de rangement) et 192 de services (par exemple les bâtiments pour les stations de pompage).



*L'absence de
critères
documentés
guidant la
priorisation pour
l'inspection*

6.34 La démarche entreprise par le Service de la gestion des immeubles consistant à documenter l'état des bâtiments et des structures de la Ville est avant-gardiste dans le secteur municipal. Cependant, même si l'information aux banques d'état est relativement à jour, nous constatons l'absence de critères documentés guidant la priorisation pour l'inspection.

6.35 Finalement, la catégorisation utilisée pour déterminer l'état des bâtiments n'est pas conforme à une norme de classification reconnue, telle qu'Uniformat II²⁵, qui est utilisée largement par le secteur public et parapublic au Québec. Même si cette façon de faire ne biaise pas les calculs effectués par le Service de la gestion des immeubles pour identifier les sommes nécessaires au maintien de la pérennité des infrastructures, elle rend difficile le regroupement des déficiences observées par projet de réfection, en conformité avec les devis préparés par les professionnels (architectes et ingénieurs). Par ailleurs, étant donné que la catégorisation actuelle prévue dans l'outil de la Ville ne comprend pas toutes les catégories de composantes des bâtiments, les risques de répertorier les éléments dans une mauvaise catégorie ou d'omettre des éléments sont augmentés.

Recommandations

6.36 Je recommande au Service de la gestion des immeubles :

- de se doter d'un programme d'inspection selon des critères de priorisation systématiques et documentés;
- de revoir la catégorisation utilisée dans l'outil de documentation des banques d'état afin de la rendre conforme à une norme de classification reconnue telle qu'Uniformat II.

25. Uniformat II est une norme de classification qui lie dans une structure commune toutes les phases du cycle de vie d'un projet de construction (planification, programmation, conception, construction et opération). Elle regroupe les éléments majeurs des composantes de bâtiment et de travaux extérieurs d'un projet spécifique habituellement reconnus dans l'industrie de la construction.



Coûts de remplacement

6.37 Selon l'information obtenue du Service de la gestion des immeubles, la valeur de remplacement utilisée pour les bâtiments est basée sur une estimation du Service de l'évaluation et est liée à la juste valeur des immobilisations de 2008. Cependant, l'évaluation municipale ne reflète pas les valeurs de remplacement (ou les coûts de construction) des infrastructures ou de leurs composantes. Par conséquent, elle ne devrait pas être utilisée comme valeur de remplacement aux fins des calculs.

6.38 Pour les structures et les réseaux aériens, le Service de la gestion des immeubles n'est pas en mesure de fournir d'explications quant au calcul de la valeur de remplacement.

La valeur de remplacement de toutes les infrastructures, soit 2 milliards de dollars, ne peut être démontré

6.39 Par conséquent, nous constatons que le montant de la valeur de remplacement de toutes les infrastructures sous la responsabilité du Service de la gestion des immeubles, soit 2 milliards de dollars, ne peut être démontré.

Recommandation

6.40 Je recommande au Service de la gestion des immeubles d'utiliser une méthode reconnue pour estimer la valeur de remplacement des infrastructures ou de leurs composantes.

Durées de vie utile

6.41 La cible annuelle d'investissement, soit 50 M\$, a été établie en multipliant la valeur de remplacement de toutes les infrastructures sous la responsabilité du service (2 milliards de dollars) par un pourcentage de 2,5 % (équivalant à une durée de vie utile de 40 ans).



6.42 Selon les bonnes pratiques reconnues dans l'industrie, les cibles d'investissement à long terme pour optimiser le coût total de propriété, et donc le montant des dépenses permettant d'assurer la pérennité des installations et l'adaptation aux nouvelles normes et technologies, sont les suivantes :

- maintien d'actifs : 2 % en moyenne de la valeur de remplacement (budget d'investissement), en tenant compte du fait que les sommes nécessaires en entretien ont été investies;
- rénovation fonctionnelle : 1 % de la valeur de remplacement (budget de fonctionnement ou d'investissement selon la nature des travaux). Ces dépenses sont effectuées afin d'adapter, aux nouvelles utilisations prévues, un bâtiment pour lequel la vocation ne change pas. Par exemple, lors d'un réaménagement de bureaux, le changement d'une porte ordinaire vétuste par une porte automatisée avec accès pour handicapés.

6.43 Ces cibles doivent être vues comme des réserves et non pas comme un montant fixe à dépenser chaque année. Ces normes sont applicables pour l'ensemble d'un parc immobilier d'envergure.

6.44 Pour les structures, il n'y a pas de taux reconnu comme c'est le cas pour les bâtiments. L'analyse doit être effectuée au cas par cas, selon la durée de vie utile de chacune des structures.

L'application d'un taux unique à l'ensemble du parc immobilier, pour estimer les sommes à investir en pérennité courante, comporte certaines limites

6.45 L'application d'un taux unique à l'ensemble du parc immobilier, sous la responsabilité du Service de la gestion des immeubles, pour estimer les sommes à investir en pérennité courante, comporte certaines limites. D'une part, même si le taux utilisé se rapproche des standards reconnus pour les bâtiments, il n'est pas assuré qu'il soit approprié pour les structures, pour lesquelles il n'existe pas de taux reconnu. D'autre part, ce taux unique sert à établir les cibles d'investissement à long terme et non pas le montant qui doit être réellement consacré à la pérennité courante laquelle doit être établie chaque année. En effet, en utilisant un pourcentage unique, on ne tient pas compte de la durée de vie utile des différentes composantes et de l'impact d'un remplacement prématuré ou tardif d'une composante sur le rattrapage du déficit d'entretien. Ces choix ont un impact sur la diminution ou l'augmentation des sommes à investir annuellement et ceci n'est pas reflété au calcul actuel.



6.46 Par ailleurs, nous constatons que la valeur de remplacement annuel utilisée pour calculer la cible d'investissement annuel comprend celle attribuable aux infrastructures aériennes, qui sont également considérées au montant établi par le Service de l'ingénierie pour les réseaux linéaires.

Recommandations

6.47 Je recommande au Service de la gestion des immeubles de réévaluer la durée de vie utilisée par catégorie d'infrastructure afin d'estimer les sommes à investir en pérennité courante.

6.48 Je recommande au Service de la gestion des immeubles et au Service de l'ingénierie de déterminer qui a la responsabilité de considérer la valeur de remplacement annuel des infrastructures aériennes dans les montants présentés à titre de maintien de la pérennité.

Caractère suffisant des sommes investies

6.49 Un objectif de la Ville est d'assurer la pérennité des infrastructures. Nous voulions déterminer, pour les réseaux linéaires ainsi que pour les bâtiments et les structures, si les montants réellement investis en 2009 et 2010 et prévus au PTI 2011-2012-2013 permettaient d'atteindre cet objectif.

Il n'est pas possible de tirer des conclusions quant au caractère suffisant réel des sommes investies par la Ville en pérennité des infrastructures

6.50 Les lacunes observées, quant au processus d'établissement des montants présentés à la section précédente, notamment à l'égard de la connaissance incomplète de l'état des infrastructures linéaires par le Service de l'ingénierie et de l'impossibilité par le Service de la gestion des immeubles d'étayer les montants présentés à titre de déficit d'entretien et de déterminer la valeur réelle de remplacement des infrastructures, font en sorte qu'il n'est pas possible de tirer des conclusions quant au caractère suffisant réel des sommes investies par la Ville en pérennité des infrastructures.

Processus de priorisation des projets

6.51 Dans un contexte où les ressources sont limitées, il est de plus en plus important de prioriser adéquatement les projets à réaliser. Cette section présente nos conclusions sur le processus de priorisation des projets liés à la pérennité des infrastructures.

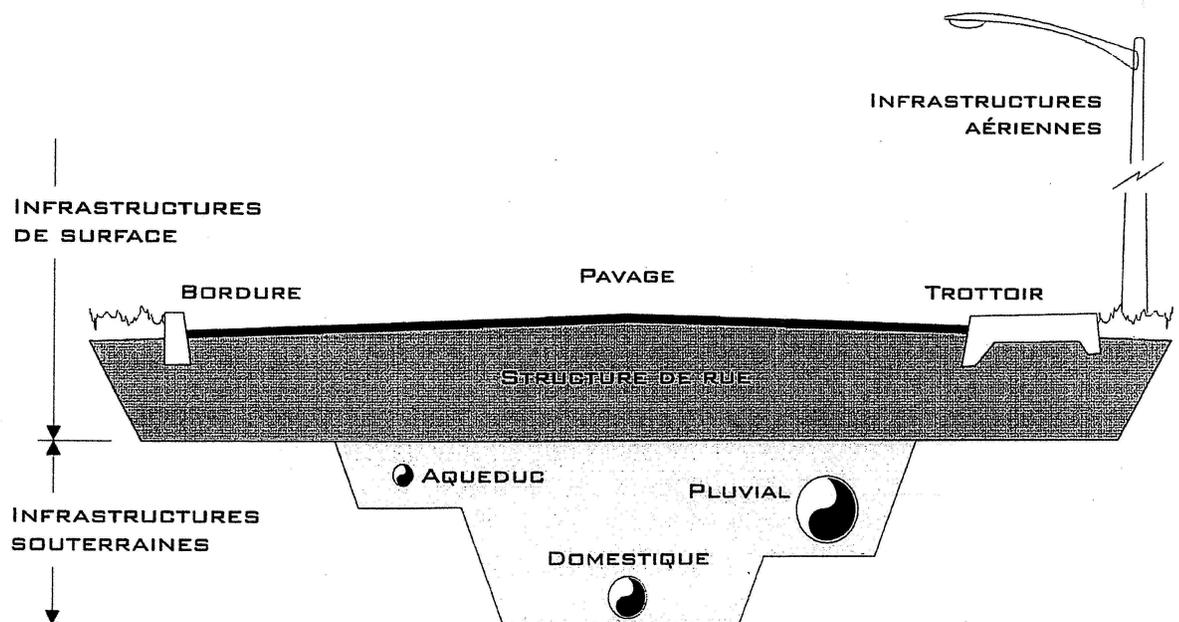


Réseaux linéaires

6.52 Pour refléter l'interrelation qui existe actuellement entre les différents réseaux linéaires et l'impact d'un projet de réfection ou de remplacement d'un type d'infrastructure sur un autre, nous présentons ci-dessous la coupe d'une rue.

GRAPHIQUE 1

Coupe type de rue





Allocation des ressources

6.53 Afin d’assurer le maintien des infrastructures sous sa responsabilité, le Service de l’ingénierie a déterminé quatre programmes différents, auxquels des budgets sont alloués :

- Programme 1 : remplacement ou réfection totale visant les égouts, l’aqueduc, les chaussées et les structures des chaussées;
- Programme 2 : réfection de la surface, y compris de la structure portante;
- Programme 3 : entretien préventif des chaussées – montant fixe de 15 M\$, investi chaque année pour refaire le pavage, à raison de 80 km par année;
- Programme 4 : réhabilitation des conduites d’aqueduc et d’égouts (ou renforcement de leur état à l’aide d’une gaine structurale) – budget de 7 à 10 M\$ par année.

6.54 Ensuite, la répartition des ressources consenties par la Ville à la réfection de ses réseaux linéaires est guidée par l’équité et les besoins réels et s’effectue à trois niveaux :

- répartition entre les trois types d’infrastructure (de surface, souterraine et aérienne);
- répartition entre les infrastructures d’agglomération et de proximité;
- répartition entre les arrondissements.

6.55 L’allocation des ressources dans chaque arrondissement est ensuite fonction du degré d’utilisation du réseau, de la désuétude observée ainsi que du coût du remplacement annuel.

Cette répartition des investissements par arrondissement ne tient pas compte de la criticité de l’état des infrastructures de l’arrondissement par rapport à celle de l’ensemble de la Ville

6.56 Nous constatons que la répartition de l’enveloppe budgétaire globale, entre différents programmes et ensuite entre arrondissements, peut créer l’obligation pour un arrondissement d’investir complètement l’enveloppe budgétaire annuelle disponible afin de ne pas la perdre l’année suivante. De plus, cette répartition des investissements par arrondissement ne tient pas compte de la criticité de l’état des infrastructures de l’arrondissement par rapport à celle de l’ensemble de la Ville. De ce fait, à partir de l’enveloppe, les gestionnaires de l’arrondissement sélectionneront des projets qui ne sont pas nécessairement les plus optimaux pour l’ensemble de la Ville sur le plan financier et en ce qui concerne le niveau de service.



Priorisation des projets

6.57 Actuellement, le processus pour prioriser les projets s'appuie sur le plan d'intervention des conduites d'aqueduc et d'égouts requis par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire du Québec (MAMROT) pour catégoriser et prioriser les interventions sur ces réseaux. La préparation de ce plan d'intervention est d'ailleurs une exigence du MAMROT pour que la Ville puisse avoir accès aux programmes de subventions offerts.

6.58 Les critères servant à établir les priorités d'intervention sont les niveaux de désuétude, de sollicitation, de risque ou autres considérations (projet subventionné, programme de revitalisation, disponibilité des données techniques, poursuite d'un projet déjà amorcé, etc.). Ces critères sont fonction des impacts, des risques et des contraintes liés à chaque projet étudié.

6.59 Pour les réseaux d'aqueduc, étant donné l'absence de cartes d'état, les priorités sont fonction de l'état des réseaux d'égouts et la programmation est complétée en fonction des données empiriques (données d'opération des réseaux telles que les fuites et les bris) saisies dans une base de données par le Service des travaux publics. En attente d'avoir une information plus complète, le Service de l'ingénierie a des échanges avec différents comités afin de coordonner les travaux à effectuer sur le territoire et de compléter l'information qui n'est pas saisie dans ses bases de données.

6.60 Pour déterminer quels projets des programmes 2 et 3 seront effectués, le Service de l'ingénierie présente aux élus des projets identiques sur le plan technique correspondant à 150 % des coûts consentis.

6.61 Pour les programmes 1 et 4, nous constatons que les critères actuellement utilisés permettent de déterminer si un projet doit être mis au PTI, mais pas l'ordre de priorité qui permettrait d'adopter le scénario de pérennité le plus rentable financièrement, puisque la répartition actuelle n'est pas fonction de la condition réelle ou de l'état structurel réel de ces infrastructures.

6.62 Compte tenu du niveau global élevé de désuétude du réseau linéaire observé au cours des dernières années, qui a nécessité la réalisation de travaux sur des tronçons linéaires complets, l'absence d'une donnée raffinée sur la condition réelle de certains types d'infrastructure linéaire a eu moins d'impact sur la rentabilité financière du scénario de pérennité choisi. Cependant, au cours des prochaines années, les interventions seront plus ciblées, augmentant la nécessité d'avoir des données plus précises.



La limite de l'approche descendante actuellement utilisée ne tient pas compte du niveau de dégradation réelle de certains réseaux linéaires

6.63 La limite de l'approche descendante actuellement utilisée par le Service de l'ingénierie pour la réalisation d'interventions plus ciblées est qu'elle ne tient pas compte du niveau de dégradation réelle de certains réseaux linéaires.

6.64 Par exemple, selon la méthode descendante, si la Ville remplace un toit au coût de 20 000 \$ et qu'elle estime sa durée de vie théorique à 20 ans, elle considère que le coût de pérennité annuel est de 1 000 \$. Cependant, après 20 ans, si l'état structurel du toit est encore adéquat, la Ville devrait-elle procéder à son remplacement la vingtième année? Et si non, à quel moment? La méthode ascendante²⁶ permet de répondre à cette question par une évaluation des risques et une prise en compte des autres travaux à venir.

6.65 Selon le *Guide national pour les infrastructures municipales durables* de la Fédération canadienne des municipalités²⁷ : « *Toutes les municipalités devraient élaborer un plan de renouvellement de réseau de distribution d'eau (ou autres infrastructures – aqueduc, égout...) à l'aide d'une démarche ascendante fondée sur les principes de la gestion des risques*²⁸. *Toutes les municipalités doivent dresser un inventaire de leur réseau de distribution, ce qui en facilitera le fonctionnement et l'entretien, de même que la planification du renouvellement. L'inventaire doit inclure un facteur de criticité pour chaque élément constituant le réseau*²⁹. *On doit effectuer des analyses de coûts durant le cycle de vie qui permettront de déterminer le moment optimal auquel renouveler chaque élément constituant*³⁰, *de même que la technologie la plus appropriée à utiliser. Les analyses en question doivent prendre en compte les coûts socio-économiques. Toutes les municipalités doivent mettre en œuvre un système de notation de l'état qui facilitera la planification du renouvellement à l'aide de la démarche ascendante. Les grandes municipalités doivent examiner la possibilité d'utiliser un système informatisé d'aide à la décision, qui facilitera la planification du renouvellement du réseau* ».

26. Approche détaillée relative à l'élaboration d'un plan de renouvellement qui prévoit que le choix du moment du renouvellement de l'élément d'actif est fonction de l'état ou du comportement de l'élément.

27. Section 4.1.2 – Élaboration d'un plan de renouvellement d'un réseau de distribution d'eau.

28. Il est question ici du risque de ne pas choisir l'option la plus rentable financièrement.

29. Par exemple, le facteur de criticité du réseau principal devrait être supérieur à celui du réseau secondaire.

30. Par exemple, il peut avoir été établi que la durée de vie utile d'une infrastructure est de 40 ans, mais que dans les faits, elle soit plus élevée.



La méthode ascendante procure de l'efficacité pour chaque dollar investi

6.66 En résumé, la méthode ascendante procure de l'efficacité pour chaque dollar investi, puisqu'elle permet :

- d'évaluer la relation de coûts avec les niveaux de service (le retour sur investissement);
- d'établir les coûts futurs liés aux choix;
- d'uniformiser et de standardiser la prise de décision pour l'ensemble des arrondissements d'une municipalité, car la tolérance aux risques est fonction des niveaux de service visés par la Ville et non de l'appréciation des gestionnaires;
- de déterminer le meilleur moment pour effectuer les interventions entre les infrastructures, en considérant la dégradation de chacune des composantes des infrastructures.

6.67 Cette méthode n'est possible que si les données sur l'état des infrastructures sont mises à jour continuellement et que toutes les données d'opération provenant du Service des travaux publics sont intégrées à la prise de décision.

6.68 Le Service de l'ingénierie a réalisé beaucoup de travaux liés à la pérennité des réseaux linéaires. Par contre, compte tenu des limites de la méthode utilisée actuellement pour faire la répartition des enveloppes annuelles, il lui sera difficile d'obtenir le rendement maximal pour chaque dollar investi lorsqu'il réalisera des interventions plus ciblées, puisque les décisions seront prises sur une base incomplète qui ne permet pas d'évaluer les conséquences des choix sur les niveaux de service et les coûts supplémentaires liés aux décisions. Dans ce contexte, la priorisation des travaux ne sera pas nécessairement alignée sur l'option la plus rentable pour planifier à moyen et à long terme les projets d'immobilisations.

Recommandation

6.69 Je recommande au Service de l'ingénierie d'opter pour la démarche ascendante afin d'optimiser le rendement maximal de chaque dollar investi en maintien de la pérennité.



Bâtiments et structures

6.70 Le choix et la priorisation des projets liés au maintien des bâtiments et structures en fonction des risques sont de plus en plus importants pour les décideurs, en raison de la loi sur la responsabilité pénale des organisations. Dorénavant, toute personne qui travaille pour une organisation (administrateur, employé, mandataire, etc.) pourra être mise en accusation pour une infraction criminelle dans le cas d'un manquement aux responsabilités décrites à la loi. Ainsi, toute personne responsable de la direction d'un travail doit prendre les mesures raisonnables pour assurer la sécurité des travailleurs et du public, et toute personne responsable est tenue de réaliser les travaux requis pour diminuer le risque à un niveau acceptable.

6.71 Actuellement, les montants à investir dans les projets de maintien de pérennité liés aux bâtiments et aux structures sont choisis en fonction d'une cible budgétaire par la Direction générale et non selon les besoins prioritaires définis à la suite d'une analyse de risques.

6.72 Pour sélectionner les projets qui seront présentés au PTI, le Service de la gestion des immeubles utilise les critères suivants :

- sécurité du public et des usagers;
- impact sur la pérennité des infrastructures;
- rattrapage du déficit d'entretien;
- achèvement des projets déjà débutés;
- niveau actuel d'avancement des projets;
- projets d'amélioration et de transformation.

6.73 Nous constatons que les critères actuels permettent de déterminer les projets à inclure au PTI et non pas de déterminer l'ensemble des besoins, l'ordre de priorité des projets en fonction de la criticité et des risques sous-jacents et des plans de mitigation possibles.

6.74 Selon les bonnes pratiques, les critères reconnus comme étant les plus essentiels en maintien de la pérennité des bâtiments, par ordre d'importance, sont la santé et la sécurité du public et des usagers, le risque d'arrêt total ou partiel des opérations, l'optimisation du coût total de propriété et d'esthétique.



6.75 Afin de prioriser les projets, le risque doit être évalué en mode continu, de façon à présenter aux décideurs :

- les impacts anticipés liés au fait de ne pas réaliser les projets en maintien des actifs, selon les priorités et l'échéancier prévu;
- un plan d'action comportant des mesures d'entretien et d'investissement planifiées, permettant de maintenir ou de corriger le déficit d'entretien pour ramener l'indice de vétusté sous un seuil acceptable et de réduire à un niveau acceptable la probabilité d'occurrence d'un événement;
- la quantification des sommes nécessaires à la mise en œuvre du plan d'action.

6.76 Cette évaluation du risque n'est possible que si les données sur l'état des infrastructures sont mises à jour continuellement et qu'elles permettent de déterminer l'importance relative et le niveau de risque de chaque composante de l'infrastructure ainsi que sa durée de vie utile. Ainsi, un système de ventilation pourrait comporter la même déficience, mais être plus à risque (et donc sa réfection jugée plus prioritaire) dans une salle d'ordinateurs que dans un entrepôt.

6.77 Nous constatons qu'actuellement, les impacts anticipés et le plan d'action comportant les mesures planifiées pour réduire le risque ne sont pas documentés et que le niveau de risque acceptable pour la Ville n'a pas été défini, ce qui ne permet pas aux décideurs de prendre les décisions les plus appropriées en matière de gestion du risque et de retour sur investissement.



6.78 Selon les pratiques généralement reconnues dans le domaine³¹, l'indicateur utilisé afin de déterminer si l'état du parc immobilier s'améliore ou se détériore, donc pour valider si les décisions prises ont été alignées sur les priorités, est l'indice de vétusté. L'indice de vétusté correspond à la somme des réparations requises pour réhabiliter la condition initiale de l'infrastructure divisée par la valeur de remplacement de l'infrastructure, selon des standards reconnus. Cet indice est différent du taux de désuétude calculé par le Service de la gestion des immeubles qui attribue une cote pondérée à chacune des composantes du bâtiment ou de la structure afin de déterminer la cote générale de l'état de l'infrastructure³².

6.79 La réalisation des travaux prioritaires comportant les niveaux de risque les plus élevés aura un effet positif sur l'indice de vétusté, en limitant ou en retardant l'apparition de nouvelles déficiences importantes et plus coûteuses. Au contraire, la réalisation des travaux à faible risque, donc non prioritaires consommera les budgets alloués au maintien de la pérennité, mais ne diminuera le montant des travaux de réhabilitation à venir. Par exemple, la déficience observée à l'égard d'un col de cygne sur un toit devrait être jugée prioritaire, car le risque associé à son non-fonctionnement est la formation de condensation qui pourrait rendre l'isolant du toit humide et moins efficace, ce qui pourrait créer d'autres déficiences qui pourraient obliger éventuellement le remplacement de la toiture.

31. TB Maestro, Corporation d'habitation du Québec, etc.

32. De façon plus détaillée, la détermination du taux de désuétude des bâtiments et des structures s'établit comme suit : 1) les composantes des infrastructures sont cotées par les inspecteurs selon une échelle de 1 à 5 pour les bâtiments et de 1 à 6 pour les structures; 2) le pourcentage de désuétude de chacun des bâtiments ou des structures est calculé en additionnant les cotes pondérées attribuées à chacun des éléments des fiches d'état de chaque composante du bâtiment. Les cotes sont pondérées en fonction de l'importance relative des éléments et des composantes, de manière à établir une cote générale pondérée en pourcentage de l'état du bâtiment ou de la structure; 3) selon ce calcul, le Service de la gestion des immeubles estime le taux moyen de désuétude des bâtiments et des structures à 21 % et 25 %, respectivement.



Recommandations

6.80 Je recommande au Service de la gestion des immeubles :

- de procéder à une analyse de risques afin de classer les projets et de les prioriser en fonction du niveau de risque qui sera jugé acceptable par la Ville;
- d'utiliser l'indice de vétusté pour valider ses décisions quant aux travaux à être effectués et à leur priorisation;
- d'établir le seuil de criticité acceptable pour la Ville.

6.81 Je recommande à la Direction générale de définir la cible budgétaire liée au maintien de la pérennité des bâtiments et des structures en fonction de l'analyse de risques.

Commentaires de la direction du Service de l'ingénierie, en date du 26 juillet 2011

Recommandations contenues aux paragraphes 6.21 et 6.23

« En 2011, le Service de l'ingénierie a remis en marche son programme d'inspection systématique des réseaux d'égouts et 100 % du réseau d'égouts sera ausculté en décembre 2012. Avec ce programme, la Ville de Québec, sera donc la première ville au Québec à avoir inspecté 100 % de son réseau d'égouts.

Le processus d'inspection complet des réseaux de surface (voirie et trottoirs) débuté en 2006 et qui prévoit une inspection complète du réseau tous les trois ans s'est poursuivi, et en 2009, 100 % du réseau de surface a été ausculté. La prochaine inspection est prévue en 2012.

Ainsi, lorsque l'inspection des réseaux sera complétée (décembre 2012), le Service de l'ingénierie procédera à la mise à jour des montants requis pour assurer la pérennité des infrastructures en fonction des coûts actualisés des travaux. »



Recommandation contenue au paragraphe 6.48

« Nous allons clarifier dès cet automne si la responsabilité de considérer la valeur de remplacement des infrastructures aériennes incombe au Service de la gestion des immeubles ou au Service de l'ingénierie. »

Recommandation contenue au paragraphe 6.69

« Concernant la mise en place de la démarche ascendante afin de prioriser les travaux et optimiser les investissements, nous sommes déjà inscrits dans la mise en place de cette méthode. Le processus d'inspection complet des réseaux d'égouts ainsi que la mise à jour des données d'état sur les réseaux de voirie, qui seront réalisés en 2012, constituent les éléments de base à la mise en place de cette approche. »

Commentaires de la direction du Service de la gestion des immeubles, en date du 3 août 2011

Recommandation contenue au paragraphe 6.31

« Depuis la rencontre avec le consultant, le calcul du déficit d'entretien s'est précisé. Le déficit d'entretien accumulé est composé de la désuétude réelle établie à partir des banques d'état constituées à la suite des inspections des bâtiments et structures et de la désuétude complémentaire établie à partir des nouvelles réglementations et de l'obsolescence fonctionnelle pour des installations telles que les aréas, les garages de travaux publics, la centrale de police, les casernes et les barrages. En 2011, le déficit d'entretien est de 355 M\$ (désuétude réelle : 105 M\$ + désuétude complémentaire : 250 M\$). »

Première partie de la recommandation contenue au paragraphe 6.36

« Les critères utilisés pour prioriser les inspections sont les suivants :

- 1) L'importance des bâtiments (superficie, quantité d'équipements et nombre d'employés/clients) et des structures (dimensions).*
- 2) Degré de vétusté observé.*
- 3) Date de la dernière inspection. »*



Réaction du vérificateur général au dernier commentaire de la direction du Service de la gestion des immeubles

Ma recommandation ne nie pas l'existence de critères d'inspection, mais porte sur la nécessité de mieux les documenter et les prioriser.

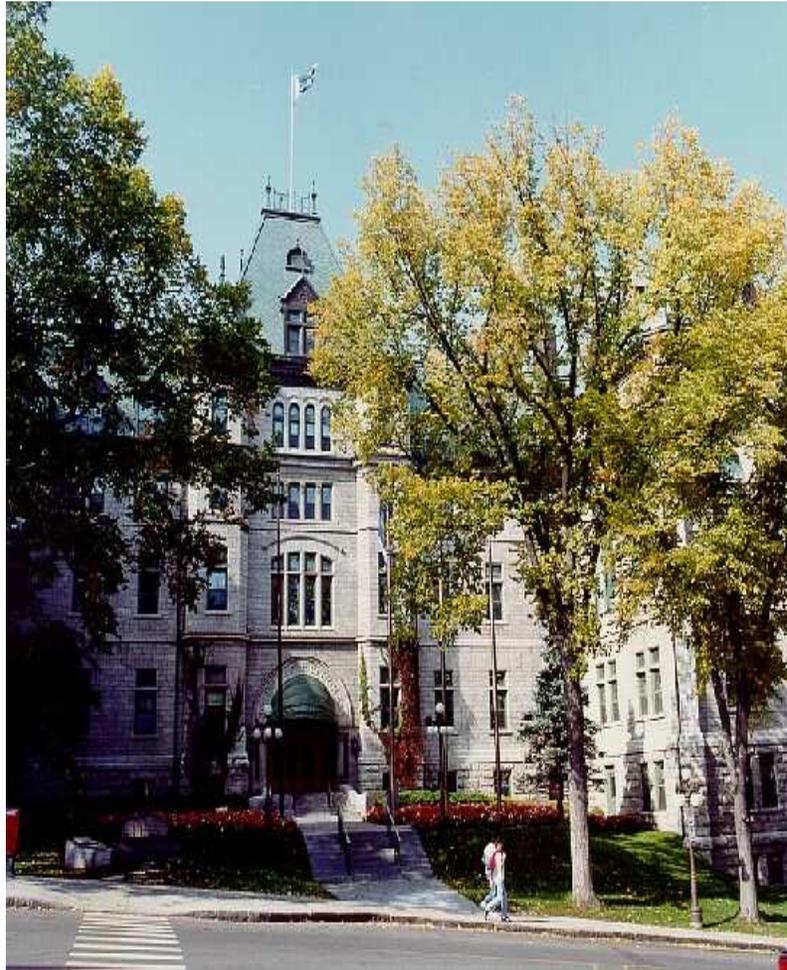
Recommandation contenue au paragraphe 6.47

« Depuis l'automne 2010, notre méthode d'évaluation de la cible annuelle d'investissement est établie selon les bonnes pratiques reconnues de l'industrie, soit 2 % pour le maintien des actifs et 1 % pour la rénovation fonctionnelle. »

Commentaires de la Direction générale

Les résultats de mes travaux de vérification sur la gestion de la pérennité des infrastructures furent communiqués à la Direction générale. Celle-ci m'a informé qu'elle n'avait pas de commentaires additionnels à formuler.

PARTIE III



VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ



CHAPITRE

7

Taux global de taxation réel et ventilation des dépenses mixtes

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2010



	PAGE
TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL	201
VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES	202

TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL

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

7.2 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.

7.3 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 réel.

7.4 J'ai donc effectué l'audit 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* (chapitre F-2.1).

7.5 Mon audit m'a permis de produire un rapport sans restriction sur la conformité de l'établissement du taux global de taxation réel de la Ville de Québec, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2010.



VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES

7.6 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.

7.7 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* ».

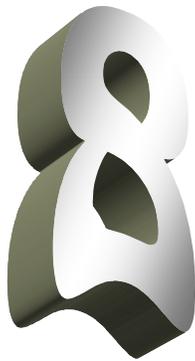
7.8 Tel qu'édicté par la loi, j'ai effectué l'audit de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, adopté par le conseil d'agglomération le 7 mai 2007.

7.9 Mon audit m'a permis de produire un rapport sans restriction sur la ventilation des dépenses mixtes, entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération, 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 2010.

7.10 La Ville de Québec et les municipalités reconstituées de l'agglomération ont signé une entente fixant leur contribution pour les dépenses mixtes de 2010.



CHAPITRE



Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2010



	PAGE
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	207
MISE EN CONTEXTE	207
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	207

MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

8.1 En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), je réalise annuellement une vérification de conformité portant sur la rémunération des élus de la Ville de Québec et sur leur contribution à leur régime de retraite.

MISE EN CONTEXTE

8.2 Les lois et le règlement de la Ville suivants édictent les paramètres pour le calcul de la rémunération des élus ainsi que leur contribution à leur régime de retraite :

- *Loi sur le traitement des élus municipaux* (L.R.Q., chapitre T-11.001);
- *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux* (L.R.Q., chapitre R-9.3) établit les modalités du régime de retraite des élus municipaux. La Ville de Québec a adhéré par règlement à ce régime général;
- *Règlement sur le traitement des membres du conseil* (Règlement R.R.V.Q., chapitre T-1).

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

8.3 Au terme de notre vérification nous pouvons conclure que, pour l'année 2010, la rémunération versée aux élus, l'allocation de dépenses et leur contribution à leur régime de retraite étaient conformes aux lois et règlement ci-haut mentionnés.

PARTIE IV



VÉRIFICATION FINANCIÈRE



CHAPITRE

9

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

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2010



	PAGE
INTRODUCTION	215
ÉTATS FINANCIERS	215
Ville et organismes	215
Autres entités	216
Immobilisations en cours	217
Programmes de subventions de la Société d'habitation du Québec	217
Conseils de quartier	218
ENVIRONNEMENT DES CONTRÔLES GÉNÉRAUX INFORMATIQUES	218
Conclusion générale	218



INTRODUCTION

9.1 L'audit des états financiers, souvent appelé vérification d'attestation financière, permet d'obtenir l'assurance raisonnable, que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives.

9.2 Cet audit est effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les états financiers. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

ÉTATS FINANCIERS

Ville et organismes

9.3 J'ai procédé à l'audit des états financiers consolidés de la Ville et de ses sept organismes. Pour ces états, j'ai produit des rapports d'audit sans restriction et j'ai adressé, à l'intention de la direction de certaines de ces entités auditées, des commentaires sur des points d'amélioration à être apportés dans la comptabilisation de leurs opérations.



9.4 Voici la liste des organismes dont j'ai audité les états financiers :

- Centre local de développement de Québec et sa filiale Services spécialisés aux commerçants détaillants;
- ExpoCité;
- La Société municipale d'habitation Champlain;
- Réseau de transport de la Capitale et sa filiale Service de transport adapté de la Capitale;
- Société municipale d'habitation et de développement Champlain.

Autres entités

9.5 J'ai également procédé à l'audit des états financiers des 14 entités suivantes :

- Régime de retraite de la Ville de Québec et de ses 13 filiales en propriété exclusive.

9.6 J'ai produit des rapports sans restriction pour les 13 filiales et une opinion défavorable en ce qui concerne le Régime de retraite de la Ville de Québec.

9.7 Le fondement de mon opinion défavorable découle du fait que les états financiers consolidés du Régime de retraite de la Ville de Québec n'incluent pas les obligations en matière de prestations au titre du régime et les informations connexes à fournir. Selon les principes comptables généralement reconnus du Canada, ces informations doivent être incluses dans les états financiers consolidés du régime. Il n'a pas été possible par la direction d'inclure dans son rapport financier consolidé les informations requises, ces dernières n'ayant pas été préparées.

9.8 J'ai également procédé à l'audit des états financiers de l'Office municipale d'habitation de Québec (OMHQ) pour lesquels j'ai émis une opinion avec réserve en regard d'une note incomplète touchant une éventualité.



Immobilisations en cours

9.9 Le Service des finances transfère ses immobilisations en cours dans les diverses catégories d'immobilisations uniquement lors de la fermeture des règlements d'emprunts, ce qui ne concorde pas nécessairement avec le moment où celles-ci commencent à être utilisées.

9.10 Je recommande au Service des finances d'effectuer les analyses nécessaires afin de déterminer à quel moment les immobilisations en cours respectent les critères afin d'être transférées dans les diverses catégories d'immobilisations. Par conséquent, le Service des finances devrait s'assurer de transférer régulièrement les immobilisations en cours dans les diverses catégories d'immobilisations, et ainsi les amortir dès que la Ville bénéficie des avantages économiques futurs ou que l'immobilisation est substantiellement terminée. Conséquemment, la *Politique sur la comptabilisation et l'amortissement des dépenses en immobilisations* devrait être modifiée.

Commentaires de la direction du Service des finances

Le Service des finances a procédé en fin d'exercice aux corrections nécessaires afin de régulariser la situation. Une procédure permanente sera mise en place afin de répondre adéquatement aux exigences de présentation de l'information financière.

Programmes de subventions de la Société d'habitation du Québec

9.11 J'ai effectué des audits concernant différentes subventions reçues de la Société d'habitation du Québec en regard des programmes *Logement abordable Québec*, *AccèsLogis Québec* et *Rénovation Québec*. J'ai produit à cet égard neuf rapports du vérificateur sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation.



Conseils de quartier

9.12 À compter de 2010, l'examen des opérations des 28 conseils de quartier est fait sur une base rotative aux cinq ans.

9.13 J'ai effectué pour l'année 2010, l'examen des opérations de six conseils de quartier. Cet examen a consisté à m'assurer que les opérations des conseils de quartier étaient réalisées en conformité aux règlements et politiques de la Ville de Québec. J'ai adressé des observations et des recommandations à l'organisation afin de mieux supporter et d'améliorer les activités de ces entités.

ENVIRONNEMENT DES CONTRÔLES GÉNÉRAUX INFORMATIQUES

9.14 Les normes d'audit financier généralement reconnues du Canada exigent, entre autres, l'appréciation des contrôles incorporés dans les systèmes financiers, dans le but de s'assurer que les données financières qu'ils produisent sont exactes et conformes à la réalité.

9.15 Lors de la production de ses données financières, la Ville utilise largement des systèmes informatiques et je me dois d'investir annuellement les ressources nécessaires afin de m'assurer que l'environnement informatique de ces systèmes ainsi que les modifications qu'on a pu y apporter, répondent à des contrôles satisfaisants.

Conclusion générale

9.16 L'environnement des contrôles généraux informatiques est adéquat tant sur le plan des assises que des accès et des échanges électroniques. Un nouveau responsable de la sécurité est entré en fonction en 2010. Il devrait réviser la politique de sécurité, la catégorisation de l'information et l'identification des systèmes critiques, et aussi effectuer une analyse formelle des risques.



9.17 En ce qui concerne les contrôles applicatifs, j'ai examiné ceux concernant les cinq applications qui ont une incidence significative sur les données financières de la Ville soit :

- le système comptable – SIVIQ;
- le système de traitement de la paie – VIP;
- le système de gestion de l'évaluation foncière – GEM;
- le système de facturation – TFP;
- le système de gestion de la dette (financement et emprunt) – GID.

9.18 Les contrôles propres aux environnements informatiques de chacune de ces applications se sont avérés adéquats



CHAPITRE

10

Subventions annuelles de 100 000 \$ et plus versées à des personnes morales



	PAGE
MISE EN CONTEXTE	225
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	225

MISE EN CONTEXTE

10.1 Tel que prescrit par la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), article 107.9, le vérificateur général de la Ville doit requérir, des personnes morales qui ont reçu une subvention annuelle de la Ville d'au moins 100 000 \$, une copie de leurs états financiers vérifiés et de tout autre document résumant les constatations et les recommandations de leur vérificateur externe. Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général, mettre à la disposition de ce dernier tout document se rapportant à ses travaux de vérification et fournir tous les renseignements que le vérificateur général juge nécessaires.

10.2 Seules les personnes morales, autres que celles du périmètre comptable de la Ville et de l'univers de vérification du vérificateur général, sont visées par cette disposition légale.

10.3 Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième aliéna de l'article 107.9 sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

10.4 Conformément à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*, j'ai pris connaissance, en 2010, des états financiers de 41 personnes morales qui ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ et plus. Sept de ces états financiers n'ont pas fait l'objet d'une vérification, mais plutôt d'une mission d'examen ou d'un avis au lecteur, ce qui n'est pas conforme à la loi.

10.5 De plus, cinq organismes culturels n'ont pas répondu à mes demandes.

Constatation

10.6 J'ai constaté au cours de 2010 et de 2011 que certains arrondissements avaient inclus dans leur *Politique de reconnaissance et de soutien aux organismes sans but lucratif* les dispositions de l'article 107.9 de la loi. De plus, le directeur général de la Ville a indiqué que dans l'avenir, cette obligation sera intégrée dans les différents protocoles d'entente à être signés pour des subventions supérieures à 100 000 \$.

PARTIE V



SUIVI DES RECOMMANDATIONS

CHAPITRES 11 À 17 : SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Afin de m'assurer que mes recommandations sont prises en compte par l'Administration, j'en exerce un suivi deux ans après qu'elles ont été émises. Ce délai me permet d'apprécier l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Je dois préciser que mes suivis ne constituent pas en soi une nouvelle vérification, mais s'appuient sur l'information probante fournie, sur les déclarations des gestionnaires et le caractère raisonnable de celles-ci.

Cette année, mes suivis ont porté sur les recommandations formulées lors des travaux de vérification réalisés en 2008 présentés dans le tableau suivant.

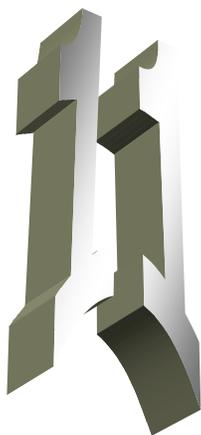
ACTIVITÉS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI	TOTAL DES RECOMMANDATIONS	SUIVIES OU PROGRÈS SATISFAISANTS	NON SUIVIES OU PROGRÈS INSATISFAISANTS	% DE SUIVIES OU PROGRÈS SATISFAISANTS PAR ACTIVITÉ
Formation des chauffeurs opérateurs d'équipements et de véhicules spécialisés	9	9	-	100 %
Gestion des travaux publics dans les arrondissements	7	1	6	14 %
Réseau de transport de la Capitale	20	13	7	65 %
Droits sur les mutations immobilières	3	2	1	67 %
Inscription au rôle d'évaluation des nouvelles valeurs découlant des permis de construction	1	1	-	100 %
Entente de développement culturel	8	8	-	100 %
Conseils de quartier	5	1	4	20 %
Total	53	35	18	66 %



Des 53 recommandations émises à la suite de ces vérifications, 35 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants alors que 18 d'entre elles n'ont pas été suivies ou ont eu des progrès insatisfaisants.



CHAPITRE



Formation des chauffeurs opérateurs d'équipements et de véhicules spécialisés

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2010

MANDAT

11.1 J'ai procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2008 sur la formation des chauffeurs opérateurs au Service de la gestion des équipements motorisés.

11.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 1 du « *Rapport au conseil municipal 2008* », avait comme objectif général de m'assurer que cette formation assurait une conduite sécuritaire, économique, efficiente et efficace des véhicules et équipements spécialisés.

11.3 Les travaux se sont terminés en mai 2011.

CONCLUSION GÉNÉRALE

11.4 Selon les informations reçues du Service de la gestion des équipements motorisés et le caractère raisonnable de celles-ci, les sept recommandations qui lui furent soumises au rapport 2008 ont été suivies.

11.5 Ainsi, les recommandations touchant la qualité de la formation des chauffeurs opérateurs et son degré d'assimilation ont fait l'objet de correctifs appropriés. Une nouvelle politique d'utilisation sécuritaire des équipements et des véhicules municipaux amène une gestion plus rigoureuse en matière de prévention des accidents. Enfin, l'établissement d'un calendrier annuel de formation et d'un calendrier général permet de mieux synchroniser les besoins de formation du personnel concerné ainsi que la disponibilité des équipements et des véhicules nécessaires pour la dispensation des séances de formation.

11.6 Les deux autres recommandations qui ont connu des progrès satisfaisants étaient adressées au Service des ressources humaines et portaient sur un plus grand leadership de ce service dans le domaine de la formation des opérateurs de véhicules et d'équipements motorisés. En 2011, un comité de travail fut mis sur pied et les résultats attendus sont un meilleur accompagnement des gestionnaires concernés dans le but, entre autres, de réduire les accidents.

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



État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Service des ressources humaines				
<ul style="list-style-type: none"> • Assurer un plus grand leadership dans le domaine de la formation des opérateurs de véhicules et d'équipements motorisés notamment en : <ul style="list-style-type: none"> – 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. 		X		
		X		
Service de la gestion des équipements motorisés				
<ul style="list-style-type: none"> • Exercer une gestion plus rigoureuse de la politique en matière de prévention des accidents. 	X			
<ul style="list-style-type: none"> • Établir un calendrier annuel de formation. 	X			
<ul style="list-style-type: none"> • Revoir l'utilisation des formateurs. 	X			



État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Service de la gestion des équipements motorisés (suite)				
<ul style="list-style-type: none"> • Revoir les activités de formation afin que celles-ci favorisent davantage la maîtrise des véhicules et des équipements spécialisés et leur opération sécuritaire par : <ul style="list-style-type: none"> – l'adoption de techniques permettant des présentations théoriques plus dynamiques; X – la mise en place de moyens de mesure des connaissances acquises et l'émission d'une attestation formelle des compétences acquises; X – l'accompagnement des nouveaux opérateurs par une personne d'expérience; X – la mise en commun des expériences des formateurs. X 				
Total	9	7	2	



CHAPITRE

R

Gestion des travaux publics dans les arrondissements

MANDAT

12.1 J'ai procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée en 2008 sur la gestion des travaux publics dans les arrondissements. Les travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en mai 2011.

12.2 Cette vérification dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 2 du « *Rapport au conseil municipal 2008* », portait sur l'augmentation du nombre d'heures travaillées par les cadres et les cols blancs des divisions des travaux publics dans les arrondissements et sur les opportunités d'optimisation des activités de voirie.

CONCLUSION GÉNÉRALE

12.3 Selon l'information obtenue, la Ville a mis en place à l'automne 2009 un comité chargé de revoir l'organisation des divisions des travaux publics pour l'ensemble des arrondissements. Une proposition d'une nouvelle organisation du travail, basée sur les meilleures pratiques, serait déposée à l'automne 2011 et la mise en place de cette nouvelle structure serait effectuée en septembre 2012.

12.4 La première partie de la recommandation, portant sur l'analyse de la structure de supervision pour les travaux publics de l'arrondissement de Sainte-Foy–Sillery et de celle des autres arrondissements, a été suivie par la mise sur pied du comité cité précédemment. Les autres recommandations ne sont pas, pour le moment, suivies.

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



État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Les cadres</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comme point de départ, les activités suivantes pourraient être réalisées : <ul style="list-style-type: none"> – 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. 	X			X



État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Les cols blancs</p> <p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. 				X



État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Les cols bleus</p> <p>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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 				<p>X</p> <p>X</p>



État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Les cols bleus (suite)				
<ul style="list-style-type: none"> • Instauration d'une pratique consistant à laisser l'équipement roulant sur le site des chantiers en fin de journée ou à effectuer le déplacement en dehors des horaires de travail des cols bleus si les risques de vandalisme sont effectivement trop élevés. 				X
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 				X
Total	7	1		6



CHAPITRE

13

Réseau de transport de la Capitale

MANDAT

13.1 J'ai procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources du Réseau de transport de la Capitale (RTC). Les travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en juin 2011.

13.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 3 du « *Rapport au conseil municipal 2008* », a porté sur l'ensemble des opérations du RTC. Les douze dimensions de l'efficacité ont été utilisées comme base de référence. Cette approche, établie par la Fondation canadienne de la vérification intégrée, 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.

CONCLUSION GÉNÉRALE

13.3 Sur les 20 recommandations effectuées, 13 ont été suivies ou connaissent des progrès satisfaisants alors que trois autres connaissent des progrès insatisfaisants. Les quatre autres n'ont pas été suivies.

13.4 Les recommandations qui n'ont pas été suivies portaient sur les éléments suivants :

- Les travaux du comité de gestion sur l'environnement n'ont pas été relancés et aucune rencontre de ce comité n'a eu lieu en 2009 et 2010.
- Un bilan organisationnel en matière de développement durable n'a pas été établi.
- Le développement organisationnel n'a pas fait l'objet d'une planification à long terme. Elle sera abordée, selon les informations reçues, dans le cadre du plan d'entreprise 2011-2015 en cours d'élaboration.
- À ce jour, aucun projet portant sur le concept d'un centre de documentation virtuel centralisé et accessible à tous ne fut concrétisé.

13.5 Le tableau ci-après résume la situation quant à mes recommandations.



État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Orientation de la gestion</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. • 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. 		X		
			X	



État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>À-propos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aller 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. 		X		



État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>À-propos (suite)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre son implantation d'une gestion par projet, donner suite aux constats externes et internes et ajuster 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 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. 		X		
<p>Réalisation des résultats escomptés</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lors de l'élaboration du plan d'entreprise 2010-2014 et des futurs plans annuels, le RTC doit s'assurer 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. 		X		



État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Réalisation des résultats escomptés (suite)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	X			
<p>Degré de satisfaction</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. • 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). 		X	X	



État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Effets secondaires				
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 				X
<ul style="list-style-type: none"> • Établir de manière formelle, 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. 				X
Coûts et productivité				
<ul style="list-style-type: none"> • Faire en sorte que le 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. 				X



État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Capacité d'adaptation</p> <ul style="list-style-type: none"> La Direction de la planification et du marketing (DPM) doit se doter d'un processus de gestion de la connaissance et d'un centre de documentation « virtuel » centralisé et accessible à tous sur environnement client-serveur. 				X
<p>Résultats financiers</p> <ul style="list-style-type: none"> Participation du RTC, 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. 	X			
<p>Environnement de travail</p> <ul style="list-style-type: none"> Poursuivre ses démarches visant à améliorer et stabiliser le climat de travail à la Division de l'entretien. Que la totalité des chauffeurs, des mécaniciens et des membres du personnel de bureau reçoive une évaluation formelle annuelle. De plus, que les gestionnaires reçoivent une formation visant à leur faire mieux comprendre la valeur des évaluations de rendement annuelles. 	X		X	



État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Environnement de travail (suite)				
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 		X		
<ul style="list-style-type: none"> • Les mécanismes de planification à long terme de la main d'œuvre doivent être davantage formalisés et mis à jour plus régulièrement, par exemple annuellement ou à toutes les deux années. 		X		



État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Environnement de travail (suite)</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. 	X			



État des recommandations

	Recommandation				
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie	
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Protection de l'actif					
<ul style="list-style-type: none"> À partir de la section 6.4 de sa « Politique de la sécurité des technologies de l'information », 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 Protection des renseignements personnels (PRP), ex. : service à la clientèle, direction des ressources humaines, services administratifs, 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. Donner suite à son projet d'instaurer un plan de continuité des affaires. 		X			
		X			
Total	20	4	9	3	4



Orientation de la gestion

13.6 Le RTC nous informait qu'il continuait d'améliorer ses pratiques de gestion de projet et son implantation d'une culture de qualité. Cependant, le suivi des plans d'actions liés aux objectifs stratégiques qui est fait, n'est pas fait de façon systématique.

À-propos

13.7 Les deux recommandations de cette section du rapport ont connu des progrès satisfaisants. Celle qui vise à mettre à jour la politique qualité se poursuit et a donné lieu à des améliorations. De nouveaux critères de qualité ont été déterminés et un processus a été mis en place pour attribuer les objectifs en lien avec la démarche. Le RTC poursuit son implantation d'une gestion par projet. Des ajustements ont été apportés à l'organisation des projets. Le processus de gestion du portefeuille des projets a été défini et une formation de base en gestion de projet a été diffusée ce qui a pu rehausser la compétence.

Réalisation des résultats escomptés

13.8 Pour élaborer les plans en cours, le RTC a prévu dans son processus de déterminer des cibles mesurables ou de déterminer plus précisément les actions. De plus, un tableau de bord mensuel a été mis sur pied et il est présenté au comité de direction.

Degré de satisfaction

13.9 Le RTC a réalisé des progrès satisfaisants pour améliorer sa capacité à détecter les nouvelles problématiques. Ainsi, des tableaux avec des indicateurs mensuels ont été produits et d'autres sont en cours d'élaboration. Cela permet de détecter les écarts, de les analyser et de réagir pour apporter les correctifs. En ce qui à trait au système d'aide à l'exploitation et d'information au voyageur, il n'est toujours pas en place. Il est à noter que le RTC envisage toujours son implantation.



Effets secondaires

13.10 Je réitère ma recommandation, de relancer les travaux du comité de gestion de l'environnement et de le doter de ressources suffisantes, ainsi que celle d'établir de manière formelle un bilan organisationnel en matière de développement durable.

Coûts et productivité

13.11 Je réitère ma recommandation pour que le développement organisationnel fasse l'objet d'une planification à long terme et implique une mise à priorité et un ciblage des interventions.

Capacité d'adaptation

13.12 La Direction de la planification et du marketing ne s'est pas dotée d'un centre de documentation « virtuel » centralisé et accessible à tous sur un environnement client-serveur, ce qui explique que la recommandation n'a pas été suivie.

Résultats financiers

13.13 Depuis 2009, à titre de partenaire, le RTC participe à l'analyse informatique du système central et il obtient le rapport annuellement.

Environnement de travail

13.14 En ce qui a trait aux cinq recommandations qui concernent l'environnement de travail, quatre ont obtenues soit des progrès satisfaisants ou ont été suivies. Pour y répondre, le RTC nous informait notamment qu'une politique de formation a été adoptée. Des formations et des outils ont aussi été mis en place. De plus, un plan des effectifs a été élaboré et un plan de relève a été déposé au comité de direction. Cependant, la recommandation qui a trait à l'évaluation formelle du personnel a connu des progrès insatisfaisants et nécessite des efforts supplémentaires pour que la totalité du personnel soit évaluée.



Protection de l'actif

13.15 Les deux recommandations qui avaient trait à la protection de l'actif ont connu des progrès satisfaisants. D'une part, le RTC nous informait que toutes les demandes de renseignements personnels étaient traitées par la responsable de l'accès à l'information, que les corps d'emploi qui présentent davantage de risque en cette matière ont été déterminés et qu'une formation a été donnée. D'autre part, une analyse stratégique des applications et des services technologiques a été réalisée. Le plan de continuité des affaires est en cours d'élaboration.



CHAPITRE

14

Droits sur les mutations immobilières

MANDAT

14.1 J'ai procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée auprès du Service de l'évaluation. Les travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en mai 2011.

14.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 4 du « *Rapport au conseil municipal 2008* », poursuivait deux objectifs principaux à l'égard de la perception du droit sur le transfert de tout immeuble situé sur le territoire de la Ville, communément appelé « taxe de bienvenue ».

14.3 Le premier objectif était de s'assurer du traitement intégral et exact, par la Ville, de l'information reçue du Bureau de la publicité des droits qui est le dépositaire des contrats d'acquisition d'immeubles.

14.4 Le deuxième objectif visait à déterminer si la facturation des droits de mutation était effectuée à l'intérieur de délais raisonnables compte tenu du traitement administratif nécessaire en pareille circonstance.

CONCLUSION GÉNÉRALE

14.5 Deux de mes trois recommandations ont été suivies. La troisième est en attente d'une révision des processus.

14.6 Le tableau ci-après résume l'évolution de la situation quant aux recommandations formulées à l'époque au Service de l'évaluation.



État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Saisie de l'information <ul style="list-style-type: none"> 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. 	X			
Délai de facturation <ul style="list-style-type: none"> Fixer annuellement des cibles quant au délai de traitement des informations découlant du transfert de tout immeuble situé sur leur territoire et en mesurer l'atteinte. 	X			
Service aux citoyens <ul style="list-style-type: none"> 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. 			X	
Total	3	2	1	



Saisie de l'information

14.7 Le constat exprimé à l'époque était que la même information requise pour la mise à jour des deux systèmes concernés était saisie par le personnel du Service de l'évaluation et par celui du Service des finances dans deux systèmes différents. Cette saisie faite en double comportait un risque d'erreur et ne contribuait guère à rendre les opérations économiques.

14.8 Depuis avril 2010, une seule personne procède à la saisie des informations pertinentes dans un premier système. Les données saisies sont transférées automatiquement dans l'autre système concerné.

Délai de facturation

14.9 À partir de la date de réception des documents en provenance du Bureau de la publicité des droits, le délai moyen de facturation était de 83,4 jours en 2008. Si ce délai était diminué de moitié par une meilleure organisation administrative, des gains de plus de 84 000 \$ annuellement auraient pu être réalisés, soit sous forme d'intérêts sur des placements ou d'économies sur emprunts.

14.10 Maintenant, l'objectif fixé par le Service de l'évaluation est de traiter les cas de mutations simples dans un délai moyen de 45 jours après la date de la transaction, sauf pour la période estivale en raison des vacances. À la mi-avril 2011, le Service de l'évaluation traitait les actes de vente de mars 2011.

Service aux citoyens

14.11 À la suite de l'inscription aux systèmes des informations reçues du Bureau de la publicité des droits, le Service de l'évaluation transmettait, selon les exigences de la loi, l'avis de changement de l'ancien propriétaire au nouveau propriétaire. De son côté, le Service des finances transmettait, dans un envoi distinct, la facturation des droits de mutation pertinents.

14.12 La situation demeure inchangée. La révision des processus de mise à jour du rôle et de la facturation des droits de mutation n'a pas encore permis de jumeler les deux documents transmis au contribuable.



CHAPITRE

15

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

MANDAT

15.1 J'ai procédé au suivi de la vérification de l'optimisation des ressources effectuée auprès du Service de l'évaluation. Les travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en mai 2011.

15.2 La vérification initiale, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 5 du « *Rapport au conseil municipal 2008* », visait à s'assurer que le processus en place permettait l'inscription au rôle d'évaluation des nouvelles valeurs à la suite d'une construction ou de rénovations majeures, et ce, dans les meilleurs délais.

CONCLUSION GÉNÉRALE

15.3 Ma recommandation à l'effet d'exercer un suivi encore plus rigoureux des permis de construction qui présentent un risque de perte de revenus avait pour objectif d'assurer une perception plus efficace des revenus de taxes découlant d'une augmentation de la valeur des propriétés inscrites au rôle et de donner un meilleur service aux citoyens. Cette recommandation a été appliquée.

15.4 Le Service de l'évaluation a effectué une révision de son processus et applique des procédés qui compensent les carences observées notamment celle au niveau de la mise à jour de l'information concernant la date de fin des travaux.

15.5 En effet, même si l'arrondissement ne fournit pas de date de fin des travaux pour un permis donné, une inspection est généralement déclenchée dans un délai de cinq mois suivant l'émission de ce permis. À l'exception des copropriétés divisées, les constructions neuves sont évaluées en deçà de 30 jours après leur inspection.



CHAPITRE

16

Entente de développement culturel

MANDAT

16.1 A la demande du conseil municipal, j'avais réalisé un mandat de vérification sur différents aspects de l'Entente de développement culturel 2005-2008 intervenue entre la Ville de Québec et le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine du Québec. Ce mandat fut effectué en janvier 2009 et les résultats furent publiés au chapitre 15 de mon « *Rapport au conseil municipal 2008* ».

16.2 J'avais alors formulé plusieurs recommandations dans l'éventualité du renouvellement de cette entente pour en améliorer la qualité de la gestion. Étant donné que l'entente fut renouvelée pour les années 2009 à 2012, j'ai exercé un suivi sur les recommandations que j'avais alors émises.

CONCLUSION GÉNÉRALE

16.3 Selon l'information transmise par le Service de la culture et le caractère raisonnable de celle-ci, les recommandations émises furent suivies. Il s'agit notamment de recommandations portant sur la mise en place de mesures de contrôle interne, sur la mise à profit du système intégré de gestion, sur une meilleure reddition de comptes des organismes et sur une définition et consignation par écrit des rôles et des responsabilités du comité de gestion et du comité directeur.

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



État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Étant donné que l'entente fut renouvelée, je recommande :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	X			
	X			



État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	X			
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	X			
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	X			
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	X			



État des recommandations

		Recommandation			
		Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<ul style="list-style-type: none"> • La définition et la consignation par écrit des rôles et des responsabilités du comité de gestion et du comité directeur. 	X				
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	X				
Total	8	8			



CHAPITRE

11

Conseils de quartier

MANDAT

17.1 J'ai procédé au suivi des recommandations émises à la suite des vérifications annuelles des états financiers des conseils de quartier. Les travaux relatifs à ce suivi se sont terminés en juin 2011.

17.2 Le résultat de ces vérifications financières et les recommandations émises ont été publiés dans le chapitre 7 de la partie III du *Rapport au conseil municipal 2008*.

CONCLUSION GÉNÉRALE

17.3 Parmi les cinq recommandations, quatre ont connu des progrès insatisfaisants puisque des directives et des textes sont en voie de préparation pour les mettre en application.

17.4 Une recommandation a été suivie, soit celle demandant à la Ville de ne plus verser de subvention annuelle automatiquement, mais plutôt de tenir compte de l'importance des excédents accumulés par chaque conseil. Elle a été entièrement appliquée depuis l'année financière 2009.

17.5 Le tableau ci-après indique mon appréciation de ce suivi.



État des recommandations

	Recommandation			Non suivie
	Suivie	Partiellement suivie		
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Mission, dons et commandites</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. 			X	
<p>Rédaction</p> <ul style="list-style-type: none"> Je recommande si applicable qu'une résolution annuelle soit adoptée au début d'un mandat d'un conseil d'administration (1ère 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. 			X	



État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
<p>Subventions</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 : <ul style="list-style-type: none"> – 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. 			X	



État des recommandations

	Recommandation			
	Suivie	Partiellement suivie		Non suivie
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Subventions (suite)				
<ul style="list-style-type: none"> • 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 ses états financiers annuels. Les conclusions de cette révision devront être intégrées au <i>Règlement sur le fonctionnement des conseils de quartier</i>. • 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 <i>Règlement sur le fonctionnement des conseils de quartier</i>. 	X		X	
Total	5	1	4	

PARTIE VI



RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2010



CHAPITRE

18

Rapport d'activité du vérificateur général



	PAGE
INTRODUCTION	289
MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	289
VALEURS	289
VISION	290
RÔLE ET CHAMPS DE COMPÉTENCE	290
OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	291
MISE EN COMMUN DE L'EXPERTISE DE VÉRIFICATION EN MILIEU MUNICIPAL	292
PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION	292
RESSOURCES HUMAINES	293
FORMATION DU PERSONNEL	295
RAPPORT DES VÉRIFICATEURS EXTERNES	296
ÉTAT DES DÉPENSES DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2010	298

INTRODUCTION

18.1 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.

18.2 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

18.3 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. En ce sens, il doit informer objectivement le conseil municipal et les contribuables sur le degré de maîtrise des activités municipales par les administrateurs de même que sur la rigueur de la gestion des biens qui leur sont confiés et sur la pertinence de leur reddition de comptes.

18.4 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.

VALEURS

18.5 Les valeurs privilégiées par le vérificateur général concernent principalement les personnes, tant celles œuvrant dans son organisation que celles faisant partie des entités qu'il vérifie. Elles touchent également la qualité des travaux de vérification. En plus d'adhérer aux valeurs préconisées par la Ville, les interventions du vérificateur général tablent sur :

- un personnel compétent et intègre;
- des interventions de vérification menées dans le respect des personnes;
- des rapports de vérification rigoureux et objectifs.



VISION

18.6 Le vérificateur général entend être un agent de changement reconnu dans l'amélioration de la performance administrative de la Ville.

RÔLE ET CHAMPS DE COMPÉTENCE

18.7 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.

18.8 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

18.9 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 efficiente et 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 (AVGMQ) 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

18.10 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. Dix 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.

18.11 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.

18.12 Depuis 2009, le vérificateur général de la Ville de Québec assume la présidence de l'AVGMQ. Les membres se réunissent à trois ou quatre occasions par année et organisent des formations sur mesure répondant aux exigences de leurs fonctions. Une formation sur la fraude a été donnée récemment à l'ensemble des vérificateurs généraux et à une partie de leur personnel.

PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION

18.13 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.

18.14 Le plein exercice du mandat du vérificateur général requiert qu'en plus de ses vérifications financières et de conformité, qu'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.



18.15 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.

18.16 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.

18.17 Les travaux de vérification financière ont mené à l'émission de 32 rapports d'attestation financière et furent réalisés en conformité avec les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que le vérificateur général se conforme aux règles déontologiques et qu'il planifie et réalise ces audits de façon à obtenir l'assurance raisonnable que ces états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives.

18.18 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 finalement sur la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite.

18.19 Les travaux de vérification d'optimisation des ressources au nombre de six ont porté sur les indicateurs de mesure de l'état des finances de la Ville, la gestion de la relève, l'acquisition et développement des systèmes d'information, la gestion des plaintes des citoyens, la gestion de la formation et la pérennité des infrastructures telles que les réseaux linéaires et les bâtiments et structures.

18.20 Dans la partie de son rapport portant sur le suivi des recommandations, le vérificateur général fait état de son appréciation du suivi apporté par l'organisation à des recommandations formulées dans son rapport annuel 2008.

RESSOURCES HUMAINES

18.21 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.



18.22 Les ressources permanentes ayant œuvré et œuvrant au vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- Daniel Rancourt, CA, directeur des projets de vérification;
- Louise E. Ouellet, CGA, conseillère en vérification;
- Mylène Dumas, CA, conseillère en vérification;
- Suzanne Miville, agente de secrétariat.

18.23 À ces ressources s'ajoutent les firmes et les personnes suivantes qui ont conseillé et assisté le vérificateur général dans ses différents travaux :

- Alain Dunberry, consultant;
- Arthur Roberge, consultant;
- Aubé, Anctil, Pichette et Associés, comptables agréés, S.E.N.C.;
- Céline Gaulin, CA, consultante;
- Ernst & Young, S.R.L. / S.E.N.C.R.L.;
- Expertise GFB inc.;
- France Duchesneau, CGA, consultante;
- Gilles Gravel, CISA, CISM, consultant;
- Jean-Noël Thériault, CA, consultant;
- Lambert Legaré, FCA, consultant;
- Madeleine Bourgeois, CA, consultante;
- 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.;
- Samson, Bélair / Deloitte & Touche, S.E.N.C.R.L.;
- Thériault Atouts;
- Yvon Duplessis, avocat, LL.L., LL.M.



FORMATION DU PERSONNEL

18.24 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 200 heures de formation.

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

Aux membres du conseil,

Nous avons effectué l'audit de l'état des dépenses (les informations financières) du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2010. 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).

Responsabilité de la direction pour les informations financières

La direction du Bureau du vérificateur général de la Ville de Québec est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces informations financières conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère nécessaire pour permettre la préparation des informations financières exemptes d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les informations financières, sur la base de notre audit. Nous avons effectué notre audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que nous nous conformions aux règles de déontologie et que nous planifions et réalisons l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les informations financières ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les informations financières. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les informations financières comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des informations financières afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, le cas échéant, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des informations financières.

Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion d'audit.

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

Opinion

À notre avis, les informations financières donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle des dépenses engagées par le vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2010, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

*Mallette*¹

Mallette
SENCRL
Comptables agréés

Québec, Canada
Le 18 mai 2011

¹ CA auditeur permis n° 7474

MALLETTE



**ÉTAT DES DÉPENSES
DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2010**

	Budget 2010 (non audité)	2010 Réalisation	2009 Réalisation
	\$	\$	\$
<i>Ressources humaines</i>			
Internes	541 514	518 651	431 782
Externes	936 909	881 463	810 004
	<i>1 478 423</i>	<i>1 400 114</i>	<i>1 241 786</i>
<i>Ressources matérielles</i>			
Dépenses d'opération	33 150	28 169	21 161
<i>Crédits accordés dans le budget de la Ville</i>	1 511 573	1 428 283	1 262 947

Notes complémentaires

Principales méthodes comptables

L'état des dépenses est établi conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

La comptabilisation des transactions s'effectue selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Les dépenses comprennent uniquement les dépenses directement engagées par le vérificateur général de la Ville de Québec.

ANNEXE I



Information sur la performance

IMPORTANTANCE 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 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 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 repose 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 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-t-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 performance³³

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

33. 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.

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.



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 \$.

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 volantes 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 maire, pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception, 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.

Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au maire ou au président du conseil d'administration d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 un rapport faisant état des constatations ou recommandations qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil ou du conseil d'administration, selon le cas, avant la transmission de son rapport annuel. Le maire ou le président du conseil d'administration doit déposer le rapport à son conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.

Lorsque le vérificateur général transmet un rapport au président du conseil d'administration d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, il doit également en transmettre une copie au maire de la municipalité pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.

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.

Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier, 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* (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.

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.

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.

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.

Sauf une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du *Code de procédure civile* (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.

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. [Extrait] 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.

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, des Régions et de l'Occupation du territoire 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, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.



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* (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, des Régions et de l'Occupation du territoire par règlement publié à la *Gazette officielle du Québec*.

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 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.

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.

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,
amendée par la CV-2011-0069)*



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 dont deux provenant du conseil de la Ville et trois membres externes et indépendants.
- 3° Tous les membres du comité sont désignés par résolution du conseil de la Ville. Les trois membres externes et indépendants et un membre du conseil choisi parmi les membres de son parti, sont désignés sur la recommandation du maire. Le second membre du conseil est désigné sur la recommandation du maire 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.