



RAPPORT ANNUEL

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE

LA VILLE DE QUÉBEC

2011 Tome 1

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 30 août 2012

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 2011, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal.

Ce rapport inclut également le rapport de l'auditeur indépendant 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, CPA auditeur, CA



	PAGE
INTRODUCTION	7
SOMMAIRE DU CONTENU DU RAPPORT	9
I. MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	19
II. VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES	27
1. Service du développement économique	29
2. Processus d'ouverture de rues	51
3. Gestion des changements climatiques	71
4. Office du tourisme de Québec	113
5. Gestion des grands projets d'infrastructures	161
6. Gestion de la dette et de la trésorerie	201
III. VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ	227
7. Taux global de taxation réel et ventilation des dépenses mixtes	229
8. Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite	235
9. Aide financière accordée par la Ville à des particuliers ou à des organismes	241
10. Mesures d'imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières	305
11. Processus d'adjudication des contrats à ExpoCité	325
IV. VÉRIFICATION FINANCIÈRE	343
12. États financiers de la Ville, de ses organismes et des autres entités	345
13. Subventions annuelles de 100 000 \$ et plus versées à des personnes morales	353
V. RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	359
14. Rapport d'activité du vérificateur général	361



	PAGE
ANNEXE I Dispositions de la <i>Loi sur les cités et villes</i> (L.R.Q., chapitre C-19) sur le vérificateur général et sur le vérificateur externe	381
ANNEXE II Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification	391



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 effectue la vérification des comptes et affaires de la Ville et des organismes faisant partie de son périmètre comptable, ainsi que de toute personne morale dont la Ville ou un mandataire de celle-ci 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, 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 — 2011



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 quelques constatations d'ensemble qui rejoignent en grande partie certaines des recommandations qu'a traitées le *Comité d'amélioration de la performance*, par ses différents chantiers sur l'amélioration de la productivité des opérations de la Ville.

Par la suite, je fais état des travaux que j'ai réalisés pour mettre en service la ligne de signalement sur la fraude et l'inconduite dont la gestion m'a été confiée par la Ville.

Enfin, je note mon désaccord sur le projet de lignes directrices proposé par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire pour la comptabilisation des subventions à recevoir du gouvernement du Québec. Son application augmenterait de 301 millions de dollars la dette nette de la Ville de Québec inscrite à ses états financiers, même si ces 301 millions lui seront remboursés dans le futur.

CHAPITRE 1 : SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Malgré la mise en place de plusieurs initiatives intéressantes visant le rehaussement de la productivité du service et l'amélioration continue de son offre à sa clientèle et à ses partenaires, celui-ci n'a pas réalisé toutes les actions prévues dans son plan d'affaires 2009-2011.

Le Service du développement économique (SDE) ne s'est pas doté de certains outils clés de mobilisation de son personnel à l'égard du contenu de son plan d'affaires. D'une part, il n'a pas élaboré une stratégie de communication complète visant à présenter aux employés les objectifs et les projets du plan d'affaires et à préciser comment ceux-ci pouvaient contribuer à l'atteinte des cibles identifiées. D'autre part, bien que le SDE ait mis en œuvre un processus d'évaluation annuelle de son personnel professionnel (ce qui constitue une bonne pratique), il n'a pas étendu cette approche à l'ensemble de ses employés.

De plus, bien que le SDE ait identifié ses processus d'affaires, le système d'indicateurs de performance qu'il a mis en place ne comporte pas de mesure de la productivité de ses activités et aucune cible n'a été établie à cet égard.



Enfin, nous avons observé que le SDE n'a pas réalisé deux projets clés de son plan d'action liés à ses objectifs d'amélioration continue de ses services. D'une part, il ne s'est pas doté d'une politique d'accueil des clients. D'autre part, seule une partie de sa clientèle fait l'objet de sondages de satisfaction sur une base régulière.

CHAPITRE 2 : PROCESSUS D'OUVERTURE DE RUES

La revue des activités du secteur ne nous permet pas d'obtenir le niveau de confort nécessaire pour conclure sur l'application efficace de tous les contrôles visant à s'assurer du respect de l'application du *Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux*.

Des lacunes au niveau de la coordination des activités réalisées par les diverses parties furent aussi relevées. D'abord, il n'existe pas de description des étapes du processus ni des rôles et des responsabilités des intervenants concernés. De plus, les services impliqués ne disposent pas d'une plate-forme intégrée qui leur permettrait d'échanger efficacement l'information sur les projets en cours.

Enfin, bien que le SDE ait désigné des chargés de projets qui agissent comme point de contact auprès des partenaires de la Ville, mesure appréciée par ces derniers, la Ville doit rendre les démarches plus simples et plus transparentes pour les promoteurs, notamment en améliorant ses outils de communication et en divulguant des standards en matière de délais de traitement des dossiers.

CHAPITRE 3 : GESTION DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Depuis son engagement en 2004 de réduire ses émissions de gaz à effet de serre, la Ville de Québec a fait, dans le cadre du *Plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre (PRGES)*, des réalisations pour réduire ses émissions, mais n'a pas atteint l'objectif de réduction qu'elle s'était fixé.

En 2010, les émissions globales de gaz à effet de serre de la Ville étaient de 246 038 tonnes équivalent CO₂ (t éq.CO₂) soit 12 675 t éq. CO₂ de moins que les émissions de 2002. La cible de réduction de 60 629 t éq. CO₂ a donc seulement été atteinte à 21 %.

Les projets prévus au PRGES n'étaient pas suffisants pour permettre l'atteinte des objectifs de réduction. De plus, ces projets n'ont pas tous eu les résultats escomptés, ce qui a également contribué à ce que les objectifs ne soient pas atteints. Par ailleurs, la vérification a permis de constater que la Ville ne dispose pas du bilan d'ensemble de la mise en œuvre des projets prévus au PRGES, notamment en ce qui concerne le coût global et l'ensemble des économies découlant de ces projets.



CHAPITRE 4 : OFFICE DU TOURISME DE QUÉBEC

En 2010, la gouvernance de l'Office du tourisme de Québec (Office) a fait l'objet de changements importants qui s'inspirent des règles de gouvernance reconnues en ce domaine.

Le système comptable de la Ville n'est pas adapté aux besoins de gestion et de reddition de comptes de l'Office. Pour obtenir les informations requises, l'Office tient en parallèle une double comptabilité. Ceci engendre de l'inefficience. Par ailleurs, il est difficile pour les gestionnaires de disposer d'informations financières complètes et en temps opportun.

L'état des résultats et le sommaire des réserves présentés au rapport annuel de l'Office ne respectent pas les principes comptables généralement reconnus du Canada, et par le fait même, comportent des inexactitudes significatives. En raison de l'importance monétaire des montants impliqués, de la présentation de l'état des résultats et du sommaire des réserves aux membres de l'Office, et des exigences de partenaires financiers en termes d'informations financières, un rapport d'un auditeur indépendant devrait attester du fait qu'ils présentent une image fidèle de la situation financière de l'Office.

En 2010, le comité exécutif de la Ville a délégué au directeur de l'Office le pouvoir d'approuver les dépenses qui sont payées par les sommes provenant des intervenants touristiques autres que la Ville, à la condition de suivre de façon péremptoire les recommandations du conseil de l'Office. Nous avons constaté que la majorité des dépenses, faisant partie de notre échantillon et devant être approuvée par le directeur de l'Office, était plutôt approuvée par d'autres gestionnaires de l'Office.

CHAPITRE 5 : GESTION DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES

Ce mandat visait à évaluer le processus de gestion des grands projets d'infrastructures. Aux fins de la vérification, trois grands projets furent sélectionnés, soit la prise d'eau de l'ancienne Ville de Sainte-Foy, l'aréna Giffard et l'usine de traitement d'eau potable située sur la rue de la Faune. Ces projets ont été gérés de façon adéquate en fonction des critères qui nous ont servi de base de référence.

Par contre, nous avons noté que la Ville ne dispose pas de politiques de gestion de projets communes et applicables à l'ensemble de ses activités de gestion de projets. Il n'y a pas non plus de processus ou de rapports uniformes permettant d'effectuer le suivi et de mesurer la performance durant le cycle de vie complet des projets, ces informations sont essentielles à la Ville afin d'appuyer la prise de décision. Cette absence d'uniformité ne favorise pas la maximisation des ressources, des connaissances, l'identification des pratiques exemplaires et la mobilité du personnel.



CHAPITRE 6 : GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE

L'émission et le refinancement des dettes, ainsi que l'utilisation de placements temporaires ont été effectués conformément aux lois et règlements en vigueur. La gestion des encaissements et des décaissements est effectuée de façon adéquate.

Les surplus de liquidités sont adéquatement suivis et évalués. Les placements temporaires sont effectués conformément à une politique interne. Cependant, malgré le fait que la politique mentionne qu'on doit tenir compte du risque et du rendement, celle-ci n'est pas accompagnée d'un modèle structuré permettant de mesurer le rendement et le risque aux fins décisionnelles.

La dette de la Ville continue d'augmenter et dépasse les ratios des autres villes de même envergure au Québec. Cela limite la flexibilité de la Ville à effectuer d'autres emprunts. Cependant, la Ville s'est donné des balises lui permettant de gérer son niveau d'endettement et ces balises sont intégrées à la planification annuelle, ce qui permet de s'assurer qu'elles sont respectées. De plus, dans sa politique de gestion de la dette, la Ville a mis en place des actions lui permettant de limiter le niveau de la dette, mais intègre aussi des mécanismes qui lui permettront de diminuer le niveau de la dette au cours des prochaines années. Elle s'est donc dotée d'outils lui permettant de gérer son niveau d'endettement.

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

Nous avons 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*. Cet 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 2011.

Comme édicté par la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, nous avons effectué de plus l'audit de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le règlement adopté par le conseil d'agglomération. Cet 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 2011.



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

Nous avons vérifié la rémunération et les indemnités versées aux élus, ainsi que leur contribution à leur régime de retraite pour l'année 2011. Au terme de la vérification, ces traitements étaient conformes aux lois et au règlement adopté par la Ville à cet égard.

CHAPITRE 9 : AIDE FINANCIÈRE ACCORDÉE PAR LA VILLE À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES

La vérification a porté sur des secteurs d'activité qui ont totalisé plus de 24 millions de dollars en aide financière en 2010.

Les conditions d'admissibilité propres à chaque mesure d'aide financière analysée ont été respectées. Cependant, ces conditions sont peu exigeantes, notamment au chapitre des règles de gouvernance dont devraient se doter les organismes qui peuvent bénéficier d'un soutien financier important ou lorsque la Ville exerce une influence sensible.

L'attribution de l'aide s'appuie sur des assises objectives. Pour quelques mesures d'aide, ces assises reposent davantage sur des bases historiques, bases qui ont perdu avec le temps la qualité de l'adéquation voulue à l'origine avec les résultats souhaités.

La plupart des mesures d'aide financière vérifiées existent depuis plusieurs années et n'ont pas subi de transformation profonde au fil du temps. Les resserrements et les mises à jour des conditions d'admissibilité et d'attribution d'aide ont peu évolué et mériteraient une mise à niveau, pour mieux répondre aux objectifs poursuivis.

CHAPITRE 10 : MESURES D'IMPOSITION DE DROITS AUX EXPLOITANTS DE CARRIÈRES ET DE SABLIERES

Nos travaux nous ont permis de constater que le processus actuel du Service des finances n'est pas suffisamment adéquat pour assurer la conformité à la réglementation en vigueur, en ce qui a trait aux mesures d'imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières. Nous n'avons donc pas l'assurance que la Ville collecte tous les revenus auxquels elle a droit.

Nous avons constaté que l'analyse des exploitants de terre noire, qui pourraient être assujettis à la réglementation, n'a pas été effectuée. De plus, le Service des finances n'a pas contrôlé adéquatement la véracité des informations déclarées, principalement au niveau des quantités de substances déclarées.

Par ailleurs, des sommes du *Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques* ont été affectées à des travaux non admissibles.



CHAPITRE 11 : PROCESSUS D'ADJUDICATION DES CONTRATS À EXPOCITÉ

De façon générale, le processus d'adjudication des contrats à ExpoCité favorise l'acquisition de biens et de services de qualité aux conditions les plus avantageuses, tout en contribuant au traitement équitable des fournisseurs.

Toutefois, des améliorations devront être apportées plus particulièrement sur la définition des besoins et leur regroupement dans le but de réduire le nombre d'appels d'offres et le nombre de bons de commande émis, et sur l'évaluation systématique de la qualité des biens livrés et des services rendus. De plus, le processus en vigueur devra être amélioré, notamment en ce qui concerne la tenue et le classement du dossier des fournisseurs de même que le suivi des factures et des bons de commande.

Enfin, ExpoCité n'a pas fixé un montant minimal de dépenses pour l'émission d'un bon de commande, occasionnant par le fait même une lourdeur administrative à son processus.

CHAPITRE 12 : ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE, DE SES ORGANISMES ET DES AUTRES ENTITÉS

Nous avons procédé à l'audit des états financiers consolidés de la Ville et de ses six 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.

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

CHAPITRE 13 : 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), nous avons pris connaissance des états financiers de 57 personnes morales qui ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ et plus. Huit de ces états financiers n'ont pas fait l'objet d'une vérification, ce qui n'est pas conforme aux exigences de la loi.



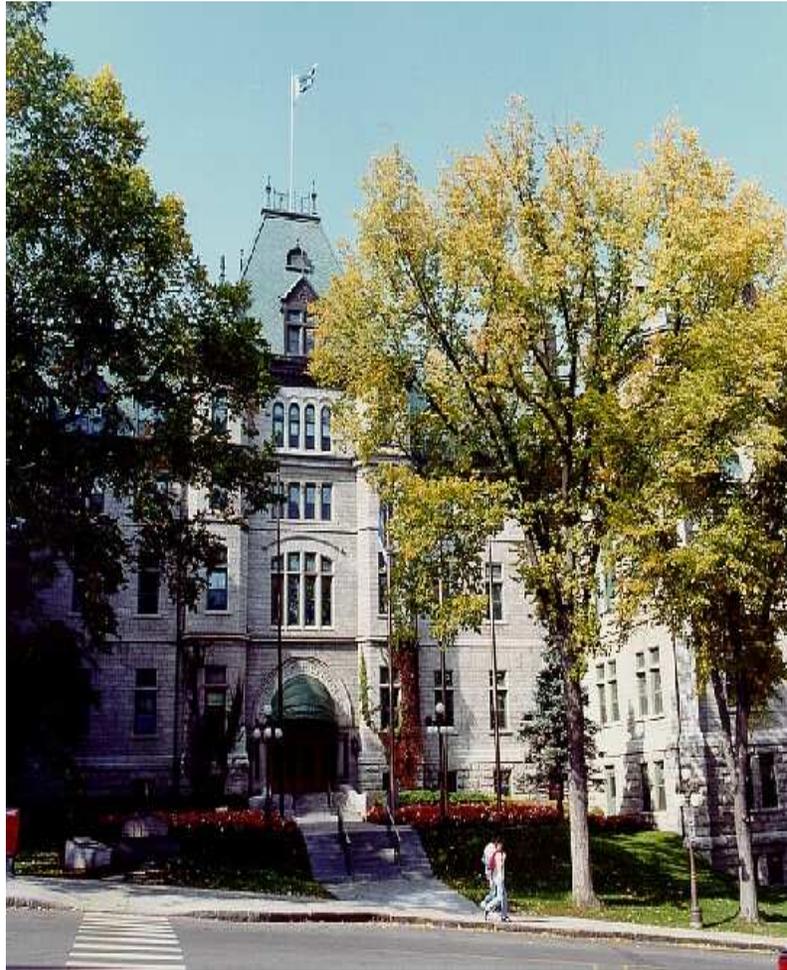
CHAPITRE 14 : RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

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

PARTIE I



MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2011

INTRODUCTION

Lors de mon entrée en fonction au début de l'année 2009, j'ai mis en marche un processus pour élaborer une planification stratégique pour les quatre premières années. En usage depuis 2010, ma planification stratégique comporte les six grandes orientations suivantes :

- réaliser des travaux de vérification répondant aux plus hautes normes de qualité;
- favoriser l'imputabilité et la reddition de comptes rigoureuse de l'Administration municipale;
- déposer des rapports de valeur ajoutée dans le sens d'une plus grande performance, et ce, au moindre coût;
- favoriser la protection de l'environnement et le développement durable;
- favoriser la gestion de l'éthique.

Dans mon rapport d'activité que le lecteur peut trouver au chapitre 14 de mon rapport, je fais état des objectifs ainsi que des réalisations se rapportant à mes orientations.

Des mandats de vérification qui créent une valeur ajoutée pour la Ville

Parmi les orientations que j'ai retenues, celles portant sur le choix des mandats de vérification qui créent une valeur ajoutée pour la Ville en contribuant à l'amélioration de sa performance rejoignent une partie essentielle de ma mission qui est de m'assurer que la Ville gère avec économie, efficience et efficacité les fonds publics qui sont mis à sa disposition. En d'autres mots, je me dois de répondre à des questions, telles que celles-ci : Les ressources ont-elles été acquises au moindre coût? La conversion des ressources en biens et services a-t-elle été efficace? Les procédés mis en œuvre permettent-ils d'évaluer l'atteinte des objectifs?

Je me dois donc, par la teneur d'une partie de mes mandats de vérification, de contribuer à relever ce défi en formulant des recommandations visant à améliorer la gestion des fonds publics.



Comme je le fais chaque année, j'exprime dans cette partie de mon rapport des observations d'ordre général résultant de mes activités. Je traite, en premier lieu, de constatations d'ensemble résultant de mes travaux de vérification. Par la suite, je fais état de la ligne de signalement dont on m'a confié la gestion, et je termine en commentant un projet de lignes directrices par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) sur la comptabilisation des paiements de transfert.

Constatations d'ensemble

Les mandats de vérification d'optimisation des ressources et ceux de conformité que j'ai réalisés au cours des dernières années, et dont les résultats apparaissent dans mes rapports annuels, ont touché plusieurs domaines d'activité municipale. Au cours de la dernière année, le développement économique et touristique, la gestion des changements climatiques, la gestion des grands projets d'infrastructures, la gestion de la dette et de la trésorerie, l'adjudication des contrats à ExpoCité, ont fait l'objet de mandats de vérification.

Mes travaux de vérification m'ont permis de dégager plusieurs constatations d'ensemble qui rejoignent en grande partie certaines des préoccupations qu'a traitées le *Comité d'amélioration de la performance* par ses différents chantiers sur l'amélioration de la productivité des opérations de la Ville.

Parfois des services municipaux travaillent en silo

Il arrive parfois que des services municipaux travaillent en silo et ne favorisent pas le partage des connaissances en harmonisant, entre autres, leurs pratiques de gestion. Il en résulte une multiplication d'efforts inutiles pour se doter d'outils de gestion parfois déjà existants dans d'autres services. De plus, la Ville se prive également des bénéfices qu'elle pourrait retirer d'une plus grande harmonisation de ses processus de gestion. Qu'il suffise de mentionner une plus grande facilité dans la mobilité de son personnel à travers ses différents services et une plus grande assurance dans la qualité du travail effectué.



Des systèmes financiers parallèles avec ceux de la Ville pour obtenir des données essentielles à la gestion

Il est de première importance que les services municipaux puissent bénéficier de données financières et de gestion leur permettant de suivre leurs opérations et de prendre des décisions éclairées. Quelques-uns d'entre eux doivent parfois consacrer temps et énergie pour mettre en place des systèmes financiers parallèles avec ceux de la Ville pour obtenir des données essentielles à leur gestion qu'ils ne pourraient obtenir autrement. De plus, il y a un risque que leurs données soient erronées et ne correspondent pas à celles comptabilisées par les systèmes financiers.

Absence d'imputabilité dans l'accomplissement des responsabilités des différents intervenants

L'imputabilité est un principe de gestion qui oblige notamment les organisations à définir les rôles et les responsabilités de leurs gestionnaires et à leur demander d'en rendre compte. L'atteinte des résultats de certaines opérations municipales est parfois compromise par l'absence d'imputabilité dans l'accomplissement des responsabilités des différents intervenants.

Il faut mesurer la productivité atteinte à l'intérieur de chacun des indicateurs de performance

Il ne suffit pas d'établir des indicateurs de performance pour viser l'efficacité des opérations. Il faut aussi mesurer la productivité atteinte à l'intérieur de chacun de ces indicateurs. Ce faisant, des indicateurs de productivité comprenant, par exemple, la mesure des délais de réponse et les heures nécessaires au traitement d'un dossier contribueraient à une gestion plus globale de la performance, intégrant à la fois les notions d'atteinte des résultats et de productivité.

Ligne de signalement

En novembre 2011, la Ville adoptait une politique et des procédures pour mettre en place une ligne de signalement sur la fraude et l'inconduite. En plus d'un règlement sur l'éthique et la déontologie régissant les membres du conseil municipal et d'un règlement sur l'éthique et les règles de conduite de ses employés, la Ville additionne à ces outils une ligne de signalement offrant une voie de communication à toute personne physique ou morale, témoin ou victime d'un cas présumé de fraude ou d'inconduite commise, sur le point de l'être ou qu'on lui a demandé de commettre.

Tel que le décrit la politique adoptée à cet effet, une fraude ou une inconduite présumée pouvant être signalée comprend notamment toute activité inappropriée contrevenant aux règlements sur l'éthique et la déontologie, une appropriation illicite de fonds publics ou une irrégularité dans leur gestion, un mauvais usage ou un usage illicite de biens, de matériel ou de logiciel appartenant à la Ville, une demande de remboursement de dépenses frauduleuses, une falsification ou une destruction non autorisée de documents ou de données de la Ville.



L'administration de la ligne de signalement fut confiée au vérificateur général, afin d'en garantir l'indépendance et l'impartialité

L'administration de la ligne de signalement fut confiée au vérificateur général de la Ville, afin d'en garantir l'indépendance et l'impartialité. Toutes les informations qui lui sont transmises doivent être traitées confidentiellement et l'anonymat de leurs auteurs préservé.

J'ai consacré beaucoup de temps et d'énergie à la mise en place de la ligne de signalement. Mon implication a porté notamment sur les éléments suivants :

Beaucoup de temps et d'énergie furent consacrés à la mise en place de la ligne de signalement

- consultations par la Ville sur l'élaboration de la politique et des procédures de la ligne de signalement;
- sélection d'un fournisseur pour fournir les services spécialisés pour la prise en charge des appels de la ligne et la gestion de l'information reçue. La sécurité offerte par le fournisseur choisi dans le traitement des signalements a fait l'objet d'une évaluation et des outils de contrôle furent mis en place;
- en collaboration avec le Service des technologies de l'information et des télécommunications (TIT), installation de deux ordinateurs dédiés uniquement à la ligne de signalement et accessibles seulement aux utilisateurs autorisés. De plus, à ma demande, une règle d'exception fut mise en place par le Service des TIT pour ne pas enregistrer les accès par Internet à la ligne de signalement dans les journaux de bord, afin de sauvegarder la confidentialité des utilisateurs de la ligne de signalement;
- un manuel de procédures internes fut élaboré, afin de s'assurer de la qualité du traitement uniforme de chacun des signalements;
- afin de garantir davantage le succès de la ligne de signalement et sa compréhension par le personnel de la Ville, j'ai participé à plusieurs séances d'information tenues auprès des élus, des cadres de la Ville, des syndicats et des employés des divisions des Relations avec les citoyens et du soutien administratif.

Depuis sa mise en opération en février 2012, j'ai reçu quelques signalements que j'ai traités ou qui sont en cours de traitement. Comme le spécifie la politique, je ferai rapport, au plus tard le 30 septembre de chaque année aux membres du conseil municipal, de mes activités portant sur le fonctionnement de la ligne ainsi que les états financiers s'y rattachant pour l'année financière précédente.



En terminant, la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* et les règlements à cet égard prévoient que les valeurs servent de guide dans l'appréciation des règles, et que c'est le manquement à une règle qui peut entraîner une sanction par les autorités compétentes. Il me sera donc impossible de donner suite à tout signalement portant sur le non-respect des valeurs énoncées dans les règlements portant sur l'éthique et la déontologie, en l'absence de règles déontologiques qui leur seraient applicables.

Transferts du gouvernement du Québec

Il arrive fréquemment que le gouvernement du Québec subventionne la réalisation de travaux municipaux, en permettant à la municipalité d'emprunter la totalité des coûts de construction et en pourvoyant au remboursement d'un pourcentage prédéterminé du service de la dette de l'emprunt contracté. La dette nette apparaissant aux livres de la municipalité se trouve alors diminuée de la participation gouvernementale inscrite comme compte à recevoir. Ce traitement comptable indique alors la part du service de la dette que les contribuables auront à supporter.

Le conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés a adopté en mars 2011 un nouveau chapitre sur la comptabilisation des paiements de transfert. Sommairement, ce nouveau chapitre énonce, sous certaines conditions, que l'organisme donateur de la subvention doit inscrire sa participation à son passif alors que l'organisme récipiendaire l'inscrit comme actif. Il est logique que ce traitement comptable soit suivi intégralement par les deux parties.

*Les municipalités
seraient obligées de
ne pas inscrire à leur
actif la subvention à
recevoir du
gouvernement*

Après une analyse des nouvelles normes de ce chapitre, le MAMROT a produit un document de consultation intitulé : *Projet de lignes directrices sur les paiements de transfert*, dans lequel il présente un nouveau mode de comptabilisation de ces paiements. Étant donné qu'il est de l'intention du gouvernement de ne pas inscrire à son passif ses engagements à titre de subventions en se basant sur le fait qu'il appartient à l'Assemblée nationale de voter annuellement les crédits budgétaires, il obligerait les municipalités à ne plus inscrire à leur actif la subvention à recevoir qui servira à rembourser une partie de leur dette.



L'application de ces lignes directrices aurait une incidence importante sur l'état de la situation financière des municipalités. Pour la Ville de Québec, sa dette nette à la charge de ses contribuables inscrite à ses états financiers augmenterait de 301 millions de dollars pour l'année 2011. Cette situation ne refléterait pas la réalité, car ces 301 millions de dollars lui seront remboursés dans le futur par le gouvernement du Québec.

Il est de mon devoir de dénoncer ce mode de comptabilisation que l'on veut imposer aux municipalités pour le traitement comptable des paiements de transfert du gouvernement

Il ne m'appartient pas de critiquer le mode de comptabilisation proposé par le gouvernement pour inscrire à ses livres ses paiements de transfert même s'il semble oublier la portée de la loi, concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux, qui édicte que toute subvention accordée à cet égard ne peut être retenue ou annulée lorsque l'emprunt est dûment autorisé. Cependant, il est de mon devoir de dénoncer ce mode de comptabilisation que l'on veut imposer aux municipalités pour le traitement comptable des paiements de transfert du gouvernement.

Invitée à se prononcer sur ce projet de lignes directrices concernant les paiements de transfert dans les états financiers des municipalités, l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec s'est dite en désaccord avec son contenu, car, en plus de ne pas présenter la réalité financière, il induirait en erreur le lecteur des états financiers et risquerait d'amener l'expression d'une opinion avec réserve dans les rapports d'audit des vérificateurs généraux municipaux sur les états financiers des villes.

PARTIE II



VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2011



CHAPITRE

1

Service du développement économique

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2011



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	33
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	38
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	39
Cadre de gestion du Service du développement économique	40
Indicateurs de performance et de productivité	42
Cibles de performance et cibles d'amélioration	44
Amélioration continue de l'offre de service	45
ANNEXE I Objectifs et critères de vérification	49

Sigles

BCN Bureau de la Capitale-Nationale
CFNA Contribution financière nette actualisée
SDE Service du développement économique
SHQ Société d'habitation du Québec

VUE D'ENSEMBLE

1.1 Le Service du développement économique (SDE) a comme mission d'élaborer des politiques et de favoriser, en partenariat avec le milieu, le développement de la ville dans les domaines de l'habitation, du commerce, de l'industrie et des services.

1.2 Il élabore et administre des programmes d'aide et des services-conseils pour soutenir le développement économique et le développement de l'habitation sur le territoire municipal. Son rôle consiste aussi à susciter de nouveaux investissements et de nouveaux projets résidentiels, à encourager la venue de nouvelles entreprises et à faire la promotion de la Ville de Québec comme milieu de vie et d'affaires.

1.3 L'action du SDE se situe dans le cadre des pouvoirs et des compétences confiés à la Ville de Québec par le législateur. Ses initiatives procèdent par des moyens dont dispose la Ville pour favoriser le développement économique et l'habitation sur son territoire, soit : la réglementation, la fiscalité, le pouvoir d'investir et la capacité d'influencer ses partenaires. La Ville dispose également d'une importante banque de terrains, dont une partie peut être utilisée pour favoriser la mise en valeur du territoire municipal à des fins résidentielles ou non résidentielles. Selon l'information obtenue du SDE, la valeur de cette réserve foncière est d'environ 60 millions.

1.4 Les tableaux qui suivent présentent les effectifs du service, son budget de fonctionnement ainsi que le programme de dépenses en immobilisations dont il est responsable.



TABLEAU 1

Pour l'année 2010, le Service du développement économique comptait 48 employés répartis ainsi :

Catégorie d'emploi	Direction	Division		Total	%
		Habitation	Industrie, commerces et services		
Cadres	1	1	1	3	6
Professionnels	2	7	9	18	38
Techniciens et préposés	1	15	2	18	38
Personnel de soutien administratif	1	6	2	9	18
Total	5	29	14	48	100
%	11	60	29	100	-



TABLEAU 2

Budget de fonctionnement 2010 (en milliers de dollars)

	Direction	Division		Total	%
		Habitation	Industrie, commerce et services		
Charges salariales et dépenses courantes	574	1 694	1 111	3 379	23
Financement des organismes	-	-	6 187	6 187	43
Entente Ville – BCN	-	-	5 000	5 000	34
Total	574	1 694	12 298	14 566	100
%	4	12	84	100	-

1.5 Le budget de fonctionnement annuel du SDE se chiffrait à 14,6 M\$ en 2010. Les charges salariales et les dépenses courantes représentaient 23 % de ce montant. Par ailleurs, un montant d'un peu plus de 6 M\$ était consacré au financement des organismes suivants : Centre local de développement (4,5 M\$); PÔLE Québec Chaudière-Appalaches (opérant aujourd'hui sous le nom de Québec International) (0,9 M\$), et divers regroupements d'affaires. Enfin, une dépense de 5 M\$ était prévue pour le soutien d'initiatives de développement économique découlant de l'entente entre la Ville et le Bureau de la Capitale-Nationale (BCN).



TABLEAU 3

Programme de dépenses en immobilisations 2010 (en millions de dollars)

	Ville	Gouvernement du Québec	Total
Programme de dépenses en immobilisations du SDE	27,8	49,6	77,4
Programme de dépenses en immobilisations (autres partenaires)	2,0	2,2	4,2
Total	29,8	51,8	81,6

1.6 Comme illustré au tableau précédent, le SDE est responsable de la gestion d'un important budget relatif à des programmes de subventions pour le soutien à la réalisation de projets d'habitation, notamment dans le domaine du logement social. Le rôle du service consiste à faire l'analyse et le suivi des projets qui lui sont soumis par des citoyens et des partenaires.



1.7 En 2010, le programme de dépenses en immobilisations du SDE totalisait 77,4 M\$, dont 27,8 M\$ était à la charge de la Ville et 49,6 M\$ à la charge du gouvernement du Québec en vertu des ententes intervenues entre la Ville et la Société d'habitation du Québec (SHQ). Les activités d'investissement touchent plusieurs volets dont les plus importants sont : les ouvertures de nouvelles rues (plus de 2,5 M\$), le programme Rénovation Québec (5 M\$ pour la Ville et 5 M\$ pour la SHQ) et le Fonds de développement du logement social (9 M\$ pour la Ville et 36 M\$ pour la SHQ). Par ailleurs, le SDE élabore et administre certains programmes pour le compte d'autres services municipaux. En 2010, ces programmes représentaient un montant de 4,2 M\$.

1.8 En somme, le SDE administre un programme de dépenses en immobilisations de plus de 80 M\$ et assume l'analyse et le suivi des projets qui en découlent, soit environ 2 000 dossiers par année.

1.9 Conformément aux orientations stratégiques de la Ville de Québec qui favorisaient l'amélioration de la performance organisationnelle, le SDE a élaboré le plan d'affaires du SDE 2009-2011. Ce plan prévoyait notamment la mise en place d'un cadre de gestion fondé sur l'orientation client et citoyen, la gestion axée sur les résultats, l'apprentissage et l'amélioration continue ainsi que le partenariat et la concertation avec le personnel dans la recherche de solutions au sein de l'administration municipale.



OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

1.10 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat de vérification d'optimisation des ressources portant sur la mise en œuvre de certaines des actions clés du plan d'affaires du SDE. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

1.11 Les objectifs de vérification poursuivis dans le cadre de ce mandat ont été établis en lien avec les enjeux 4 et 5 du plan d'affaires du SDE, soit : le développement d'une organisation performante et l'amélioration continue des services. Notre vérification visait à constater l'état d'avancement de la mise en œuvre de quelques-unes des actions clés du plan d'affaires du SDE et à évaluer les résultats qui en ont découlé.

1.12 Le plan d'affaires du SDE comporte plus d'une soixantaine d'actions, dont 26 sont en lien avec les enjeux 4 et 5. Aux fins de notre vérification, nous avons ciblé les six actions suivantes :

- poursuivre la mise en place d'un cadre de gestion orienté vers les résultats et la responsabilisation du personnel;
- identifier pour chaque processus essentiel du SDE, des cibles de performance et d'amélioration;
- identifier des indicateurs de performance et de productivité;
- assurer le suivi des indicateurs retenus;
- réaliser les actions identifiées dans le cadre de la *Déclaration de services* aux citoyens;
- mettre en place des mécanismes de rétroaction permanents entre le service, sa clientèle, ses fournisseurs et ses partenaires.



1.13 La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont également exposés à l'annexe I.

1.14 Nos travaux ont été réalisés entre janvier et septembre 2011, et notre rapport présente la situation prévalant pendant cette période.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

1.15 Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons constaté que, malgré la mise en place de plusieurs initiatives intéressantes visant le rehaussement de la productivité du service et l'amélioration continue de son offre à sa clientèle et à ses partenaires, celui-ci n'a pas réalisé toutes les actions prévues dans son plan d'affaires 2009-2011.

1.16 Nous avons également observé que le service ne s'est pas doté de certains outils clés de mobilisation de son personnel à l'égard du contenu de son plan d'affaires. D'abord, il n'a pas élaboré une stratégie de communication complète visant à présenter aux employés les objectifs et les projets du plan d'affaires et à préciser comment ceux-ci pouvaient contribuer à l'atteinte des cibles identifiées. Une telle stratégie aurait aussi prévu des activités régulières de suivi visant à maintenir les effets de mobilisation escomptés, notamment en communiquant les actions réalisées et les résultats atteints et en sollicitant la contribution de tous à la poursuite des efforts entrepris. D'autre part, bien que le SDE ait mis en œuvre un processus d'évaluation annuelle de son personnel professionnel (ce qui constitue une bonne pratique), il n'a pas étendu cette approche à l'ensemble de ses employés.

1.17 De plus, bien que le SDE ait identifié ses principaux processus d'affaires, le système d'indicateurs de performance qu'il a mis en place ne comporte pas de mesure de la productivité de ses activités et aucune cible n'a été établie à cet égard.

1.18 Enfin, nous avons observé que le SDE n'a pas réalisé deux projets clés de son plan d'action liés à ses objectifs d'amélioration continue de ses services. D'une part, il ne s'est pas doté d'une politique d'accueil des clients. D'autre part, seule une partie de sa clientèle fait l'objet de sondages de satisfaction sur une base régulière.



Cadre de gestion du Service du développement économique

1.19 L'amélioration de la performance organisationnelle constitue un enjeu important pour le SDE. Les objectifs que le service s'est fixés à cet égard sont cohérents avec les orientations de la Ville qui a entrepris une démarche d'amélioration de la performance dès 2003.

Le SDE a initié plusieurs actions dont l'objectif est de mesurer la productivité et l'efficacité de ses opérations

1.20 Le SDE a initié plusieurs actions dont l'objectif est de mesurer la productivité et l'efficacité de ses opérations et de mettre en place des systèmes de gestion informatisés efficaces et intégrés : les processus opérationnels du service ont été revus, des résultats attendus ont été signifiés à tous les cadres, des outils informatisés sont utilisés pour le suivi des programmes et des mécanismes ont été mis en place pour harmoniser les méthodes de travail.

Des rencontres avec des employés du secteur ont révélé que la majorité d'entre eux ignorait le contenu du plan d'affaires

1.21 Le plan d'affaires 2009-2011 du SDE, déposé au comité de gestion de la Ville, constituait un pilier important de son cadre de gestion puisqu'il a contribué à préciser ses orientations ainsi que ses actions prioritaires. Nous avons constaté que les employés du SDE n'ont pas eu l'opportunité de collaborer à l'élaboration de ce plan. De plus, des rencontres avec plus d'une douzaine d'employés du secteur ont révélé que la majorité d'entre eux ignorait le contenu du plan d'affaires, autant en ce qui a trait aux orientations et aux actions qui y sont présentées qu'en ce qui concerne les résultats attendus. Selon nous, une meilleure communication du plan aurait contribué à mobiliser davantage les ressources du service.

1.22 Des rencontres ont lieu sur une base périodique avec l'ensemble des employés du SDE pour leur présenter les résultats du service, le bilan des activités ainsi que de l'information sur la mobilisation et la formation du personnel. Des rencontres d'équipe (par division ou par équipe de travail) ont aussi lieu de façon périodique afin de planifier les opérations ou de faire le suivi des projets en cours. Enfin, certaines bonnes actions des employés ont été soulevées dans le journal interne de la Ville (TamTam). Toutes ces initiatives sont cohérentes avec les objectifs fixés par la direction.



*Les attentes
signifiées aux
cadres et aux
professionnels,
une bonne
pratique*

1.23 Les attentes du service ont été signifiées à ses cadres et à ses professionnels dans le cadre du processus annuel d'évaluation des employés, ce qui constitue une bonne pratique. En ce qui concerne les professionnels, il faut noter qu'il s'agit d'une initiative du SDE puisque le programme de gestion de la performance de la Ville ne s'applique généralement qu'au personnel-cadre de la Ville.

1.24 Comme nous le précisons plus loin dans cette section, les objectifs de rendement des gestionnaires et des professionnels sont principalement liés à des actions prévues ou à des résultats à atteindre. Bien que ces dimensions soient pertinentes, elles ne sont pas complètes puisqu'elles ne concernent pas la productivité qui est un des résultats attendus présentés dans le plan d'affaires du SDE. Nous avons aussi constaté qu'aucune attente n'est formellement signifiée aux employés non professionnels qui représentent près de 60 % de l'effectif total du SDE. Dans le contexte où, en vertu des pratiques de la Ville, les employés de cette catégorie ne sont plus évalués annuellement lorsqu'ils atteignent le maximum de leur échelle salariale, le SDE perd une opportunité de mobiliser ses employés, tel que le prévoit son plan d'affaires.

*L'amélioration de la
performance requiert
une mobilisation de
l'ensemble des
employés et un suivi
régulier*

1.25 En somme, bien que le service ait mis de l'avant certaines mesures visant à favoriser la gestion par résultat et la responsabilisation du personnel, leur portée ne nous semble pas suffisante pour l'atteinte des objectifs que s'est donnés le SDE. En effet, en vertu des meilleures pratiques, l'amélioration de la performance requiert une mobilisation de l'ensemble des employés et un suivi régulier.



Recommandations

1.26 Nous avons recommandé au Service du développement économique :

- d'évaluer, en collaboration avec le Service des ressources humaines, la possibilité d'appliquer son approche d'évaluation du rendement à toutes les catégories de personnel;
- de bonifier son cadre d'évaluation afin d'y intégrer des objectifs liés à l'amélioration de la productivité;
- de revoir le contenu de ses activités de communication et de rétroaction avec les employés afin de renforcer son message en ce qui a trait aux actions clés de son plan d'affaires et au rôle que peuvent jouer les employés dans l'atteinte des objectifs du service.

Indicateurs de performance et de productivité

1.27 Un deuxième élément clé du plan d'action du SDE est l'identification d'indicateurs de performance et de productivité. Tel que le démontre le tableau qui suit, le SDE a identifié ses principaux processus et a établi des indicateurs de performance pour chacun.



TABLEAU 4

Principaux processus et indicateurs de performance

Processus	Indicateurs de performance
Gestion des projets résidentiels et non résidentiels présentés à la Ville dans le cadre du <i>Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux</i> (par exemple le processus d'ouverture de rues)	<ul style="list-style-type: none"> • nombre de projets; • nombre d'unités de logement créées; • superficie non résidentielle construite (m²); • kilomètres de nouvelles rues; • valeur des investissements résidentiels et non résidentiels (\$); • contribution fiscale nette actualisée (CFNA).
Mise en valeur de la réserve foncière municipale à des fins de développement résidentiel et non résidentiel	<ul style="list-style-type: none"> • nombre d'unités de logement créées; • superficie non résidentielle construite (m²); • superficie de terrain vendu (m²); • produit de la vente (\$); • valeurs des investissements résidentiels et non résidentiels (\$); • contribution fiscale nette actualisée (CFNA).
Gestion des programmes complémentaires (par exemple l'entente Ville – Société d'habitation du Québec)	<ul style="list-style-type: none"> • nombre de projets; • nombre d'unités de logement créées; • nombre d'unités de logement rénovées; • superficie non résidentielle rénovée (m²); • valeurs des investissements résidentiels et non résidentiels (\$).
Gestion des ententes Ville – gouvernement du Québec en matière de développement économique	<ul style="list-style-type: none"> • nombre de projets d'investissement; • valeur des investissements (\$); • nombre d'emplois créés.
Recherche et développement	<ul style="list-style-type: none"> • nombre d'études économiques et financières; • nombre d'analyses d'impact fiscal.
Soutien aux arrondissements	<ul style="list-style-type: none"> • nombre d'initiatives de développement économique local réalisées (SDE et le Centre local de développement); • nombre d'études économiques, financières et fiscales réalisées.



Les indicateurs définis par le SDE sont principalement axés sur les résultats obtenus et ne mesurent pas directement la productivité

1.28 Les indicateurs définis par le SDE sont principalement axés sur les résultats obtenus (par exemple, le nombre d'unités de logements créées) et ne mesurent pas directement la productivité. L'instauration d'indicateurs de productivité, comprenant par exemple la mesure des délais de réponse et les heures nécessaires au traitement d'un dossier, contribuerait à une gestion plus globale de la performance intégrant à la fois les notions d'atteinte des résultats et de productivité.

Recommandation

1.29 Nous avons recommandé au Service du développement économique de définir les indicateurs de performance ainsi que les systèmes de gestion qui lui permettront d'intégrer la mesure de la productivité dans son tableau de bord de la performance organisationnelle.

Cibles de performance et cibles d'amélioration

1.30 Un troisième élément important du plan d'action du SDE est l'identification de cibles de performance et de cibles d'amélioration pour chacun de ses processus clés. Cette mesure visait à favoriser l'amélioration de la productivité et la réduction des délais de traitement.

1.31 Un indicateur de performance n'enrichit le cadre de gestion d'une organisation que dans la mesure où il est comparé à une cible à atteindre. La détermination d'une telle cible oriente la direction de la performance individuelle et celle du groupe et permet de mobiliser chacun des employés à optimiser sa contribution à la performance globale. En outre, les cibles de performance permettent de juger si le résultat obtenu est satisfaisant, facilitent la comparaison entre les unités et assurent une comparaison temporelle.

Les cibles de performance et d'amélioration n'ont pas été établies

1.32 Bien que le SDE ait défini ses processus clés, il n'a pas établi de cibles de performance et d'amélioration de sorte qu'il ne dispose pas des outils lui permettant de mesurer adéquatement la performance pour chacun de ceux-ci.

Recommandation

1.33 Nous avons recommandé au Service du développement économique d'établir clairement les cibles qu'il souhaite atteindre, une fois qu'il aura complété sa liste d'indicateurs de performance.



Amélioration continue de l'offre de service

1.34 Le SDE s'est donné pour objectif de déployer une démarche d'amélioration continue de la qualité des services et d'instaurer des mécanismes permanents et continus de rétroaction avec sa clientèle, ses fournisseurs et ses partenaires.

Plusieurs actions prioritaires furent incluses au plan d'action

1.35 De cet enjeu a découlé une série d'actions prioritaires qui est incluse au plan d'action du service, notamment : la mise en place d'une politique d'accueil des clients, le suivi des dossiers (délais de traitement), la mesure de la satisfaction des clients en continu et le sondage auprès des fournisseurs et des partenaires.

1.36 Des ateliers de déploiement de la *Déclaration de services* aux citoyens ont été organisés par la direction du SDE afin de sensibiliser et d'obtenir l'adhésion du personnel au projet d'amélioration de la qualité des services. Ces rencontres ont permis de définir des actions dont certaines ont été mises en œuvre pour soutenir cette démarche. Les pistes d'amélioration identifiées visaient notamment à favoriser un meilleur accès à l'information sur les services offerts et un meilleur suivi des dossiers. Parmi les actions réalisées, mentionnons :

- la conception d'une pochette d'information à l'intention des promoteurs. Celle-ci rassemble de la documentation qui présente certaines des exigences de la Ville à l'égard des partenaires désireux de procéder à l'ouverture de nouvelles rues;
- la mise en place d'un processus afin de sonder la satisfaction de la clientèle bénéficiaire de programmes de subventions administrés par le SDE. Deux études ont déjà été réalisées depuis son instauration et les résultats sont favorables à l'égard du service.



Certaines actions n'ont pas été réalisées alors que d'autres n'ont pas donné les résultats escomptés

1.37 Cependant, certaines des actions identifiées par le SDE n'ont pas été réalisées alors que d'autres n'ont pas donné les résultats escomptés. Par exemple :

- le projet de politique d'accueil a été abandonné. Selon la direction du SDE, c'est la difficulté à définir des concepts généraux applicables à l'ensemble de la clientèle qui a empêché le service d'aller de l'avant dans ce projet;
- l'information contenue dans la pochette à l'intention des promoteurs n'est pas présentée de façon structurée et conviviale. Elle ne présente pas l'ensemble des étapes et des exigences de la Ville à l'égard du processus d'ouverture de rues, ce qui ne permet pas de faire le lien aisément entre les étapes à réaliser et la documentation de support disponible;
- les sondages de satisfaction ne couvrent qu'une partie de la clientèle desservie par le SDE, soit celle des bénéficiaires des programmes de subventions relatifs à la propriété;
- les délais de traitement des dossiers ne font pas partie des indicateurs suivis par le SDE.

1.38 En conséquence, il nous apparaît que le SDE devrait mettre plus d'emphasis sur cet aspect clé de son plan d'action. En effet, les bonnes pratiques démontrent que les organisations ayant réussi leur programme d'amélioration continue, notamment celles qui ont adopté la méthode *Lean*¹, ont su définir ce qu'était la valeur ajoutée pour leurs clients et ont redéfini leurs processus afin d'augmenter celle-ci. Ce faisant, elles améliorent leur performance organisationnelle à l'aide d'une approche qui mobilise les employés.

Recommandation

1.39 Nous avons recommandé au Service du développement économique de procéder à la relance de certaines actions clés de son plan initial en matière de gestion des relations avec sa clientèle et avec ses partenaires y incluant la mesure des délais de traitement des dossiers, la mise en place d'une politique d'accueil et l'amélioration des outils de communication avec les promoteurs.

1. Le terme *Lean* a été popularisé pour décrire les activités de Toyota à la fin des années 1980. La méthode Toyota visait à créer plus de valeur pour les clients avec moins de ressources.



Commentaires de la direction du Service du développement économique, en date du 4 juillet 2012

« Résultats de la vérification

Nous sommes en accord que notre Service n'a pas complété toutes les activités prévues à son plan d'affaires. Certaines ont dû être modifiées ou reportées en raison d'impératifs opérationnels ou d'une révision des priorités d'intervention de nos services fournisseurs.

Cadre de gestion - Communications

Nous prenons bonne note qu'il y a lieu de mieux faire connaître notre plan d'affaires à l'ensemble de nos employés. Des correctifs seront apportés à ce chapitre.

Cadre de gestion - Évaluation du personnel

Considérant que le Service va déjà au-delà des exigences de la Ville en évaluation du personnel, nous sommes prêts à collaborer avec le Service des ressources humaines si ce dernier désire modifier son approche en la matière.

Indicateurs de performance et de productivité

Nous sommes en accord avec le vérificateur général sur le fait que nous devrions être dotés d'indicateurs de productivité tels les délais de réponse et les heures nécessaires au traitement d'un dossier. Or, les systèmes de gestion informatisés dont nous disposons à l'heure actuelle ne permettent pas de mesurer rapidement et efficacement ce type d'information. Un plan de développement des technologies de l'information sur trois ans (2012-2015) a été élaboré afin de répondre à nos besoins. Seule la première phase de ce plan (an 1) a été approuvée à ce jour, et les priorités du Service des technologies de l'information et des télécommunications sont actuellement remises en question.



Amélioration continue de l'offre de service

Notre projet de politique d'accueil a été abandonné au profit des activités prévues par la Ville dans le cadre de la déclaration de services aux citoyens.

Les instruments de sondage développés par la Ville visent davantage des opérations de services aux citoyens et non aux promoteurs. Dans un premier temps, nous avons adapté ces instruments à notre clientèle-programme. Nous entendons étendre cette approche à notre clientèle-promoteur au cours des prochaines années. Le SDÉ est en attente d'une proposition méthodologique de la Section du soutien à la gestion du service à la clientèle à cet égard.

Enfin, nous prenons bonne note des observations du vérificateur général relatives à la documentation technique transmise aux promoteurs dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux projets de lotissements résidentiels. Nous évaluerons la possibilité d'améliorer les liens entre les exigences contractuelles de la Ville et les exigences techniques qui émanent des différents services qui participent à ce processus. »



ANNEXE I

Objectifs et critères de vérification

Objectif de vérification

S'assurer que le Service du développement économique a mis en place les mesures et les mécanismes favorisant le développement d'une organisation performante.

Critères de vérification :

- Le service a mis en place les éléments suivants de son plan d'action :
 - mise en place d'un cadre de gestion orienté vers les résultats et la responsabilisation du personnel;
 - identification des cibles de performance et d'amélioration pour chaque processus essentiel;
 - identification des indicateurs de performance et de productivité;
 - suivi des indicateurs.
- Le service a évalué les résultats de ses actions (harmonisation des méthodes, transfert d'expertise, productivité), a fait une reddition de comptes à la direction et a pris des mesures de réalignement lorsque nécessaire.

Objectif de vérification

S'assurer que le Service du développement économique a mis en place les mesures et les mécanismes favorisant l'amélioration continue de son offre de service.

Critères de vérification :

- Le service a réalisé les éléments suivants de son plan d'action :
 - implantation des actions identifiées dans le cadre de la *Déclaration de services* aux citoyens, notamment en ce qui a trait à la politique d'accueil des clients et du suivi des délais dans le traitement des dossiers;
 - mise en place des mécanismes de rétroaction permanents entre le service, la clientèle, les fournisseurs et les partenaires.
- Le service a évalué les résultats de ses actions, a fait une reddition de comptes à la direction et a pris les mesures de réalignement lorsque nécessaire.



CHAPITRE

2

Processus d'ouverture de rues



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	55
Description du processus d'ouverture de rues	56
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	59
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	59
Identification des principaux risques et contrôles	60
Constats relatifs à l'application des contrôles	63
Constats relatifs à l'approche de collaboration avec les partenaires externes	66
ANNEXE I Objectifs et critères de vérification	70

Sigles

SDE Service du développement économique
SI Service de l'ingénierie

VUE D'ENSEMBLE

2.1 Un promoteur qui désire développer une nouvelle rue doit aménager les infrastructures et les équipements municipaux en vertu des normes de la Ville de Québec. Une fois les travaux complétés à la satisfaction de la Ville, le promoteur lui cède la rue gratuitement.

2.2 La gestion des projets d'ouverture de rues, qui est assujettie aux conditions décrites au *Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux*, est un processus important. En effet, compte tenu du développement rapide de la Ville et de ses nombreux projets, les retombées économiques de cette activité sont majeures. Comme le démontre le tableau qui suit, la Ville a traité plus de 400 dossiers entre 2002 et 2010. La valeur des investissements réalisés dans les nouveaux lotissements résidentiels est de plus de 3 milliards de dollars pour cette même période.

TABLEAU 1

Dossiers traités entre 2002 et 2010 – Valeur des investissements réalisés

Année	Nombre de dossiers traités par année	Nombre d'unités autorisées	Investissement total estimé (en millions de dollars)
2002	54	1 078	154
2003	58	1 604	215
2004	77	2 562	311
2005	50	2 377	354
2006	51	2 424	328
2007	39	2 009	225
2008	36	2 555	504
2009	40	4 099	672
2010	28	1 647	357
Total	433	20 355	3 120



2.3 Le processus fait intervenir de nombreux partenaires externes, dont des promoteurs, ainsi que plusieurs services municipaux qui travaillent conjointement à favoriser le développement de projets tout en assurant le respect des normes de la Ville en matière de transport, d'environnement, de fiscalité, d'infrastructures et d'aménagement du territoire.

2.4 Étant donné que les terrains à développer sont dans des zones plus difficiles (par exemple les terrains montagneux) et qu'il y a de nouvelles normes environnementales applicables (par exemple la protection des bassins versants et des milieux humides), les projets soumis par les promoteurs sont de plus en plus complexes.

Description du processus d'ouverture de rues

2.5 Chaque projet d'ouverture de rues fait l'objet d'un protocole d'entente entre la Ville et le promoteur afin de fixer les conditions à respecter par ce dernier pour la réalisation des travaux et leur cession éventuelle à la municipalité. Ces conditions incluent notamment :

- faire préparer les plans et devis par un ingénieur habilité à cette fin;
- démontrer, avant le début des travaux, la conformité des matériaux;
- permettre en tout temps l'accès aux travaux et leur inspection par les représentants de la Ville;
- exécuter les travaux sous la surveillance de l'ingénieur contracté par le promoteur.

Obligation de mettre en place un cadre de gestion rigoureux

2.6 Le protocole stipule que la responsabilité de s'assurer que les dispositions qui y sont prévues sont appliquées correctement est assumée par le directeur du Service du développement économique (SDE) ou la personne qu'il désigne. Cette obligation est importante et impose au SDE de mettre en place un cadre de gestion et de suivi de projets rigoureux et de coordonner l'implication des différents services de la Ville dans les projets d'ouverture de rues.

2.7 Ce rôle est assumé par des chargés de projets du SDE, appelés « commissaires » qui sont responsables de faire cheminer les dossiers à travers les différentes étapes du processus et qui agissent comme intermédiaires entre les promoteurs et les divers intervenants de la Ville.



*Un comité
d'infrastructures
chargé de faire
l'analyse des projets*

2.8 Par ailleurs, le SDE a mis sur pied un comité d'infrastructures (ci-après « le Comité ») dont la responsabilité est de faire l'analyse des projets. Il est composé de représentants des divers services impliqués, dont le Service de l'aménagement du territoire, Division du transport, le Service de l'ingénierie (SI) et les arrondissements. Chaque service concerné a la responsabilité de s'assurer du respect de la réglementation municipale et des exigences propres à son secteur.

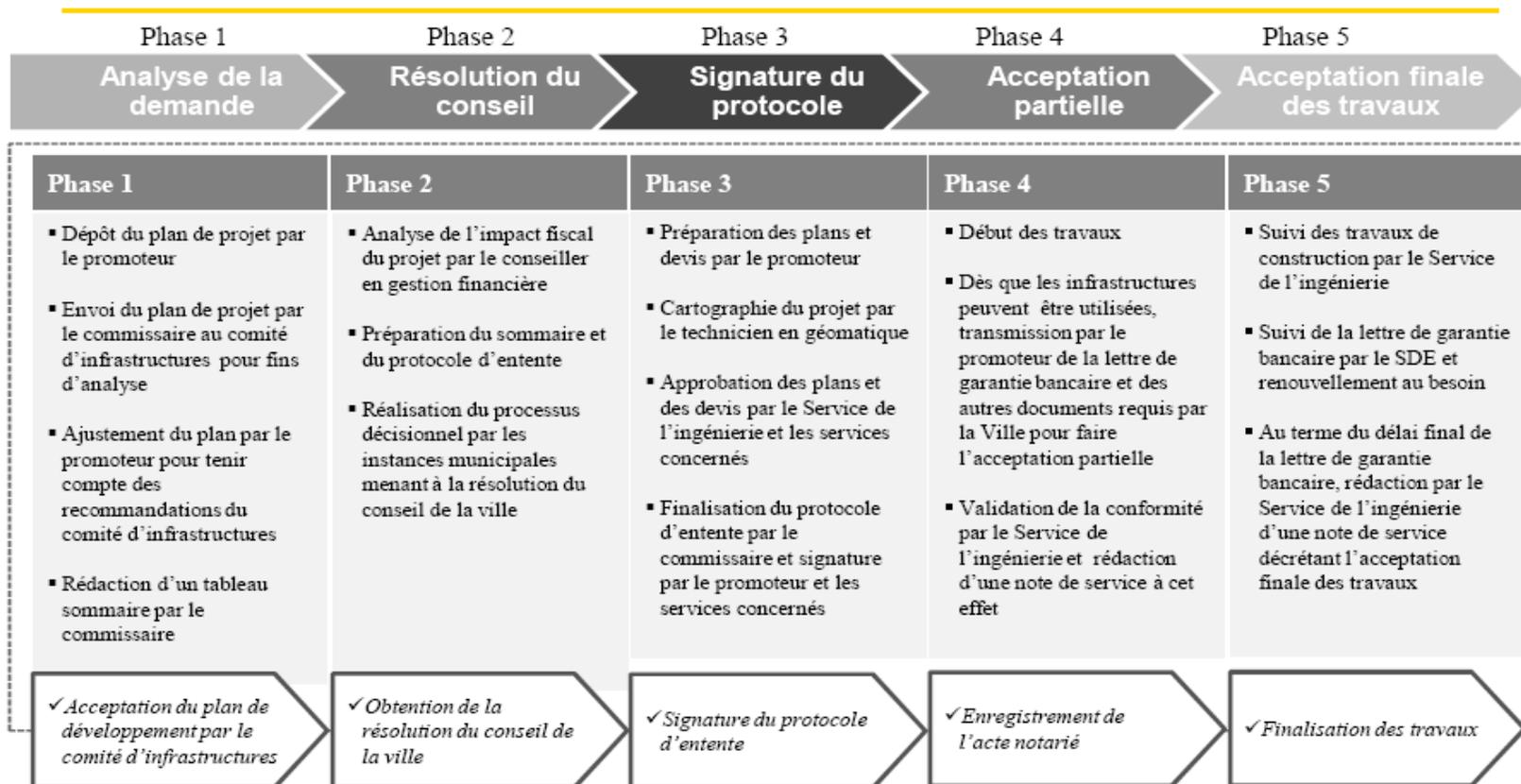
*Les dossiers sont
généralement traités
en moins d'un an*

2.9 Selon les intervenants rencontrés, les dossiers sont généralement traités en moins d'un an, mais peuvent s'étaler sur plus de deux ans dans le cas de dossiers complexes. Plusieurs facteurs peuvent influencer l'échéancier de réalisation des projets, dont certains ne sont pas sous le contrôle de la Ville, comme c'est le cas pour les délais d'obtention des autorisations du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ou les délais de préparation des plans et devis par le promoteur. Certaines étapes sont pour leur part, sujettes à des processus internes dont les délais sont difficilement compressibles tels que les demandes de modification des règlements de zonage qui nécessitent des consultations aux citoyens ainsi que des approbations par le conseil municipal.

2.10 Une description des principales étapes du processus d'ouverture de rues émanant d'informations obtenues du SDE est présentée ci-après.



Processus d'ouverture de rues - projet de développement résidentiel ou commercial





OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.11 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat de vérification d'optimisation des ressources portant sur le processus d'ouverture de rues. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

2.12 Les objectifs de notre vérification étaient les suivants :

- s'assurer que les services impliqués font une gestion adéquate des risques liés aux projets d'ouverture de rues;
- s'assurer que les processus d'ouverture de rues favorisent une approche de collaboration efficace avec les partenaires externes de la Ville.

2.13 La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont également exposés à l'annexe I.

2.14 L'essentiel de nos travaux a été réalisé entre janvier et septembre 2011 et notre rapport présente la situation prévalant pendant cette période.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

2.15 Dans le cadre de nos travaux, nous avons observé que les pratiques de documentation des contrôles effectués en cours de réalisation des projets d'ouverture de rues ne sont pas uniformes d'un projet à l'autre et qu'il n'existe pas de procédure de contrôle de qualité à cet effet.

2.16 Nous avons aussi constaté des lacunes au niveau de la coordination des activités réalisées par les diverses parties prenantes de la Ville. D'abord, il n'existe pas de description des étapes du processus ni des rôles et des responsabilités des intervenants concernés. De plus, les services impliqués ne disposent pas d'une plate-forme intégrée qui leur permettrait d'échanger efficacement l'information sur les projets en cours.



2.17 Par ailleurs, bien que le SDE ait désigné des chargés de projets qui agissent comme point de contact auprès des partenaires de la Ville, mesure appréciée par ces derniers, la Ville doit rendre les démarches plus simples et plus transparentes pour les promoteurs, notamment en améliorant ses outils de communication et en divulguant des standards en matière de délais de traitement des dossiers.

Identification des principaux risques et contrôles

Le contrôle sur le respect des protocoles d'entente et sur la gestion des garanties financières, une activité essentielle

2.18 Les principaux risques inhérents au processus d'ouverture de rues sont liés au respect des conditions du protocole d'entente et à la gestion des garanties financières fournies à la Ville par les promoteurs. Le défaut de faire une gestion efficace de ces risques peut entraîner les impacts suivants :

- dans le cas du non-respect des conditions du protocole d'entente, la Ville hériterait d'infrastructures municipales ne répondant pas à ses normes, ce qui peut entraîner des conséquences à différents niveaux, par exemple :
 - approvisionnement en eau insuffisant et les problèmes de service et de sécurité publique que cela engendrerait,
 - non-respect de normes environnementales,
 - rues difficiles à entretenir et les coûts supplémentaires inhérents,
 - vie utile des infrastructures moins élevée que prévu;
- dans le cas de l'absence de garanties financières, les coûts de correction des défauts et des non-conformités observées pourraient être à la charge de la Ville, entraînant ainsi des pertes financières.

2.19 Un autre risque inhérent à ce processus concerne le traitement non uniforme des dossiers. Si tel était le cas, les partenaires externes pourraient percevoir un manque d'équité dans le traitement qui leur est accordé.



2.20 L'exécution efficace des contrôles permettant d'atténuer la probabilité que ces risques surviennent nécessite une bonne coordination des activités des divers partenaires impliqués. À cet égard, le SI joue un rôle majeur puisqu'il réalise plusieurs contrôles clés en collaboration avec le SDE :

- procéder à l'acceptation partielle des travaux en validant le respect des conditions du protocole. Cette étape est réalisée dès que l'état d'avancement des travaux est tel que les infrastructures cédées peuvent être utilisées pour l'usage auquel elles sont destinées. C'est à partir de ce moment que la Ville devient propriétaire des infrastructures et que sa responsabilité de les entretenir débute. La Ville exige alors les garanties suivantes du promoteur :
 - une garantie bancaire égale à 125 % du coût des travaux restants pour finaliser la rue, par exemple, la mise en place du système permanent d'éclairage,
 - une garantie bancaire de correction des déficiences correspondant à 125 % du coût des travaux correctifs à réaliser,
 - une garantie bancaire de paiement complet des fournisseurs équivalant au coût des travaux réalisés à la date d'acceptation, diminuée du montant des quittances;
- faire l'acceptation complète des travaux. Cette étape survient lorsque le promoteur a construit la majorité des maisons de son projet (généralement 80 %) et que la Ville a eu l'occasion de faire une inspection finale après qu'un cycle de gel et dégel a été complété, ce qui lui permet de valider si les infrastructures ont résisté aux variations du climat. Le SI avise alors le SDE afin que celui-ci obtienne du promoteur les garanties bancaires de paiement complet des entrepreneurs ayant réalisé les travaux;
- vérifier l'état des infrastructures avant l'échéance des cautionnements d'entretien exigés des entrepreneurs ayant réalisé les travaux.



Le SDE joue aussi un rôle clé dans l'exécution des contrôles

2.21 Le SDE joue aussi un rôle clé dans l'exécution de ces contrôles. En effet, c'est à celui-ci qu'incombe la responsabilité d'obtenir les garanties auprès des promoteurs pour les montants et les échéances correspondant aux risques identifiés par le SI relativement aux travaux restants pour finaliser la rue. De surcroît, le SDE gère le renouvellement et l'échéance des lettres de garantie bancaire lorsque nécessaire et la conformité des montants garantis avec les besoins réels (ces mêmes montants et échéances pouvant varier en cours de finalisation de projet).

2.22 Nous avons vérifié l'application de ces contrôles sur la base d'un échantillon de dossiers et nous présentons les résultats aux paragraphes 2.26 à 2.30.

2.23 L'analyse de la demande du promoteur et l'approbation des plans et devis constituent aussi des contrôles clés qui sont réalisés en amont de la phase d'exécution des travaux. C'est à ce moment que les divers services de la Ville font les analyses nécessaires pour s'assurer du respect des normes municipales applicables et de les consigner dans un protocole d'entente.

La qualité des contrôles repose sur l'efficacité de la coordination et du suivi des activités réalisées par chacune des parties prenantes

2.24 Compte tenu du nombre de secteurs impliqués, la qualité de ces contrôles repose sur l'efficacité de la coordination et du suivi des activités réalisées par chacune des parties prenantes. Selon les bonnes pratiques, l'encadrement d'un tel processus devrait être supporté par une description détaillée des activités à réaliser. L'absence de procédure expose les organisations à une variabilité dans l'exécution des tâches, et donc à un risque opérationnel. Une documentation complète permet de s'assurer de la pertinence des activités tout en favorisant la mise en place d'un processus de révision périodique. Ceci permet aussi de s'assurer que les différents intervenants comprennent bien l'étendue de leurs responsabilités, favorise l'uniformité de la gestion des dossiers et réduit le risque d'omettre des contrôles clés. Enfin, des procédures écrites facilitent l'intégration des nouveaux employés et le plan de continuité d'exploitation.

2.25 Nous avons évalué la coordination des activités d'ouverture de rues afin de voir dans quelle mesure elles sont conformes aux bonnes pratiques en cette matière. Nous présentons les résultats de cette analyse aux paragraphes 2.31 à 2.34.



Constats relatifs à l'application des contrôles

Analyse d'un échantillon de dossiers

2.26 La réalisation de chaque étape clé d'un projet se conclut par l'émission ou l'obtention d'un document officiel ou par l'envoi d'une note de service témoignant de la réalisation des contrôles pertinents.

2.27 Nous avons sélectionné un échantillon de cinq projets (en cours et terminés) pour lesquels nous avons analysé le contenu du dossier afin d'identifier les éléments témoignant de l'application des contrôles à certaines étapes clés du processus, soit :

- la copie du protocole d'entente signée avec le sceau du Service des affaires juridiques;
- l'approbation du projet par le conseil de la Ville;
- le respect des conditions nécessaires à la cession partielle;
- le respect des conditions nécessaires à la cession finale;
- la gestion des lettres de garantie bancaire.

Absence de documents témoignant de l'acceptation partielle et finale des travaux

2.28 Nous avons constaté que la documentation supportant la mise en œuvre des contrôles clés est généralement présente au dossier. En effet, nous avons retracé des évidences de l'approbation du conseil de la Ville et des copies authentifiées du protocole d'entente et des plans et devis pour tous les dossiers sélectionnés. Toutefois, pour certains dossiers, nous n'avons pas retracé les documents témoignant de l'acceptation partielle et finale des travaux par le SI de qui relève la responsabilité d'émettre des notes de service à cet égard. Par ailleurs, la documentation des dossiers n'est pas faite de façon uniforme alors que certains d'entre eux présentent une documentation plus étoffée que d'autres. À cet effet, nous avons observé qu'il n'y a pas de procédure de revue de la qualité permettant de s'assurer que la documentation requise est consignée au dossier à chaque étape du processus.



Faiblesses dans l'application des contrôles liés à l'obtention et à la gestion des garanties financières

2.29 Nous avons aussi constaté des faiblesses dans l'application des contrôles liés à l'obtention et à la gestion des garanties financières. Cette gestion est supportée par des outils rudimentaires et des procédés manuels qui engendrent des risques opérationnels. Mis à part un outil de la suite Microsoft Office utilisé pour le suivi des garanties, il est impossible d'obtenir rapidement une vue d'ensemble des garanties obtenues par la Ville, de valider aisément les montants obtenus en garantie et de confirmer l'échéance des garanties.

2.30 La surveillance des chantiers est assurée par le consultant en ingénierie mandaté par le promoteur sur la base des normes et exigences de la Ville en cette matière. Un suivi est aussi exécuté par un intervenant du SI de la Ville qui fait des visites sporadiques des chantiers. La sélection des projets et la fréquence des visites sont déterminées en fonction de l'importance des projets et des risques associés à ceux-ci.

Analyse de l'approche de coordination des activités d'ouverture de rues

Les rôles et les responsabilités des intervenants ne sont pas précisés

2.31 Nous avons constaté que le processus d'ouverture de rues ne fait pas l'objet d'une documentation complète des activités, des procédures et des contrôles. Une description sommaire des grandes étapes du processus a été réalisée, mais celle-ci ne précise pas les rôles et les responsabilités des intervenants et ne fait pas référence aux normes, aux règlements ou à toute autre directive auxquels les services doivent se référer lors de l'analyse des dossiers et de la rédaction de leurs recommandations.

2.32 Nos discussions avec des représentants de quelques services concernés nous ont permis de confirmer que certains d'entre eux n'avaient pas une vision globale du processus ni une compréhension claire des responsabilités de tous les intervenants. Nous avons aussi observé qu'en l'absence de documentation, le départ à la retraite d'un employé clé a causé des problèmes de transfert de connaissances ayant entraîné des délais et potentiellement des risques dans le traitement de certains dossiers.



2.33 L'absence d'une description de processus claire comportant au minimum une définition des rôles et responsabilités et une définition des contrôles clés contribue à affaiblir l'environnement de contrôle lié à ce processus et, conséquemment, expose la Ville à des risques opérationnels non négligeables, tels que le risque de réputation (à l'égard des partenaires externes de la Ville) et le manque d'uniformité dans le traitement des dossiers (autant dans l'approche de réalisation du dossier que dans les délais de traitement). Le renforcement de l'environnement de contrôle permettrait au SDE de mieux jouer son rôle puisqu'en vertu de l'entente signée entre la Ville et le promoteur, c'est ce service qui a la responsabilité de s'assurer de l'application et de la gestion des dispositions de cette dernière.

Les services impliqués ne disposent pas d'une plate-forme intégrée qui leur permettrait de consigner et de partager facilement les informations

2.34 Enfin, nous avons aussi observé que les services impliqués ne disposent pas d'une plate-forme intégrée qui leur permettrait de consigner et de partager facilement toutes les informations relatives aux dossiers gérés (documents du promoteur et de la Ville, analyses réalisées, notes internes, recommandations, points en suspens). En plus d'améliorer la coordination des efforts des secteurs impliqués, cet outil améliorerait l'efficacité du processus ainsi que la rapidité de réponse aux questions des partenaires externes.

Conclusion

2.35 La revue des activités du secteur ne nous permet pas d'obtenir le niveau de confort nécessaire pour conclure sur l'application efficace de tous les contrôles visant à s'assurer du respect de l'application du *Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux*.

Recommandation

2.36 Nous avons recommandé au Service du développement économique de mettre en place un cadre de gestion de projet qui précise les rôles et les responsabilités des intervenants, qui décrit le processus d'ouverture de rues et qui inclut des références à la réglementation applicable. La Ville devrait aussi se doter d'un système de suivi des dossiers permettant d'assurer et de documenter le respect des dispositions au protocole d'entente.



Constats relatifs à l'approche de collaboration avec les partenaires externes

2.37 Lors de nos discussions avec les représentants des services impliqués dans les projets d'ouverture de rues, nous avons identifié les critères qui permettent de définir ce que devrait être une approche de collaboration efficace entre la Ville et ses partenaires externes, principalement les promoteurs. Les éléments suivants ont été les plus souvent cités : la transparence de la communication (donner la bonne information, au bon moment), la constance des décisions (d'un dossier à l'autre, mais aussi le maintien des positions adoptées en cours de projet) et la rapidité des suivis.

L'assignation d'un commissaire à chaque dossier est un élément positif

2.38 Nous avons aussi rencontré cinq promoteurs afin de comprendre leurs attentes et de connaître leur degré de satisfaction à l'égard de la collaboration obtenue. Ces rencontres nous ont permis de valider l'importance que représente le délai de réalisation du processus ainsi que la transparence des communications avec la Ville de Québec. En ce qui a trait à leur appréciation de la collaboration obtenue, tous ont mentionné que l'assignation d'un commissaire à leur dossier est un élément positif qui contribue à la qualité de leur relation d'affaires avec la Ville. Par ailleurs, les préoccupations suivantes nous ont été communiquées :

Délais de traitement des dossiers trop longs selon des promoteurs

- on déplore l'absence d'un processus formel permettant de résoudre rapidement les situations conflictuelles, notamment lorsque la recommandation d'un service ne fait pas l'unanimité au sein du Comité;
- on déplore des délais de traitement plus longs durant certaines périodes de l'année et pour certains projets;
- on dénote la difficulté à obtenir des informations précises sur l'état d'avancement des dossiers;
- on juge que les délais de traitement ont un impact sur les coûts des projets.

2.39 Nos travaux nous ont permis de constater que les membres du comité d'infrastructures adhèrent tous aux objectifs du plan d'affaires du SDE en matière d'amélioration continue de la collaboration avec les partenaires externes. Ces objectifs sont d'ailleurs cohérents avec ceux du processus de coordination des grands projets économiques de la Ville qui a récemment été mis en place et qui vise à améliorer la qualité des services offerts à la clientèle (promoteurs et investisseurs) et à optimiser les processus d'affaires inhérents à la gestion de ces projets. Cependant, nos analyses nous ont amenés à identifier certaines lacunes qui confirment le bien-fondé des préoccupations recueillies auprès des promoteurs.



Il n'est pas possible de communiquer aux promoteurs le délai standard de traitement de leurs dossiers

2.40 Notre premier constat est que le comité d'infrastructures n'a pas défini de délais cibles pour la réalisation de chacune des étapes du processus. Par conséquent, il n'est pas possible de communiquer aux promoteurs le délai standard de traitement de leurs dossiers. Ces délais s'appliqueraient évidemment seulement aux étapes pour lesquelles la Ville a le contrôle sur les activités et le calendrier.

2.41 Un second constat est que le comité d'infrastructures fonctionne sur la base de consensus. En effet, chaque intervenant est responsable de la prise de décision pour le service qu'il représente et fait ses recommandations finales au Comité relativement à l'application des normes existantes. Lorsque le Comité a approuvé les recommandations de tous les services, une proposition est faite au conseil municipal.

Personne n'est formellement imputable pour l'ensemble du processus

2.42 Cette approche présente certains défis, notamment le fait que personne n'est formellement imputable pour l'ensemble du processus. Le rôle du SDE est principalement axé sur le suivi auprès des promoteurs, sur la coordination des efforts à l'interne et sur le cheminement des dossiers. Le SDE n'a pas de pouvoir décisionnel, mais plutôt un pouvoir d'influence. Il est donc possible qu'un service ralentisse, voire bloque un projet.

Un impact important des délais qui se prolongent est le risque de pertes de revenus pour la Ville

2.43 En conséquence, les attentes des promoteurs en matière de délais de traitement et de transparence de l'information risquent de ne pas être rencontrées. De plus, un impact important des délais qui se prolongent est le risque de pertes de revenus pour la Ville.

2.44 Par ailleurs, nous avons constaté que la Ville ne dispose pas des outils, des indicateurs et des mécanismes lui permettant de mesurer de façon continue le degré de satisfaction des promoteurs. À l'initiative du SDE, une étude qualitative a été réalisée par une firme externe à l'hiver 2009 sous forme de groupes de discussion. Au total, 22 représentants d'entreprises et d'organismes y ont participé, dont 6 promoteurs de développement résidentiel. La réalisation de cette étude avait permis de soulever plusieurs constats qui sont semblables à ceux qui nous ont été révélés lors de notre vérification.

2.45 Nos travaux permettent de conclure que certaines modifications doivent être apportées par la Ville de Québec afin d'améliorer l'efficacité de la collaboration avec ses partenaires externes. Ces mesures doivent s'inscrire dans le maintien et, potentiellement, le renforcement du rôle de commissaire, qui constituent un élément clé des bonnes relations et de l'efficacité de la collaboration avec les promoteurs.



Recommandations

2.46 Nous avons recommandé au Service du développement économique, de mettre en place des mesures d'amélioration du processus d'ouverture de rues. Le service devra notamment :

- concevoir un cadre de gestion énonçant clairement les étapes du processus, les rôles et les responsabilités, la documentation requise, les délais prévus et les cibles de la Ville de Québec au niveau du temps de réponse aux partenaires (étapes de cheminement d'un dossier). Le cadre de gestion doit prévoir les mécanismes à mettre en œuvre pour permettre d'arbitrer rapidement les divergences d'interprétation des normes à appliquer;
- améliorer et simplifier la diffusion d'information à l'intention des promoteurs sur le site Internet de la Ville de Québec, notamment en ce qui concerne la documentation à fournir par les promoteurs;
- optimiser les outils de gestion de projet et de communication afin de faciliter le partage d'information à l'ensemble des départements impliqués, harmoniser le suivi des dossiers, faire ressortir les délais de traitement et les goulots d'étranglement plus rapidement;
- mettre en place des indicateurs de mesure de la satisfaction des partenaires externes et des mécanismes de suivi des résultats des consultations réalisées.



Commentaires de la direction du Service du développement économique, en date du 4 juillet 2012

« Nous souscrivons entièrement à l'idée d'une plate-forme intégrée de gestion de projet qui permettrait aux différents services d'échanger efficacement l'information sur les projets. Un tel système aurait pour effet d'améliorer considérablement les instruments de suivi à la disposition du Service du développement économique (SDÉ).

En effet, nous reconnaissons d'emblée que les outils et les systèmes informatiques dont nous disposons pour assurer le traitement et le suivi du processus d'ouverture de rues sont inadéquats. Un plan de développement des technologies de l'information sur trois ans (2012-2015) a été élaboré afin de répondre à nos besoins. Seule la première phase de ce plan (an 1) a été approuvée à ce jour, et les priorités du Service des technologies de l'information et des télécommunications sont actuellement remises en question.

Par ailleurs, nous partageons les préoccupations du vérificateur général au plan communicationnel et au niveau des délais de traitement des dossiers. La Ville doit rendre ses exigences plus simples et plus transparentes pour les promoteurs surtout en regard de certaines des exigences techniques ou réglementaires des différents services et arrondissements qui ne semblent pas toujours justifiées aux yeux des promoteurs et de leurs consultants. L'adoption prochaine du Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) et la révision subséquente du Plan directeur d'aménagement et de développement de la Ville (PDAD) devraient permettre d'améliorer la situation au niveau réglementaire.

Enfin, le SDÉ est en attente d'une proposition de la Section du soutien à la gestion du service à la clientèle quant aux meilleures façons de mesurer la satisfaction de sa clientèle-promoteur qui interagit sur une base régulière et récurrente avec le service. »



ANNEXE I

Objectifs et critères de vérification

Objectif de vérification

S'assurer que les services impliqués font une gestion adéquate des risques liés aux projets d'ouverture de rues.

Critères de vérification :

- Des contrôles visant à s'assurer du respect de l'application du *Règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux* ont été mis en place. Plus particulièrement, les éléments suivants ont fait l'objet d'une vérification appropriée :
 - validation et signature du protocole d'entente;
 - gestion des lettres de garantie;
 - processus relatif aux cessions partielles et finales;
 - efficacité de la coordination et du suivi des activités réalisées par chacun des secteurs impliqués dans l'application du règlement.

Objectif de vérification

S'assurer que les mécanismes de gestion relatifs au processus d'ouverture de rues favorisent une approche de collaboration efficace avec les partenaires.

Critères de vérification :

- Les processus mis en place permettent à la Ville de travailler dans un mode de partenariat avec les promoteurs.
- Des indicateurs de mesure ont été mis en place, notamment en matière de délais de réalisation des projets et de niveau de satisfaction de la clientèle.



CHAPITRE

3

Gestion des changements climatiques

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2011



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	75
Rôles et responsabilités	76
OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	78
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	79
Élaboration du <i>Plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre</i> et mécanismes de coordination	79
Mise en œuvre de projets de réduction par la Ville et le Réseau de transport de la Capitale	90
Réalisation de l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre	101
ANNEXE I Objectif et critères de vérification	111

Sigles

ASA	André Simard et associés
CO ₂	Dioxyde de carbone
GES	Gaz à effet de serre
LES	Lieu d'enfouissement sanitaire
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
PGMR	Plan de gestion des matières résiduelles
PRGES	Plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre
RTC	Réseau de transport de la Capitale
SE	Service de l'environnement
SGEM	Service de la gestion des équipements motorisés
SGI	Service de la gestion des immeubles
STP	Service des travaux publics
t éq. CO ₂	Tonnes équivalent dioxyde de carbone

VUE D'ENSEMBLE

3.1 La Ville de Québec (la Ville) s'est engagée à agir pour lutter contre les changements climatiques, et ce, principalement selon deux axes :

- réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) pour atténuer les causes des changements climatiques;
- préparer et mettre en œuvre un plan d'action pour s'adapter aux changements climatiques.

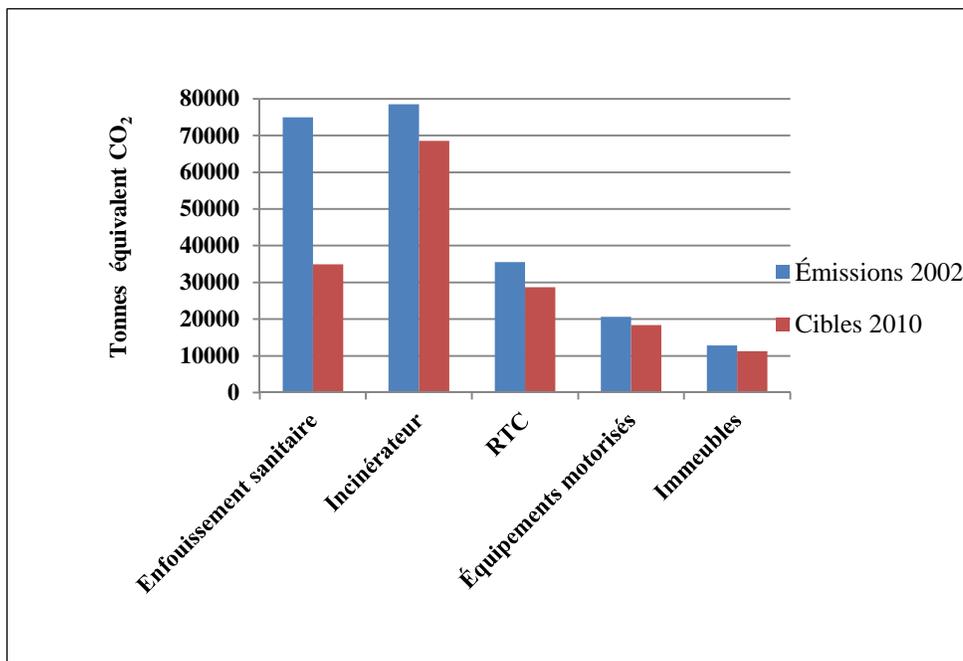
3.2 En matière de réduction des émissions de GES, la Ville s'est dotée en 2004 d'un plan d'action intitulé : *Plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre (PRGES)*². Le PRGES comportait un volet « Ville » portant sur les émissions associées aux différents services municipaux (matières résiduelles, équipements motorisés, immeubles, etc.) et un volet « Collectivité » couvrant l'ensemble des activités ayant lieu sur le territoire de la ville (transport, aménagement du territoire, etc.). L'objectif de réduction des émissions de GES pour 2010 en ce qui concerne le volet « Ville » du PRGES était de 22,3 %, soit 60 629 tonnes équivalent CO₂ (t éq.CO₂) par rapport aux émissions de GES en 2002. Comme illustré au graphique 1, plus de 80 % de cette réduction était en lien avec la gestion des matières résiduelles (enfouissement sanitaire et incinérateur), tandis que 11 % devaient provenir de projets du Réseau de transport de la Capitale (RTC), tels que le remplacement d'autobus par des modèles moins énergivores.

2. Le PRGES a été adopté par le conseil de la Ville le 16 août 2004.



GRAPHIQUE 1

Émissions³ et cibles de réduction pour les activités de la Ville faisant l'objet d'une cible de réduction dans le PRGES



3.3 En dernier lieu, le plan prévoyait des économies de 3,5 millions de dollars en coûts d'opération annuels en 2010 et des investissements de 5,4 millions de dollars sur la période 2004-2010.

Rôles et responsabilités

3.4 La démarche de la Ville en matière de gestion des changements climatiques est coordonnée par le Service de l'environnement (SE), Division de la qualité du milieu, et mise en œuvre par les services de la Ville et le RTC.

3. Les émissions de GES pour 2002, estimées à 271 800 t éq. CO₂ lors de l'élaboration du PRGES, ont été ajustées par la suite et s'élevaient plutôt à 258 700 t éq. CO₂.



3.5 Concernant la réduction des émissions de GES, le rôle du SE est, par rapport aux services concernés et le RTC, de coordonner leurs actions, de fournir du support (technique et financier) pour leurs projets, d'effectuer une veille technologique et d'effectuer également des validations auprès d'eux. Le SE est également responsable de faire le bilan annuel des émissions de GES de la Ville.

3.6 En plus du RTC, dont les sources d'émissions sont les autobus, les autres véhicules et les bâtiments, les services impliqués dans la réduction des émissions de GES sont :

- Service de la gestion des équipements motorisés (SGEM) dont la flotte de véhicules de la Ville est une source d'émissions;
- Service de la gestion des immeubles (SGI), responsable des bâtiments produisant des émissions de GES;
- Service des travaux publics (STP) dont les sources d'émissions sont :
 - l'incinérateur,
 - les lieux d'enfouissement sanitaire et technique,
 - les stations d'épuration des eaux usées.

3.7 Ces services et le RTC sont chargés de mettre en œuvre les projets de réduction des émissions de GES les concernant. De plus, ils sont contactés annuellement pour transmettre au SE les données requises afin de dresser le bilan des émissions de GES de la Ville.



OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

3.8 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat de vérification d'optimisation des ressources portant sur la gestion des changements climatiques, plus particulièrement la mise en œuvre du PRGES. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

3.9 L'objectif de vérification poursuivi dans le cadre de ce mandat était de déterminer dans quelle mesure la Ville et le RTC effectuent les actions appropriées pour permettre l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES et d'économies des coûts d'opération fixés dans le PRGES, volet « Ville », dans le respect des budgets établis.

3.10 À ce sujet, nous avons analysé l'action des services de la Ville et de l'organisme suivants :

- Service de l'environnement;
- Service de la gestion des équipements motorisés;
- Service de la gestion des immeubles;
- Service des travaux publics;
- Réseau de transport de la Capitale.

3.11 Notre vérification n'inclut pas les actions des villes de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures bien que celles-ci soient incluses dans le bilan des émissions de GES de la Ville de Québec.



3.12 La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont également exposés à l'annexe I.

3.13 Nos travaux ont été effectués de novembre 2011 à décembre 2011. Ils visaient principalement les activités effectuées entre 2003 et 2011, cependant certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

3.14 Depuis son engagement en 2004 de réduire ses émissions de GES, la Ville de Québec a fait, dans le cadre du PRGES, des réalisations pour réduire ses émissions, mais n'a pas atteint l'objectif de réduction qu'elle s'était fixé. En effet, les projets prévus au PRGES n'étaient pas suffisants pour permettre l'atteinte des objectifs de réduction. De plus, ces projets n'ont pas tous eu les résultats escomptés, ce qui a également contribué à ce que les objectifs ne soient pas atteints. Par ailleurs, la vérification a permis de constater que la Ville n'est pas en mesure de présenter un bilan d'ensemble des coûts et des économies générés par le PRGES.

3.15 Les résultats sont organisés selon trois principaux sujets. Le premier couvre l'élaboration du PRGES et les mécanismes de coordination, le second traite des projets de réduction mis en œuvre dans le cadre du PRGES tandis que le troisième porte plus précisément sur l'inventaire des émissions de GES associées aux activités de la Ville. Dans chacune des sections, les observations sont précédées d'une courte mise en contexte et suivies de recommandations.

Élaboration du *Plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre* et mécanismes de coordination

3.16 La première sous-section sur l'élaboration du PRGES porte précisément sur les activités menées pour définir son contenu. Les deux sous-sections suivantes visent les mécanismes de coordination, autant en ce qui concerne la mise en œuvre des projets que le suivi du PRGES.



Élaboration du PRGES

3.17 Nous nous attendions à ce que le PRGES décrive les projets de réduction prévus, leur échéancier de réalisation, les ressources humaines et financières dédiées, les responsabilités ainsi que les mécanismes de suivi.

3.18 Le PRGES prévoit deux projets et un programme pour le volet « matières résiduelles », cinq projets pour le volet « équipements motorisés », un programme pour le volet « immeubles » et quatre projets pour le RTC. Certains de ces projets et programmes étaient déjà prévus par la Ville, avant le PRGES, et n'ont donc pas été mis sur pied spécifiquement dans le cadre du PRGES. Leur contribution est tout de même considérée dans l'atteinte des objectifs de réduction des émissions. Les projets et les programmes prévus au PRGES sont énumérés au tableau 1. Le contexte dans lequel les projets ont été initiés est aussi présenté.



TABLEAU 1

**Projets et programmes prévus au
*Plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre***

Volet	Projet et programme	Origine du projet et du programme
Matières résiduelles	Captage du biogaz au lieu d'enfouissement sanitaire (LES) de Saint-Tite-des-Caps	Proposition par un partenaire externe
	Captage du CO ₂ à l'incinérateur (essai pilote)	PRGES
	Incinérateur (réduction de la quantité de matières résiduelles incinérées)	Programme de gestion des matières résiduelles
Équipements motorisés	Formation et sensibilisation à l'écoconduite	PRGES
	Remplacement des équipements désuets par des modèles moins énergivores	PRGES
	Achat de véhicules hybrides	PRGES
	Inspection des véhicules lourds (test d'opacité)	PRGES
	Mesures supplémentaires à planifier pour 2006	PRGES
Immeubles	Programme d'économie de l'énergie pour les édifices et les gros équipements (ce programme fait lui-même référence à plusieurs projets)	Programme du SGI
RTC	Formation et sensibilisation à l'écoconduite	PRGES
	Remplacement des autobus désuets par de nouveaux modèles moins énergivores	Planification du RTC
	Inspection des véhicules (test d'opacité)	PRGES
	Mur solaire sur l'immeuble du RTC	PRGES



Des objectifs de réduction sont précisés pour la majorité des projets et des programmes

3.19 Des objectifs de réduction sont précisés pour la majorité des projets et programmes au PRGES, tout comme les ressources financières nécessaires prévues pour leur réalisation et les économies de coûts d'opération anticipées. Les projets découlant directement du PRGES devaient être financés à partir de subventions ou du fonds environnemental du Service de l'environnement, sauf pour le RTC pour lequel les projets étaient financés à même son budget. Pour les projets et les programmes n'étant pas instigués dans le cadre du PRGES, de même que le renouvellement de la flotte du SGEM, leur financement devait être assumé par les partenaires externes ou provenir des budgets existants des services concernés et du RTC.

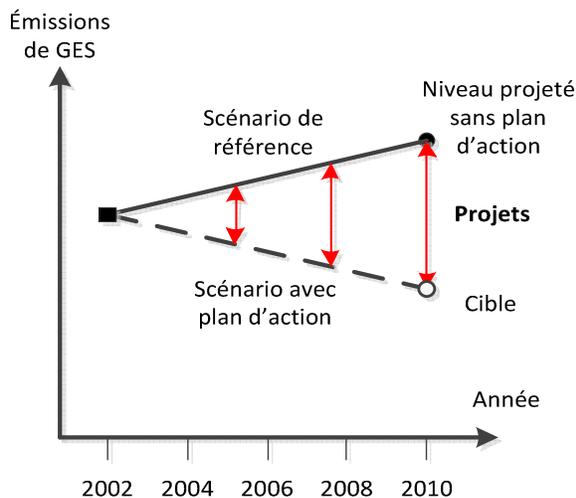
3.20 Nous avons observé des lacunes dans le processus d'élaboration du PRGES en ce qui concerne la définition des projets de réduction. En effet, les projets de réduction prévus ne permettaient pas l'atteinte des objectifs du PRGES, car la hausse d'activité des services et du RTC entre 2002 et 2010 n'a pas suffisamment été prise en compte. L'élaboration d'un plan de réduction requiert habituellement de définir un scénario de référence dans lequel aucune intervention additionnelle, par rapport aux activités courantes, n'est mise en œuvre pour réduire les émissions. En parallèle, une cible à atteindre à la fin de la période couverte par le plan doit aussi être définie. Les émissions projetées selon le scénario de référence doivent être estimées, puis des projets de réduction doivent être prévus sur la période visée par le plan pour combler l'écart entre les émissions projetées et la cible. Ce processus est illustré au graphique 2 (élaboration typique d'un plan d'action).

3.21 L'approche utilisée pour l'élaboration du PRGES de la Ville de Québec est pour sa part illustrée au graphique 2 (élaboration du PRGES). Des projets ont initialement été identifiés, puis les réductions potentielles en découlant ont été quantifiées. La cible de réduction pour 2010 a ensuite été fixée sur la base de la somme des réductions estimées pour les projets mentionnés au PRGES.

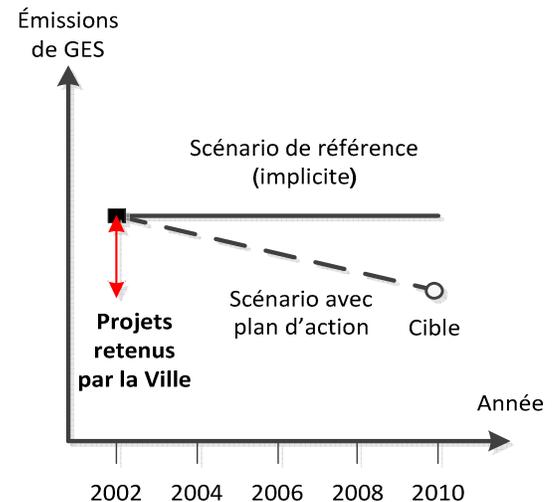


GRAPHIQUE 2

Élaboration typique⁴ d'un plan d'action



Élaboration du PRGES



Les augmentations dans les activités, sur la période 2002-2010, n'ont pas été prises en compte

3.22 Or, comme les réductions découlant des activités ont été fixées en fonction du niveau d'activité en 2002 ou 2003, les augmentations dans les activités de la Ville sur la période 2002-2010 n'ont pas été prises en compte (SGEM, SGI et RTC), sauf en ce qui concerne l'incinération des matières résiduelles. Toutefois, pour ce volet, l'accroissement observé sur la période 2002-2010 s'est avéré supérieur à celui anticipé lors de l'élaboration du *Plan de gestion des matières résiduelles* (PGMR). Implicitement, une telle approche revient à fixer un scénario de référence où presque aucune augmentation dans les activités n'est anticipée⁵. Les résultats sur la période 2002-2010 présentés au tableau 2 démontrent qu'un accroissement significatif a été observé en ce qui concerne par exemple la génération des matières résiduelles et le kilométrage au RTC.

4. Selon *World Business Council for Sustainable Development* et *World Resources Institute* (2005), Protocole des gaz à effet de serre pour des projets de réduction.

5. Il est important de noter que dans sa version préliminaire, le PRGES de l'agglomération de Québec 2010-2020 ne présente pas de manière explicite l'élaboration d'un scénario de référence ni ne démontre l'adéquation entre les projets proposés et la cible visée.



TABLEAU 2

**Niveau d'activité en 2002 et 2010
(matières résiduelles et transport en commun)**

Activité	Niveau 2002	Projection 2010	Niveau 2010
Génération de matières résiduelles	202 429 tonnes	223 294 tonnes (+10 %)	271 504 tonnes (+34 %)
Kilométrage au RTC	21 949 182 km	22 168 194 km ⁶ (+1 %)	27 289 451 km (+24 %)

L'ampleur des projets prévus ne s'est pas avérée suffisante au regard de la cible

3.23 Il en résulte que l'ampleur des projets prévus au PRGES ne s'est pas avérée suffisante au regard de la cible de réduction des émissions de 60 629 t éq. CO₂ par rapport au niveau de 2002.

3.24 Le PRGES prévoit une date d'échéance pour la réalisation des projets et des programmes. Toutefois, un échéancier de réalisation n'est pas précisé. Pour les deux projets sous la responsabilité du SGEM ayant une échéance à moyen terme (le remplacement des équipements désuets et la planification de mesures supplémentaires), l'échéancier de réalisation n'a pas été détaillé à la suite de l'élaboration du PRGES. Ceci a contribué aux difficultés de mise en œuvre et de suivi rencontrées pour ces projets.

3.25 Certaines ressources humaines allouées à la réalisation et au suivi des projets sont spécifiées au PRGES, soit un responsable au SE et le gestionnaire de l'énergie au SGI. La contribution du gestionnaire de l'énergie du SGI aux activités du SGEM, bien que prévue au PRGES, ne s'est pas concrétisée. Lors des présentations sur le bilan du PRGES à la Direction générale en 2007 et en 2010, le SE a recommandé d'assigner un gestionnaire de l'énergie au SGEM. Toutefois, ce n'est qu'en 2011 que des employés du SGEM ont été formellement attitrés au PRGES (élaboration d'un *Plan vert*) et aux initiatives de réduction de consommation de carburant. Il est prévu que ces actions seront initiées en 2012. Dans le cas du RTC, l'allocation de ressources humaines à la réalisation et au suivi des projets n'était pas prévue au PRGES. Par conséquent, ces tâches n'ont été confiées à une conseillère en développement durable qu'à compter de 2011.

6. Cette valeur correspond au kilométrage au RTC en 2003, prise comme référence lors de l'élaboration du PRGES.



L'absence d'imputabilité n'a pas favorisé la mise en œuvre de mesures correctives

3.26 Les services municipaux et le RTC sont identifiés dans le PRGES comme maîtres d'œuvre de la réalisation des projets de réduction. Toutefois, le PRGES ne précise pas qui est imputable quant à l'atteinte des objectifs d'émissions fixés pour 2010. Ceci pose problème car, comme mentionné précédemment, les projets prévus au PRGES ne permettaient pas l'atteinte des objectifs vu l'accroissement des activités observé chez les services concernés et le RTC. D'un point de vue formel, les engagements directs des services et du RTC pouvaient être considérés comme respectés une fois les projets réalisés. L'absence d'imputabilité pour l'atteinte des objectifs de réduction par les services concernés et le RTC n'a pas favorisé la mise en œuvre de mesures correctives pour atteindre ces objectifs.

3.27 Bien que le PRGES souligne l'importance du suivi des projets et des programmes de réduction, les mécanismes de suivi n'y sont pas clairement définis. Pour quelques projets, le suivi des réductions des émissions peut être effectué directement à partir du bilan annuel (par exemple, le captage du biogaz au LES de Saint-Tite-des-Caps). Toutefois, plusieurs autres projets contribuent à la performance globale (en émissions de GES) d'un service, par exemple au SGEM et au RTC pour la consommation de carburant, sans qu'il ne soit possible d'évaluer facilement leur performance individuelle. Le suivi de ces projets aurait requis la mise en place de mécanismes ou d'indicateurs de performance précis. Toutefois, ces derniers n'étaient pas proposés dans le PRGES et n'ont pas été élaborés par la suite pour les projets sous la responsabilité du SGEM et du RTC. Il en résulte que le SGEM et le RTC ne peuvent se prononcer sur la performance individuelle de la plupart des projets de réduction qu'ils ont mis en œuvre.



Recommandations

3.28 Lors de l'élaboration du prochain plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre volet « Ville », nous avons recommandé au Service de l'environnement, en collaboration avec les services impliqués et le Réseau de transport de la Capitale :

- de définir un scénario de référence réaliste reflétant l'évolution prévue dans les activités de la Ville;
- de définir qui serait imputable de l'atteinte des objectifs de réduction d'émissions en ce qui concerne les émissions totales des différents services;
- de définir un échéancier et des mécanismes de suivi pour chacun des projets de réduction au moment de l'élaboration du plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre, afin de pouvoir évaluer leur performance (avancement, émissions, coûts et économies);
- d'évaluer et d'inscrire au plan les ressources humaines qui devraient être allouées à la réalisation des projets et au suivi du plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans chacun des services responsables.

Mécanismes de coordination pour la réalisation des projets

3.29 Nous avons vérifié si des mécanismes de coordination entre les services et le RTC ont été utilisés pour permettre l'atteinte des objectifs du PRGES.

3.30 Un comité de coordination, regroupant sept représentants des services et du RTC ainsi que deux représentants du gouvernement du Québec, a été formé en 2003 pour l'élaboration du PRGES. À la suite de la publication du PRGES, ce comité n'a pas été maintenu. Le SE a estimé plus pertinent de supporter chacun des services et le RTC, qui sont responsables des projets de réduction, sur une base individuelle plutôt que de maintenir le comité de coordination en place. À cet égard, des collaborateurs internes ont été identifiés dans tous les services et au RTC. Des mécanismes de coordination informels (entretiens téléphoniques, courriels, rencontres) ont été privilégiés.



Mécanismes de coordination pour le suivi du PRGES

3.31 Nous avons vérifié si des mécanismes de coordination entre les services concernés et le RTC ont été utilisés pour réaliser le suivi de la mise en œuvre du PRGES.

3.32 Les bilans annuels des émissions de GES de la Ville pour les années 2004 à 2009 ont été déposés à la Direction générale. Ils ont également été envoyés aux personnes qui, dans les services responsables, fournissent l'information nécessaire à la réalisation de ces bilans⁷, sans être systématiquement communiqués aux directions des services concernés. De plus, des présentations sur les bilans 2006 et 2008 ont été faites à la Direction générale par le SE, respectivement en juin 2007 et en mars 2010. Les bilans ont été fournis et les présentations ont été réalisées à l'initiative du SE. En dernier lieu, bien que le PRGES ait été publié par la Ville, aucun des bilans annuels préparés par la Ville n'a été rendu public.

3.33 Il était prévu au PRGES que le bilan annuel couvre autant l'évolution des émissions de GES que l'avancement des projets et des programmes. À cette fin, des mécanismes de suivi adéquats ont été mis en place pour la collecte des données nécessaires à la compilation du bilan annuel des émissions de GES. De plus, les bilans pour les années 2004 à 2009 font état de l'évolution des émissions de GES pour chacun des volets couverts au PRGES (matières résiduelles, immeubles, équipements motorisés et RTC).

7. En date du 25 janvier 2012, la version finale du bilan pour l'année 2010 n'a pas encore été publiée par le SE.



Le suivi de plusieurs projets sur une base individuelle n'a pas été réalisé

3.34 Toutefois, des mécanismes de suivi n'ont pas été implantés pour permettre la compilation de données détaillées quant à l'avancement des projets prévus (actions menées, réduction d'émissions, coûts engagés et économies réalisées). Cela est dû au fait que des mécanismes formels n'ont pas été définis au PRGES, ni par la suite, pour procéder au suivi de l'avancement des projets prévus au PRGES avec l'ensemble des services et le RTC. Ainsi, l'information détaillée quant à l'application des projets n'est pas présentée dans le bilan annuel, en partie parce que cette information est rarement disponible chez les services responsables. En effet, le suivi de plusieurs projets sur une base individuelle n'a pas été réalisé. Il était donc impossible de l'intégrer au bilan annuel. Par exemple, le SGEM n'a pas déterminé l'avancement du projet de renouvellement des équipements qui visait à remplacer les anciens véhicules par de nouveaux étant au moins 10 % plus éconergétiques. Le suivi de certains projets est décrit plus en détail à la section suivante.

3.35 Dans l'ensemble, l'absence de comité de coordination et de suivi a contribué au manque de formalisation du suivi du PRGES (communication des résultats de l'inventaire, élaboration des mécanismes de suivi et transmission des informations relatives au suivi). Ce contexte n'a pas favorisé l'imputabilité des services responsables et a compromis l'atteinte des cibles de réduction d'émissions.



Recommandations

3.36 Nous avons recommandé au Service de l'environnement, en collaboration avec les services impliqués et le Réseau de transport de la Capitale :

- de mettre sur pied un comité de coordination et de suivi du futur plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre regroupant le Service de l'environnement, les services responsables et le Réseau de transport de la Capitale (inclure d'autres intervenants si jugé pertinent);
- de communiquer de manière systématique le bilan annuel des émissions de gaz à effet de serre aux directions des services pertinents de la Ville (services responsables et services clients) et du Réseau de transport de la Capitale;
- de publier annuellement le bilan des émissions de gaz à effet de serre de la Ville, afin de rendre compte de l'avancement vis-à-vis du *Plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre* qui avait été rendu public;
- de faire le suivi des projets de réduction d'émissions [état d'avancement, réduction en tonnes équivalent de dioxyde de carbone (t éq. CO₂), coûts et économies d'opération] selon un mécanisme formel afin de permettre un suivi rigoureux du *Plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre*;
- de joindre au bilan annuel des émissions de gaz à effet de serre l'information permettant d'avoir une vue d'ensemble sur l'avancement de la mise en œuvre des projets, de manière à renforcer l'imputabilité des services concernés.



Mise en œuvre de projets de réduction par la Ville et le Réseau de transport de la Capitale

3.37 Dans cette section, le bilan de la mise en œuvre du PRGES dans son ensemble est brièvement présenté. Ensuite, la réalisation de certains projets est étudiée plus en détail.

Mise en œuvre du PRGES dans son ensemble

La cible de réduction de GES de la Ville a seulement été atteinte à 21 %

3.38 En 2010, les émissions globales de GES de la Ville étaient de 246 038 t éq. CO₂, soit 12 675 t éq. CO₂ de moins que les émissions de 2002. La cible de réduction de 60 629 t éq. CO₂ a donc seulement été atteinte à 21 %. Les réductions observées sont principalement liées à l'atténuation naturelle des émissions de biogaz aux LES de Saint-Tite-des-Caps et de Beauport.

3.39 Au-delà de la performance globale en termes d'émissions de GES pour chacun des volets, la Ville ne dispose pas du bilan d'ensemble de la mise en œuvre des projets prévus au PRGES, notamment en ce qui concerne le coût global et les économies globales découlant de ces projets comparativement aux estimations données dans le PRGES.

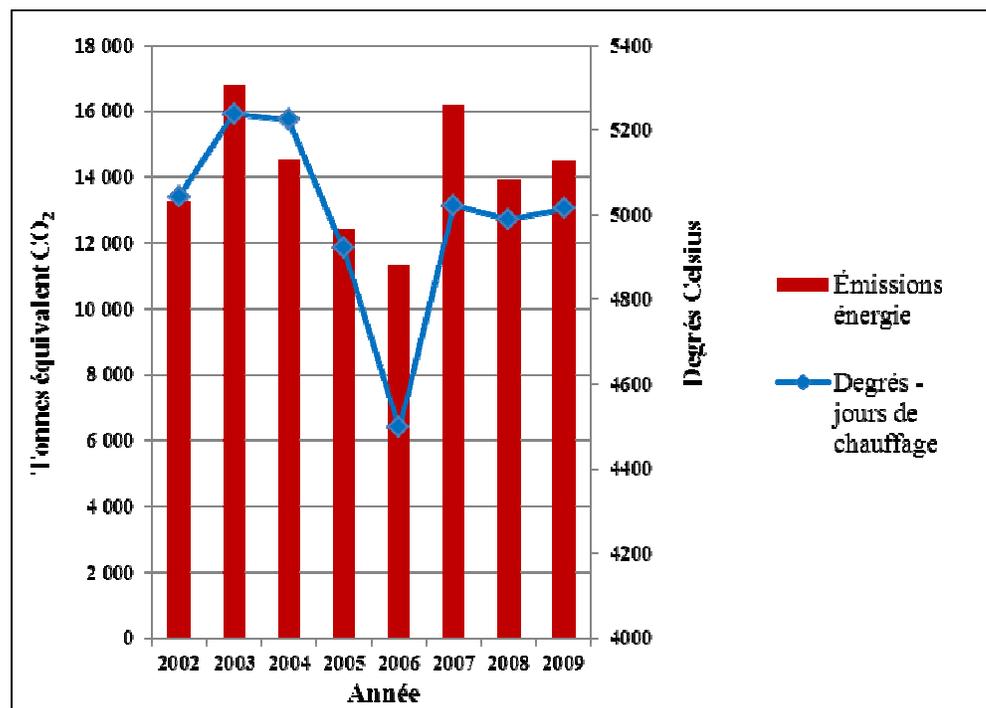
3.40 En ce qui concerne les réductions d'émissions de GES, les résultats présentés aux bilans annuels de 2004 à 2010 ne permettent pas toujours de juger objectivement de l'efficacité des projets de réduction. En effet, les augmentations ou les réductions d'émissions observées sur une base annuelle ne sont pas nécessairement en lien avec la mise en œuvre des projets du PRGES, mais peuvent être dues à des facteurs externes, surtout en ce qui concerne le SGI et le SGEM. Par exemple, la quantité de neige reçue en hiver influence les émissions du SGEM en raison des besoins plus élevés en déneigement, tandis que les températures extérieures influencent les émissions du SGI en raison des besoins plus élevés en chauffage ou climatisation des bâtiments.



3.41 En effet, la variabilité dans les chutes de neige est de plus ou moins 40 % sur la période 2002-2010 tandis que celle dans les degrés-jours de chauffage est de plus ou moins 9 %. En dernier lieu, le facteur d'émission pour la production d'électricité au Québec varie fortement d'une année à l'autre⁸ ce qui a un impact notable sur les émissions du SGI. À titre d'exemple, les émissions du SGI liées à la consommation d'énergie sont présentées au graphique 3, accompagnées du nombre de degrés-jours de chauffage, pour la période 2002 à 2009. Les émissions associées à la consommation d'énergie y apparaissent comme étant liées de manière directe.

GRAPHIQUE 3

Émissions dues à la consommation d'énergie au Service de la gestion des immeubles et degrés-jours de chauffage



8. Le facteur d'émission représente la quantité de GES émis pour produire 1 kWh d'électricité. Ce facteur est mis à jour annuellement par Environnement Canada. Par exemple, ce facteur était de 4 g éq. CO₂/kWh en 2006 et de 12 g éq. CO₂/kWh en 2007.



3.42 Lors de l'interprétation des résultats présentés au bilan, les variations annuelles présentées pour les émissions du SGEM ou le SGI peuvent être attribuées au succès ou aux problèmes des projets mis en œuvre, alors qu'elles dépendent en fait de facteurs externes. De plus, le retour à la normale lors des années suivantes peut compromettre ou permettre l'atteinte des objectifs. Par conséquent, le bilan annuel des émissions de GES de la Ville dans sa forme actuelle ne permet pas toujours de suivre objectivement le progrès vers les objectifs de réduction fixés pour le SGEM et le SGI.

3.43 Enfin, la Ville de Québec a confié en 2007 à un consultant externe le mandat de réviser l'inventaire des émissions puis le plan de réduction des émissions de GES pour le volet « Ville ». Ce consultant a été chargé également d'élaborer le plan de réduction pour le volet « Collectivité ». L'ensemble de cet exercice a été terminé en 2010. Toutefois, le document contenant le plan « Ville » révisé et le plan « Collectivité » n'avait pas été approuvé en date du 25 janvier 2012. Il en résulte que la Ville n'a pu procéder à la révision en bonne et due forme du PRGES au cours de la période couverte par celui-ci, soit 2004 à 2010.

Recommandation

3.44 Nous avons recommandé au Service de l'environnement, au Service de la gestion des immeubles et au Service de la gestion des équipements motorisés d'évaluer les émissions pour l'année de référence et de quantifier le niveau d'atteinte des cibles de réduction sur la base d'une moyenne étalée sur plusieurs années.



Projet de captage du biogaz au LES de Saint-Tite-des-Caps

3.45 Le projet de captage de biogaz au LES de Saint-Tite-des-Caps a été proposé à la Ville par André Simard et associés (ASA) et financé dans le cadre du programme *Projet pilote d'élimination et de réduction des émissions et d'apprentissage* d'Environnement Canada. L'entente conclue en 2003 entre ASA et la Ville de Québec prévoyait la cessation des droits d'utilisation des biogaz à ASA. En contrepartie, ASA était identifié comme responsable de la réalisation de tous les travaux de captage et de brûlage de biogaz. L'entente couvrait la période du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2007. L'objectif de réduction de 40 000 t éq. CO₂ par année a été défini en fonction des réductions estimées par ASA dans la soumission du projet à Environnement Canada. Il faut noter que la performance prévue est approximativement de 40 000 t éq. CO₂ pour la première année d'exploitation, mais que les réductions prévues chutent graduellement pour atteindre environ 32 000 t éq. CO₂ par année sur la période 2008 à 2012. Comme l'indiquent les valeurs présentées au tableau 3, la génération totale de biogaz au site s'atténue elle aussi au fil des années⁹, la réduction prévue par rapport au niveau d'émissions en 2002 passant de 39 525 t éq. CO₂ en 2004 à 46 578 t éq. CO₂ en 2010, ce qui est cohérent avec l'objectif fixé.

TABLEAU 3

Réduction et émissions projetées de biogaz au lieu d'enfouissement sanitaire (LES) de Saint-Tite-des-Caps

Année	Génération de biogaz¹⁰ (t éq. CO₂)	Réduction projetée¹¹ (t éq. CO₂)	Émissions projetées (t éq. CO₂)	Réduction projetée par rapport à 2002 (t éq. CO₂)
2002	74 949	-	74 949	-
2004	75 684	40 260	35 424	39 525
2010	60 039	31 668	28 371	46 578

9. Après sa fermeture, les émissions de GES d'un site d'enfouissement s'atténuent de manière naturelle. En effet, la quantité de matières putrescibles diminue progressivement, car une fraction de ces matières se décompose chaque année.

10. Basée sur le bilan 2010 des émissions de GES de la Ville de Québec.

11. Basée sur le rapport de 2002 d'ASA.



3.46 À la suite d'un appel d'offres lancé en 2007, l'exploitation a été confiée à un autre sous-traitant pour la période 2008 à 2012.

3.47 Pour la période couverte par le PRGES, les dépenses engagées par la Ville pour le projet de captage du biogaz au LES de Saint-Tite-des-Caps ont respecté le budget prévu. Toutefois, la cible de réduction d'émissions n'a pas été atteinte. De 2004 à 2010, la réduction annuelle moyenne par rapport aux émissions de 2002 (27 473 t éq. CO₂) est plus faible que l'objectif (40 000 t éq. CO₂). Pour 2010 seulement, la combustion de biogaz à la torchère (réduction de 5 007 t éq. CO₂) combinée à l'atténuation naturelle des émissions (réduction de 14 910 t éq. CO₂) donne une réduction totale des émissions de 19 917 t éq. CO₂, par rapport à 2002, ce qui est également inférieur à l'objectif.

La quantité de biogaz brûlé a atteint un niveau très faible de 2008 à 2010

3.48 Les réductions enregistrées au cours des années 2005 et 2006 sont conformes, voire légèrement supérieures, aux projections faites lors de l'élaboration du projet (émissions réduites en moyenne de 46 000 t éq. CO₂ par année d'opération). Toutefois, la quantité de biogaz brûlé a décliné en 2007 pour atteindre un niveau très faible sur la période 2008 à 2010. La cible de réduction prévue pour 2010 qui était de 40 000 t éq. CO₂ par rapport à 2002, n'a été atteinte en moyenne qu'à 68 % sur la période 2004-2010. Vu l'importance de ce projet dans l'atteinte de l'objectif global pour le volet « Ville » (66 % des réductions totales), les difficultés rencontrées ont eu un impact majeur sur la mise en œuvre du PRGES.

3.49 La réduction du rendement observée entre 2008 et 2010 découle des nombreuses interruptions dans le fonctionnement de la torchère servant à brûler les biogaz. Ces interruptions ont principalement été causées par un débit de biogaz trop faible et/ou une concentration de méthane trop faible dans le biogaz. En effet, la torchère ne peut fonctionner lorsque les valeurs de débit et de concentration en méthane se situent à l'extérieur des plages prévues. Les principales raisons expliquant les faibles débits et les faibles concentrations de biogaz sont décrites dans un rapport d'étude donné à la Ville en novembre 2010 par un consultant externe :

- le réseau de captage est non étanche à certains endroits (vannes, ports d'échantillonnages et conduites), ce qui amène une dilution du biogaz;
- des obstructions surviennent dans le réseau de captage (accumulation d'eau ou de gel en période hivernale), ce qui empêche la collecte du biogaz dans certains secteurs;



- l'opération de la soufflante est difficile en hiver, ce qui empêche la collecte du biogaz durant certaines périodes;
- la couverture du réseau de captage est non optimale, ce qui réduit la concentration du biogaz en méthane.

3.50 Les mesures correctives proposées dans ce rapport visent essentiellement à améliorer l'étanchéité du réseau, à protéger les équipements exposés aux intempéries et à revoir la couverture du réseau pour se concentrer sur les zones avec un fort potentiel. Toutefois, ces mesures n'ont pas été mises en place au cours de la période couverte par le PRGES, soit 2004 à 2010¹². Cette situation s'explique par les raisons suivantes :

- la chute de rendement survenue en 2007 est constatée par la Ville en août 2008 au moment où ASA lui transmet les réductions mesurées pour cette année;
- la Ville ne disposait pas des plans « tel que construit ». La configuration détaillée du système n'a été documentée qu'en 2010, lors de l'étude du système par un consultant externe. En parallèle, une demande d'accès à l'information a été adressée en novembre 2011 par la Ville à Environnement Canada pour obtenir des informations complémentaires sur le système;
- au début 2009, l'exploitant du site se voit confier le mandat de réaliser une étude pour réévaluer le potentiel de génération du site et pour identifier les raisons expliquant la chute de rendement observé. Le rapport du consultant est rendu en juillet 2009;
- en octobre 2009, un incendie détruit plusieurs équipements du système de captage. Les dommages sont réparés et le mandat est redémarré en mai 2010;
- à la suite de l'analyse du rapport de l'exploitant, un appel d'offres est lancé en juin 2010, pour obtenir un avis externe sur l'optimisation du système. Ce second rapport est soumis à la Ville en novembre 2010 dans lequel trois solutions sont proposées;

12. Les travaux d'optimisation ont été réalisés en février 2012, excepté le terrassement qui se fera au cours des mois suivants.



- un appel d'offres pour la réalisation des travaux d'optimisation est lancé en mai 2011. Une entente est conclue peu après avec l'entrepreneur retenu. Une problématique, par rapport à la présence de lignes haute tension d'Hydro-Québec sur le site, est constatée en août 2011 et n'est résolue qu'en novembre 2011, ce qui retarde la réalisation des travaux.

Le contrat donnait peu de droit de regard à la Ville

3.51 Au-delà des délais rencontrés lors de la mise en place des mesures correctives, il ressort de ces événements que le contrat signé entre ASA et la Ville donnait peu de droit de regard à la Ville sur la façon dont était conçu, construit et opéré le système de captage. En effet, la Ville a dû investir de l'argent pour obtenir de l'information relative à la configuration et à l'état du système¹³.

3.52 Par ailleurs, la précision de l'estimation des émissions de GES au LES de Saint-Tite-des-Caps devrait être nuancée (le bilan des émissions de GES ne mentionne actuellement pas l'incertitude associée à cette estimation). La précision de l'estimation est affectée par deux principales sources d'incertitude : la modélisation des émissions du LES et les quantités de matières enfouies.

3.53 En effet, les incertitudes associées à la modélisation de la génération de biogaz sont significatives. Par exemple, lors de la conception du réseau optimisé, deux scénarios ont été retenus pour la génération de biogaz, soit un scénario conservateur et un scénario optimiste. Il existe un écart de plus ou moins 15 % entre la valeur moyenne et chacun des scénarios.

3.54 De plus, les quantités de matières enfouies ne sont pas connues avec précision pour une portion importante de la phase d'exploitation du LES, or ces données sont cruciales pour la modélisation des émissions.

13. Nous avons observé que dans le contrat subséquent d'exploitation du système de captage des biogaz (conclu avec SECRA en 2007 pour la période 2008-2012) des rapports de suivi sont exigés de l'exploitant, sans toutefois que soit précisé le délai dans lequel ces rapports doivent être transmis à la Ville.



Recommandations

3.55 Nous avons recommandé au Service de l'environnement et au Service des travaux publics :

- d'inclure dans les contrats avec les sous-traitants des clauses permettant le suivi fréquent des opérations;
- de communiquer l'incertitude associée à la modernisation des émissions de gaz à effet de serre au lieu d'enfouissement sanitaire de Saint-Tite-des-Caps;
- de réviser, si nécessaire, le potentiel de génération du biogaz au lieu d'enfouissement sanitaire de Saint-Tite-des-Caps en fonction du suivi qui sera réalisé sur le système optimisé au cours des prochaines années.

Projet de renouvellement du parc de véhicules du RTC

3.56 Le remplacement des autobus désuets par de nouveaux autobus moins énergivores au RTC a fait l'objet de notre vérification. La cible de réduction d'émissions de GES prévue pour le projet (réduction de 10 % par rapport aux émissions de 1994, soit environ 4 000 t éq. CO₂) n'a pas été atteinte. Globalement, les émissions du RTC en 2010 (41 413 t éq. CO₂/an) sont supérieures à celles observées en 2002 (35 566 t éq. CO₂/an) et à la cible fixée dans le PRGES (28 719 t éq. CO₂/an). Le RTC n'a pas été en mesure de démontrer que les réductions des coûts d'opération découlant du remplacement des autobus ont été mesurées et/ou atteintes. En ce qui concerne les émissions de GES, seule la performance globale du RTC est connue, mais non la contribution de chaque projet pour l'atteinte de l'objectif de réduction, incluant le projet de renouvellement du parc de véhicules.

3.57 Les acquisitions d'autobus ont été maintenues à un niveau égal ou supérieur au niveau prévu (6 % du parc de véhicules) pour la période 2006 à 2010. Toutefois, comme le nombre d'autobus en opération a augmenté entre 2006 et 2010, les acquisitions ne correspondent pas toutes à des remplacements. Des 252 autobus achetés entre 2006 et 2010¹⁴, 163 sont des remplacements et 89 sont des ajouts¹⁵.

14. Les données pour les années 2009 et 2010 sont les projections incluses au plan stratégique, révisées en 2008. Les données réelles n'ont pu être fournies par le RTC.

15. Le nombre d'autobus est exprimé en « équivalent 40 pieds » pour tenir compte de l'ajout des autobus articulés de plus grande capacité en 2009 et 2010.



3.58 L'augmentation du nombre d'autobus en service au RTC est liée à la progression observée pour le kilométrage (+24 %) et l'achalandage (+17 %) entre 2002 et 2010. Il faut toutefois souligner que, même si le niveau d'activité du RTC (exprimé en termes de kilomètres parcourus) était resté constant, la cible de réduction n'aurait pas été atteinte si l'on se base sur la consommation moyenne du parc de véhicules exprimée en litres pour 100 km (l/100km). En effet, la consommation moyenne en l/100km a diminué de 3,2 % entre 2002 et 2010 alors que la cible de réduction était de 10 %. Après une diminution de 7,1 % entre 2002 et 2006, la consommation en l/100km a augmenté de 4,7 % entre 2006 et 2008 pour se stabiliser en 2009 et 2010. La hausse observée à partir de 2007, estimée par le RTC à 12 % par rapport à la moyenne du parc de véhicules, est due selon le RTC au dispositif antipollution retenu par le fournisseur d'autobus pour répondre aux exigences sur les particules fines fixées par la réglementation fédérale. Toutefois, comme le RTC ne procède pas à l'analyse détaillée de la consommation de ses autobus, il n'est pas en mesure de se prononcer sur la consommation des autobus acquis plus récemment.

L'effort en matière de réduction des émissions au RTC n'a pas été réévalué

3.59 Dans le PRGES, il est mentionné que l'effort réel en matière de réduction des émissions au RTC devait être réévalué en fonction du nombre d'autobus en service. En effet, l'augmentation de l'achalandage du transport en commun entraînant la hausse des émissions au RTC apparaît justifiée, dans la mesure où un impact positif pour le secteur du transport en résulte à l'échelle de la collectivité. Cet exercice n'a toutefois pas été complété au cours de la période visée par le PRGES.

3.60 Entre 2007 et 2010, des mesures complémentaires à celles prévues au PRGES ont été réalisées au RTC, notamment l'utilisation de biodiesel¹⁶, l'implantation de systèmes de refroidissement électriques dans certains autobus et l'achat d'un autobus hybride. Toutefois, la mise en œuvre de ces mesures ciblées n'a pas permis au RTC d'atteindre son objectif de réduction ou, à tout le moins, contrer l'augmentation des émissions associée à la hausse du niveau de service offert.

16. L'utilisation de biodiesel était déjà envisagée lors de l'élaboration du PRGES, mais était jugée techniquement trop difficile à mettre en place à ce moment.



Recommandations

3.61 Nous avons recommandé au Réseau de transport de la Capitale de structurer sa démarche en matière de gestion des émissions de gaz à effet de serre, notamment en :

- procédant à une analyse détaillée de la consommation des autobus pour identifier des opportunités de réduction complémentaires;
- renforçant le suivi des projets de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Projets à l'incinérateur

3.62 Selon l'inventaire des émissions de GES, l'incinérateur constitue la plus grande source d'émissions de la Ville de Québec. Ainsi, la mise en place d'un système de captage fonctionnel à grande échelle permettrait des réductions substantielles pour le volet « Ville ». C'est dans cette optique qu'a été mené en 2005 un projet pilote de captage du CO₂ à l'incinérateur. Nous avons pu constater que le projet pilote a été réalisé selon l'échéance prévue et dans le respect des budgets. Vu l'ampleur limitée du projet, aucune réduction des émissions n'avait été prévue au PRGES pour ce projet. Cependant, à terme, il y avait une possibilité d'obtenir des réductions annuelles de 100 000 t éq. CO₂, ce qui représente plus que l'ensemble des réductions prévues au PRGES.



3.63 Les essais réalisés en 2005 n'ont pas mené au développement d'une installation permanente à plus grande échelle pour deux principales raisons. En premier lieu, les coûts du captage se sont avérés très élevés (environ 180 \$/t éq. CO₂) lorsque comparés aux coûts d'autres mesures envisageables pour la Ville. De plus, des incertitudes quant à l'efficacité des technologies utilisées pour la séquestration du CO₂ ont été soulevées. En effet, la chaux, utilisée lors des essais pour fixer le CO₂, est un matériau dont la production génère une quantité appréciable de GES. D'autres solutions ont aussi été considérées par la Ville, mais aucune solution viable n'a été déterminée. Par conséquent, les émissions à l'incinérateur n'ont pu être réduites par l'intermédiaire d'un système de captage sur la période couverte par le PRGES.

Les émissions de GES à l'incinérateur ont augmenté de 3 000 t éq. CO₂

3.64 Des réductions de l'ordre de 10 000 t éq. CO₂ associées à la mise en œuvre du PGMR à l'échelle de la Communauté métropolitaine de Québec Rive-Nord étaient incluses au PRGES. L'atteinte des objectifs prévus au PGMR pour 2008 devait permettre de réduire la quantité de matières plastiques incinérées et par conséquent, les émissions de GES à l'incinérateur. Toutefois, la quantité totale de matières résiduelles incinérées n'a pas diminué entre 2002 et 2010, mais a plutôt augmenté pour passer de 263 291 tonnes à 273 333 tonnes. Ainsi, les émissions de GES à l'incinérateur ont plutôt augmenté d'environ 3 000 t éq. CO₂. Ceci résulte du fait que la quantité de matières résiduelles générée a augmenté de 34 % entre 2002 et 2010 et que l'ensemble des actions prévues au PGMR n'a pas été mis en place suffisamment rapidement pour permettre l'atteinte des taux de valorisation visés. Tout particulièrement, la collecte et la valorisation des matières organiques, qui devaient débiter en 2007 selon le PGMR, ne sont pas encore en place de manière étendue. Il faut toutefois souligner que dans le cas du secteur résidentiel, le taux de valorisation de 62 % atteint en 2008 pour la collecte sélective (papier – carton et plastique – verre – métal) respectait l'objectif de 60 % prévu au PGMR. Nous avons aussi observé que la proportion de matières plastiques dans les matières résiduelles est estimée de manière approximative pour le calcul des émissions à l'incinérateur. La valeur retenue, soit 8 %, est tirée d'études de caractérisation menées par Recyc-Québec entre 2006 et 2009 et ne tient pas compte de la mise en œuvre progressive du PGMR à la Ville de Québec.



Recommandations

3.65 Nous avons recommandé au Service de l'environnement :

- de poursuivre la veille technologique pour le projet de captage du dioxyde de carbone (CO₂) à l'incinérateur;
- de s'assurer que les émissions de gaz à effet de serre à l'incinérateur sont estimées ou mesurées à l'aide de méthodes fiables permettant de suivre l'évolution d'année en année.

Réalisation de l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre

3.66 Depuis 2003, la Ville compile les données permettant d'estimer les émissions de GES associées à ses activités dans un inventaire. Cet inventaire, mis à jour annuellement, permet de statuer sur la performance de l'ensemble de la Ville en ce qui concerne les émissions de GES. Nous avons vérifié si l'inventaire des émissions de GES était réalisé en suivant les bonnes pratiques dans le domaine. Cette section porte plus particulièrement sur le plan de gestion de l'inventaire, la définition des frontières de l'inventaire, la mesure, l'enregistrement et la collecte des données, le calcul des émissions et l'audit de l'inventaire.

Plan de gestion de l'inventaire

3.67 La définition d'un plan de gestion de l'inventaire fait partie des bonnes pratiques reconnues. De manière générale, un tel plan décrit comment l'inventaire est réalisé et comment sa qualité est assurée. Le plan de gestion doit traiter de toutes les étapes de réalisation de l'inventaire : la définition des frontières, la mesure des données, leur enregistrement et leur collecte, le calcul des émissions et leur compilation, la production du bilan ainsi que l'audit de l'inventaire.

3.68 Un manque de formalisation des processus relatifs à la gestion de l'inventaire a été observé lors de la vérification. En effet, aucun plan de gestion de l'inventaire ou de l'ensemble de procédures équivalentes n'est défini. Néanmoins, certaines étapes de la réalisation de l'inventaire, soit la définition des frontières et le calcul des émissions, sont partiellement décrites dans le bilan annuel.



Risque que l'inventaire ne puisse être réalisé correctement s'il y avait changement de personnel

3.69 Il existe donc un risque que l'inventaire ne puisse être réalisé correctement ou dans les délais impartis s'il y avait changement de personnel. En dernier lieu, l'absence de procédures formelles ne favorise pas l'obtention rapide des données nécessaires pour dresser le bilan annuel des émissions. Pour les années 2004 à 2010, le bilan a été publié dans un délai variant de quatre mois à treize mois¹⁷ (tableau 4).

TABLEAU 4

Délais de publication du bilan

Année du bilan	Publication du bilan	Délai de publication
2003 -2004	Avril 2005	4 mois
2005	Juin 2006	6 mois
2006	Juin 2007	6 mois
2007	Octobre 2008	10 mois
2008	Octobre 2009	10 mois
2009	Janvier 2011	13 mois
2010	Non publié en janvier 2012	Au moins 13 mois

3.70 La prise de connaissance tardive par les services et le RTC de leur performance ne favorise pas la mise en place rapide de mesures correctives.

17. En date du 25 janvier 2012, le bilan annuel de 2010 n'a pas encore été publié.



Recommandations

3.71 Nous avons recommandé au Service de l'environnement :

- d'élaborer un plan de gestion de l'inventaire;
- de documenter le processus de rédaction du bilan annuel des émissions de gaz à effet de serre. Un tel plan formaliserait, entre autres, les processus suivants :
 - la définition et la mise à jour de la liste des sources d'émissions de la Ville (frontières de l'inventaire);
 - la collecte de données, l'identification des personnes responsables, la définition des échéances à respecter;
 - le choix des méthodologies pour le calcul ou l'estimation des émissions;
 - la documentation des méthodologies, des procédures et des données compilées;
 - le contrôle de la qualité de l'inventaire.

Frontières de l'inventaire

3.72 La Ville n'a pas ajusté les frontières de son inventaire à la suite de la publication du guide à ce sujet par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) dans le cadre du *Programme Climat municipalités*. Ainsi, la décomposition des matières résiduelles et le transport en commun sont classés dans le volet « Collectivité » par le MDDEP, tandis que la Ville de Québec les classe dans le volet « Ville ». Par conséquent, les résultats présentés au bilan annuel de la Ville de Québec sont difficilement comparables avec ceux des autres municipalités québécoises se basant sur le guide du MDDEP.



3.73 Les activités déléguées en sous-traitance pour le déneigement et la collecte des matières résiduelles ne sont pas prises en compte dans le volet « Ville », contrairement aux recommandations du MDDEP. En 2009 et 2010, les émissions des sous-traitants (déneigement et matières résiduelles) avaient une importance significative et équivalaient respectivement à 44 % et 56 % des émissions totales du SGEM. Par conséquent, la réduction observée pour le SGEM en 2010 par rapport à 2009 (moins 2 928 t éq. CO₂) est en partie compensée par l'accroissement des émissions des sous-traitants (plus 3 613 t éq. CO₂ pour les matières résiduelles, moins 2 797 t éq. CO₂ pour le déneigement) pour les mêmes années. Les activités effectuées en sous-traitance n'ont pas été incluses pour les années 2008 et antérieures, car les données spécifiques sont jugées impossibles à retracer auprès des sous-traitants. Pour 2009, ces valeurs sont données au bilan dans une section distincte, mais ne sont pas incluses aux émissions des équipements motorisés de la Ville.

Recommandations

3.74 Nous avons recommandé au Service de l'environnement :

- de s'assurer que, dans les bilans annuels du prochain *Plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre*, l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre pour les volets « Ville » et « Collectivité » respecte les frontières proposées par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs;
- d'estimer, sur la base des informations disponibles à la Ville, l'influence des activités données en sous-traitance sur les émissions du Service de la gestion des équipements motorisés en 2002 ainsi que la variation par rapport à 2010.



Mesure et enregistrement des données

3.75 Excepté les émissions aux sites d'enfouissement, estimées à partir de la modélisation des émissions totales et des biogaz brûlés, les autres émissions sont calculées à partir de facteurs d'émission et de données d'activité amassées dans les services et au RTC. Le SE effectue certains contrôles pour s'assurer de la fiabilité des données d'activité utilisées dans le calcul des émissions de GES. Par exemple, pour les données de consommation de carburant au SGEM, le SE effectue annuellement une réconciliation entre les données de consommation enregistrées dans le système Gasboy et les données de livraison de carburant transmises par les fournisseurs.

***Présence de contrôles
à l'incinérateur
concernant la mesure
et l'enregistrement***

3.76 Vu l'importance des émissions à l'incinérateur dans le bilan global de la Ville, la mesure et l'enregistrement des données à cette installation ont été étudiés plus en détail. Nous avons constaté la présence de contrôles à l'incinérateur autant en ce qui concerne la mesure (utilisation de balances certifiées et calibration des balances à tous les trois mois par une firme indépendante), que l'enregistrement (attribution de cartes individuelles aux conducteurs, utilisation du système Hercules pour la gestion des données, entrée automatisée de la lecture à la balance, rapports journaliers, conservation des billets de pesée en version électronique et en version papier). Les données de pesées sont d'une grande importance pour la Ville, autant en ce qui concerne la facturation que le paiement des redevances pour les matières résiduelles. Entre 2008 et 2010, des missions de vérification ont été menées à la demande du MDDEP sur le site de l'incinérateur pour valider la précision et l'exhaustivité des données transmises. Les rapports de mission transmis pour les années 2008 à 2010 au MDDEP indiquent que les examinateurs n'ont rien relevé qui porte à croire que les quantités de matières résiduelles assujetties aux redevances ne sont pas exactes.



Collecte des données et calcul des émissions

3.77 Pour la collecte des données dans les différents services et le RTC, le SE a élaboré un organigramme identifiant les collaborateurs internes, les collaborateurs externes et les données à obtenir chaque année. Au moment où les collaborateurs sont contactés pour la réalisation de l'inventaire, les données transmises l'année précédente leur sont communiquées de manière à obtenir les mêmes données dans le même format. Toutefois, la source des données (nom du système informatique ou responsable du document consulté) et leur qualité (vérification ou non par le collaborateur) ne sont pas systématiquement indiquées dans les fichiers d'inventaire, ce qui nuit à la traçabilité de l'information.

3.78 Lorsque le premier inventaire des émissions de GES de la Ville a été réalisé en 2002, la Ville a utilisé les outils qui étaient alors disponibles (principalement des feuilles de calcul MS Excel) et a continué d'utiliser de tels outils jusqu'à présent.

La collecte et le calcul reposent sur un nombre important de manipulations qui ne sont pas automatisées

3.79 La collecte des données et le calcul des émissions de GES de la Ville reposent actuellement sur un nombre important de manipulations qui ne sont pas automatisées et ne font pas l'objet de processus formalisés. Par exemple :

- plusieurs feuilles de calcul MS Excel ont été utilisées pour réaliser le bilan 2010 des émissions de GES de la Ville. De plus, le calcul des émissions requiert un nombre important de manipulations (conversions d'unités, consolidation ou extraction de données, multiplications par des facteurs d'émission, valeurs copiées et collées pour la compilation). Ces manipulations doivent être refaites chaque année;
- la structure des feuilles de calcul MS Excel qui est utilisée pour effectuer la collecte des données et le calcul des émissions diffère d'un service à l'autre.



3.80 Le nombre élevé de manipulations nécessaires pour la collecte des données, puis le calcul et la compilation des émissions ont les conséquences suivantes :

- risque d'erreur accru, ce qui pourrait affecter la fiabilité du bilan des émissions de GES de la Ville;
- risque de perte de savoir-faire si la responsabilité de la réalisation de l'inventaire et du bilan est transférée à un autre employé;
- délais pour l'obtention des données nécessaires au calcul de l'inventaire et inefficience lors du calcul et de la compilation des émissions de GES. Par exemple, la réalisation des bilans 2009 et 2010 a pris plus d'un an.

3.81 La collecte des données et le calcul des émissions de GES de la Ville font l'objet de certains contrôles. Toutefois, d'autres contrôles sont absents. Par exemple :

- absence de détection automatique d'erreur lors de l'entrée manuelle de données brutes;
- absence de contrôles systématiques pour assurer la qualité du calcul des émissions (par exemple, validation d'un échantillon de résultats obtenus par des formules intégrées aux feuilles de calcul);
- absence de calcul automatique de variances annuelles, autant pour les données brutes que pour les émissions calculées, et pour déceler les risques d'erreur;
- absence de révision ou de vérification interne du calcul des émissions, de leur compilation et de leur publication au bilan annuel de la Ville.



Recommandations

3.82 Nous avons recommandé au Service de l'environnement :

- de se doter d'un outil informatique qui permette d'automatiser la collecte de données;
- de formaliser les documents de collecte d'information auprès des services et du Réseau de transport de la Capitale;
- d'incorporer des contrôles sur la fiabilité des données colligées et des calculs effectués;
- de définir quels détails complémentaires doivent être exigés aux services qui transmettent des données et au Réseau de transport de la Capitale, pour augmenter la traçabilité de l'information.

Vérification de l'inventaire

3.83 Contrairement à ce qui était prévu au PRGES, des audits externes n'ont pas été réalisés tous les deux ans sur l'ensemble du plan ou plus particulièrement sur la réalisation de l'inventaire. Le bilan de 2006 a néanmoins été révisé par AECOM Tecslut en 2007, ce qui a mené à des améliorations en ce qui concerne la précision de certaines données et les méthodologies de calcul utilisées. L'inventaire des émissions de GES calculé par la Ville a donc une crédibilité moindre que s'il avait fait l'objet d'un audit externe.

Recommandation

3.84 Nous avons recommandé au Service de l'environnement de procéder à un audit externe de l'inventaire.



Commentaires de la direction du Service de la gestion des équipements motorisés, en date du 4 juin 2012

« J'ai pris connaissance des opinions et commentaires émis et suis en accord avec ceux-ci. »

Commentaires de la direction du Service de l'environnement, en date du 6 juin 2012

« Le Service de l'environnement de la Ville de Québec reçoit positivement les conclusions du vérificateur général eu égard notamment au processus d'élaboration et de coordination du PRGES, aux projets de réduction mis en œuvre dans le cadre de ce plan de réduction, et finalement à la réalisation de l'inventaire des émissions de GES associées aux activités de la Ville de Québec.

Plus particulièrement en réponse aux recommandations faites par le vérificateur général, les autorités du Service de l'environnement entendent consacrer les efforts nécessaires afin d'améliorer les mécanismes de définition et de suivi des divers projets de réduction des émissions de GES, et formaliser les processus de reddition de comptes afin d'évaluer plus efficacement l'atteinte des objectifs visés. Aussi, elles entendent améliorer les méthodes permettant d'accroître la fiabilité des données colligées pour réduire le degré d'incertitude entourant la réalisation de l'inventaire annuel des émissions de GES. »

Commentaires de la direction du Service de la gestion des immeubles, en date du 12 juin 2012

« Nous n'avons aucun commentaire à vous soumettre. »

Commentaires de la direction du Service des travaux publics, en date du 14 juin 2012

« J'ai pris connaissance de votre projet de rapport sur la gestion des changements climatiques. Ce projet est cohérent avec notre connaissance des activités reliées à la gestion des changements climatiques qui sont sous la responsabilité du Service des travaux publics. »



Commentaires de la direction du Réseau de transport de la Capitale, en date du 20 juin 2012

« Nous n'avons aucun commentaire à vous transmettre. »



ANNEXE I

Objectif et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des documents suivants :

- *Plan de réduction des émissions de GES*, publié en 2004 par la Ville de Québec;
- *Contenu exigé du plan d'action visant la réduction des GES*, publié par le MDDEP dans le cadre du *Programme Climat municipalités*;
- *Guide d'inventaire des émissions de GES d'un organisme municipal*, publié par le MDDEP dans le cadre du *Programme Climat municipalités*;
- *Lignes directrices pour les inventaires nationaux de gaz à effet de serre*, Volume 1: Orientations générales et établissement des rapports, Chapitre 6 : Assurance de la qualité / Contrôle de la qualité et vérification, publié par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat en 2006.

Objectif de vérification

Déterminer dans quelle mesure la Ville de Québec et le RTC effectuent les actions appropriées pour permettre l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES et d'économies des coûts d'opération fixés dans le plan de réduction des émissions de GES (PRGES), volet « Ville », dans le respect des budgets établis.



ANNEXE I (SUITE)

Objectif et critères de vérification

Critères de vérification	Services ou organisme principalement concernés
<ul style="list-style-type: none"> Un plan d'action encadre l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES fixés par la Ville. Ce plan précise les projets de réduction prévus, responsabilités, échéancier de réalisation, ressources humaines et financières, mécanismes de suivi. 	<ul style="list-style-type: none"> - Service de l'environnement - Service de la gestion des équipements motorisés - Service de la gestion des immeubles - Service des travaux publics - Réseau de transport de la Capitale
<ul style="list-style-type: none"> Des mécanismes de coordination entre les services et l'organisme concernés sont utilisés pour permettre l'atteinte des objectifs du PRGES. 	<ul style="list-style-type: none"> - Service de l'environnement - Service de la gestion des équipements motorisés - Service de la gestion des immeubles - Service des travaux publics - Réseau de transport de la Capitale
<ul style="list-style-type: none"> Les projets de réduction des émissions de GES prévus dans le PRGES 2004-2010, volet « Ville », ont été mis en œuvre et la Ville et le RTC sont en mesure de démontrer que cette mise en œuvre a été effectuée dans le respect des budgets et des échéanciers établis. 	<ul style="list-style-type: none"> - Service de l'environnement - Service des travaux publics - Réseau de transport de la Capitale
<ul style="list-style-type: none"> La performance de ces projets (réduction d'émissions de GES, coûts, bénéfiques) a été mesurée. Dans l'éventualité où les objectifs prévus dans le plan (réduction d'émissions de GES, coûts, bénéfiques) n'ont pas été atteints pour certains projets, des mesures correctives ont été mises en place. 	<ul style="list-style-type: none"> - Service de l'environnement - Service des travaux publics - Réseau de transport de la Capitale
<ul style="list-style-type: none"> L'information concernant la performance en ce qui a trait aux émissions de GES s'appuie sur des mécanismes de mesure, collecte et calculs pour lesquels des contrôles adéquats sont en place. 	<ul style="list-style-type: none"> - Service de l'environnement - Service des travaux publics



CHAPITRE

4

Office du tourisme de Québec

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2011



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	117
Création de l'Office du tourisme de Québec et de son conseil	117
Activités de l'Office	119
Revenus et dépenses de l'Office	122
Structure administrative de l'Office	128
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	130
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	130
Gouvernance de l'Office	132
Gestion de l'Office dans un contexte municipal	144
Respect des politiques et des règlements de la Ville	148
Ententes de partenariat avec les partenaires	151
ANNEXE I Objectifs et critères de vérification	157
ANNEXE II État des résultats de l'Office du tourisme de Québec	159

Sigles

AHRQ	Association hôtelière de la région de Québec
ATR	Association touristique régionale
CUQ	Communauté urbaine de Québec (dissoute)
OTCCUQ	Office du tourisme et des congrès de la Communauté urbaine de Québec (dissoute)
MRC	Municipalité régionale de comté
MTO	Ministère du Tourisme
SPET	Soutien à la promotion d'événements touristiques

VUE D'ENSEMBLE

Création de l'Office du tourisme de Québec et de son conseil

4.1 En 1970, la Communauté urbaine de Québec (CUQ) crée un service de promotion touristique dont le mandat principal est de promouvoir l'industrie touristique sur le territoire de la CUQ en faisant appel aux éléments susceptibles d'attirer le tourisme. Ce service est désigné comme Service du tourisme et des congrès de la CUQ.

4.2 En 1985, la CUQ crée par règlement l'Office du tourisme et des congrès de la Communauté urbaine de Québec (OTCCUQ) et forme le Conseil de l'Office du tourisme et des congrès de la Communauté urbaine de Québec. Ce conseil regroupe les intervenants touristiques et son mandat est de conseiller la CUQ sur la mise en place et la gestion de programmes touristiques. Par ailleurs, celui-ci agit de façon autonome à l'égard de l'affectation des revenus provenant des membres de l'OTCCUQ.

*En 1986,
l'OTCCUQ est
reconnu à titre
d'association
touristique
régionale*

4.3 En 1986, l'OTCCUQ est reconnu à titre d'association touristique régionale (ATR) pour la région touristique de Québec. Rappelons que le gouvernement a créé en 1978 les ATR. Elles sont, à l'exception de l'OTCCUQ, des organismes privés sans but lucratif et autonomes. Elles sont créées par leur milieu régional et regroupent des membres provenant de divers secteurs touristiques : hébergement, attraits, équipements touristiques, événements, commerces et divers services. Il y a au Québec vingt-deux ATR réparties dans les différentes régions touristiques du Québec.

4.4 En 1996, le gouvernement du Québec met sur pied le Fonds du partenariat touristique afin de renforcer et de soutenir la promotion et le développement touristique du Québec. Le financement de ce fonds est assuré en partie par une taxe sur l'hébergement, applicable à chaque unité d'hébergement louée dans un établissement situé dans une région touristique du Québec qui en fait la demande au gouvernement par le biais de son ATR.

4.5 Les ATR qui désirent que la taxe sur l'hébergement s'applique sur leur territoire peuvent choisir entre l'imposition d'une taxe spécifique de 2 \$ par nuitée ou d'une taxe de 3 % du prix de chaque nuitée.



4.6 En 2001, à la suite de consensus avec les intervenants touristiques de la région de Québec par l'Association hôtelière de la région de Québec (AHRQ), la taxe spécifique sur l'hébergement de 2 \$ par nuitée s'applique dans la région touristique de Québec. Cette taxe, qui est perçue par les hôteliers, procure des revenus importants à l'OTCCUQ. Une entente liant la CUQ et le ministre délégué au Tourisme, au Loisir et au Sport traite des obligations des parties et, entre autres, de celles de l'ATR quant à l'utilisation de la taxe sur l'hébergement. En 2007, la taxe sur l'hébergement est fixée à 3 % du coût d'une nuitée pour la région touristique de Québec.

4.7 Au moment des fusions municipales, en 2002, la Ville de Québec adopte le *Règlement sur l'organisation administrative de la Ville* (R.R.V.Q. chapitre O-1) qui reconnaît l'OTCCUQ comme un service municipal. Ce service est désigné comme l'Office du tourisme et des congrès et assume les responsabilités d'une ATR pour la région touristique de Québec. Cette région comprend en plus du territoire de l'agglomération de Québec, celui des quatre municipalités régionales de comté (MRC) de sa couronne : Portneuf, Île d'Orléans, Jacques-Cartier et Côte-de-Beaupré. En 2006, l'Office du tourisme et des congrès est désigné comme Office du tourisme de Québec (Office).

Revue de la gouvernance de l'Office

4.8 Au fil des années, plusieurs intervenants du milieu touristique se sont questionnés sur la capacité de l'Office de jouer le rôle de porte-parole de l'industrie touristique régionale alors qu'il est un service municipal. En 2009, pour répondre à ce questionnement, la Ville de Québec met sur pied un groupe de travail formé de représentants de l'industrie touristique et de la Ville, dont le mandat est de proposer un nouveau modèle de gouvernance afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'Office tout en respectant sa mission.

4.9 Trois prémisses guident la démarche. Ainsi, l'Office doit demeurer un service municipal, il doit tenir compte des obligations faites aux ATR et les hôteliers doivent avoir un droit de regard sur les revenus de la taxe sur l'hébergement et ainsi avoir une plus grande autonomie.

4.10 Cette revue de la gouvernance conduit à l'adoption, par le conseil d'agglomération de la Ville de Québec, du *Règlement de l'agglomération sur la structure administrative de l'Office du tourisme de Québec*, R.A.V.Q. 567 (Règlement de l'agglomération sur la structure administrative). Ce règlement crée le conseil de l'Office du tourisme de Québec pour notamment, assurer le rôle d'ATR exercé par la Ville de Québec. La composition du conseil de l'Office regroupe onze membres nommés par les différents intervenants du milieu touristique.



4.11 Parmi plusieurs mesures, la Ville s'est engagée à maintenir sa dotation budgétaire à l'Office pour les années 2011, 2012 et 2013, et les conseils de l'Office et de l'AHRQ consentent à allouer une part de 10 % des revenus de la taxe sur l'hébergement dans le développement de l'offre touristique.

La Ville délègue des pouvoirs importants au directeur de l'Office, à la suite de la revue de la gouvernance

4.12 En outre, le comité exécutif délègue au directeur de l'Office le pouvoir d'autoriser une dépense financée par les fonds provenant des intervenants touristiques, à l'exception de ceux alloués par la Ville. Le directeur doit suivre de façon péremptoire les recommandations du conseil de l'Office. Ainsi, on reconnaît une autonomie au conseil de l'Office dans l'utilisation des montants provenant des intervenants touristiques autres que la Ville.

4.13 En 2010, l'Office a disposé de revenus de 18,6 millions de dollars dont 13,3 millions de dollars, soit 71 %, proviennent de sources de financement autres que la Ville.

Activités de l'Office

4.14 La mission de l'Office adoptée par son conseil, énonce que : « En tant qu'Association touristique régionale de Québec et assumant les rôles d'organisme de concertation et de porte-parole de l'industrie, l'Office doit contribuer activement à la prospérité économique de l'industrie en favorisant, de façon coordonnée et intégrée, son marketing, son développement, l'accueil des touristes et l'information du milieu ».

4.15 Les principales activités de l'Office sont :

- la mise en marché;
- le développement de l'offre touristique;
- le soutien à la promotion d'événements touristiques;
- l'accueil, l'information et la signalisation touristiques;
- le service aux membres.



Mise en marché

4.16 Environ 70 % des ressources de l'Office sont consacrées à la mise en marché du produit et de l'offre touristique.

4.17 La mise en marché s'effectue par des campagnes publicitaires et des activités de promotion. Les campagnes publicitaires visent à rejoindre des clientèles spécifiques classées en deux grandes catégories : agrément et affaires. Ces campagnes s'effectuent sur différents marchés québécois, canadiens, américains ou d'outre-mer. Les campagnes de publicité s'effectuent à l'aide de médias électroniques, télévisuels ou écrits ainsi que par des publications telles que des guides, des dépliants et des cartes.

4.18 Les activités de promotion s'exercent auprès de générateurs d'achalandage. Elles consistent à dispenser des services et des relations d'affaires auprès de planificateurs de congrès et de réunions d'affaires, d'organiseurs de voyages, d'événements sportifs ainsi que des représentants de la presse internationale. La promotion vise à susciter des occasions d'affaires sur différents marchés qui se traduisent par la tenue d'événements touristiques tels que des tournées et des visites organisées, des congrès et des salons nationaux et internationaux, de l'accueil de visiteurs étrangers et de croisiéristes, etc.

Développement de l'offre touristique

4.19 Le développement de l'offre touristique vise à assurer la réalisation d'actions et de projets de développement par la mobilisation et la concertation de différents acteurs publics et privés. Des projets visant à augmenter le niveau d'accessibilité vers la destination et à l'intérieur de la destination, à structurer l'offre touristique, à utiliser le fleuve et ses rives ainsi que l'accessibilité de ses cours d'eau ont été identifiés comme prioritaires dans le *Plan de développement de l'offre 2011-2013*. Ce plan adopté par le conseil de l'Office vise à développer un produit touristique d'appel pour la région touristique de Québec.

4.20 Par ailleurs, une entente de partenariat entre partenaires publics visant, par effet de levier, le développement de l'offre touristique régionale en soutenant financièrement des projets à cette fin, a été conclue en mai 2009. Les partenaires sont outre l'Office : la ministre du Tourisme, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale, la conférence régionale des élus de la Capitale-Nationale et le Centre local de développement de Québec.



Une entente permet un investissement de 2,2 millions de dollars dans le développement de l'offre sur une période de 3 ans

4.21 Par cette entente, les partenaires s'associent à la réalisation de priorités régionales de développement de l'offre touristique en vue de maximiser l'apport de l'industrie touristique à l'économie de la région de Québec. Cette entente de trois ans prévoit que les partenaires apportent chacun une contribution financière. Le plan de financement prévoit une somme totale de 2,2 millions de dollars à investir, dans le développement de l'offre touristique, sur la durée de l'entente.

4.22 Un comité de gestion présidé par l'Office élabore le cadre de gestion et les règles d'attribution selon certains paramètres prévus par l'entente.

Soutien à la promotion d'événements touristiques

4.23 Le programme *Soutien à la promotion d'événements touristiques* (SPET) vise à appuyer des événements touristiques en accordant une aide financière pour réaliser des activités de promotion, hors région, des événements touristiques. L'objectif est de sélectionner les meilleurs événements qui contribueront à doter la région touristique de Québec d'un portefeuille varié et polyvalent d'événements ponctuels et récurrents possédant un fort potentiel touristique.

4.24 Un programme SPET approuvé par le conseil de l'Office précise le type d'événements qui peut être sélectionné et le budget réservé à chacun.

4.25 Jusqu'en juin 2011, un comité SPET créé par le conseil de l'Office jugeait de la recevabilité des projets et lui soumettait ses recommandations. En juin 2011, un comité aviseur a été formé à l'initiative de la Ville et de l'Office. Ce comité favorise la concertation auprès des différents intervenants touristiques : la Ville, l'Office, l'AHRQ, le Bureau de la Capitale-Nationale et *Québec Ça bouge*¹⁸.

4.26 Ce comité conseille l'Office, la Ville de Québec et le Bureau de la Capitale-Nationale sur les actions à réaliser pour donner suite aux projets à fort potentiel touristique qui sont soumis.

4.27 L'Office voit au bon fonctionnement de ce comité en fournissant les expertises et les avis ainsi que le suivi administratif des fonds mis à la disposition de la promotion des événements touristiques. Les décisions de ce comité n'engagent l'Office qu'avec l'accord de son conseil.

18. *Québec Ça bouge* est un mouvement créé par des gens d'affaires de la région de Québec qui souhaitent trouver des solutions à court et à long terme pour faire « vivre » et rendre festive la Ville de Québec.



Accueil, information et signalisation touristiques

4.28 L'Office accueille les visiteurs sur le territoire de la région touristique de Québec. Cet accueil s'effectue à l'aide d'actes de renseignements effectués dans des bureaux d'accueil et d'information touristiques, au terminal de croisière et aux autres sites temporaires. Des services sont également offerts aux visiteurs directement dans les bureaux d'accueil ou par le site Internet de l'Office.

4.29 L'Office assure également la concertation régionale par la reconnaissance de routes et de circuits touristiques à signaler et à en faire la promotion.

Service aux membres

4.30 Près de 1 000 entreprises du secteur touristique, œuvrant pour la presque totalité sur le territoire de la région touristique de Québec, sont membres de l'Office. Elles paient une cotisation et ont accès à des services à des tarifs préférentiels. Chaque année, les membres se réunissent en assemblée générale. Les orientations de l'Office de même que les résultats financiers leur sont présentés. Lors de l'assemblée générale, les membres désignent quatre représentants auprès du conseil de l'Office qui est constitué de 11 membres provenant de différents milieux touristiques.

Revenus et dépenses de l'Office

4.31 L'état des résultats de l'Office pour l'exercice terminé le 31 décembre 2010, avec chiffres comparatifs de 2009, est présenté à l'annexe II.

Revenus de l'Office

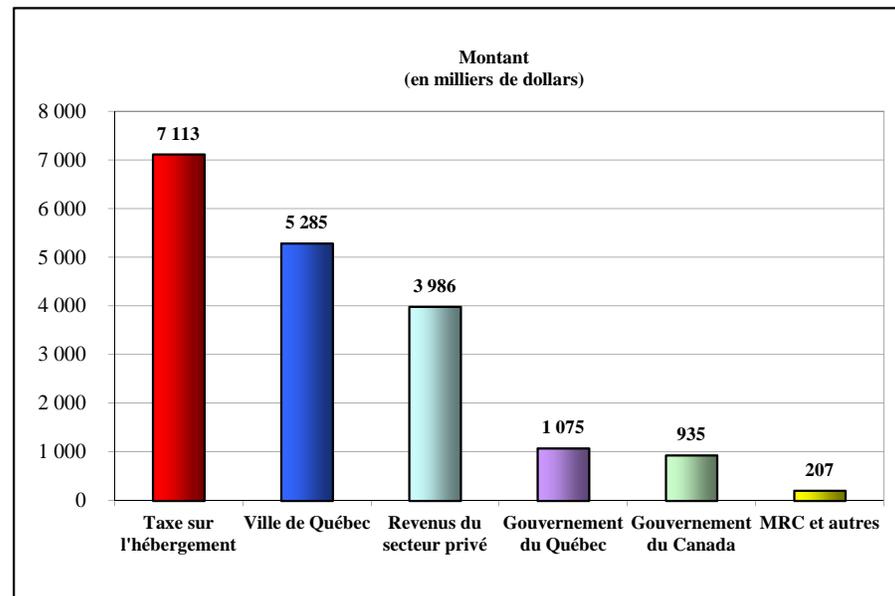
4.32 Pour réaliser ses activités, l'Office dispose de revenus importants en raison du rôle d'ATR qu'il exerce. Le conseil de l'Office joue un rôle important en ce qui a trait à l'utilisation de ces revenus.



4.33 En 2010, l'Office a bénéficié de revenus totaux s'élevant à 18,6 millions de dollars. Le graphique 1 présente les différentes sources de revenus de l'Office.

GRAPHIQUE 1

Revenus de l'Office du tourisme de Québec



Taxe sur l'hébergement

La principale source de revenus de l'Office provient de la taxe sur l'hébergement

4.34 La principale source de revenus de l'Office provient de la taxe sur l'hébergement.

4.35 Les revenus générés par cette taxe sont utilisés selon les modalités convenues dans le cadre d'un protocole d'entente intervenu entre le ministre délégué au Tourisme, au Loisir et au Sport et la CUQ en 2001 et reconduit par la suite.



4.36 Les sommes allouées au titre de la taxe sur l'hébergement doivent être utilisées pour la réalisation des activités suivantes : la mise en marché, le soutien à la promotion des événements touristiques, les services administratifs inhérents et l'octroi de crédits marketing aux membres. Ces derniers, lorsqu'ils participent à des campagnes de publicité et de promotion de l'Office, peuvent en acquitter la charge à l'aide de crédits marketing qui leur sont consentis. Ils peuvent également utiliser leurs crédits marketing pour se faire rembourser des dépenses de même nature qu'ils ont engagées, sous réserve du respect de certaines conditions. Une portion des revenus provenant de la taxe peut être utilisée également pour le développement de l'offre touristique, si une résolution du conseil de l'Office le permet.

4.37 En 2006, le conseil de l'Office adopte un Cadre de gestion des ressources marketing de la taxe sur l'hébergement en accord avec le conseil de l'AHRQ. Les modalités de partage des revenus provenant de la taxe sont précisées.

4.38 En 2010, à la suite de la revue de la gouvernance, des résolutions du conseil de l'Office et de celui de l'AHRQ modifient les paramètres de partage de la taxe pour permettre d'attribuer 10% des revenus de la taxe dans le développement de l'offre touristique.

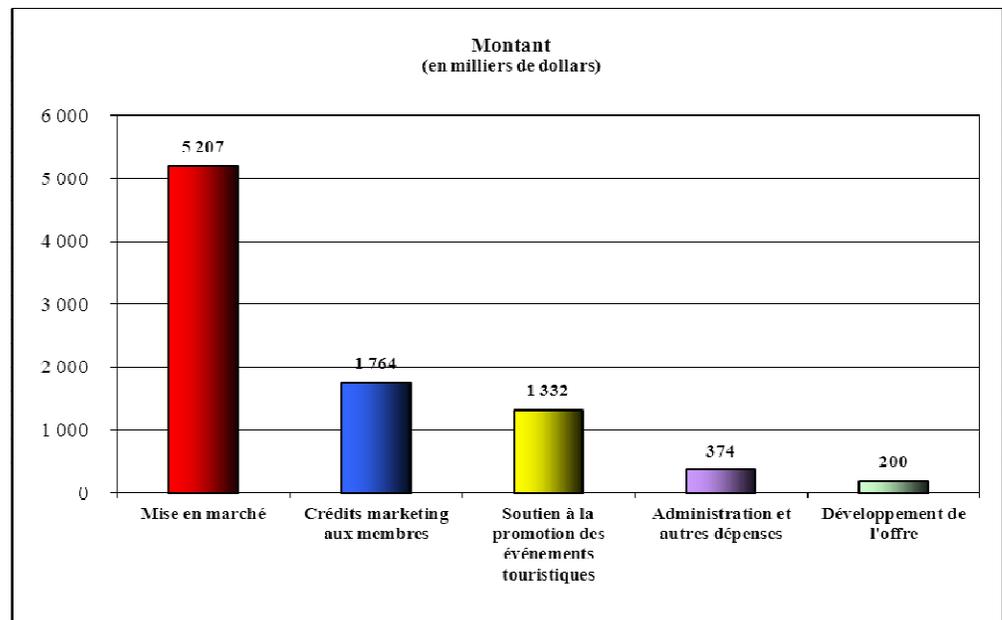
4.39 En 2010, bien qu'à l'état des résultats de l'Office les revenus provenant de la taxe sur l'hébergement s'élèvent à 7,1 millions de dollars, l'Office a reçu 8,9 millions de dollars au titre de la taxe sur l'hébergement tel qu'il est mentionné dans son rapport annuel. Ceci s'explique par le fait qu'une partie du montant, 1,8 million de dollars, reçu au titre de la taxe sur l'hébergement et réservé pour octroyer des crédits marketing aux membres, est présentée comme un revenu provenant du secteur privé à l'état des résultats de l'Office. La présentation de ces revenus à l'état des résultats de l'Office sera traitée plus loin dans le rapport.



4.40 Le graphique 2 présente l'utilisation des sommes reçues au titre de la taxe sur l'hébergement en 2010.

GRAPHIQUE 2

Taxe sur l'hébergement



4.41 À compter du 1^{er} janvier 2011, 10 % des revenus provenant de la taxe sur l'hébergement ont été investis en développement de l'offre, pour faire suite aux engagements pris avec les intervenants touristiques lors de la revue de la gouvernance de l'Office.

Contribution de la Ville

La Ville contribue pour 5,3 millions de dollars en 2010, ce qui représente 28 % des revenus de l'Office

4.42 La Ville contribue en 2010, pour une portion de 5,3 millions de dollars dans la réalisation des activités de l'Office. D'une part, sa contribution est constituée du financement de certaines dépenses reliées au fonctionnement de l'Office qu'elle assume à même son budget de fonctionnement. D'autre part, la Ville estime le coût des biens et des services qu'elle fournit à l'Office. Par ailleurs, la Ville conserve certaines subventions qu'elle reçoit en raison du rôle d'ATR exercé par l'Office ainsi que des revenus générés par les activités de l'Office.



4.43 La contribution financière de la Ville dans les activités de l'Office a été de 5,3 millions de dollars en 2010. Le tableau 1 présente les différents éléments qui la constituent.

TABLEAU 1

Contribution financière de la Ville de Québec

Description	Montant (en millions de dollars)
Dépenses de fonctionnement (principalement les salaires des employés permanents œuvrant à l'Office)	5,3
Avantages sociaux	0,9
Autres biens et services	0,9
	7,1
Revenus de diverses provenances	
Subvention du ministère du Tourisme (MTO)	(0,7)
Contributions des quatre MRC de la couronne	(0,2)
Revenus provenant principalement de la vente de produits touristiques et de la publicité dans diverses publications	(0,9)
	(1,8)
Contribution financière de la Ville de Québec	5,3

Subventions de partenaires publics

4.44 Les ententes de partenariat, présentées au tableau 2 de ce chapitre, contribuent à plus de la moitié des revenus de l'Office. Ses principaux partenaires sont : le ministère du Tourisme (MTO), le Bureau de la Capitale-Nationale, l'Agence de développement économique du Canada, les MRC de l'Île d'Orléans, de La Côte-de-Beaupré, de La Jacques-Cartier et de Portneuf.

Revenus du secteur privé

4.45 En 2010, les revenus de l'Office provenant du secteur privé se sont élevés à près de 4 millions de dollars, 85 % de ces revenus sont générés par la vente de publicité à ses membres et à d'autres partenaires. Une partie de ces revenus est payée avec les sommes provenant de la taxe sur l'hébergement et réservées pour offrir des crédits marketing aux membres de l'Office.



4.46 Par ailleurs, les services d'accueil et d'information touristique génèrent des revenus par la prestation de services et la vente de guides, de cartes, d'objets promotionnels et de prestations touristiques.

4.47 En outre, les cotisations des membres et leur participation à des activités lui procurent certains revenus.

Dépenses de l'Office

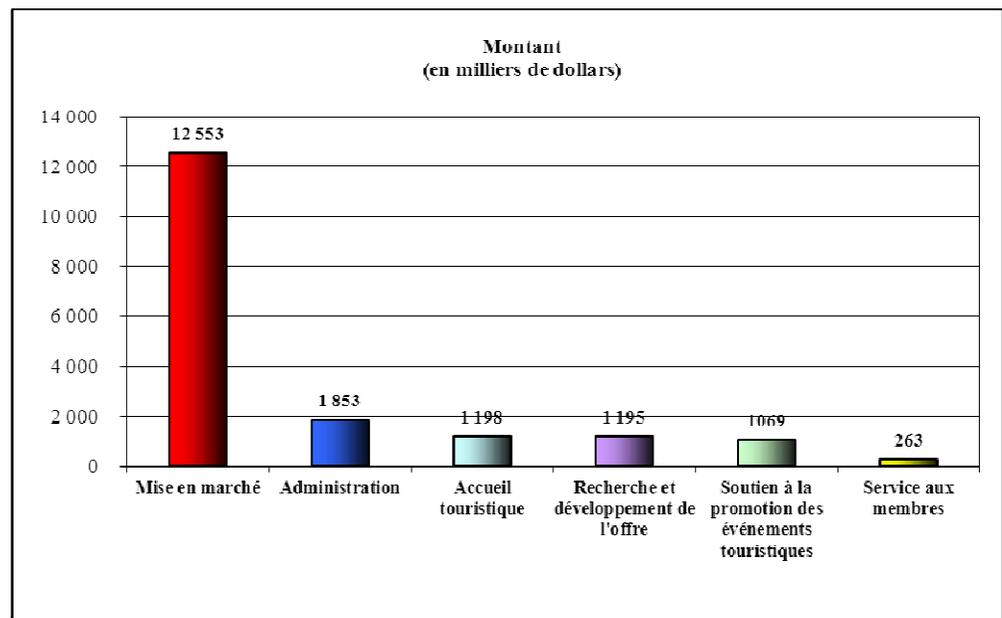
4.48 Les dépenses de l'Office pour l'année 2010 s'élèvent à 18,1 millions de dollars.

4.49 Selon les informations contenues au rapport annuel de l'Office, la majeure partie des dépenses, soit 40 %, représente les coûts de placements média et Web pour la réalisation de campagnes de publicité et de promotion. Le coût des salaires et des avantages sociaux des employés représente 30 % des dépenses de l'Office.

4.50 Les dépenses de l'Office contribuent à la réalisation de six grandes activités. Le graphique 3 présente la répartition des dépenses des six activités.

GRAPHIQUE 3

Activités de l'Office du tourisme de Québec





Structure administrative de l'Office

Une partie importante des opérations de l'Office s'exerce en accord avec son conseil

4.51 L'Office est un service municipal particulier dont une partie importante des opérations s'exerce en accord avec les recommandations d'un conseil formé d'intervenants touristiques nommés par les instances des milieux touristiques qu'ils représentent.

4.52 L'Office est sous la responsabilité d'un directeur qui doit tenir compte à la fois des décisions du conseil de l'Office et de celles des autorités de la Ville. Ce directeur relève hiérarchiquement de la directrice générale adjointe au développement culturel, touristique, sportif et social.

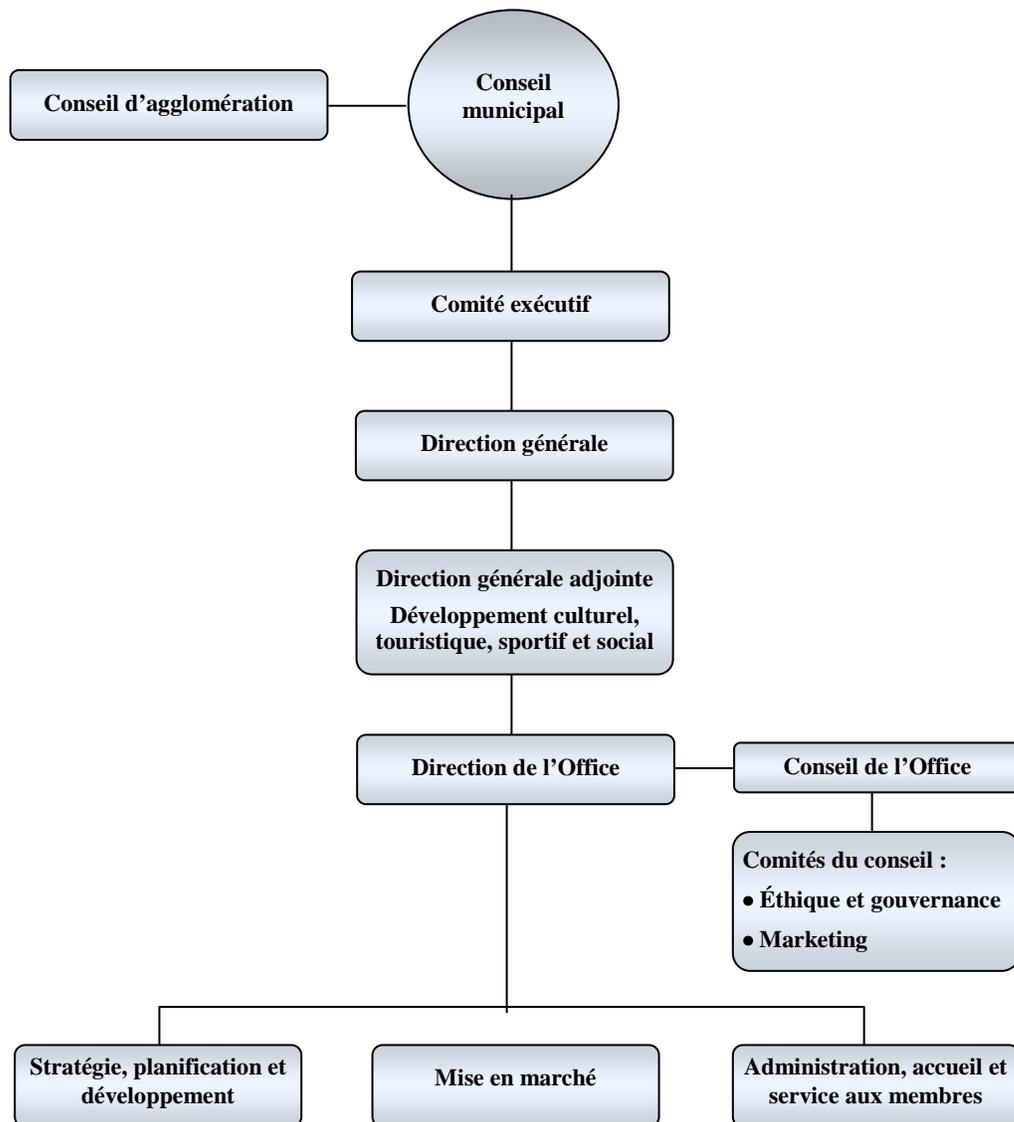
4.53 Trois divisions se partagent les différents mandats de l'Office : la Division de la stratégie, de la planification et du développement, la Division de la mise en marché et la Division de l'administration, de l'accueil et du service aux membres.

4.54 L'Office emploie près de 73 équivalents temps complet. La majorité des employés a le statut permanent et le coût de leur salaire et de leurs avantages sociaux est assumé par la Ville. Près de 23 équivalents temps complet sont temporaires et le coût de leur salaire et de leurs avantages sociaux est assumé par les montants provenant des intervenants touristiques autres que la Ville. Le graphique 4 présente l'organigramme de l'Office du tourisme de Québec.



GRAPHIQUE 4

Organigramme de l'Office du tourisme de Québec





OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

4.55 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat de vérification d'optimisation des ressources portant sur l'Office du tourisme de Québec. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

4.56 Notre vérification visait à évaluer les règles de gouvernance mises en place afin de favoriser l'exercice des rôles et des responsabilités par les membres du conseil de l'Office de façon compétente et avec indépendance. Nous avons vérifié également dans quelle mesure les outils financiers utilisés par l'Office sont adaptés à sa réalité et favorisent son efficacité. Le contrôle et la reddition de comptes mis en place, afin d'assurer le respect des politiques et des règlements de la Ville par l'Office, ont également fait partie de notre vérification. Finalement, nous avons vérifié dans quelle mesure l'Office respectait et rendait compte des engagements pris avec ses partenaires.

4.57 La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont également exposés à l'annexe I.

4.58 Notre vérification a porté sur les activités réalisées au cours des années 2010 et 2011. Nos travaux de vérification se sont terminés en mars 2012.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Des améliorations dans la gouvernance

4.59 En 2010, la gouvernance de l'Office a fait l'objet de changements importants à la suite d'une revue effectuée conjointement par la Ville et l'Office. En décembre 2011, dans une perspective d'amélioration continue des pratiques de gouvernance, le conseil de l'Office a adopté plusieurs mesures dont une qui crée un comité d'éthique et de gouvernance. Le rôle de ce comité vise à favoriser l'amélioration de la performance du conseil et de ses comités. Nous constatons que, bien qu'il reste certaines lacunes, les mesures mises en place s'inspirent des règles de gouvernance reconnues en ce domaine.



4.60 L'Office s'est doté d'une planification stratégique 2011-2013 qu'elle a présentée à ses membres en assemblée générale annuelle. Le conseil de l'Office s'est impliqué activement dans l'élaboration de cette planification stratégique.

Une évaluation indépendante de la performance touristique de la région et de celle de l'Office sera effectuée

4.61 La Ville apporte une contribution financière importante dans les activités de l'Office. Sa contribution représente une portion plus importante des revenus de l'Office que celle des autres villes de 100 000 habitants et plus dans les revenus des ATR sur leur territoire. Lors de la revue de la gouvernance en 2010, la Ville s'est engagée envers les intervenants touristiques à maintenir sa contribution financière dans les activités de l'Office pour les trois prochaines années, soit jusqu'à la fin de l'année 2013. La Ville donnera sous peu un mandat à un expert indépendant afin d'évaluer la performance touristique de la région touristique de Québec ainsi que la performance de l'Office. Le conseil de l'Office qui représente les intervenants touristiques a approuvé cette démarche. Nous sommes d'avis que les résultats de cette évaluation devraient être utilisés afin de déterminer le niveau de contribution financière que la Ville doit accorder à l'Office, à compter de l'année 2014. Aussi, la Ville devrait convenir avec le conseil de l'Office des principaux éléments qui constitueront sa contribution financière.

4.62 Il est difficile actuellement pour les gestionnaires de l'Office et pour les membres du conseil de l'Office et les membres de ses comités de disposer de rapports de gestion leur permettant de suivre les opérations de l'Office sur une base régulière. En effet, le système comptable de la Ville n'est pas adapté aux besoins de l'Office. Pour être en mesure de répondre à certains besoins de la gestion ainsi qu'à ceux de la reddition de comptes, un système comptable en parallèle utilisant des fichiers Excel permet la compilation et le regroupement des informations requises. Ceci engendre de l'inefficience et ne favorise pas l'efficacité puisque les gestionnaires ne disposent pas d'informations complètes en temps opportun.

L'état des résultats de l'Office ainsi que le sommaire de ses réserves comportent des inexactitudes

4.63 L'état des résultats de l'Office ainsi que le sommaire de ses réserves comportent des inexactitudes. En effet, les dépenses de publicité relatives aux campagnes de publicité d'hiver ne correspondent pas à la période couverte par les états financiers. Cette façon de faire ne permet pas un bon appariement des revenus et des dépenses, puisque les revenus reçus par l'Office et présentés à l'état des résultats sont ceux qui sont accordés pour réaliser les activités du 1^{er} janvier au 31 décembre alors qu'il en est autrement pour les dépenses de publicité. Aussi, la contribution financière de la Ville dans les activités de l'Office est présentée sur une base budgétaire au lieu d'être présentée au réel. En outre, des revenus générés par la taxe sur l'hébergement sont présentés comme des revenus provenant du secteur privé au lieu d'être présentés comme des revenus du secteur public.



4.64 En raison de l'importance monétaire des montants présentés à l'état des résultats de l'Office et du fait que cet état ainsi que le sommaire des réserves font l'objet d'une présentation aux membres de l'Office, et que des informations financières sont exigées de certains partenaires financiers, un rapport d'un auditeur indépendant devrait attester que l'état des résultats et le sommaire des réserves présentent une image fidèle de la situation financière de l'Office.

4.65 Le comité exécutif de la Ville a délégué au directeur de l'Office le pouvoir d'approuver les dépenses qui sont payées par les sommes provenant des intervenants touristiques autres que la Ville, à la condition de suivre de façon péremptoire les recommandations du conseil de l'Office. Nous avons constaté que la majorité des dépenses, faisant partie de notre échantillon et devant être approuvée par le directeur de l'Office, était plutôt approuvée par d'autres gestionnaires de l'Office.

4.66 Les ententes de partenariat procurent à l'Office des revenus importants. Les partenaires exigent une reddition de comptes afin de s'assurer du respect des engagements. L'Office produit les rapports exigés par les partenaires dans les délais requis.

Gouvernance de l'Office

4.67 En nous basant sur les principes de saine gouvernance reconnus par la Ville et ceux qui sont adoptés par des organismes publics et parapublics, nous avons jugé les règles de gouvernance de l'Office. Nous avons donc analysé si la taille et la composition du conseil de l'Office, le mode de nomination des membres, le code d'éthique, la durée du mandat des membres, la formation dispensée aux membres, la création de comités par le conseil de l'Office ainsi que le rôle du conseil de l'Office et de ses comités s'appuyaient sur les règles de gouvernance en ce domaine.

4.68 Le conseil de l'Office a donné un mandat à un conseiller en gestion en 2011 afin de revoir les règles de gouvernance de l'Office. Un rapport a été produit en décembre 2011 et il a été adopté par le conseil de l'Office. Nos travaux ont tenu compte du fait que des modifications à être apportées dans la gouvernance de l'Office avaient été adoptées par son conseil.



Taille et composition du conseil

La taille et la composition du conseil ont été modifiées

4.69 La taille d'un conseil ne doit pas être trop imposante afin de favoriser les consensus nécessaires aux prises de décision. Nous avons constaté que la revue de la gouvernance de l'Office, effectuée conjointement par la Ville et les intervenants touristiques, a permis de réduire le nombre des membres du conseil afin d'en améliorer la performance. De vingt et un, le conseil est maintenant constitué de onze membres qui sont nommés par les différents intervenants du milieu touristique parmi lesquels :

- deux sont nommés par la Ville de Québec;
- deux sont nommés par l'ensemble des MRC de l'ATR de Québec, soit les quatre MRC de sa couronne;
- un est nommé par la Société du centre des congrès de Québec;
- deux sont des membres nommés par l'AHRQ;
- quatre sont des membres nommés lors de l'assemblée générale annuelle des membres de l'Office.

4.70 Nous avons constaté également que les deux représentants nommés par la Ville sont choisis parmi les intervenants touristiques qui œuvrent sur son territoire et non parmi le personnel exécutif ou administratif de la Ville. En effet, aucun membre de l'administration de la Ville n'est représenté sur le conseil de l'Office. Ceci fait suite aux volontés communes, tant de la Ville que des intervenants touristiques, de constituer un conseil de l'Office regroupant uniquement des membres œuvrant dans les milieux touristiques.

4.71 Les règles de bonne gouvernance reconnaissent l'importance de distinguer les responsabilités assumées par un conseil par rapport à celles assumées par la direction. Ainsi, la présidence du conseil ne doit pas revenir à un dirigeant d'organisme et celui-ci ne doit pas avoir droit de vote lors des réunions du conseil. Nous avons constaté que la présidence du conseil de l'Office n'est pas assumée par le directeur de l'Office, comme il se doit, et que celui-ci, bien qu'il siège au conseil, n'a pas droit de vote.



Nomination des membres du conseil

4.72 Le processus menant à la nomination des membres d'un conseil revêt une grande importance. En effet, les règles mises en place et les responsabilités attribuées à cet égard doivent favoriser la constitution d'un conseil dont les membres regroupent l'ensemble des compétences et d'expérience nécessaires à l'accomplissement des responsabilités déléguées.

Comité d'éthique et de gouvernance et sous-comité de mise en candidature

4.73 Les principes de saine gouvernance recommandent la création par un conseil d'un comité d'éthique et de gouvernance formé de membres du conseil. Ce comité a comme responsabilité de définir et de superviser le processus de recrutement et de sélection des membres. Il doit proposer au conseil un profil de compétences et d'expérience à être adopté par le conseil. Le conseil doit s'assurer que les instances, ayant la responsabilité de nommer les membres, le consultent afin qu'il leur fournisse un profil pour les candidats recherchés. Ainsi, le conseil favorise la constitution d'un conseil efficace.

Le conseil de l'Office s'est doté d'un comité d'éthique et de gouvernance

4.74 Nous avons constaté qu'en décembre 2011, le conseil de l'Office a créé un comité d'éthique et de gouvernance qui a, entre autres, comme mandat de définir et de superviser le processus de recrutement et de sélection des membres du conseil de l'Office. Ce comité est formé d'au plus cinq personnes qui sont nommées par le conseil de l'Office. Le conseil désigne le président du comité.

4.75 Un plan de travail adopté par le comité d'éthique et de gouvernance en mars 2012 prévoit qu'un profil de compétences et d'expérience des membres du conseil soit élaboré par le comité. Il serait pertinent que ce profil soit proposé aux instances qui ont à nommer des membres et qu'il tienne compte des besoins spécifiques du conseil. En effet, ces besoins peuvent varier dépendamment des compétences et de l'expérience des membres qui forment le conseil au moment où les instances ont à nommer des membres. Également, le conseil devrait disposer de grilles de compétences et d'expérience pour la nomination des membres des comités du conseil.

4.76 Par ailleurs, il est prévu que le comité d'éthique et de gouvernance crée chaque année un sous-comité de mise en candidature en vue de la sélection des quatre membres qui seront nommés lors de l'assemblée générale des membres. Ce sous-comité doit être formé de trois membres de l'Office qui seront nommés à l'avant-dernière séance du conseil de l'Office, tenue avant l'assemblée générale des membres. Un des trois membres du sous-comité doit être membre du conseil de l'Office.



4.77 Ce sous-comité proposera, en fonction des besoins de l'Office et en conformité avec les règles établies par le comité d'éthique et de gouvernance, le profil des candidats attendus. Par la suite, il est prévu que ce sous-comité soumette au conseil de l'Office ses recommandations sur le choix des personnes nécessaires pour compléter la composition du conseil, pour les quatre membres du conseil qui sont nommés lors de l'assemblée des membres.

4.78 Nous constatons des améliorations notables dans les règles de gouvernance relativement à la sélection et au choix des membres du conseil.

4.79 Par ailleurs, en ce qui a trait à la nomination des quatre membres du conseil représentant les membres de l'Office, nous avons constaté que le Règlement de l'agglomération sur la structure administrative énonce qu'ils seront nommés lors de l'assemblée des membres sans préciser toutefois qui doit les nommer.

Code d'éthique

Le comité d'éthique et de gouvernance doit proposer un code d'éthique pour les membres du conseil

4.80 Nous avons constaté que le rôle du comité d'éthique et de gouvernance prévoit l'élaboration d'un code d'éthique pour les membres du conseil. Actuellement, le conseil de l'Office ne dispose pas d'un code d'éthique pour ses membres et pour ceux des comités. Un code d'éthique permettrait de définir des principes d'éthique et des devoirs de loyauté auxquels les membres devraient adhérer par un engagement écrit. Les situations de conflits d'intérêts mériteraient d'être documentées et des lignes de conduite devraient être proposées aux membres. Les principes en ce domaine énoncent qu'un membre se qualifie comme indépendant s'il n'a pas de manière directe ou indirecte de relations ou d'intérêts, par exemple de nature financière, commerciale ou professionnelle, susceptibles de nuire à la qualité de ses décisions, eu égard aux intérêts de l'Office. Il devrait y avoir une politique de dénonciation des intérêts des membres et ces derniers devraient déclarer annuellement leur intérêt.



Durée du mandat des membres

4.81 Le mandat d'un membre du conseil de l'Office est d'une durée initiale d'une année en vertu du Règlement de l'agglomération sur la structure administrative et, il peut être renouvelé au plus quatre années additionnelles consécutives. La durée du mandat devrait être prolongée afin d'assurer une stabilité et favoriser l'acquisition de connaissances et d'expérience par les membres du conseil. On devrait s'assurer également que les mandats des membres ne se terminent pas tous au cours de la même année afin d'assurer une continuité nécessaire à la gestion des opérations de l'Office. Ainsi, un mécanisme de renouvellement progressif des membres du conseil de l'Office d'année en année devrait être prévu.

Formation donnée aux membres du conseil

4.82 Chaque membre du conseil de l'Office reçoit un cahier du membre du conseil mis à jour régulièrement. Ce cahier regroupe des informations utiles pour les membres, entre autres, sur l'environnement légal, réglementaire et administratif de l'Office.

4.83 Outre ce cahier des membres, très peu de formation est dispensée aux membres du conseil sur l'exercice de leurs responsabilités et leur rôle, ainsi que sur l'environnement administratif et légal de l'Office.

4.84 Des formations devraient être offertes aux membres du conseil et de ses comités sur des sujets tels que l'éthique et la gouvernance ainsi que sur le rôle d'un membre. Les membres du conseil et ses comités ont le devoir de défendre les intérêts de l'ensemble des membres de l'Office et non pas uniquement les intérêts des intervenants qu'ils représentent.

4.85 Aussi, le cycle des opérations de l'Office, les particularités reliées à l'exercice du rôle d'une ATR dans un contexte municipal, la nature et la fréquence des documents requérant une approbation par le conseil de l'Office et ses comités devraient faire l'objet de formations spécifiques et dispensées selon les besoins exprimés par les membres. Nous avons constaté qu'il existe des besoins à ce sujet qui ont été exprimés dans un rapport *Attentes significatives* produit en juin 2011 par le comité marketing de l'Office.

4.86 Le comité d'éthique et de gouvernance de l'Office nouvellement formé devrait prendre la responsabilité de l'élaboration d'un programme d'accueil et de formation des membres du conseil et de ses comités.



Création de comités par le conseil et leur rôle

4.87 Les règles de régie interne adoptées par le conseil de l'Office en juin 2010 traitent de la création de comités par le conseil dans le but de lui venir en aide dans la réalisation de son mandat. Ces règles identifient trois comités du conseil : le comité de mise en candidature, le comité marketing et le comité SPET.

4.88 Le mandat confié à un conseiller en gestion a permis de réviser les comités du conseil, leur composition et leur rôle. Le conseil de l'Office aura désormais deux comités permanents : le comité d'éthique et de gouvernance et le comité marketing. Le comité marketing peut créer des comités pour lui venir en aide. Le comité SPET a été dissous étant donné les responsabilités confiées au comité aviseur dont le rôle a été exposé précédemment à la section *Soutien à la promotion d'événements touristiques* de ce chapitre.

Comité d'éthique et de gouvernance

4.89 Comme nous l'avons mentionné précédemment, en décembre 2011, le conseil de l'Office a adopté une résolution prévoyant la création d'un comité d'éthique et de gouvernance dont il doit nommer les membres. Ce comité a, entre autres, comme mandat de voir à la conception, à la mise à jour et à l'application des règles de gouvernance de l'Office. Ces règles prévoient outre les responsabilités quant à la nomination des quatre membres lors de l'assemblée des membres, l'amélioration continue des pratiques du conseil de l'Office. Ceci devrait se traduire par une amélioration continue des pratiques du conseil : efficacité et efficience des processus et des procédures, qualité de la reddition de comptes, amélioration des règles de fonctionnement et de la performance générale du conseil. Nous ne pouvons que reconnaître le bien-fondé de cette démarche.



Comité marketing

4.90 Le comité marketing de l'Office a été formé en 2001, à la suite de l'implantation de la taxe sur l'hébergement à l'ensemble du territoire de la région touristique de Québec.

4.91 Ce comité est composé de quatorze membres de l'Office, dont huit représentants du secteur de l'hébergement désignés par l'AHRQ et six intervenants désignés par le conseil de l'Office. Ces intervenants proviennent d'autres secteurs tels : culture, événement, attrait extérieur, activité sportive, tourisme d'affaires et de congrès. Le président de ce comité doit être un membre du conseil de l'Office.

4.92 Le mandat de ce comité est, entre autres, d'élaborer chaque année un plan marketing qui regroupe l'ensemble des sources de financement de l'Office affecté à la mise en marché et qui représente près de 70 % des ressources de l'Office. Le plan marketing présente les revenus ainsi que les dépenses qui seront affectés aux activités de mise en marché : par marché, par produit, par saison, et ce, soit en tourisme d'affaires ou d'agrément. Ce plan présente ces revenus et ces dépenses regroupés par projet. Il est la pierre angulaire qui sert à l'élaboration du budget de l'Office.

4.93 En juin 2011, ce comité qui joue un rôle stratégique a produit un rapport au conseil de l'Office faisant état de préoccupations et de malaises vécus au sein du comité. Les membres souhaitent, entre autres, des précisions quant au rôle du comité. Aussi, ils désirent de la formation et souhaitent disposer de rapports permettant un meilleur suivi du plan marketing.

4.94 Le rapport sur la gouvernance adopté par le conseil de l'Office en décembre 2011 apporte des précisions sur le rôle joué par le comité. Jusqu'en décembre 2011, le conseil de l'Office ne pouvait adopter un plan marketing qui n'avait pas reçu au préalable l'acceptation du comité marketing. Il y avait en quelque sorte un droit de véto sur le plan marketing par le comité marketing alors que la responsabilité de l'approbation de ce plan doit être exercée par le conseil de l'Office.

Le rôle du comité marketing a été revu pour que le conseil exerce pleinement ses pouvoirs

4.95 Le rapport sur la gouvernance adopté par le conseil de l'Office précise que celui-ci doit adopter le plan marketing et disposer des recommandations du comité marketing. Le mandat du comité marketing est de soumettre au conseil de l'Office ses recommandations sur les principaux éléments du plan marketing dont, la détermination des clientèles prioritaires, les territoires visés, les modes privilégiés de communication et de promotion de l'offre touristique, le suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation des stratégies retenues par le conseil de l'Office et l'amélioration de l'offre touristique.



4.96 Finalement, le rapport sur la gouvernance apporte des précisions sur l'appui qui doit être accordé aux membres du comité marketing, sur le fonctionnement du comité ainsi que le support logistique à fournir, entre autres, le soutien professionnel nécessaire pour assurer la qualité du travail du comité.

4.97 Par ailleurs, nous avons constaté que la présidence du comité marketing n'a pas été assumée par un membre du conseil de l'Office comme le prévoyait le Règlement de l'agglomération sur la structure administrative.

Sous-comité affaires

4.98 Le comité marketing s'est doté d'un sous-comité affaires dont le mandat est de lui faire des recommandations en regard du 25 % du budget marketing destiné à la promotion et à la commercialisation du marché affaires. Le conseil de l'Office s'est engagé en 2010 à consacrer 25 % du budget de mise en marché en tourisme d'affaires sur l'ensemble du territoire. Le sous-comité a aussi pour mandat d'optimiser les outils de promotion et de vente de la région.

4.99 Ce sous-comité est constitué de sept membres qui sont nommés par le comité marketing. Le comité marketing doit nommer le président de ce sous-comité.



Rôle du conseil de l'Office

4.100 Le rôle du conseil de l'Office est important, car la Ville qui engage sa responsabilité par des ententes avec des partenaires lui reconnaît, entre autres, le pouvoir de décider de l'utilisation des montants provenant des partenaires.

4.101 Le *Règlement de l'agglomération sur la structure administrative de l'Office du tourisme de Québec* énonce que le conseil de l'Office est responsable de :

- la planification stratégique du développement touristique de l'ensemble du territoire couvert par l'ATR;
- la promotion de l'offre touristique de la Ville et de la région;
- la participation au développement de l'offre touristique;
- le soutien professionnel aux membres de l'Office;
- la conception, la vérification, la coordination et la supervision des programmes actuels et futurs de l'Office;
- l'administration du programme de services aux membres de l'Office.

4.102 Nous avons analysé les mécanismes mis en place pour permettre l'exercice du rôle et des responsabilités du conseil de l'Office en regard notamment de la planification stratégique de l'Office, de l'adoption du budget et de la reddition de comptes.

Planification stratégique

L'Office s'est doté d'une planification stratégique 2011-2013

4.103 L'Office s'est doté d'une planification stratégique 2011-2013 qui comprend une vision, des objectifs de destination ainsi que quatre orientations stratégiques sur un horizon de cinq ans. Cette planification stratégique est complétée par un plan de développement de l'offre 2011-2013 ainsi qu'un plan de mise en marché 2011-2013 qui comprend plusieurs indicateurs de résultats.

4.104 La planification stratégique 2011-2013 de l'Office a été présentée aux membres de l'Office en assemblée générale annuelle et aux instances décisionnelles de la Ville de Québec.



4.105 Le conseil de l'Office s'est impliqué activement dans l'élaboration de la planification stratégique. Un comité de suivi a été mis sur pied en 2010 pour superviser les travaux et assurer l'adhésion des divers intervenants touristiques à la planification stratégique de l'Office. Des membres du conseil de l'Office ainsi que des membres du conseil municipal ont siégé à ce comité. À quelques reprises, le projet de planification stratégique a été discuté lors de rencontres des membres du conseil de l'Office pour être finalement approuvé en mai 2011. Cette planification stratégique devrait guider les engagements et les orientations budgétaires pour les prochaines années.

4.106 Nous constatons que la planification stratégique n'aborde pas les activités d'accueil et d'information touristique. Toutefois, une réflexion stratégique a été effectuée par un groupe de travail mandaté par le conseil de l'Office. Un document intitulé : « *Démarche de réflexion stratégique sur les enjeux de l'accueil et de l'information touristique et sur le rôle des bureaux d'accueil de l'Office du tourisme de Québec* » présente une nouvelle vision des activités d'accueil et d'information touristique. Les résultats de cette démarche seront présentés sous peu aux instances de la Ville.

4.107 Par ailleurs, toutes les divisions de l'Office disposent de plans d'action afin de réaliser les objectifs de la planification stratégique et ceux-ci ont été présentés et adoptés par le conseil de l'Office.

Allocation des ressources

4.108 Chaque année, le conseil de l'Office adopte le budget de l'Office. Ce budget est constitué, entre autres, de sommes allouées par la Ville en fonction de ses orientations budgétaires. Le budget de l'Office est inclus dans le budget de la Ville qui est adopté par le conseil de la Ville et le conseil d'agglomération.

4.109 La contribution financière de la Ville dans l'Office est demeurée relativement constante au cours des dernières années. En 2010, la Ville a contribué aux activités de l'Office pour 5,3 millions de dollars, ce qui représentait 28 % des revenus de l'Office.

L'engagement de la Ville de maintenir sa dotation budgétaire dans l'Office viendra à échéance sous peu

4.110 Lors de la revue de la gouvernance en 2010, la Ville s'est engagée, envers les intervenants touristiques, à maintenir sa dotation budgétaire dans l'Office pour les années 2011, 2012 et 2013 assurant ainsi une stabilité budgétaire qui favorise l'exercice de la gouvernance et de la gestion des opérations. Cet engagement de la Ville viendra à échéance d'ici peu.



4.111 La contribution financière de la Ville dans les opérations de l'Office est plus importante en proportion des revenus de l'Office, que celle allouée par les autres villes de 100 000 habitants et plus aux ATR de leur territoire. Puisque les responsabilités assumées par la Ville en tant qu'ATR sont particulières et débordent en quelque sorte du cadre municipal et que son engagement de maintenir sa dotation budgétaire arrive à échéance sous peu, il y aurait lieu qu'elle évalue le niveau de ressources financières qu'elle doit accorder à l'Office en considérant autant la performance touristique de la région touristique de Québec que la performance de l'Office. Ce faisant, la Ville pourrait appuyer sur des éléments économiques plutôt qu'historiques le budget qu'elle octroiera à l'Office à compter de 2014.

4.112 En outre, il y aurait lieu que cette démarche s'effectue par un intervenant externe et crédible auprès du conseil de l'Office et de la Ville afin d'assurer un caractère impartial à la démarche.

Le conseil de l'Office a approuvé le choix de l'expert indépendant qui effectuera l'évaluation de la performance

4.113 Nos travaux nous ont permis de constater qu'au cours des derniers mois, des démarches ont été entreprises à la Ville afin qu'une telle évaluation soit effectuée. D'ailleurs au cours du mois de janvier 2012, une recommandation du conseil de l'Office entérinait le choix de l'expert indépendant qui devait être mandaté par la Direction générale de la Ville afin de procéder à une telle évaluation. Nous sommes d'avis que les résultats de cette évaluation devraient être utilisés par la Ville pour déterminer la contribution financière qu'elle accordera à l'Office à compter de 2014. En outre, la Ville devait convenir avec le conseil de l'Office des principaux éléments qui constitueront sa contribution financière.

État des résultats et rapport annuel

4.114 Le conseil de l'Office approuve chaque année l'état des résultats de l'Office comprenant une analyse de l'excédent net ainsi qu'un sommaire des réserves au 31 décembre. Ces informations sont incluses au rapport annuel de l'Office qui présente également des informations sur les performances de l'Office et sur les activités réalisées pour les membres. Il est à noter que l'Office, puisqu'il est un service municipal au même titre que les autres services de la Ville, ne dispose pas de comptes d'actif et de passif spécifiques dans la charte comptable de la Ville. C'est pourquoi il ne présente pas de bilan dans son rapport annuel.

4.115 Son rapport annuel est présenté aux membres de l'Office lors de l'assemblée générale annuelle. La direction de l'Office soumet chaque année le rapport annuel de l'Office au conseil de la Ville de Québec et au conseil d'agglomération.



Recommandations

4.116 Nous avons recommandé à l'Office du tourisme de Québec de s'assurer :

- que le rôle du comité d'éthique et de gouvernance de l'Office prenne en compte l'élaboration de grilles de compétences et d'expérience pour la nomination des membres des comités du conseil;
- que le conseil de l'Office soumette aux instances qui nomment des membres au conseil de l'Office des grilles de compétences et d'expérience qui tiennent compte des besoins spécifiques du conseil;
- que le conseil de l'Office adopte un code d'éthique et une politique de dénonciation des intérêts pour les membres du conseil et de ses comités;
- que le *Règlement de l'agglomération sur la structure administrative de l'Office du tourisme de Québec* fasse l'objet d'une demande de modification afin que la durée du mandat des membres du conseil de l'Office soit prolongée, qu'un mécanisme de renouvellement progressif des membres d'année en année soit prévu et que soit identifiée l'instance qui nomme les quatre membres du conseil de l'Office lors de l'assemblée des membres;
- qu'un programme d'accueil et de formation soit élaboré et que des activités d'accueil et de formation soient offertes aux membres du conseil de l'Office et de ses comités;
- que la planification stratégique de l'Office du tourisme de Québec soit mise à jour afin de tenir compte des orientations qui auront été prises à l'égard des activités d'accueil et d'information touristique.

4.117 Nous avons recommandé à la Direction générale de la Ville d'évaluer la dotation budgétaire à accorder à l'Office à compter de 2014, en considérant autant la performance touristique de la région touristique de Québec que la performance de l'Office. Elle devrait également s'assurer que la Ville convienne avec le conseil de l'Office des principaux éléments qui constitueront cette dotation budgétaire.



Gestion de l'Office dans un contexte municipal

4.118 La gestion de l'Office, dans un contexte municipal, amène des contraintes dans l'atteinte de la performance recherchée. Plusieurs éléments limitant cette performance avaient été soulevés lors de la revue de la gouvernance en 2010 et des recommandations adoptées par le conseil d'agglomération visaient à aplanir certaines de ces difficultés.

4.119 Nous avons analysé l'état de la situation actuelle, afin de juger dans quelle mesure des solutions ont été apportées. Nous nous sommes intéressés aux outils financiers mis à la disposition de l'Office pour suivre et rendre compte de ses opérations. Les difficultés soulevées lors de la revue de la gouvernance à ce sujet étaient de niveau opérationnel et les solutions nous apparaissaient devoir être mises en place plus rapidement.

Comptabilisation des opérations

4.120 Il est essentiel que l'Office dispose d'un système comptable lui permettant de comptabiliser l'ensemble de ses revenus et de ses dépenses de façon adéquate, de produire les rapports financiers utiles à la gestion et nécessaires à la reddition de comptes. Par ailleurs, le système comptable doit intégrer un contrôle budgétaire adéquat permettant, entre autres, le respect du budget de l'Office approuvé par le conseil de l'Office, le conseil de la Ville et le conseil d'agglomération.

Comptabilité qui ne répond pas aux besoins

4.121 La charte comptable de la Ville repose sur la structure organisationnelle de la Ville. La Ville dispose d'une charte comptable regroupant les activités par centre de responsabilité budgétaire (CRB). Ainsi, sept CRB sont créés pour l'Office, soit un pour la direction de l'Office et les six autres pour chacune des sections et divisions de l'Office. Chaque CRB regroupe des activités et des sous-activités et sépare les transactions par nature de revenus et de dépenses. C'est à l'aide des informations regroupées par centre de coût, par activité et par nature de revenus et de dépenses que sont produits les états financiers de la Ville et que le contrôle budgétaire est exercé.

4.122 L'Office a des besoins particuliers en matière de structure comptable puisque ses opérations doivent être regroupées par source de revenus, par activité et par projet qui ne correspondent pas à la structure des CRB et des activités de la Ville.



4.123 Le système financier utilisé par la Ville a permis à l'Office de regrouper certaines dépenses par projet. Ceci a permis à l'Office la création de près de trente projets différents dont la plupart regroupent les dépenses consenties aux opérations de mise en marché. Pour la mise en marché, chaque projet identifie un marché géographique, une clientèle et une saison.

4.124 Toutefois, toutes les dépenses de l'Office ne se cumulent pas par projet. Ce ne sont que les dépenses payées par les intervenants touristiques autres que la Ville qui se cumulent par projet. Les dépenses payées par la Ville ne se cumulent pas par projet bien qu'elles concourent elles aussi à la réalisation des projets.

4.125 Par ailleurs, la charte comptable de la Ville ne permet pas de distinguer toutes les dépenses par nature. Par exemple, les dépenses de publicité qui correspondent à un compte dans la charte comptable doivent être réparties en une dizaine de catégories pour les besoins de la gestion et de la reddition de comptes de l'Office. Des partenaires exigent que l'Office indique ces dépenses en fonction du média par lequel elles ont été engagées : écrit, télévision, radio, web aussi bien que la portion des dépenses qui a été engagée pour la production de guides touristiques, du publipostage, etc.

Le système comptable de la Ville ne répond pas aux besoins de l'Office

4.126 Quant aux revenus, il n'est pas possible actuellement, en raison des limites du logiciel utilisé par la Ville pour encaisser les revenus, de les affecter aux projets auxquels ils concourent. Les gestionnaires ne disposent que d'une partie des dépenses par projet et les revenus ne figurent pas dans les projets. Les informations par projet ne sont pas complètes et ne peuvent être utilisées comme telles aux fins de la gestion et de la reddition de comptes. De plus, ce logiciel présente des limitations qui engendrent des inefficiences pour l'Office. Le système n'est pas flexible et les données qu'il contient ne peuvent être regroupées et analysées facilement. Les gestionnaires de l'Office doivent procéder à des analyses manuelles pour, entre autres, affecter les revenus aux projets, ce qui crée de l'inefficience et occasionne des délais dans la production de rapports financiers.



Un système de comptabilité en parallèle engendre de l'inefficience

4.127 Pour suppléer à toutes ces lacunes, les gestionnaires utilisent des fichiers Excel et des informations sont cumulées en parallèle pour permettre de suivre l'évolution des revenus et des dépenses pour chacun des projets. Toutefois, la production de rapports intérimaires, qui seraient très utiles à la gestion, est quasi impossible puisque pour s'assurer de la fiabilité des données contenues dans les fichiers Excel, il faut concilier les données financières contenues dans ces fichiers avec celles enregistrées dans le système financier de la Ville. Ces conciliations nécessitent beaucoup de temps et elles ne sont effectuées qu'en fin d'année pour la production de l'état des résultats de l'Office et d'autres données financières présentées au rapport annuel de l'Office et aux partenaires.

4.128 Par ailleurs, pour les besoins de la gestion et de la reddition de comptes, il est essentiel que les dépenses de l'Office soient regroupées en six activités : la mise en marché, le soutien à la promotion d'événements touristiques, le développement de l'offre touristique, l'accueil touristique, le service aux membres et l'administration.

4.129 Le conseil de l'Office approuve un budget qui prend la forme de l'état des résultats présenté à l'annexe II. Les dépenses sont regroupées par activité. En outre, une entente avec le MTO concernant l'utilisation des montants reçus au titre de la taxe sur l'hébergement énonce des limites à respecter par activité.

4.130 Or, bien qu'il soit très important pour l'Office de suivre ses opérations en fonction des décisions de son conseil et des exigences à rencontrer avec ses partenaires, le système comptable ne permet pas à l'Office de regrouper ses dépenses en fonction de ces activités. Ceci a des impacts majeurs pour la gestion de l'Office. D'abord, les gestionnaires ne peuvent suivre leurs opérations en fonction du budget approuvé par le conseil de l'Office qui regroupe les dépenses par activité. Aussi, puisqu'aux fins de la reddition de comptes, il faut produire des rapports aux partenaires de l'Office et à ses membres qui regroupent les dépenses par activité, des analyses nécessitant beaucoup de temps sont effectuées en fin d'année afin de présenter par activité l'ensemble des dépenses de l'Office. Pourtant, le regroupement des dépenses par activité pourrait être programmé à l'aide de fonctionnalités du système comptable.

Même après deux ans, aucune solution n'a été mise en place

4.131 Les lacunes dans la comptabilisation des opérations ont été illustrées lors de la revue de la gouvernance et le conseil d'agglomération a adopté une résolution demandant que des solutions soient apportées. Bien que des travaux aient été réalisés conjointement avec le Service des finances et l'Office, même après de deux ans, aucune solution n'a été mise en place.



État des résultats de l'Office

4.132 L'Office produit un état des résultats et un sommaire des réserves qu'il présente à ses membres lors de son assemblée générale annuelle.

Certaines dépenses présentées à l'état des résultats ne se rapportent pas à l'exercice financier

4.133 L'état des résultats de l'Office ainsi que le sommaire des réserves comportent des inexactitudes. En effet, les dépenses de publicité relatives aux campagnes d'hiver sont présentées en ne tenant pas compte du fait que l'exercice financier se termine le 31 décembre d'une année. Toutes les dépenses de publicité d'une campagne d'hiver sont inscrites dans un même exercice financier alors que certaines dépenses sont encourues pour un exercice financier subséquent. Cette façon de faire ne permet pas un bon appariement des revenus et des dépenses puisque les revenus de l'Office présentés à l'état des résultats sont ceux qui correspondent à la période du 1er janvier au 31 décembre, alors qu'il en est autrement pour les dépenses de publicité.

4.134 Par ailleurs, la contribution de la Ville qui figure dans les revenus de l'Office est présentée sur une base budgétaire au lieu d'être présentée au réel. En 2010, par exemple, si la contribution de la Ville avait été présentée au montant réel, elle aurait été de 4,6 millions de dollars au lieu de 5,3 millions de dollars.

4.135 Finalement, les revenus provenant de la taxe sur l'hébergement et réservés à l'usage des membres, pour les inciter à participer aux campagnes de publicité et de promotion de l'Office ou à réaliser des dépenses de même nature, ne sont pas présentés comme des revenus provenant de la taxe sur l'hébergement à l'état des résultats de l'Office, mais plutôt comme des revenus provenant du secteur privé. Nous sommes d'avis que ces revenus devraient apparaître avec ceux provenant de la taxe sur l'hébergement puisqu'une partie des argents reçus au titre de cette taxe est spécifiquement réservée à cet usage. D'ailleurs, ces revenus sont présentés avec ceux provenant de la taxe sur l'hébergement dans les rapports financiers que l'Office produit au ministre du Tourisme qui, par ailleurs, exige cette présentation. La présentation actuelle de ces revenus dans les états financiers de l'Office induit le lecteur en erreur puisqu'elle laisse croire, en autres, que les revenus provenant du secteur privé sont plus élevés qu'ils ne le sont en réalité.



Un rapport d'un auditeur indépendant devrait attester l'état des résultats et le sommaire des réserves de l'Office

4.136 En raison de l'importance monétaire des montants présentés à l'état des résultats de l'Office et au sommaire des réserves, et en considérant qu'ils font l'objet d'une présentation aux membres de l'Office et qu'ils sont exigés de certains partenaires de l'Office, un rapport d'un auditeur indépendant devrait attester du fait qu'ils présentent fidèlement la situation financière de l'Office au 31 décembre.

Recommandations

4.137 Nous avons recommandé au Service des finances de la Ville de Québec d'apporter les modifications nécessaires au système financier de la Ville de Québec afin qu'il réponde aux besoins de la gestion et de la reddition de comptes de l'Office du tourisme de Québec et qu'il permette un suivi du budget adopté par son conseil.

4.138 Nous avons recommandé à l'Office du tourisme de Québec :

- de présenter un état de ses résultats et un sommaire de ses réserves qui reflètent fidèlement sa situation financière en tenant compte, entre autres, de son exercice financier;
- que l'état de ses résultats et le sommaire de ses réserves fassent l'objet d'un rapport d'un auditeur indépendant.

Respect des politiques et des règlements de la Ville

4.139 L'Office, comme service municipal, est soumis au respect des politiques et des règlements de la Ville. Nous nous sommes intéressés au respect de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville (Politique) et du *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs* (Règlement).

4.140 Pour effectuer nos travaux de vérification, nous avons établi un échantillon de factures des dépenses qui totalisent 1,4 million de dollars.

4.141 Notre sélection comportait des factures dont les montants étaient supérieurs à 10 000 \$. Les services professionnels auprès de firmes spécialisées en publicité et en promotion ont fait l'objet de cette sélection. Nous voulions vérifier pour ces services le respect de la Politique qui exige un appel d'offres public, si l'estimation de la dépense est égale ou supérieure à 100 000 \$.



Politique d'approvisionnement

4.142 La Politique adoptée par le conseil de la Ville traite des règles à suivre pour acquérir un bien et un service. Le Service des approvisionnements de la Ville est responsable du respect de la Politique.

4.143 Les acquisitions de biens et de services de 100 000 \$ et plus doivent se faire sur appel d'offres public. L'adjudication du contrat peut être autorisée par le comité exécutif, le conseil de la Ville ou par le conseil d'agglomération en fonction de règles touchant la disponibilité des fonds et les compétences des diverses instances.

Des appels d'offres ont eu lieu pour procéder à l'acquisition de biens et services de 100 000 \$ et plus

4.144 Dans notre échantillon, cinq factures étaient supérieures à 100 000 \$. Notre vérification a permis de constater que des appels d'offres publics ont eu lieu pour procéder à l'acquisition des biens et des services de 100 000 \$ et plus. Également, l'adjudication des contrats a été effectuée en conformité avec la Politique.

Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs

4.145 Le Règlement traite de la délégation, par le comité exécutif, du pouvoir de dépenser. Le titulaire de la délégation est un fonctionnaire ou employé de la Ville à qui le comité exécutif délègue un pouvoir que la *Charte de la Ville de Québec*, une autre loi, un décret ou un règlement confère au comité exécutif.

4.146 Des règles différentes s'appliquent si la dépense concerne l'acquisition d'un service professionnel ou celle d'un autre service ou d'un bien.

4.147 Un service professionnel est défini dans le règlement comme étant, entre autres, un service exécuté par un membre d'une corporation professionnelle régie par le *Code des professions* ou un service émanant d'une personne dont la profession est régie par une loi spécifique qui, directement ou par le biais d'une association, corporation, syndic ou bureau, en contrôle l'exercice.



Services professionnels

4.148 Le titulaire de la délégation du pouvoir de dépenser pour la fourniture de services professionnels de 5 000 \$ et moins est un directeur de division. Jusqu'à 10 000 \$, le directeur de l'Office peut autoriser la dépense, et jusqu'à 25 000 \$ c'est la directrice générale adjointe du Développement culturel, touristique, sportif et social qui détient cette autorité. Jusqu'à 50 000\$, l'approbation du directeur général de la Ville est requise. Au-delà de ce montant, le comité exécutif de la Ville de Québec doit approuver la dépense.

4.149 Par ailleurs, dans le cas de l'Office, le Règlement octroie au directeur de l'Office des pouvoirs supplémentaires si la dépense est financée par des fonds qui proviennent de la taxe sur l'hébergement, du plan d'adhésion, des membres de l'Office ainsi que d'autres sources dont bénéficie l'Office en tant qu'association touristique régionale, à l'exception des dépenses dont la source de financement est la Ville. Le directeur peut approuver toutes les dépenses financées de la sorte en suivant, de façon péremptoire, les recommandations du conseil de l'Office.

Les autorisations ne sont pas conformes au Règlement

4.150 Dans notre échantillon, deux factures se rapportaient à l'acquisition de services professionnels. Ces dépenses étaient assumées par les fonds dont la source de financement provenait des intervenants touristiques autres que la Ville. Pour respecter le Règlement, ces factures devaient être approuvées par le directeur de l'Office en raison de l'importance des montants. Dans les deux cas, le directeur de l'Office n'a pas autorisé les factures. Elles ont été plutôt autorisées par un directeur de division. Les factures s'élevaient respectivement à 85 000 \$ et 103 000 \$.

Biens et services autres que professionnels

4.151 Le Règlement énonce les autorisations pour les dépenses reliées à la fourniture de services autres que professionnels, l'achat et la location d'équipement et l'achat de fournitures. Pour l'Office, un directeur de section et de division peut autoriser une dépense jusqu'à 25 000 \$. Le directeur de l'Office peut autoriser une dépense jusqu'à 100 000 \$, si la dépense est assumée par les fonds provenant de la Ville. Au-delà de ce montant, le comité exécutif de la Ville doit approuver la dépense.

4.152 Dans le cas d'une dépense financée par les intervenants touristiques autres que la Ville, le directeur de l'Office dispose de pouvoirs supplémentaires comme présentés précédemment.



4.153 Dans notre échantillon, dix factures se rapportaient à l'acquisition de services autres que professionnels.

4.154 Deux factures étaient financées par les fonds provenant de la Ville. Dans ces cas, les autorisations étaient conformes au Règlement.

À l'exception d'une facture, aucune approbation n'était conforme au Règlement

4.155 Huit factures étaient payées par le fonds provenant des intervenants touristiques autres que la Ville. À l'exception d'une facture d'un montant d'un peu plus de 10 000 \$, aucune approbation n'était conforme au Règlement. En effet, pour ces factures, dont les montants s'échelonnaient de 46 027 \$ à 325 000 \$, l'approbation du directeur de l'Office était requise alors qu'elles ont été approuvées par des directeurs de division et une, par une directrice de section.

Recommandation

4.156 Nous avons recommandé à l'Office du tourisme de Québec de mettre en place des contrôles afin que l'approbation des dépenses s'effectue en conformité avec le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs*.

Ententes de partenariat avec les partenaires

4.157 La Ville au nom de l'Office engage sa responsabilité envers différents partenaires par la signature d'ententes de partenariat. Ces ententes énoncent les obligations des parties soit : les objectifs à rencontrer, la reddition de comptes à produire et les sommes qui seront octroyées.

4.158 Le tableau 2 présente les ententes de partenariat en vigueur au 31 mars 2012.



TABLEAU 2

Ententes de partenariat au 31 mars 2012

Objet de l'entente	Partenaire	Subvention \$	Période couverte
Déterminer les modalités de versement par le ministère de la taxe spécifique sur l'hébergement, ainsi que les obligations de l'Office à l'égard de l'allocation des sommes reçues et de la reddition de comptes.	Ministère du Tourisme	Pour l'année 2010, les montants reçus se sont élevés à 8 922 000	D'une durée indéterminée à compter de juillet 2003
Permettre à l'Office d'exercer son leadership et de remplir ses mandats et ses engagements, notamment comme partenaire régional pour la mise en œuvre de la <i>Politique touristique du Québec</i> .	Ministère du Tourisme	2 257 368	1 ^{er} avril 2011 au 31 mars 2014
<p>Promouvoir Québec comme port de débarquement et d'embarquement et comme port d'attache pour les croisières internationales.</p> <p>Cette entente s'inscrit dans le cadre du projet ACCORD ou d'autres partenaires contribuent à l'atteinte des objectifs de l'entente;</p> <p>Ces partenaires sont : la Conférence régionale des élus de la Capitale-Nationale, le Centre local de développement de Québec, l'Administration portuaire de Québec, l'Association touristique de Charlevoix, le Bureau de la Capitale-Nationale, l'Aéroport de Québec. Tous ces partenaires et l'Office contribueront pour 300 000 \$ pour la durée de l'entente.</p>	Ministère du Tourisme	300 000	1 ^{er} avril 2010 au 31 mars 2013



TABLEAU 2 (SUITE)

Ententes de partenariat au 31 mars 2012

Objet de l'entente	Partenaire	Subvention \$	Période couverte
Mettre en œuvre le plan de commercialisation hors Québec et international de la région touristique de Québec.	Agence de développement économique du Canada	1 800 000	1 ^{er} avril 2009 au 31 mars 2012
Améliorer l'offre et la demande touristique en réalisant des actions concrètes de développement et de mise en marché.	Municipalité régionale de comté de Portneuf	144 000	1 ^{er} septembre 2009 au 31 août 2012
	Municipalité régionale de comté de La Jacques-Cartier (par son mandataire le Centre local de développement de La Jacques-Cartier)	162 000	
	Municipalité régionale de comté de l'Île d'Orléans (par son mandataire le Centre local de développement de l'Île d'Orléans)	66 000	
	Municipalité régionale de comté de La Côte-de-Beaupré (par son mandataire le Centre local de développement de La Côte-de-Beaupré)	228 000	



4.159 Nous nous sommes intéressés au respect des ententes de partenariat. Deux ententes de partenariat avec le MTO ont retenu plus particulièrement notre attention en raison de l'importance des sommes qu'elles génèrent et de la nature stratégique de la reddition de comptes demandée. Ces ententes de partenariat correspondent aux deux premières ententes présentées au tableau 2.

4.160 Nous avons vérifié si l'Office avait produit les documents demandés par le MTO, et ce, à l'intérieur des délais impartis.

4.161 Nous avons constaté que l'Office a produit au MTO une planification triennale, incluant un plan d'action annuel en matière de promotion, un rapport prévisionnel des revenus et des dépenses ainsi qu'un rapport annuel incluant un état des revenus et des dépenses dont la fiabilité des données a été attestée par le trésorier de la Ville. Un bilan de la performance touristique régionale a été également soumis.

*L'Office produit
au MTO les
documents exigés*

4.162 Nous avons constaté que tous les documents exigés par le MTO avaient été produits, et ce, dans les délais requis et ils avaient été jugés satisfaisants par le MTO.

Commentaires de la direction de l'Office du tourisme de Québec, en date du 6 juillet 2012

Nous avons invité la direction de l'Office à commenter par écrit le contenu du rapport de vérification. Étant donné la longueur de leurs commentaires, un résumé a dû être fait pour insertion au rapport annuel du vérificateur général. Voici ce résumé :

À nos observations sur la démarche de planification stratégique en matière d'accueil et d'information touristique, sur la modification du *Règlement de l'agglomération sur la structure administrative de l'Office du tourisme de Québec* et sur les modifications à apporter au système financier de la Ville pour qu'il réponde davantage aux besoins de l'Office, la direction nous informe que plusieurs actions ont été posées pour apporter des solutions aux problèmes soulevés.



Nous mentionnions dans notre rapport que l'état des résultats de l'Office ainsi que le sommaire des réserves comportaient des inexactitudes, notamment sur l'appariement des revenus et des dépenses et sur la comptabilisation des revenus de l'Office, dont la taxe sur l'hébergement et la contribution de la Ville. Nous recommandions également que les états financiers de l'Office fassent l'objet d'un rapport d'un auditeur indépendant.

À ces commentaires, la direction de l'Office répond que la première qualité d'une reddition financière est son caractère significatif et compréhensible pour le lecteur et que l'état des résultats de l'Office répond à ces deux critères fondamentaux. Il est donc normal de présenter dans une même année le coût des campagnes d'hiver même si elles chevauchent deux années financières. Il en est de même pour l'inscription de la contribution de la Ville au montant budgété par cette dernière et non au montant réel dépensé. Cette présentation permet d'établir et de montrer distinctement jusqu'à quel point les ressources votées par la Ville ont été utilisées. La direction de l'Office précise enfin qu'en raison du fait qu'elle ne peut disposer à sa guise du 20 % de la taxe sur l'hébergement destiné aux crédits marketing, cette partie de la taxe doit être considérée comme provenant du secteur privé.

La direction de l'Office juge inutile que ses états financiers fassent l'objet d'un rapport d'un auditeur indépendant parce qu'elle n'a pas de personnalité juridique et qu'il suffit que le trésorier de la Ville atteste que les données qu'ils contiennent ont été extraites de celles ayant servi à l'établissement du rapport financier vérifié de la Ville.

La direction de l'Office est d'accord, dans l'ensemble, avec nos commentaires sur le respect des politiques et des règlements de la Ville et souscrit à la recommandation faite à cet égard.

Réactions du vérificateur général aux commentaires émis par l'Office du tourisme de Québec

Nous continuons de penser que les états financiers de l'Office comportent des inexactitudes parce qu'ils ne respectent pas les principes comptables généralement reconnus du Canada. Même l'attestation du trésorier de la Ville à ces états comporte des réserves importantes. Comme présenté, je devrais me récuser ou exprimer une opinion défavorable, à titre d'auditeur.



Les crédits marketing ne sont pas des fonds privés, mais proviennent de la taxe sur l'hébergement, et la contribution de la Ville doit être inscrite au montant réel et non au montant budgété. Toutes les associations touristiques régionales du Québec fournissent des états financiers vérifiés par un auditeur indépendant, et devant être conformes aux principes comptables généralement reconnus du Canada, pourquoi pas l'Office du tourisme de Québec?



ANNEXE 1

Objectifs et critères de vérification

Objectif de vérification

S'assurer que le conseil de l'Office s'est doté de règles de gouvernance favorisant l'exercice de ses responsabilités avec compétence, impartialité et diligence.

Critères de vérification :

- Le conseil s'est doté d'un comité de mise en candidature et d'un mode de sélection des membres qui favorise le choix de membres du conseil en considérant les compétences et l'indépendance nécessaires à l'exercice des responsabilités déléguées.
- Le conseil s'est doté de règles de fonctionnement et de règlements internes qui favorisent l'exercice des pouvoirs de façon appropriée.
- Le conseil s'est doté de comités en nombre suffisant pour le supporter dans l'exercice de son mandat et a encadré de façon adéquate leur fonctionnement.
- Le conseil s'est doté de règles d'éthique qui permettent aux membres d'exercer leurs rôles et leurs responsabilités avec indépendance et objectivité.
- L'Office fournit aux membres les informations et le support dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités.

Objectif de vérification

S'assurer que les outils comptables et financiers mis à la disposition de l'Office permettent aux gestionnaires et aux partenaires de l'Office ainsi qu'aux membres du conseil de l'Office de disposer d'informations de gestion pertinentes et sur une base régulière et qu'ils contribuent à une meilleure efficacité et efficience de l'Office.

Critères de vérification :

- Les outils comptables et financiers utilisés par l'Office permettent la comptabilisation des revenus et des dépenses de l'Office de façon adéquate.
- Les outils comptables et financiers utilisés par l'Office permettent de produire des informations de gestion pertinentes et sur une base régulière pour répondre aux besoins des gestionnaires, des partenaires et des membres du conseil de l'Office.



ANNEXE 1 (SUITE)

Objectifs et critères de vérification

- La comptabilisation des opérations de l'Office et la production de rapports s'effectue de façon efficiente.

Objectif de vérification

S'assurer que l'Office en tant que service municipal respecte l'encadrement légal, réglementaire et administratif mis en place par la Ville et qu'il en rend compte adéquatement.

Critères de vérification :

- Le directeur de l'Office autorise les dépenses de l'Office dans le respect du *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs* et agit conformément aux directives du conseil de l'Office.
- Le comité exécutif de la Ville de Québec reçoit une reddition de comptes suffisante sur l'exercice des responsabilités qu'il a déléguées au directeur de l'Office.
- Le directeur de l'Office, qui agit à la fois comme gestionnaire de la Ville et comme directeur d'une ATR, est supporté dans l'exercice de son mandat par un code d'éthique qui lui permet d'agir avec indépendance, objectivité et transparence.
- L'acquisition et l'utilisation des ressources financières, humaines et informationnelles sont encadrées par un processus et des contrôles qui permettent de s'assurer du respect des politiques, des règlements et des procédures de la Ville, entre autres, la *Politique d'approvisionnement*.

Objectif de vérification

S'assurer que la Ville de Québec en tant qu'association touristique régionale respecte les ententes de partenariat et, s'il y a lieu, les autres obligations contractuelles avec ses partenaires et qu'elle agit à cet égard en toute transparence et rend compte à ses partenaires.

Critères de vérification :

- L'Office se dote d'outils et de moyens lui permettant de suivre et de contrôler le respect des engagements pris avec ses partenaires.
- L'Office produit les documents demandés en temps opportun.
- L'Office rend compte à ses partenaires et à la Ville des résultats atteints.



ANNEXE II

État des résultats de l'Office du tourisme de Québec Exercice clos le 31 décembre 2010 (en milliers de dollars)

	2010	2009
Revenus		
Taxe sur l'hébergement		
Mise en marché	5 207	5 129
Soutien à la promotion des événements touristiques	1 332	1 263
Administration	374	355
Développement de l'offre	200	–
Total – Taxe sur l'hébergement	7 113	6 747
Secteur public		
Gouvernance régionale		
Ville de Québec	5 285	4 541
Municipalités régionales de comté	164	131
Autres	43	–
Total	5 492	4 672
Gouvernement du Québec		
Ministre du Tourisme – subvention d'opérations	753	753
Ministre du Tourisme – mise en marché	322	393
Bureau de la Capitale-Nationale	–	1 000
Autres	–	–
Total	1 075	2 146
Gouvernement du Canada		
Développement économique Canada	600	690
Commission canadienne du tourisme	335	83
Total	935	773
Total – revenus du secteur public	7 502	7 591
Secteur privé		
Activités de mise en marché	3 377	3 205
Activités d'accueil touristique	191	216
Cotisations et activités des membres	418	444
Total – revenus du secteur privé	3 986	3 865
Total des revenus	18 601	18 203
Dépenses		
Mise en marché	12 553	12 532
Soutien à la promotion des événements touristiques	1 069	1 107
Accueil touristique	1 198	1 171
Recherche et développement de l'offre	1 195	762
Service aux membres	263	457
Administration	1 853	1 790
Total des dépenses d'opération	18 131	17 819
Excédent (déficit) avant appropriation des réserves	470	384
Appropriation de réserves des années antérieures	819	2 335
Excédent net	1 289	2 719

Source : Rapport annuel 2010 de l'Office du tourisme de Québec



CHAPITRE

5

Gestion des grands projets d'infrastructures

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2011



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	165
Aperçu du sujet	165
Rôles et responsabilités	165
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	166
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	167
Gouvernance et cadre de gestion	168
Résultats de vérification pour trois projets	173
ANNEXE I Objectifs et critères de vérification	190
ANNEXE II Chronologie des grands projets vérifiés	196
ANNEXE III Évolution des coûts des grands projets	197
ANNEXE IV Description du processus de gestion d'un projet du Service de la gestion des immeubles	198
ANNEXE V Description du processus de gestion d'un projet du Service de l'ingénierie	199
ANNEXE VI Portrait financier des dépenses en immobilisations	200



Sigles

CE	Comité exécutif
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
PTI	Programme triennal d'immobilisations
SGI	Service de la gestion des immeubles
SI	Service de l'ingénierie
SLSVC	Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire
STP	Service des travaux publics
UTE	Usine de traitement de l'eau potable

VUE D'ENSEMBLE

Aperçu du sujet

5.1 Dans un contexte de rareté des ressources, la réussite des projets d'infrastructures d'importance est cruciale et les risques associés à leur gouvernance constituent des enjeux importants pour la Ville de Québec. Par ailleurs, les événements reliés à ces projets d'envergure et de complexité particulière ont été fortement médiatisés au cours des dernières années.

5.2 Il est essentiel que les méthodes de gestion de projets utilisées par les gestionnaires de la Ville de Québec soient appropriées et fondées sur des pratiques exemplaires.

5.3 Le *Programme triennal d'immobilisations 2012-2013-2014* (PTI) prévoit des investissements de 1,6 milliard de dollars (annexe VI) pour entretenir les infrastructures existantes, améliorer la qualité de vie par un meilleur aménagement urbain et pour favoriser le développement économique, culturel et social. Il est important pour la Ville de s'assurer que les pratiques en matière de gestion de grands projets soient adéquates pour gérer les risques reliés à tous les types de projets. Cette assurance permettra de maximiser l'utilisation des deniers publics.

Rôles et responsabilités

5.4 Les services de la Ville soumettent des projets au conseil municipal et obtiennent des fonds pour leur réalisation lors du processus d'approbation du PTI. Les grands projets d'infrastructures de la Ville sont le plus souvent gérés par l'un des trois groupes suivants :

- Service de la gestion des immeubles (SGI) : responsable des projets ayant trait aux immeubles, aux ponts et aux systèmes d'éclairage;
- Service de l'ingénierie (SI) : responsable des projets de pavage, d'égout et d'aqueduc;
- Service des travaux publics (STP) : responsable des projets reliés aux équipements existants pour le traitement de l'eau et de l'ensemble des projets à la gestion des matières résiduelles.



5.5 Les principales étapes de la gestion de projets mises en place par le SGI et le SI sont présentées aux annexes IV et V.

5.6 Le SGI et le SI, disposant de ressources spécialisées dans la gestion de projets, se voient souvent confier la gestion de projets dont la responsabilité relève d'autres services où il n'y a pas d'employés possédant cette expertise. Nous nous retrouvons alors avec une situation à l'interne où la relation devient « client/fournisseur ».

5.7 La Division du traitement des eaux du STP ne gère ses grands projets que lorsque leur réalisation risque de perturber les opérations dont elle a la responsabilité, telles que la production d'eau potable.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

5.8 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat de vérification d'optimisation des ressources portant sur la gestion des grands projets d'infrastructures.

5.9 Aux fins de cette vérification, un grand projet présente une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- le projet ne fait pas partie des activités courantes de la Ville;
- le projet ou le regroupement de projets similaires fait partie des activités courantes de la Ville, mais il a une valeur monétaire significative (plus de 10 millions de dollars);
- le projet comporte une grande complexité, requiert l'intégration de multiples compétences (ex. : génie civil, génie mécanique, urbanisme, environnement, etc.) ou il requiert l'implication de plusieurs services de la Ville.

5.10 Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.



5.11 Les objectifs de vérification poursuivis dans le cadre de ce mandat visaient à :

- s'assurer que la gouvernance et le cadre de gestion de la Ville assurent une gestion de projets efficace;
- s'assurer qu'un processus et que des contrôles sont mis en place afin de permettre une gestion de projets efficace et économique tout au long du processus.

5.12 La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont également exposés à l'annexe I.

5.13 Nos travaux ont été effectués de décembre 2011 à mars 2012. Ils visaient principalement les activités effectuées entre mai 2006 et décembre 2011. Toutefois, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

5.14 Notre mandat nous a amenés à vérifier l'encadrement et les pratiques de gestion de projets à la Ville. L'analyse détaillée des dossiers de gestion de projets et leur documentation a porté sur trois grands projets.

5.15 Les projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie sont les suivants :

- la prise d'eau de l'ancienne Ville de Sainte-Foy;
- l'aréna Giffard;
- l'usine de traitement d'eau potable (UTE) de Québec située sur la rue de la Faune.



Les divers éléments de gestion de projets sont bien maîtrisés

5.16 La Ville de Québec doit relever de nombreux défis en matière de gestion de projets, dont l'augmentation des besoins d'infrastructures en lien avec certaines initiatives importantes de développement (c'est-à-dire le nouvel Amphithéâtre de Québec et l'agrandissement du Centre de foires), l'étalement urbain, le vieillissement des infrastructures, les contraintes budgétaires. Certains de ces grands projets sont d'une complexité particulière et requièrent la participation de plus d'un service de la Ville de Québec.

5.17 Lors de notre vérification des projets sélectionnés, nous avons noté que les divers éléments de gestion de projets étaient bien maîtrisés. Nous n'avons pas relevé d'écarts importants liés aux échéanciers et aux coûts initiaux pour les grands projets que nous avons analysés et ceux-ci ont été gérés de façon adéquate.

La Ville ne dispose pas de politiques de gestion de projets uniques et applicables à l'ensemble des activités de gestion de projets

5.18 Par contre, nous constatons que la Ville ne dispose pas de politiques de gestion de projets uniques et applicables à l'ensemble des activités de gestion de projets par les divers services. La Ville n'a pas de processus ou de rapports uniformes permettant d'effectuer le suivi et de mesurer la performance durant le cycle de vie complet des projets. Ces informations sont essentielles à la Ville afin d'appuyer la prise de décision.

L'absence d'uniformité ne favorise pas la maximisation des ressources

5.19 Nous avons constaté que le STP ne dispose d'aucun cadre de gestion de projets alors que le SI et le SGI disposent d'un processus d'affaires établi et d'outils de gestion de projets. Ces outils ont été développés en parallèle et reflètent la grande expérience de ces services dans la planification et la réalisation de grands projets d'infrastructures. L'absence d'uniformité ne favorise pas la maximisation des ressources, des connaissances, l'identification des pratiques exemplaires et la mobilité du personnel.

5.20 La Ville doit tirer profit des pratiques déjà établies et utilisées au sein du SI et du SGI qui serviraient de point de départ pour la mise en place d'un cadre de référence global sur la gestion de projets. L'harmonisation des pratiques de gestion et le partage des connaissances entre les services permettraient de maximiser les ressources de la Ville.

Gouvernance et cadre de gestion

Gouvernance

5.21 Le SGI relève de la Direction générale adjointe aux services de soutien, tandis que le SI et le STP relèvent de la Direction générale adjointe au développement durable.



Le Service des travaux publics ne dispose pas de ressources dédiées à la gestion de grands projets d'infrastructures

5.22 Le SI et le SGI possèdent de l'expertise en matière de gestion de projets et ils ont organisé leurs ressources de façon à en favoriser une saine gestion. De son côté, le personnel travaillant au STP se voit confié la gestion des projets reliés aux équipements existants du traitement de l'eau et de la gestion des matières résiduelles. Entre 2008 et 2011, six grands projets ont été réalisés sous la responsabilité du STP. Or ce service, ayant principalement un rôle opérationnel, ne dispose pas de ressources dédiées à la gestion de grands projets d'infrastructures dans sa Division du traitement des eaux.

5.23 Notre vérification comprenait le projet de réfection de l'UTE de Québec. Un sommaire de ce projet est présenté à la section *Usine de filtration d'eau potable située sur la rue de la Faune*. Bien que la Ville ait connu de bons résultats concernant la gestion de ce projet, il faut noter que les risques associés à celui-ci étaient élevés puisque les travaux de construction devaient être exécutés sans nuire à la production en eau potable de l'UTE. Le responsable de projet avait, en plus de gérer l'exécution de son projet, une charge de travail complète comme gestionnaire de quatre UTE de la Ville. De plus, le STP ne disposant pas de cadre formel dans la gestion de projets, le responsable a dû développer les outils qui ont servi à sa gestion.

5.24 En raison de l'envergure et de la complexité de certains projets, la Ville crée parfois des bureaux de projets ou des comités directeurs qui relèvent de la Direction générale et sont composés de multiples intervenants municipaux et externes à la Ville. Les bureaux de projets ont pour mandat de planifier, de coordonner et de superviser les différentes étapes menant à l'élaboration, à la conception et à la réalisation de projets majeurs. Ce modèle a été utilisé pour la construction des usines de traitement des eaux dans les arrondissements de Charlesbourg et de Beauport.

5.25 Il n'existe pas de processus et de critères documentés soutenant la prise de décision de confier un projet à un service ou un groupe, dont l'activité principale n'est pas la gestion de projets. À notre avis, la Ville de Québec doit se doter d'un processus formel à cet égard.

Recommandation

5.26 Nous avons recommandé à la Direction générale de s'assurer que la décision de confier la gestion de projets à des services ou des groupes, dont ce n'est pas l'activité principale, soit prise selon des critères clairs et prédéfinis, y compris la quantité et les compétences requises des ressources.



Politiques et pratiques de gestion de projets

La Ville ne dispose pas de politiques ou de pratiques de gestion de projets communes

5.27 La Ville ne dispose pas de politiques ou de pratiques de gestion de projets communes et applicables à l'ensemble des activités de gestion de projets des divers services. Le SI et le SGI ont développé des processus distincts, fondés sur des principes de gestion de projets reconnus par le *Project Management Institute*¹⁹ ou par des autorités similaires. Même si ces processus comprennent des éléments essentiels à la saine gestion de projets, les outils utilisés ne sont pas uniformes et les processus de gestion de stockage des données sont basés sur des outils informatiques différents.

5.28 Par ailleurs, le STP ne dispose pas de cadre de gestion et chaque gestionnaire doit développer les contrôles appropriés à chaque projet.

Il y a un dédoublement d'efforts dans l'élaboration de plusieurs processus de gestion de projets au sein des services de la Ville

5.29 Nous avons noté qu'il y a un dédoublement d'efforts dans l'élaboration de plusieurs processus de gestion de projets au sein des services de la Ville. L'absence d'uniformité dans ces processus ne favorise pas l'amélioration des connaissances, l'identification des pratiques exemplaires et la mobilité du personnel. Nous comprenons que la nature des projets peut varier entre les services. Toutefois, les outils nécessaires à la saine gestion de projets devraient être identiques et harmonisés.

5.30 De plus, la Ville ne dispose pas de mécanisme de partage des connaissances entre ses services. Les informations, concernant les processus et les outils de gestion du SI et du SGI, sont contenues dans des bases de données inaccessibles pour l'ensemble des autres services de la Ville. Le partage de ces informations permettrait d'harmoniser les pratiques de gestion de projets à la Ville et ainsi maximiser l'utilisation des ressources de la Ville.

Recommandation

5.31 Nous avons recommandé à la Direction générale de se doter d'un cadre de gestion harmonisé en matière de gestion de projets et de voir au respect des pratiques de gestion qui y sont identifiées.

19. Le *Project Management Institute* est une association professionnelle à but non lucratif qui a pour vocation de développer et de promouvoir les bonnes pratiques de management de projet à travers le monde. Elle publie des standards relatifs à la gestion de projet, soit *Le Guide du Corpus des connaissances en management de projet* qui est une norme reconnue dans la profession.



Information de gestion et mesures de rendement

Rapports de gestion et mesures de rendement

La Ville n'a pas de politiques sur le suivi des projets et ne prépare pas de rapports uniformes destinés à la direction

5.32 La Ville n'a pas de politiques sur le suivi des projets et ne prépare pas de rapports uniformes destinés à la direction. Les informations communiquées à la direction de la Ville ont principalement trait aux approbations nécessaires à l'avancement du projet, soit les demandes de financement, l'octroi des contrats et les avis de modification.

Les gestionnaires de projets comptabilisent eux-mêmes l'information financière nécessaire à la gestion de leurs projets

5.33 Nos entrevues ont indiqué que lorsqu'un projet se déroule sans modifications, il n'y a pas de mécanisme formel de présentation de l'information à la direction. Les processus de préparation et de communication des rapports financiers, associés à la gestion des grands projets, ne sont pas uniformisés à l'intérieur du système financier de la Ville et ces données doivent être compilées séparément. Les gestionnaires de projets comptabilisent eux-mêmes l'information financière nécessaire à la gestion de leurs projets. Cela représente une utilisation non optimale des compétences techniques des gestionnaires (techniciens, ingénieurs et architectes). Nous avons noté que, comme l'information n'est pas toujours associée au système financier, il y a un risque que celle-ci soit incomplète. Enfin, la présentation de l'information varie selon le gestionnaire du projet.

Les rapports ne rendent pas compte de la gestion globale des projets

5.34 Les rapports acheminés à la direction ne portent que sur les disponibilités budgétaires et les coûts encourus. Ils ne rendent pas compte de la gestion globale des projets durant tout leur cycle de vie entier, et ce, en particulier :

- du coût complet global à jour, y compris les étapes de conception et de mise en œuvre;
- de la révision de coûts totaux;
- du suivi des délais de réalisation des projets.

5.35 Afin de pouvoir juger de la qualité de gestion des projets, on doit pouvoir évaluer les trois écarts suivants :

- l'écart entre les coûts estimés lors de la phase de conception du projet et les prix obtenus lors du processus d'appel d'offres : cette information nous permet de juger de la qualité de l'estimation des coûts présentés au conseil de la Ville lors de l'adoption des PTI, et de mesurer l'impact des écarts de coûts de soumission sur le financement déjà approuvé pour le projet;



- l'écart entre les prix des contrats octroyés à la suite du processus d'appel d'offres, et les coûts finaux, y compris les avenants approuvés à la suite des ordres de changement : cette information nous permet de juger de la qualité des plans et devis, de la capacité de la Ville à gérer les changements et les coûts non prévus et à mesurer l'impact des coûts additionnels sur le financement déjà approuvé pour le projet;
- l'écart entre les échéanciers initiaux et finaux : cette information nous permet d'évaluer la pertinence des échéanciers initiaux et l'impact des retards sur les ressources de la Ville et sur la qualité de vie des citoyens.

5.36 Les outils présentement disponibles à la Ville, pour obtenir l'information financière nécessaire au suivi des coûts de projet et à la mesure de la performance, ne permettent pas d'assurer la disponibilité de l'information pertinente à la prise de décision.

Recommandation

5.37 Nous avons recommandé à la Direction générale de développer une série de rapports uniformes permettant l'évaluation de la gestion des projets sur leur cycle de vie complet. L'information devrait inclure, entre autres, les éléments suivants pour permettre de mesurer la performance de la Ville en gestion de projets :

- écarts entre les coûts complets estimés et finaux;
- écarts en lien avec le respect des échéanciers.

5.38 Les rapports financiers doivent être en lien avec les données du système financier de la Ville.

Outils de gestion

Les services travaillent donc de façon décentralisée, sans partager leur expertise

5.39 Comme indiqué précédemment, chaque service a développé pour la réalisation de ses projets, ses propres processus et ses outils de gestion. Les services travaillent donc de façon décentralisée, sans partager leur expertise. En plus d'avoir des pratiques de gestion qui ne sont pas harmonisées, les différents services effectuent présentement leur gestion avec des outils informatiques différents.



5.40 Le SI, en collaboration avec le Service des technologies de l'information et des télécommunications de la Ville, procède actuellement au développement d'un module informatisé de gestion de projets en lien avec le système financier de la Ville (investissement d'environ 2 M\$) afin de desservir l'ensemble des services qui gèrent des projets.

5.41 Il nous apparaît essentiel que la Ville se dote d'outils de gestion uniques. La création et l'utilisation d'outils informatiques uniformisés, disponibles à tous les gestionnaires de la Ville, favoriseront le partage des connaissances, réduiront la redondance des processus et des outils, et les coûts liés à la conception des processus de gestion de projets.

Recommandation

5.42 Nous avons recommandé à la Direction générale de développer des outils de gestion de projets communs pour l'usage de tous les services de la Ville de Québec.

Résultats de vérification pour trois projets

Prise d'eau de l'ancienne Ville de Sainte-Foy

Contexte

5.43 Le projet de la prise d'eau de l'ancienne Ville de Sainte-Foy a commencé par des études au début des années 1990.

5.44 En 2002, à la suite de la fusion des municipalités, la Ville de Québec a réévalué la capacité des installations qui étaient en place pour l'alimentation en eau potable.

5.45 La Ville a établi son besoin en eau potable à 50 000 m³/jour. Il était possible d'accroître la production de l'UTE de Sainte-Foy afin de satisfaire à la demande estimée. Par contre, la prise d'eau qui alimentait l'usine devait être modifiée pour répondre à ce besoin.



Le besoin de sécuriser l'approvisionnement en eau est devenu évident durant l'été 2002

5.46 Le besoin de sécuriser l'approvisionnement en eau est devenu évident durant l'été 2002. Le lac Saint-Charles ne pouvait fournir la quantité d'eau requise pour alimenter la population et la Ville a aménagé d'urgence une prise d'eau temporaire pour dériver de l'eau de la rivière Jacques-Cartier.

5.47 Les travaux nécessaires consistaient à la construction et au raccordement d'une nouvelle prise d'eau mise en place à environ 450 mètres de la station de pompage des eaux brutes actuelles, à la construction d'une nouvelle chambre de raccordement aux abords du poste de pompage actuel et à la réhabilitation de l'ancienne prise d'eau comme prise secondaire pour sécuriser l'approvisionnement.

Identification et évaluation des options et des besoins

5.48 L'évaluation des besoins pour ce projet s'est avérée un défi important. L'évaluation a commencé au début des années 1990 et après la fusion des villes en 2002, le projet a pris une nouvelle importance puisqu'il permettait d'assurer l'alimentation en eau potable de la nouvelle Ville de Québec.

5.49 La Ville a eu recours aux services de plusieurs firmes reconnues et à une université locale pour effectuer des études préliminaires et l'évaluation des besoins. À la fin de l'année 2004, les dépenses encourues dépassaient 700 000 \$ en services professionnels.

Le projet de la prise d'eau dans sa forme finale a été le résultat de plusieurs demandes de financement

5.50 Le projet de la prise d'eau dans sa forme finale a été le résultat de plusieurs demandes de financement. En 2007, le conseil d'agglomération a décrété le financement principal pour la construction et le financement pour compléter l'étude préliminaire (12 384 000 \$), et la confection des plans et devis et la surveillance des travaux (1 050 000 \$).

5.51 Lors de la vérification des documents du projet et d'entrevues avec des membres du SI, nous avons constaté que des pratiques de gestion de projets documentées avaient été élaborées.

Conception et prise de décision sur le projet dans sa version définitive

5.52 La conception des plans et devis a été réalisée par une firme externe. Ces plans et devis étaient fondés sur des analyses des besoins effectuées par la Ville.



5.53 Cette même firme a aussi préparé l'estimation finale pour soumission. Celle-ci s'élevait à 10 399 315 \$, soit 15 % de moins que l'emprunt approuvé. À la suite de l'évaluation des risques du projet, l'équipe a décidé de faire une demande pour un montant supplémentaire de 1 000 000 \$ en 2009, représentant des fonds disponibles pour la construction de la prise d'eau, soit un total de 13 384 000 \$.

Approvisionnement et octroi de contrats

5.54 Le contrat de construction a été octroyé au plus bas soumissionnaire conforme.

5.55 Le prix de la soumission, soit 11 369 774 \$, était supérieur à l'estimation pour un coût de 970 459 \$, soit un écart défavorable de 9 %. Cet écart était principalement relié au coût soumissionné pour les éléments de mécanique du bâtiment et de structure, lequel était supérieur à l'estimation initiale de 492 247 \$ et de 397 784 \$ respectivement.

5.56 Le contrat des services professionnels qui a été octroyé afin de poursuivre l'étude préliminaire, faire confectionner les plans et devis et assurer la surveillance des travaux de la nouvelle prise d'eau de Sainte-Foy, a été négocié de gré à gré avec la firme d'ingénieurs et autorisé par le conseil d'agglomération en 2007; la valeur du contrat modifié se chiffre à 1 149 352 \$. Cette firme participait à la préparation d'études et de plans préliminaires depuis le début des années 1990, et le service a obtenu un avis juridique et un décret ministériel pour procéder à l'octroi du contrat sans appel d'offres.

Mise en œuvre du projet

5.57 Ce projet a été réalisé en mode conventionnel. Les procédures comprenaient des réunions de chantier et des méthodes de surveillance habituelles.



5.58 Selon l'avis de modification approuvé, la Ville a dû assumer des coûts additionnels de 122 742 \$ ou 1 % des coûts soumissionnés, ce qui n'est pas considéré comme important compte tenu de la complexité du projet. Les travaux effectués en lien avec les avis de modification s'expliquent par les facteurs suivants :

- réparation et modification des blocs de prise d'eau à la suite de bris de grilles survenus lors du mouvement des glaces à l'hiver 2008;
- demande de la Ville d'ajouter un enrochement supplémentaire pour protéger les talus;
- demande de la Ville de procéder à une inspection supplémentaire pour s'assurer de l'intégrité des ouvrages au niveau des deux blocs de prise;
- ajout d'un système d'inhibiteur de corrosion pour protéger la tuyauterie et d'un lien entre les pompes d'alimentation d'huile et la chaufferie.

Les échéanciers de travail ont été respectés

5.59 La réalisation du projet de la prise d'eau de l'ancienne Ville de Sainte-Foy comprenait deux phases échelonnées sur deux ans. L'échéancier du projet était critique puisque les travaux avaient lieu sur le fleuve et chaque phase devait être complétée avant l'hiver. Les échéanciers de travail ont été respectés.

Autorisation concernant les avenants

Des travaux supplémentaires, dont le coût dépassait les montants autorisés, avaient été exécutés avant d'avoir reçu les autorisations nécessaires par le comité exécutif

5.60 Lors de la vérification des documents du projet, nous avons constaté que des travaux supplémentaires, dont le coût total dépassait les montants autorisés en vertu de la délégation de pouvoirs, avaient été exécutés avant d'avoir reçu les autorisations nécessaires par le comité exécutif. En effet, le total des avis de modification au projet, s'élevant à 122 742 \$, avait été autorisé et effectué par l'entrepreneur avant d'être approuvé par le comité exécutif (CE) le 15 décembre 2010, comme il se doit pour toute dépense dépassant 100 000 \$ selon le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs*.

5.61 Selon les explications reçues par les gestionnaires du projet, les limites financières fixées dans le règlement, combinées avec les délais administratifs requis pour obtenir les autorisations du CE incitent les gestionnaires à autoriser des coûts sans qu'un avenant de travaux supplémentaires n'ait été approuvé.



5.62 Nous comprenons que des décisions rapides doivent être prises lorsqu'un contrat est en cours de réalisation et que ces décisions permettent de réduire certains risques pour la Ville de Québec. À notre avis, les gestionnaires s'exposent à un risque personnel lorsqu'ils excèdent leur autorité, même pour le bien de la Ville.

Rapports de gestion

5.63 Lors de notre vérification, le projet de la prise d'eau était complété. Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous avons constaté qu'il n'existe pas de rapports de projet ou lorsqu'ils existent, ceux-ci n'incluent pas toute l'information nécessaire pour rendre compte de la gestion globale du projet. Par exemple :

- les coûts complets globaux du projet, y compris les avenants par rapport à la soumission et à l'estimation initiale (c'est-à-dire tous les coûts de construction, de consultants, de terrains et autres);
- l'échéancier réel par rapport au plan initial.

5.64 Ainsi, lors de notre vérification, il a été difficile d'obtenir une image complète de tous les coûts du projet et le service a dû investir beaucoup de temps afin de concilier les coûts de consultants au système financier. Il nous est difficile de confirmer que les coûts obtenus et rapportés à l'annexe III sont complets.

5.65 En l'absence d'information de gestion pour les projets, le service a mis l'accent sur la gestion des différents contrats de manière individuelle. Chaque contrat est suivi et les estimations progressives sont approuvées par les consultants et révisées par les chargés de projets mensuellement.

5.66 Une recommandation a déjà été émise concernant les rapports et l'information de gestion dans la partie Gouvernance et cadre de gestion de ce chapitre.



Aréna Giffard

Contexte

5.67 Le *Plan stratégique 2004-2008* de la Ville visait à renforcer l'activité sportive et culturelle. La construction d'un complexe de soccer intérieur, la rénovation de l'aréna et l'ajout d'une patinoire intérieure au Centre sportif Giffard ont été acceptés afin de répondre aux objectifs du plan stratégique.

5.68 L'arrondissement de Beauport compte trois patinoires. Une analyse du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire (SLSVC) a permis d'identifier un déficit de 1 100 heures à résoudre pour combler la demande. Le projet visait à doter l'arrondissement de Beauport d'un complexe sportif comportant deux patinoires supplémentaires ouvertes douze mois par année et d'un terrain de soccer intérieur. La fin de la première phase du projet est prévue pour le mois de juin 2012.

Identification et évaluation des options et des besoins

5.69 L'évaluation des besoins pour ce projet a été faite par le SLSVC. En réponse à cette analyse, on a confié le mandat d'étude d'avant-projet à une firme d'architectes qui a préparé le programme fonctionnel et technique de premier niveau. En 2010, une étude comparative d'aréna a été complétée par une autre firme d'architectes.

5.70 En 2009, l'estimation préliminaire de la Ville pour ce projet se chiffrait à 14 760 000 \$.

Conception et prise de décision sur le projet dans sa version définitive

5.71 La conception des plans et des devis a été réalisée par une firme d'architectes avec l'aide de firmes spécialisées dans les autres disciplines nécessaires au projet (civil, mécanique, réfrigération). Les devis ont été préparés en tenant compte de l'analyse des besoins effectuée par la Ville.

5.72 Ces firmes étaient aussi responsables de l'élaboration de l'estimation finale du projet avant l'appel d'offres. L'estimation était de 16 713 204 \$, soit 7 % de moins que le règlement d'emprunt approuvé.



Approvisionnement et octroi de contrats

5.73 Le contrat de construction a été octroyé au plus bas soumissionnaire conforme, à la suite d'une analyse par les consultants et la recommandation du Service des approvisionnements.

5.74 Le prix de la soumission était inférieur à l'estimation de 1 720 204 \$, soit 10 %. Cet écart était principalement relié au coût soumissionné pour des éléments de gestion, et les items suivants dont les coûts étaient inférieurs à l'estimation initiale:

- l'élimination des déchets, 565 535 \$;
- plomberie, 210 242 \$;
- régulation et excavation, 159 657 \$;
- remblayage, 523 485 \$.

5.75 Les contrats de services professionnels ont été octroyés après des demandes de soumissions publiques.

Mise en œuvre du projet

5.76 Le mode de réalisation conventionnel a été sélectionné pour la réalisation du projet. Les procédures comprenaient les réunions de chantier et les méthodes de surveillance habituelles.

5.77 Les avis de modification, approuvés par la Ville à la fin janvier 2012, ont généré des coûts additionnels de 37 896 \$, soit 0,3 % de plus que la soumission. Par contre, l'estimation totale des modifications en date du 31 janvier 2012 est de 308 245 \$, soit 2 % de plus que la soumission. En date de la vérification, 65 % des coûts du projet avaient été déboursés.

5.78 La réalisation du projet de l'aréna Giffard comprend deux phases. La première phase du projet est en avance sur l'échéancier. On prévoit que les travaux se termineront à la mi-juin, soit deux mois et demi, avant la date d'échéance.



Le total des travaux supplémentaires avait été autorisé et effectué par l'entrepreneur, avant d'être approuvé par le comité exécutif

5.79 Lors de la vérification des documents du projet, nous avons constaté que des travaux supplémentaires, dont le coût total dépassait les montants autorisés en vertu de la délégation de pouvoirs, avaient été autorisés et terminés. En effet, le total des travaux supplémentaires pour le projet, soit 308 245 \$, avait été autorisé et effectué par l'entrepreneur avant d'être approuvé par le CE.

5.80 Le service prépare un rapport d'avancement du projet de façon régulière. Les données financières du projet sont compilées manuellement à partir des factures et du système financier. Le rapport ne comprend que les coûts réels à jour de certaines composantes du projet. Toutefois, le rapport n'est pas mis à jour pour les avis de modification liés aux services professionnels.

5.81 Une recommandation a déjà été émise concernant les rapports et l'information de gestion dans la partie Gouvernance et cadre de gestion du présent chapitre.

Usine de filtration d'eau potable située sur la rue de la Faune

Contexte

5.82 Le projet de modernisation de l'UTE de Québec a commencé en 2002, à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau *Règlement sur la qualité de l'eau potable* du MDDEP et à la fusion des 13 municipalités qui devaient constituer la nouvelle Ville de Québec. La Ville a donc dû procéder à l'évaluation de ses besoins en eau potable, de la capacité de production de son parc d'usines de traitement des eaux, ainsi que des investissements requis afin de se conformer aux nouvelles normes de qualité de l'eau potable.

5.83 En réponse à cet exercice d'analyse, la Ville a procédé à la construction de deux nouvelles UTE, celles de Charlesbourg et de Beauport, ainsi qu'à la modernisation de l'UTE de Québec. La Ville envisage aussi de procéder à la modernisation de l'UTE de Sainte-Foy, et ce projet sera très similaire à celui de l'UTE de Québec, puisque celle de Sainte-Foy est une usine existante qui devra maintenir les opérations de production d'eau potable simultanément à la mise en œuvre des travaux.



5.84 Les travaux de modernisation de l'UTE de Québec consistaient à faire des rénovations majeures ainsi qu'à améliorer des procédés de traitement, afin de produire une eau potable conforme aux nouvelles normes. La réalisation du projet comportait un niveau de complexité et de risque additionnel, puisque la Ville devait maintenir la production de l'eau potable durant la période des travaux. Afin de mieux arrimer les obligations de production d'eau potable de la Ville et les objectifs de gestion du chantier, on a pris la décision de confier la gestion du projet à la Division du traitement des eaux du STP. Les travaux ont commencé en octobre 2008 et ont été achevés à la fin de mai 2010.

5.85 Au moment de l'évaluation du processus de gestion, nous avons considéré le projet de l'UTE de Québec comme un grand projet relatif à l'entretien ou à la mise à niveau des infrastructures et d'équipements existants de la Ville. Ce type de projet n'est pas fréquent, mais fait partie des activités normales de la Ville. Il est intéressant de noter que la Ville prévoit utiliser le modèle de gestion de l'UTE de Québec lors de la réalisation du projet de l'UTE de Sainte-Foy.

La Ville a réalisé plusieurs études afin de déterminer les investissements requis pour la modernisation de son parc d'usines de traitement des eaux

5.86 Comme nous l'avons mentionné précédemment pour le projet de la prise d'eau de l'ancienne ville de Sainte-Foy, à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau *Règlement sur la qualité de l'eau potable* du MDDEP en 2002, la Ville a réalisé plusieurs études afin de déterminer les investissements requis pour la modernisation de son parc d'usines de traitement des eaux. Compte tenu des contraintes financières lors de l'établissement des PTI, la Ville a eu recours à de multiples règlements d'emprunt (2004 à 2008) afin de constituer le financement nécessaire à la réalisation du projet.

5.87 Les étapes d'analyse des besoins, de design, de choix des procédés et d'estimation des coûts se sont échelonnées tout au long des années 2002 à 2008.

Identification et évaluation des options et des besoins

5.88 L'évaluation des besoins et l'estimation préliminaire des coûts pour ce projet se sont avérées un défi important. La Ville a eu recours aux services de firmes reconnues pour effectuer l'évaluation des besoins et des coûts à prévoir. Des études portant sur diverses phases du projet ont été réalisées de 2005 à 2008. Pendant cette période, la complexité anticipée du projet a évolué considérablement en lien avec le nouveau *Règlement sur la qualité de l'eau potable* de 2002 pour les UTE de la province de Québec.



Malgré sa complexité, le projet a été réalisé à l'intérieur des limites budgétaires et des échéanciers

5.89 Le projet de l'UTE de Québec dans sa forme finale a été le résultat de plusieurs demandes de financement, présentées au conseil municipal par le processus du PTI entre 2004 et 2008. Malgré sa complexité, le projet a été réalisé à l'intérieur des limites budgétaires et des échéanciers. Cependant, nous avons noté des écarts importants entre les prix soumissionnés et les estimés initiaux à chaque phase du projet.

5.90 La gestion du projet, comprenant les phases d'évaluation des besoins et des options, de la conception, de la préparation des plans et devis, de l'estimation et de la mise en œuvre, a été réalisée par le STP. Le projet a été confié, pour sa phase de planification, à un gestionnaire du SGI dont les services ont été prêtés au STP.

5.91 Comme nous l'avons indiqué précédemment, les processus et les outils utilisés pour chaque projet ne sont pas uniformes au sein du STP, puisque les gestionnaires ont la responsabilité de développer les mécanismes et les outils qu'ils jugent nécessaires, selon leurs compétences et connaissances. Les gestionnaires de projets peuvent toutefois consulter leurs collègues des autres services, quoiqu'il n'existe pas de mécanisme officiel de partages des connaissances à la Ville.

5.92 Le STP pilote aussi d'autres grands projets qui font l'objet d'investissements importants : la modernisation de l'incinérateur (65 M\$), la modernisation de l'UTE de Sainte-Foy (30 M\$ à 40 M\$), et autres. Ces projets comportent généralement un niveau de risque élevé dû à leur complexité. En effet, les travaux s'étendent sur de longues périodes et les opérations ne peuvent être interrompues pendant l'exécution des travaux.

L'absence d'un cadre de gestion formel et uniforme au STP constitue un risque pour la Ville

5.93 L'absence d'un cadre de gestion formel et uniforme au STP constitue un risque pour la Ville, puisqu'il est difficile de transférer les connaissances acquises, et qu'il est également difficile de s'assurer qu'on accorde un niveau d'importance approprié aux étapes clés du processus de gestion, en relation avec le risque de chaque projet. Nous avons émis un commentaire et formulé une recommandation dans la partie Gouvernance et cadre de gestion du présent chapitre, à l'égard de la gouvernance et du cadre de gestion de projets en lien avec cette observation.



Conception et prise de décision sur le projet dans sa version définitive

5.94 La conception des plans et des devis a été réalisée conjointement par deux firmes en 2008. Ces plans et ces devis ont été fondés sur l'analyse des besoins et selon les technologies de procédés choisies par la Ville. Selon les renseignements financiers remis par la Ville, l'évaluation finale des coûts totaux y compris les contingences, ne comportait pas d'écarts importants relativement aux évaluations initiales et aux montants préalablement approuvés par règlement d'emprunt pour l'ensemble du projet.

5.95 Quoiqu'il y ait eu peu d'écart entre le coût final et les estimés initiaux du projet dans son ensemble, nous avons noté des écarts importants entre les prix soumissionnés et les estimés initiaux à chaque phase du projet.

5.96 En 2008, lorsque la phase de planification a été terminée, celle de mise en œuvre du projet a été prise en charge par un ingénieur de la Division du traitement des eaux du STP, à la suite du départ de la Ville du gestionnaire précédent.

Le dossier ne comportait aucune analyse permettant d'expliquer les écarts de coûts entre les estimés et les prix obtenus par soumission

5.97 Lors de la vérification des dossiers de la phase de conception et de planification du projet, la documentation retrouvée était complète, à l'exception des estimations des coûts budgétaires. En effet, il nous a été impossible de retrouver une estimation pour les coûts d'honoraires professionnels, et le dossier ne comportait aucune analyse permettant d'expliquer les écarts de coûts entre les estimés et les prix obtenus par soumission. Il n'est pas possible d'avoir la certitude que l'information financière disponible représentait la plus récente. Le gestionnaire du projet a donc préparé un sommaire des coûts estimés, au meilleur de ses connaissances, à partir des renseignements retrouvés au dossier.

Recommandation

5.98 Nous avons recommandé au Service des travaux publics de se doter d'un cadre de gestion formel ainsi que d'outils uniformes pour la gestion de projets. Afin de ne pas créer de duplication des processus et des outils de gestion, le service doit utiliser les pratiques exemplaires développées par les services de l'Ingénierie et de la Gestion des immeubles incluant l'analyse des écarts entre les estimés et les prix obtenus par soumission.



Approvisionnement et octroi de contrats

5.99 Les contrats pour chaque phase du projet ont été octroyés aux plus bas soumissionnaires conformes. Le tableau 1 présente l'évolution des coûts estimés, soumissionnés et finaux du projet, selon les informations obtenues du chargé de projet.



TABLEAU 1

Analyse des coûts (avant taxes)

	Estimé avant soumission	Prix de soumission \$	Écarts \$	Écarts de soumission %	Addenda \$	Coûts finaux \$
Design & surveillance						
• Interozonation 2006	Non disponible	252 000	n/a	n/a	51 100	303 100
• Troisième décanteur	Non disponible	78 100	n/a	n/a	-	78 100
• Filtres	Non disponible	396 400	n/a	n/a	-21 400	375 000
Phase 1						
• Travaux aux procédés de décantation	-	-	-	-	-	-
• Interozonation filtration	13 580 736	15 298 542	-1 717 806	-12,65	408 090	15 706 632
Phase 2						
• Installation générateurs d'ozone	-	-	-	-	-	-
• Préachat ozonateurs	4 447 000	2 187 012	2 259 988	50,82	26 500	2 213 512
• Installation (MP-Éco)	1 700 000	2 017 519	-317 519	-18,68	119 030	2 136 549
Phase 3						
• Cloisonnement de l'enceinte des filtres	1 021 030	849 258	171 772	16,82	40 768	890 026
Total - Phases 1, 2 et 3	20 748 766	20 352 331	396 435	1,91	594 388	20 946 719



5.100 Ces coûts n'ont pas fait l'objet d'une conciliation avec le système financier.

5.101 Le contrat de la phase 1 a été octroyé pour une somme de 15 298 542 \$. Le prix de la soumission était supérieur à l'estimation de 1 717 806 \$, soit un écart défavorable de 13 %.

5.102 La phase 2 du projet a été constituée en deux lots :

- le contrat d'installation des équipements de procédés mécaniques a été octroyé pour un montant de 2 017 519 \$: le prix de la soumission était supérieur à l'estimation de 317 519 \$, soit un écart défavorable de 19 %;
- le contrat de fourniture (par préachat) des équipements d'ozonisation a été octroyé pour un montant de 2 187 012 \$: le prix de la soumission était inférieur à l'estimation de 2 259 988 \$, soit un écart favorable de 51 %.

5.103 Dans l'ensemble, le coût soumissionné de la phase 2 était de 32 % inférieur à l'estimation.

5.104 Le contrat de la phase 3 a été octroyé au prix de 849 258 \$. Le prix de la soumission était inférieur à l'estimation de 171 772 \$, soit un écart favorable de 17 %.

5.105 Dans l'ensemble, le coût soumissionné du projet était inférieur de 2 % à l'estimation.

Mise en œuvre du projet

5.106 Ce projet a été réalisé en mode conventionnel. Les procédures comprenaient les réunions de chantier et les méthodes de surveillance habituelles. Des coûts additionnels représentant 2,92 % des coûts soumissionnés ont été déboursés, ce qui n'est pas considéré comme important compte tenu de la complexité et de l'envergure du projet. Les rapports de coûts fournis par le service étaient compilés sur des tableurs Excel préparés à partir des données du système financier de la Ville. Le contrôle des coûts était fait par poste budgétaire et par phase du projet.

5.107 Lors de la vérification des documents de projet, nous avons constaté que des travaux supplémentaires, dont le coût total dépassait les montants autorisés en vertu de la délégation de pouvoirs, avaient été autorisés et effectués par l'entrepreneur avant d'être approuvés par le CE.



Recommandation

5.108 Nous avons recommandé à la Direction générale de s'assurer du respect des dispositions en matière de délégation de pouvoirs liées à l'approbation des travaux supplémentaires encourus après l'adjudication d'un contrat, comme le prévoit le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs*.

Commentaires de la direction du Service de l'ingénierie, en date du 20 juin 2012

« Le vérificateur a effectué une revue exhaustive et très détaillée de nos méthodes et processus liés à la gestion de nos projets. Les commentaires formulés par le vérificateur sont plutôt positifs à cet égard. »

Information de gestion et mesures de rendement – Outils de gestion (2e paragraphe)

« Il aurait lieu de préciser que le module de gestion de projets actuellement en développement au Service de l'ingénierie va permettre de produire tous les rapports de gestion requis pour chacun des projets, que ce système est actuellement en déploiement et que ce déploiement sera complété à la fin 2012. »

Autorisation concernant les avenants

« Enfin, pour ce qui est de la recommandation formulée, elle est pertinente et je vais m'assurer auprès de tout le personnel que l'on évite ce genre de situation dans l'avenir. Il aurait toutefois été de mise de noter également dans ce rapport, la rigueur de gestion exercée par la Ville qui a eu comme résultat un total de trente avis de modification totalisant 122 742 \$, soit 1 % du coût total des travaux. Cette performance de gestion pour un projet de cette complexité mérite également d'être soulignée à notre avis. »



Commentaires de la direction du Service de la gestion des immeubles, en date du 21 juin 2012

Résultats de la vérification

« Le manque d'uniformité dans les activités de rapportage et de mesurage des performances des divers services, tel que vous l'avez relevé, est un constat que nous faisons depuis plusieurs mois. Cette uniformité, appuyée sur des lignes directrices rigoureuses, est requise pour orienter les outils de gestion et de production de rapports que nous souhaitons développer dans notre service. »

Information de gestion et mesures de rendement

« Nous croyons que votre recommandation visant à mesurer la performance de la Ville en gestion de projets devrait inclure la notion de « cycle de vie », en particulier dans le domaine du bâtiment où les coûts d'entretien et d'opération ne sont pas négligeables et dépassent largement les coûts de construction. »

Description du processus de gestion de projet – Annexes IV

« Notre processus de gestion de projets a été revisité au cours de l'hiver 2012 pour dissocier de la gestion de projets les activités de gouvernance de nos activités et a fait l'objet de plusieurs formations auprès de notre personnel. »



Commentaires de la Direction générale, en date du 10 juillet 2012

Gouvernance

« La Direction générale est d'accord avec la recommandation. Dans le cas précis du Service des travaux publics, la Ville a consenti des ressources permanentes supplémentaires pour permettre la réalisation des projets dont il a la responsabilité. »

Politiques et pratiques de gestion de projets

Outils de gestion

« La Direction générale était consciente de cet état de fait à la suite de la révision du processus PTI effectuée il y a quelques années. C'est pourquoi elle a lancé un projet avec un comité directeur et formulé douze initiatives dont plusieurs sont en cours.

Notre approche est de gérer le portefeuille de projets et non les projets qui sont sous la responsabilité des services. Harmoniser avec les pratiques Project Management Institute. Adapter les systèmes financiers à la gestion de projet. Gérer les projets dans un système unique (EPM de Microsoft) pour voir l'avancement de l'ensemble des projets (échancier, qualité, coûts). »

Pour la recommandation concernant les rapports de gestion et les mesures de rendement ainsi que celle portant sur les autorisations des travaux supplémentaires encourus après l'adjudication d'un contrat, la Direction générale est d'accord avec les recommandations.



ANNEXE I

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructures publiques* – Secrétariat du Conseil du trésor – Québec, et du *Guide du Corpus des connaissances en management de projet* – « Project Management Institute ».

Gouvernance et cadre de gestion

Objectif de vérification

La gouvernance et le cadre de gestion de la Ville assurent une gestion de projets efficace.

Critère de vérification lié à la planification stratégique :

- Les décisions concernant les projets sont intégrées à la planification stratégique de la Ville. Cela suppose d'établir un lien entre les stratégies de la Ville et les projets exécutés selon une vision à long terme.

Critères de vérification liés aux politiques et procédures :

- Il existe des politiques qui précisent le cadre de fonctionnement, les étapes et les pratiques de gestion de projets pour assurer une saine gestion.
- Une stratégie de transfert des connaissances a été mise en place afin de s'assurer que tous les intervenants connaissent leur rôle, les pratiques et les lois à suivre dans le cadre de la gestion de projets, particulièrement dans le cadre des grands projets.

Critères de vérification liés aux rôles et responsabilités :

- La structure organisationnelle est définie.
- Les rôles et les responsabilités sont bien définis et assignés.

Critères de vérification liés au suivi et mesures du rendement :

- Il existe un système pour faire le suivi des principales activités de gestion de projets.
- Les résultats des grands projets font l'objet de rapports périodiques à la direction.



ANNEXE I (SUITE)

Objectifs et critères de vérification

Étapes de gestion de projets

Objectif de vérification

Un processus et des contrôles existent afin d'assurer une gestion de projets efficace et économique tout au long des étapes de gestion de projets.

Critères de vérification liés à l'identification, évaluation des options et besoins, et programmation préliminaire (étape 1) :

- La décision de lancer le projet fait suite à une analyse adéquate de besoins.
- Le besoin recensé est bien défini (nature, portée, délais dans lesquels il doit être achevé).
- Une analyse est effectuée afin de déterminer les options qui s'offrent à la Ville dans le but de répondre à ce besoin, y compris (plan d'affaires) :
 - Choix du site optimal du projet;
 - Analyse des conséquences socioéconomiques;
 - Concepts/design possibles/technologie;
 - Coûts de réalisation et frais d'exploitation;
 - Sources de revenus et financement;
 - Mode de réalisation (location, achat, conventionnel/clé en main/Partenariat public privé);
 - Plan de gestion des risques;
 - Financement;
 - Équipe de gestion et plan/charte de projets;
 - Autres (y compris l'entreprise d'études si nécessaire).
- Un plan de gestion des risques est préparé et soutient les options déterminées.
- Les options sont analysées en fonction du besoin défini et des coûts totaux du projet (coûts de conception, d'achat et frais d'exploitation), une sélection préliminaire est effectuée pour présentation au comité exécutif et ensuite au conseil municipal pour sélection.
- Il existe un registre des projets à exécuter, en exécution ou exécutés avec tous les renseignements pertinents sur leur déroulement (délais, coûts et autres).



ANNEXE I (SUITE)

Objectifs et critères de vérification

Étapes de gestion de projets

Critères de vérification liés à la conception et prise de décision sur le projet dans sa version finale (étape 2) :

- La conception du projet, c'est-à-dire la conception des plans, du programme architectural, du Programme fonctionnel et technique (PFT), etc., tient compte des besoins identifiés.
- La confirmation du financement est obtenue, un échéancier précis est établi, les autorisations nécessaires sont accordées, les études entreprises sont révisées si nécessaire, les achats de terrains ou les expropriations sont prêts à être effectués, etc.
- Les plans, les devis, les estimations des coûts et les échéanciers de construction sont validés par une tierce personne compétente.
- Les documents de soumission sont clairs et tiennent compte du mode de réalisation et des risques propres au projet.
- La section « Sommaire & Projet » de résolution fournit suffisamment d'informations pour permettre une décision éclairée, y compris l'ensemble des renseignements du plan d'affaires.
- Le comité exécutif approuve l'option choisie.



ANNEXE I (SUITE)

Objectifs et critères de vérification

Étapes de gestion de projets

Critères de vérification liés à l'approvisionnement et octroi de contrats :

- Une évaluation de la meilleure méthode d'approvisionnement est effectuée.
- Une estimation détaillée des coûts est obtenue avant de lancer l'appel d'offres afin de valider le budget dont la Ville s'est dotée.
- Un cadre de gestion du projet est préparé, y compris les éléments suivants :
 - Les rôles et les responsabilités pour le projet;
 - Les risques et la manière dont la Ville prévoit les gérer;
 - Les procédures particulières qui seront suivies à l'égard du projet (si applicable).
- Le projet est présenté au comité exécutif, au conseil municipal et au conseil d'agglomération s'il y a lieu, dans une version élaborée afin d'obtenir une approbation de procéder au processus d'approvisionnement.
- L'appel d'offres est lancé selon la méthode choisie.
- L'appel d'offres est effectué selon le cadre de la *Politique d'approvisionnement* et la *Loi sur les cités et villes*.
- Le contrat est octroyé à la suite de l'approbation par le comité exécutif et le conseil municipal, si nécessaire.



ANNEXE I (SUITE)

Objectifs et critères de vérification

Étapes de gestion de projets

Critères de vérification liés à la mise en œuvre du projet :

- Des rencontres de démarrage et de coordination du projet ont lieu avec les intervenants avant le début de la mise en chantier du projet.
- Un suivi régulier est effectué pour s'assurer que l'exécution du projet est conforme au plan de projet, et les incidences des changements sont connues et communiquées (les réunions de chantier avec procès-verbaux, décisions et suivis sont bien documentés).
- Des rapports d'étape et de surveillance sont obtenus pour assurer la conformité au plan de gestion des risques :
 - Décomptes physiques;
 - Avancement des travaux par rapport au calendrier initial;
 - Santé et sécurité;
 - Conformité des ouvrages (déficiences);
 - Conformité des matériaux;
 - Mémos de chantier.
- La gestion du chantier se fait en conformité avec les rôles et responsabilités, et les modes de gestion prévus sur le plan du projet.
- Les changements à tous les projets sont approuvés par la Ville avant d'être effectués.
- Si des avenants sont nécessaires à la suite de changements dans le projet, ceux-ci sont approuvés et obtenus adéquatement.
- Le paiement des factures est effectué selon les procédures de contrôle prédéfinies.
- Un suivi des coûts engagés et encourus est effectué de manière rigoureuse en lien avec le budget du projet.
- Il y a un système de gestion et d'approbation des réclamations de coûts additionnels.
- Il y a un système de surveillance et de gestion des travaux non conformes.



ANNEXE I (SUITE)

Objectifs et critères de vérification

Étapes de gestion de projets

Critères de vérification liés à la clôture et l'évaluation du projet :

- Un rapport de clôture de projet est préparé et approuvé à la fin du projet, y compris :
 - Rapport de mise en service;
 - Rapport d'inspection et acceptation provisoire, dont une liste des travaux non conformes;
 - Rapport d'inspection finale, acceptation finale et libération des retenues et des quittances;
 - Rapport financier final et analyse des écarts des coûts.
- Un système efficace de suivi des déficiences est en place.
- Des plans des ouvrages « tel que construit » sont obtenus et archivés à la fin du projet.
- Des manuels d'opération sont obtenus et conservés pour référence future.
- Les préposés au fonctionnement de nouveaux équipements reçoivent une formation appropriée :
 - Fonctionnement et entretien des équipements;
 - Santé et sécurité.
- Les dates de début des garanties des manufacturiers sont enregistrées et les garanties sont activées.



ANNEXE II

Chronologie des grands projets vérifiés²⁰

Projets	Identification du besoin, analyse et évaluation des options	Conception et prise de décision sur le projet dans sa version finale	Approvisionnement et octroi des contrats	Mise en œuvre du projet	Clôture et évaluation du projet	Période de réalisation
Prise d'eau de l'ancienne Ville de Sainte-Foy	2002 - juin 2007	juin 2007 - décembre 2007	décembre 2007 - février 2008	Phase 1: avril 2008 - novembre 2008 Phase 2: mai 2009 - novembre 2009	décembre 2010 - janvier 2011	2002 - janvier 2011
Aréna Giffard	avril 2009 - novembre 2009	mars 2010 - janvier 2011	janvier 2011 - avril 2011	avril 2011 - juin 2012 ¹	juin 2012 - janvier 2013 ¹	avril 2009 - janvier 2013¹
Usine de filtration d'eau potable située sur la rue de la Faune		2002 - octobre 2008	août 2008 - novembre 2009 ²	octobre 2008 - mai 2010	mai 2010	2002 - mai 2010

20. 1) Date de fin projetée par le chargé de projet.
2) Projet structuré en trois phases.



ANNEXE III

Évolution des coûts des grands projets²¹

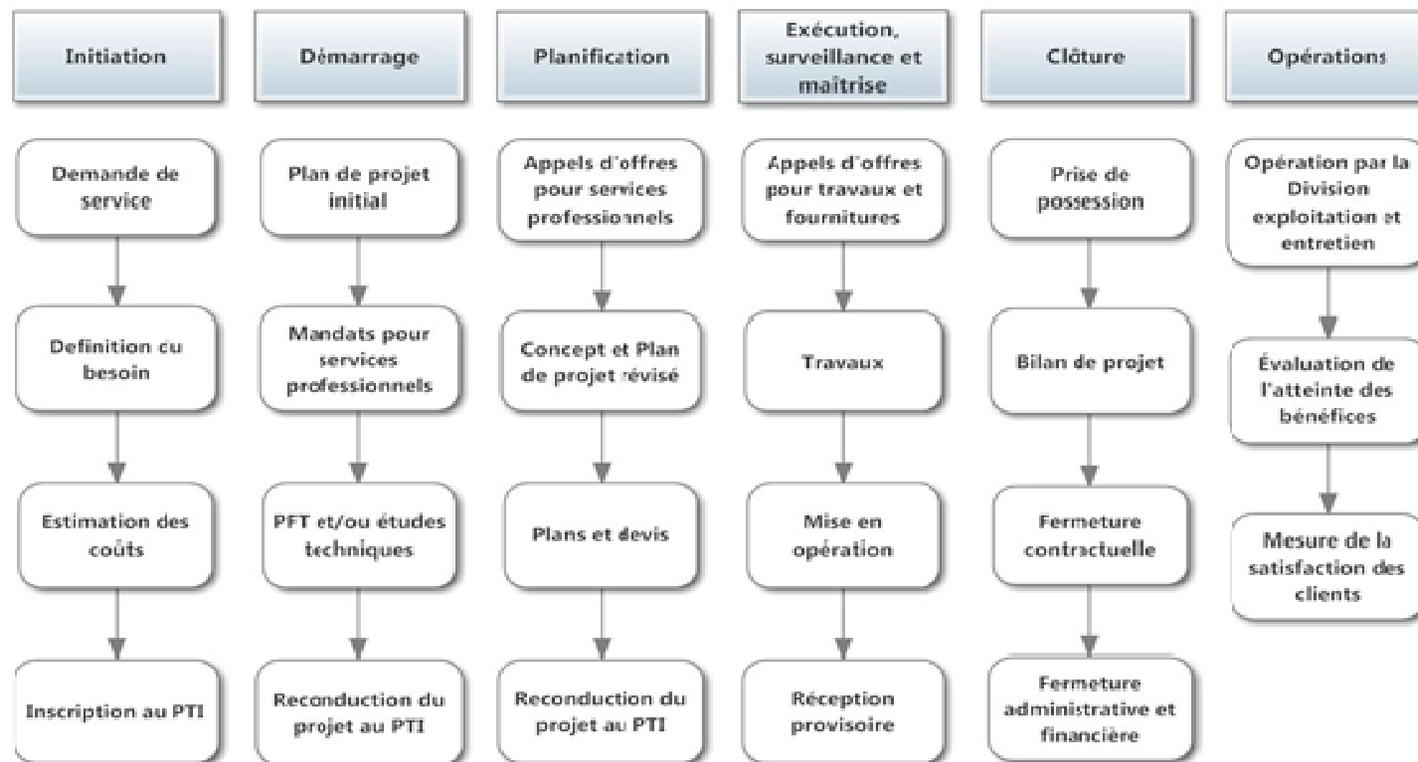
Projets	Règlement d'emprunt	Évaluation des coûts avant l'appel d'offres	Coût selon la soumission retenue	Coûts additionnels depuis l'octroi du contrat	Degré d'avancement du projet	Évaluation des coûts à la fin ou à date	Retard du projet/évaluation initiale (à la fin ou à date)
Prise d'eau de l'ancienne Ville de Sainte-Foy							
Construction	13,4 M\$	10,4 M\$	11,4 M\$	0,1 M\$	Acceptation provisoire	11,5 M\$	0 mois
Professionnels	1,7 M\$	non disponible	0,6 M\$	1,1 M\$		1,7 M\$	
Aréna Giffard							
Construction	17,9 M\$	16,7 M\$	15 M\$	0,3 M\$	+/- 60 %	15,3 M\$	en avance de 2 mois
Professionnels	3,5 M\$	non disponible	1,5 M\$	0,3 M\$		1,8 M\$	
Usine de filtration d'eau située sur la rue de la faune							
Construction	24,0 M\$	20,7 M\$	20,4 M\$	0,6 M\$	Acceptation provisoire	21,0 M\$	0 mois
Professionnels		non disponible	0,7 M\$	0,0 M\$		0,7 M\$	

21. Le règlement d'emprunt permet aussi le financement des activités de construction du projet.



ANNEXE IV

Description du processus de gestion d'un projet du Service de la gestion des immeubles²²

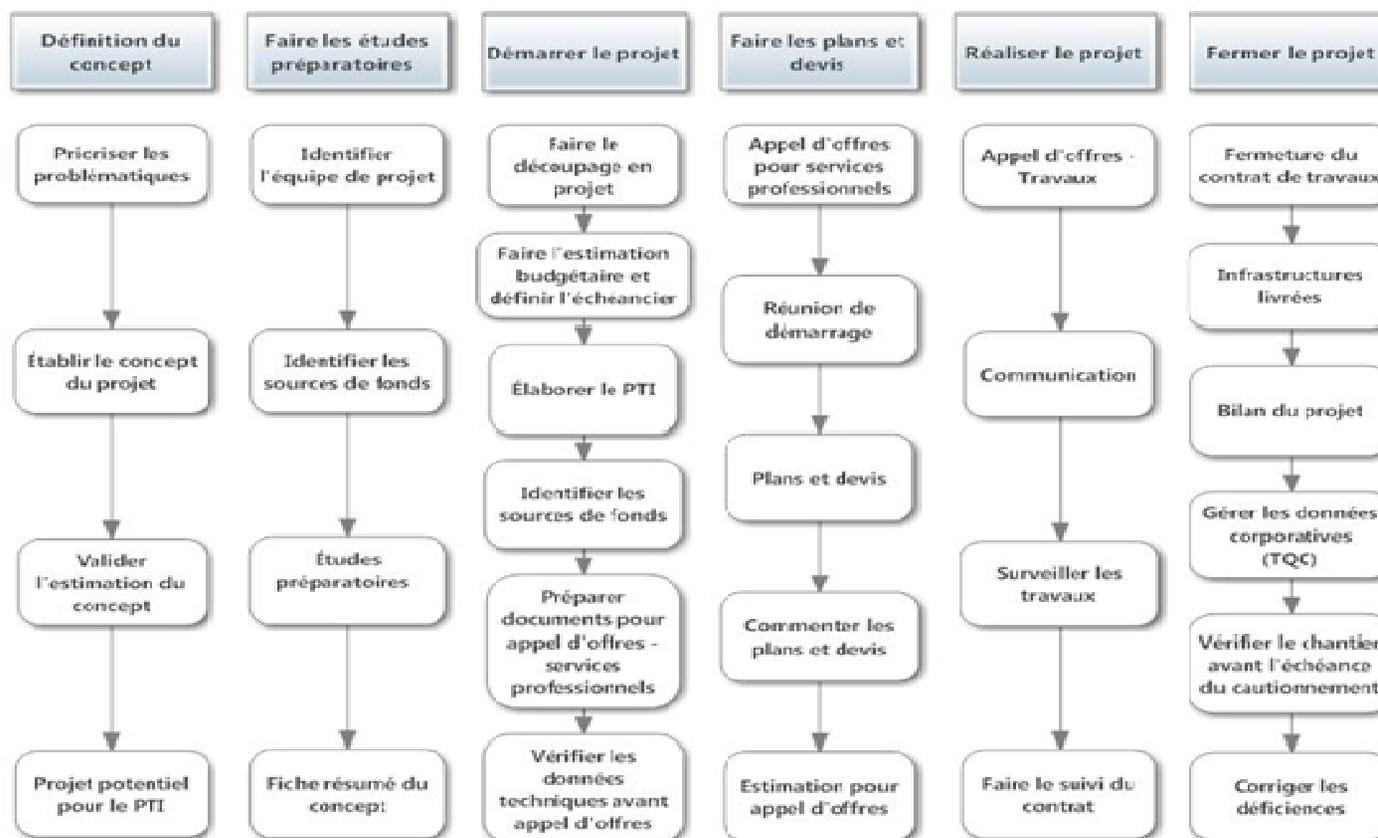


22. Les étapes principales sont présentées à ce tableau.



ANNEXE V

Description du processus de gestion d'un projet du Service de l'ingénierie²³



23. Les étapes principales sont présentées à ce tableau.



ANNEXE VI

Portrait financier des dépenses en immobilisations²⁴ (en millions de dollars)

Services	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Technologies de l'information et des télécommunications	10,0	20,6	25,7	16,7	15,6	23,4	18,0
Culture	8,1	16,7	10,9	36,7	6,1	5,4	5,7
Loisirs, sports et vie communautaire	19,2	16,1	34,2	45,3	58,8	142,5	173,3
Aménagement du territoire	60,6	47,3	49,0	36,6	31,9	35,5	31,8
Développement économique	36,1	34,7	94,4	65,7	26,6	30,2	29,3
Environnement	6,9	11,7	8,7	7,1	11,3	6,7	6,4
Travaux publics	48,6	36,9	25,8	30,2	36,7	31,6	9,5
Ingénierie	147,7	166,3	225,0	128,3	110,1	132,7	117,3
Gestion des immeubles	77,9	92,4	64,5	42,9	31,4	30,5	28,5
Gestion des équipements motorisés	23,6	28,6	18,2	13,2	17,6	15,8	17,0
ExpoCité	2,6	3,8	6,7	12,8	6,5	1,6	4,4
Réseau de transport de la Capitale	<u>101,2</u>	<u>102,9</u>	<u>68,0</u>	<u>103,8</u>	<u>110,3</u>	<u>109,9</u>	<u>139,2</u>
Total	542,5	578,0	631,1	539,3	462,9	565,8	580,4
						1,6 G\$	

24. Les investissements prévus au PTI sont alloués aux services chargés de présenter et de défendre le besoin au conseil municipal. Toutefois, les projets ne seront pas nécessairement gérés par ces services. Par exemple, les investissements de bibliothèques sont présentés sous le Service de la culture, mais sont gérés par le SGI.



CHAPITRE

6

Gestion de la dette et de la trésorerie



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	205
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	208
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	209
Conformité aux lois et règlements	209
Pratiques entourant la gestion de la dette	210
Gestion de la trésorerie	217
ANNEXE I Objectifs et critères de vérification	225

Sigles

MAMROT Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
SF Service des finances

VUE D'ENSEMBLE

6.1 Les activités de gestion de la dette et de la trésorerie comprennent plusieurs éléments qui ont une incidence importante sur le niveau des liquidités d'une ville, son niveau de financement, ses revenus et dépenses de placements et sa capacité future à réaliser des projets. Ces activités sont constituées d'entrées et de sorties de fonds qui doivent être correctement planifiées dans le temps, afin d'optimiser les rendements et les coûts de financement. De plus, l'efficacité de la gestion de la dette d'une ville influence son coût de financement, mais aussi la marge de manœuvre budgétaire selon les niveaux d'endettement et la charge du service de la dette.

6.2 La gestion de la trésorerie et des liquidités doit être faite avec prudence en tenant compte du risque de liquidités. La gestion correspond à la capacité de l'organisation de s'acquitter de ses besoins de liquidités actuels et anticipés à leur échéance, sans perturber les opérations courantes et sans enregistrer de pertes considérables. Par conséquent, une évaluation du risque de liquidités doit être accompagnée de stratégies cohérentes de gestion des liquidités, de politiques et de procédures qui permettent d'assurer la mitigation du risque. En plus de ces éléments, la gestion de la trésorerie et des liquidités devrait comprendre un ensemble de mesures de contrôle et de suivi, pour gérer la position de la trésorerie en mode continu et sur une base prospective. L'utilisation de scénarios devrait être envisagée et simulée.

6.3 Il est aussi important de gérer les surplus de liquidités. Il peut être coûteux de ne pas optimiser le niveau des liquidités immédiates comme de ne pas en avoir suffisamment pour payer ses opérations courantes. Encore une fois, l'analyse prévisionnelle est essentielle afin d'optimiser le niveau des liquidités. La gestion de la trésorerie et celle de la dette sont par conséquent intimement liées et doivent être intégrées dans une vision globale pour maximiser les rendements.

6.4 Dans les opérations courantes, des mesures opérationnelles doivent aussi être en place afin d'accélérer les encaissements et de retarder les décaissements tout en profitant au maximum des escomptes attribués par les fournisseurs.



6.5 À la Ville de Québec (Ville), la gestion de la dette et de la trésorerie relève de la Division du budget et de la planification financière du Service des finances (SF). Outre la directrice de la division, quatre ressources y sont affectées. Ces ressources sont, entre autres, affectées aux opérations d'analyse des niveaux d'endettement, d'émission des dettes, de la gestion des refinancements, au lien avec le ministère des Finances, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), à l'analyse du niveau optimal des placements et à l'achat de ceux-ci.

6.6 Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2011, les flux de trésorerie nets générés par la Ville étaient négatifs de 18 894 277 \$ alors qu'en 2010, les flux de trésorerie étaient positifs de 105 949 672 \$. Ces mouvements incluent les encaissements et décaissements liés aux activités de fonctionnement, aux activités d'investissement en immobilisations, en prêts, en placements à long terme et en participations dans des entreprises municipales, ainsi qu'aux activités de financement.

6.7 Au 31 décembre 2011, la Ville avait un niveau de liquidités de 154 740 108 \$ composé de l'encaisse et de placements temporaires dont l'échéance était inférieure à trois mois. Le niveau s'établissait à 173 634 385 \$ au 31 décembre 2010.

6.8 En outre, au 31 décembre 2011, la Ville avait une dette nette, soit l'excédent des passifs sur les actifs financiers, s'élevant à 1 481 532 341 \$. Cette dette nette était en augmentation de 82 671 823 \$ par rapport à 2010, soit une augmentation de près de 6 %.

6.9 Au cours des dernières années, la Ville a émis diverses politiques entourant la gestion de la dette, la gestion des investissements et la gestion des excédents. Toutes ces politiques, que nous détaillerons plus loin, permettent d'encadrer et d'assurer une saine gestion des fonds publics et du niveau de la dette de la Ville.

6.10 Le 6 décembre 2011, la Ville a modifié sa politique de gestion de la dette. Celle-ci a comme objectif, entre autres, d'assurer la pérennité des actifs de la Ville tout en respectant la capacité de payer des citoyens, en déterminant des critères et des limites de financement ou d'endettement (ratios). Cette politique a été élaborée en conformité avec les lois et les règlements régissant les municipalités.



6.11 Cette politique a reconduit le respect des ratios à valeur économique, mais est venue en ajouter un nouveau, soit celui de la « Dette nette consolidée par rapport aux recettes totales consolidées », ne pouvant dépasser 100 %.

6.12 Cette politique est accompagnée de mesures à mettre en place afin de contrôler le niveau de la dette, soit le paiement comptant d'immobilisations pour le porter graduellement à 175 M\$ annuellement en ayant une majoration annuelle de 15 M\$ à compter de 2012, la création d'une réserve financière visant à sécuriser et contrôler la dette jusqu'à un maximum de 50 M\$ par année en effectuant une dotation de départ de 7,4 M\$ dès 2012 et en la majorant de 7,4 M\$ jusqu'au montant maximum.

6.13 Au 14 juin 2011, l'Agence de notation Moody's a attribué une cote de crédit de Aa2 et une perspective de stabilité, à la Ville. Cette cote est considérée comme une cote de haute qualité et correspond à la même cote de crédit obtenue par le gouvernement du Québec et Hydro-Québec. Selon les conclusions du rapport, la cote correspond au cran inférieur de la fourchette de cotation étroite des municipalités canadiennes. Les points forts indiqués en matière de qualité de crédit sont les suivants :

- une économie stable et résiliente bénéficiant de la présence, dans la ville, des institutions de la capitale provinciale;
- des performances financières satisfaisantes caractérisées par des surplus annuels de fonctionnement;
- un cadre institutionnel applicable aux municipalités québécoises bien structuré et favorable.

6.14 Les points faibles sont les suivants :

- un fardeau de la dette supérieur à la moyenne;
- une relative rigidité de la structure des dépenses;
- des déficits de trésorerie attribuables à la progression des dépenses en immobilisations.



6.15 Selon le profil financier de l'année 2010 émis par le MAMROT, l'endettement total net à long terme par tranche de 100 \$ de richesse foncière uniformisée de la Ville s'élevait à 3,74 \$, comparativement à 2,90 \$ pour les municipalités de plus de 100 000 habitants du Québec. De plus, l'endettement total net à long terme par habitant était de 3 335 \$, comparativement à 2 750 \$ pour les mêmes municipalités. Le service de la dette sur les charges nettes, incluant le remboursement de la dette à long terme, mais excluant les amortissements, s'élevait à 15,37 % pour la Ville et à 16,17 % pour les autres municipalités. Finalement, la Ville a un endettement total net à long terme comparé à ses éléments d'actifs à long terme de 46,06 %, comparativement à 45,02 % pour les municipalités de même classe de population.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

6.16 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat de vérification de conformité et d'optimisation des ressources portant sur la gestion de la dette et de la trésorerie à la Ville de Québec. Nos travaux ont été réalisés en avril et mai 2012. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

6.17 Le mandat couvre l'année 2011 et il comprend les objectifs suivants :

- s'assurer que les actions posées respectent les règlements et les politiques en vigueur à l'égard de la gestion de la dette et de la trésorerie;
- s'assurer que les pratiques de gestion limitent les emprunts à un niveau acceptable;
- s'assurer que les pratiques de gestion permettent de gérer les mouvements d'encaisse de façon optimale et d'optimiser les liquidités immédiates.

6.18 La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés à l'annexe I du présent chapitre.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

6.19 Selon le travail effectué, nous pouvons conclure que l'émission et le refinancement des dettes, et l'utilisation de placements temporaires ont été effectués conformément aux lois et règlements en vigueur.

6.20 La gestion des encaissements et des décaissements est effectuée de façon adéquate.

6.21 Nous pouvons également conclure que les surplus de liquidités sont adéquatement suivis et évalués. Les placements temporaires sont effectués conformément à une politique interne. Cependant, malgré le fait que la politique mentionne qu'on doit tenir compte du risque et du rendement, celle-ci n'est pas accompagnée d'un modèle structuré permettant de mesurer le rendement et le risque aux fins décisionnelles.

6.22 La dette de la Ville continue d'augmenter et dépasse les ratios des autres villes de même envergure au Québec. Cela limite la flexibilité de la Ville à effectuer d'autres emprunts. Cependant, la Ville s'est donné des balises lui permettant de gérer son niveau d'endettement et ces balises sont intégrées à la planification annuelle, ce qui permet de s'assurer qu'elles sont respectées. De plus, dans sa politique de gestion de la dette, la Ville a mis en place des actions lui permettant de limiter le niveau de la dette, mais intègre aussi des mécanismes qui lui permettront de diminuer le niveau de la dette au cours des prochaines années. Elle s'est donc dotée d'outils lui permettant de gérer son niveau d'endettement.

Conformité aux lois et règlements

6.23 Les opérations relatives à la dette (émission et refinancement) doivent être effectuées dans le respect des lois et règlements entourant la gestion de la dette [*Loi sur les dettes et les emprunts municipaux* et les articles 549, 554 et 555.1 de la *Loi sur les cités et villes*, et le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs* (R.R.C.E.V.Q., chapitre D-1, article 12)].

6.24 Les opérations relatives aux liquidités et aux placements temporaires doivent être effectuées dans le respect de la réglementation entourant la gestion des liquidités et le recours aux placements temporaires (article 99 de la *Loi sur les cités et villes*).



*Les opérations
ont été effectuées
conformément aux lois
et règlements*

6.25 Au terme de notre audit pour l'année 2011, nous pouvons conclure que l'émission et le refinancement des dettes, et l'utilisation de placements temporaires ont été effectués conformément aux lois et règlements ci-haut mentionnés.

6.26 Afin de s'assurer de respecter l'ensemble des éléments compris dans les lois et règlements, les ressources affectées à la gestion de l'émission des obligations ont développé une liste de contrôles paraphée par tous les intervenants dans le processus. Ceci constitue une bonne pratique de suivi de dossier.

Pratiques entourant la gestion de la dette

6.27 Les pratiques de gestion entourant la dette doivent viser plusieurs éléments :

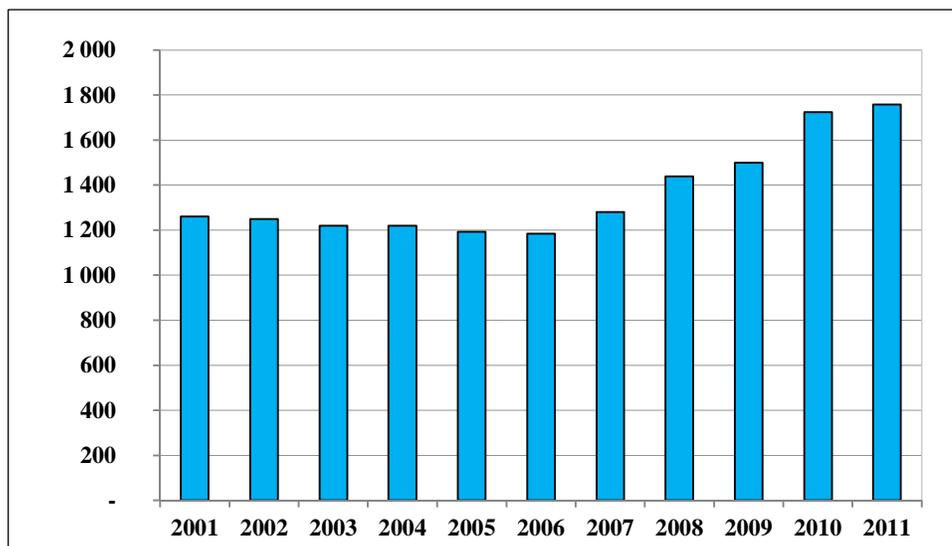
- maintenir à un niveau acceptable les ratios à valeur économique liés à la dette;
- assurer un niveau acceptable de dette;
- planifier les remboursements;
- contrôler le recours à la dette.

6.28 La dette brute de la Ville était relativement stable de 2001 à 2006, mais elle a subi une augmentation de 48 % depuis. En effet, la dette brute de la Ville s'élevait à 1,76 G\$ au 31 décembre 2011.



GRAPHIQUE I

Dettes brute (en millions)²⁵



6.29 En 2003, lors d'une précédente vérification, nous avons recommandé que la Ville se dote d'une politique sur la gestion de la dette. Cette politique a été élaborée et est entrée en vigueur en juillet 2009. Elle comportait les objectifs suivants :

- proposer aux autorités un guide utile pour la prise de décision relativement aux investissements et à leurs financements;
- respecter la capacité de payer de la population tout en soutenant un équilibre avec ses besoins;
- assurer la pérennité des actifs de la Ville et préserver son patrimoine;
- déterminer les critères et les balises pour fixer les capacités d'endettement de la Ville;
- garantir l'équité intergénérationnelle;
- avoir accès, en temps opportun, aux capitaux requis pour financer les investissements;

25. Source : États financiers annuels.



- développer de nouveaux marchés d'emprunt;
- fournir un guide compréhensible, simple et convivial en ce qui concerne les opérations de financement.

6.30 Cette politique énonçait aussi des pratiques de gestion telles que :

- d'établir des références permettant d'apprécier les niveaux d'endettement de la Ville;
- d'établir des règles et des stratégies dans la sélection des investissements à financer par emprunt;
- de gérer la dette avec prudence;
- de fixer des règles opérationnelles.

6.31 La politique de gestion de la dette intégrait les ratios à valeur économiques suivants :

Dettes nettes et dépenses de fonctionnement	≤ 20 %
Dettes nettes et potentiel fiscal	≤ 3,5 %

6.32 Dans sa reddition de comptes financière de 2011 présentée au conseil municipal le 22 juin 2012, la Ville a présenté ses résultats concernant la gestion de sa dette en fonction de ces paramètres. Ainsi, au 31 décembre 2011, le niveau de sa dette se situait à l'intérieur des paramètres fixés, puisque sa dette nette par rapport aux dépenses de fonctionnement s'élevait à 18,56 % et que, comparée au potentiel fiscal, elle s'élevait à 2,75 %.

La Ville tient compte des indicateurs pour établir son portefeuille de projets

6.33 Lors de la préparation de son plan triennal d'immobilisations, la Ville tient compte des paramètres et indicateurs intégrés dans sa politique de gestion de la dette pour établir son portefeuille de projets. La Division du budget et de la planification financière de la Ville a développé des outils de gestion interne qui permettent de voir évoluer les différents paramètres et indicateurs au fur et à mesure de la saisie des projets. Ces outils sont utilisés non seulement au moment de la préparation du budget, mais aussi en fin d'année pour mesurer l'atteinte des objectifs.



6.34 Nous avons constaté que ce système n'est pas optimal, que plusieurs manipulations des données sont nécessaires et qu'il ne permet pas d'obtenir facilement une vision globale de la situation de la dette. Afin de pallier à la situation, les intervenants dans le processus se sont constitué des fichiers d'analyse leur permettant d'élaborer des scénarios de financement, afin de respecter le cadre financier dont s'est dotée la Ville.

6.35 De plus, la Ville s'est dotée d'un outil de gestion des investissements et de la dette, afin de mieux planifier dans le temps l'ensemble des opérations liées à la dette. Pour la préparation du programme triennal d'immobilisations, la saisie des informations est décentralisée dans les services bénéficiant d'enveloppes budgétaires et pour lesquelles des fiches détaillant les projets doivent être soumises. Un contrôle et une approbation de toutes les fiches sont effectués par la Section de la préparation et du suivi du programme triennal d'immobilisations et de la gestion de la dette.

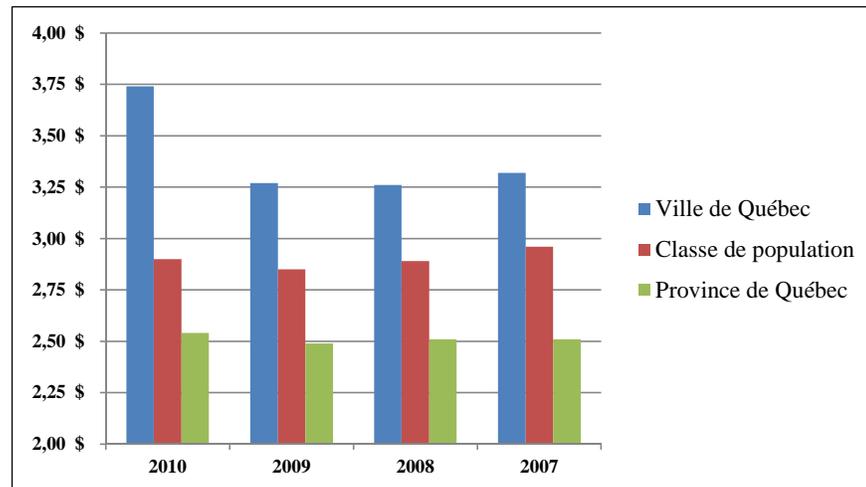
6.36 Cependant, nous avons constaté qu'il existe peu de documentation sur la procédure suivie par la section, pour évaluer les enveloppes budgétaires disponibles aux services en vue de respecter le cadre financier de la Ville.

6.37 Les données tirées du *Profil financier de la Ville de Québec* publié par le MAMROT permettent de comparer l'endettement total de la Ville à celui d'autres municipalités ayant la même classe de population, et à la moyenne des municipalités du Québec. Par contre, le SF de la Ville n'utilise pas ces données pour se comparer aux autres municipalités du Québec. Nous constatons que le niveau d'endettement de la Ville est supérieur et que l'écart s'est accentué au cours de l'année 2010.



GRAPHIQUE 2

Endettement total net à long terme par tranche de 100 \$ de richesse foncière uniformisée

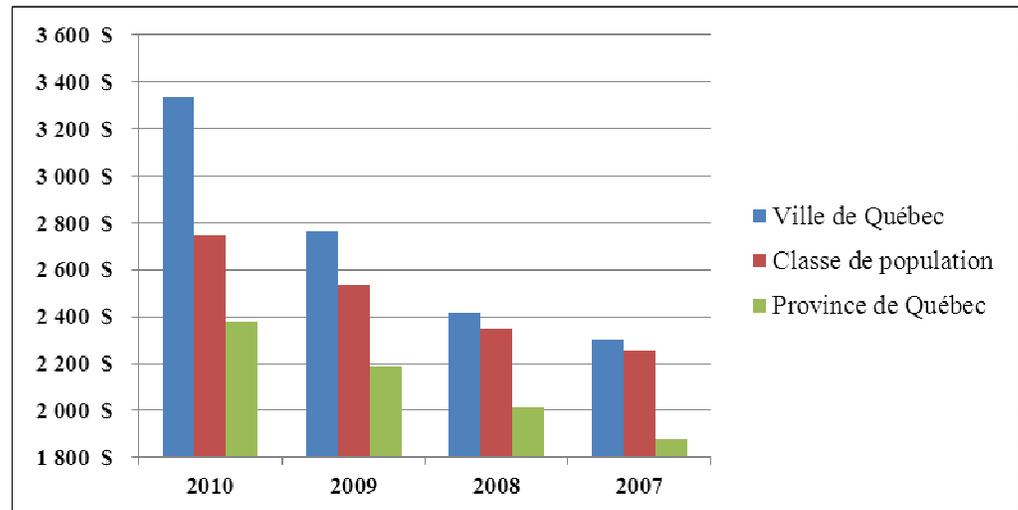


6.38 Une autre donnée tirée de ce même document permet de voir que l'endettement total à long terme par habitant est supérieur à celui d'autres municipalités du Québec et de la moyenne provinciale pour s'établir à 3 335 \$ par habitant en 2010, comparativement à 2 750 \$ pour les municipalités de même classe de population et à 2 380 \$ pour la moyenne provinciale. Encore une fois, cet écart s'est accentué en 2010.



GRAPHIQUE 3

Endettement net à long terme par habitant



6.39 En 2010, lors d’une précédente vérification, nous avons constaté que le taux d’endettement de la Ville était supérieur aux autres villes de 100 000 habitants et plus. Cependant, nous avons aussi constaté que la Ville avait une valeur en immobilisations nettement supérieure. Il semble donc logique qu’elle affiche une dette nette et un service de la dette supérieurs à la majorité des autres villes comparées. Cela est dû au fait que les élus ont choisi d’investir proportionnellement plus dans les biens en capital et les infrastructures que les autres villes, et profiter des programmes d’investissements mis en place par les gouvernements supérieurs. Nous avons mentionné que la mise à niveau accélérée de ses infrastructures devrait lui permettre de transférer aux générations futures des équipements municipaux de valeur.

Le niveau d’endettement réduit la flexibilité de la Ville

6.40 Par contre, nous avons souligné que ce niveau d’endettement réduit la flexibilité de la Ville à augmenter son endettement puisqu’elle impose déjà à ses contribuables un effort fiscal supérieur. C’est encore vrai aujourd’hui.



6.41 Dans le cadre du programme de prêts pour les infrastructures municipales liées à l'habitation résidentielle de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, la Ville a conclu avec Financement Québec 3 prêts avec des termes de 15 ans en novembre 2010, décembre 2010 et mars 2011 pour un montant total de 326 M\$. Selon les informations reçues, au 31 décembre 2010, 53 M\$ ont été anticipés par rapport au calendrier de financement préalablement prévu par la Ville. Les prêts ainsi conclus ont été pris en compte dans la planification de financement 2011.

6.42 Ces emprunts ont été effectués à des taux respectifs de 3,28 %, 3,59 % et 3,92 % pour un terme de quinze ans, alors que les taux du marché pour des obligations de 10 ans étaient respectivement de 3,99 %, 3,99 % et 4,17 % lors de leur émission. Au moment de conclure ces ententes, la Ville a estimé qu'elle réaliserait des économies importantes.

La Ville devrait réaliser des économies appréciables avec ce mode de financement

6.43 Nous constatons effectivement que la Ville devrait réaliser des économies appréciables en choisissant ce mode de financement. Cependant, nous constatons qu'outre le calcul des économies, les impacts de la décision n'ont pas été documentés, au moment de la décision, en mettant en perspective le cadre de financement global de la Ville, les surplus de liquidités et les autres émissions d'emprunt.

Recommandations

6.44 Nous avons recommandé au Service des finances :

- de documenter les procédures entourant ses activités de préparation du plan triennal des immobilisations;
- d'utiliser les informations des profils financiers du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, afin de se comparer aux autres municipalités du Québec et de suivre son évolution dans le temps;
- de documenter l'impact de ses décisions particulières de financement dans une perspective globale.



Gestion de la trésorerie

6.45 La gestion de la trésorerie doit permettre d’anticiper les surplus ou l’insuffisance de liquidités, afin de sélectionner les meilleures opportunités de placements ou d’emprunts temporaires, tout en gérant le risque lié à ces choix.

6.46 La gestion de la trésorerie implique que les sommes encaissées soient déposées dans les meilleurs délais, et que le moment où les sommes sont déboursées aux fournisseurs permette de profiter des escomptes offerts et d’éviter de payer des intérêts.

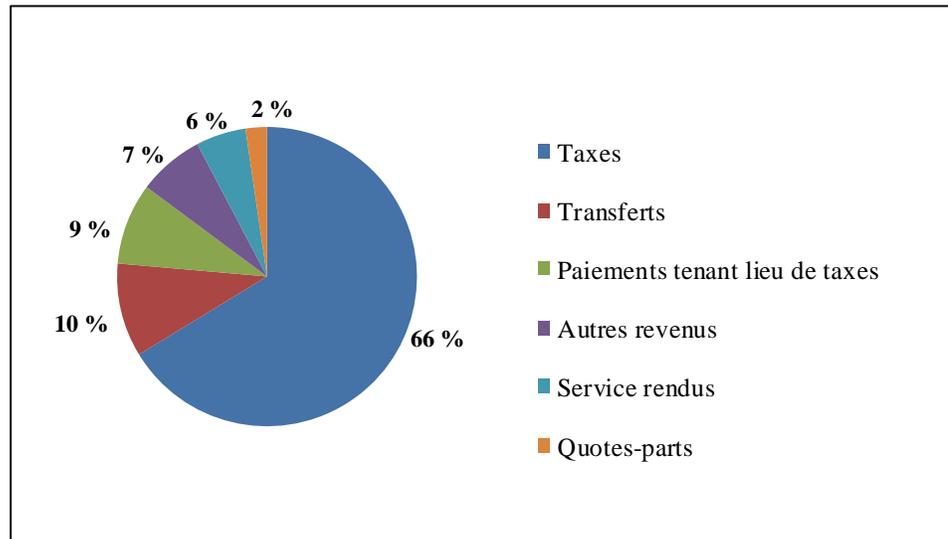
Dépôts dans les comptes bancaires

6.47 Les encaissements sont effectués différemment selon leur nature. La majeure partie des encaissements est constituée des taxes et celles-ci sont encaissées directement par l’institution financière de la Ville, qui ouvre les enveloppes et traite les chèques. Habituellement, l’institution financière encaisse les chèques le jour suivant la collecte. Les autres revenus sont encaissés en majorité dans les arrondissements, où une collecte de dépôts est effectuée entre une et cinq fois par semaine. Le graphique 4 démontre la proportion de chacun des types de revenus pour l’année 2011.



GRAPHIQUE 4

Revenus 2011²⁶



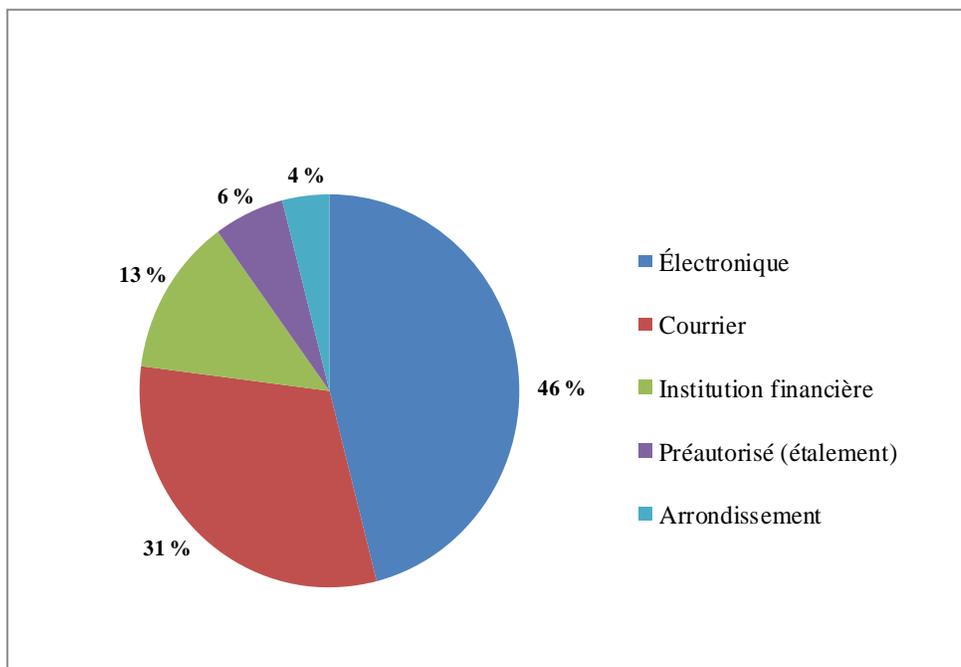
6.48 De plus, la Ville offre aux contribuables le choix de plusieurs modes de paiement qui accélèrent les délais d'encaissement. Le graphique 5 montre la répartition des modes de paiement.

26. Source : Reddition de comptes financière 2011.



GRAPHIQUE 5

Modes de paiement 2012²⁷ – 1^{er} trimestre



Décaissements des fonds

Les fournisseurs sont payés selon les ententes et aucun intérêt n'est habituellement payé

6.49 Les décaissements sont centralisés aux comptes à payer et les factures sont habituellement traitées en moins d'une journée par trois équipes de trois personnes. Les paiements sont gérés par le système comptable selon les caractéristiques des ententes conclues avec les fournisseurs. Le Service des approvisionnements est responsable de saisir l'information des ententes dans le système aussitôt les ententes conclues. Les fournisseurs sont payés selon les ententes prédéfinies et aucun intérêt n'est habituellement payé. Le système gère aussi les modalités d'escompte de paiement. Selon les informations obtenues, la Ville ne se prévaudrait que très peu des ententes de paiements qui sont plutôt rares.

27. Source : Statistiques internes du Service des finances.



6.50 La Ville a aussi recours à des cartes d'achats pour payer les fournisseurs, pour des achats inférieurs à 5 000 \$. Des ristournes relatives au volume d'achats imputé sur ces cartes permettent à la Ville de profiter de rabais.

6.51 De plus, comme plusieurs des achats par cartes d'achats sont effectués via des ententes de service et des contrats négociés, les escomptes sur paiements sont relativement rares dans ces situations.

Placements et financements temporaires

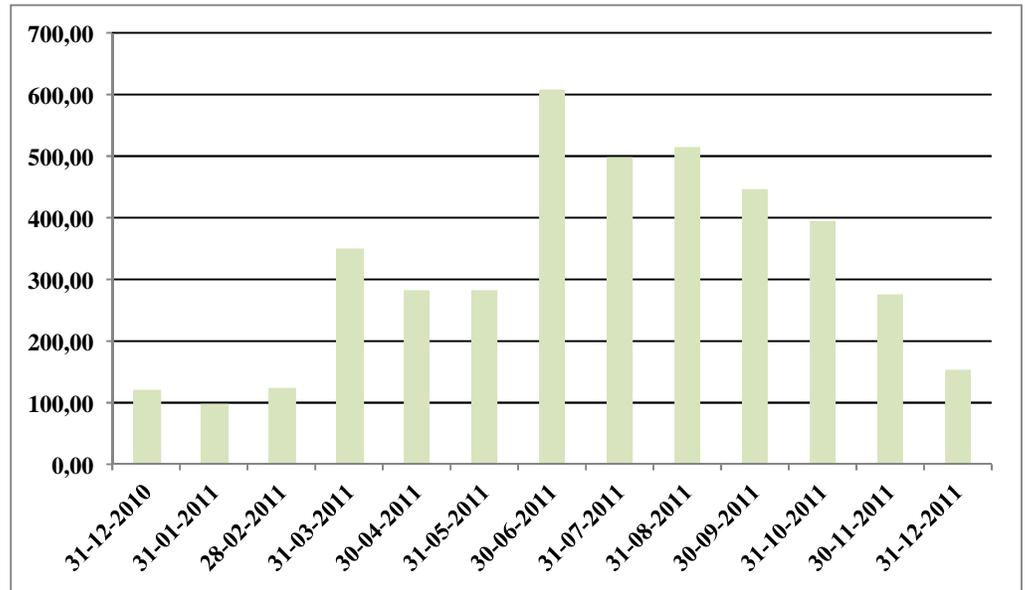
La Ville a toujours été en situation de surplus de liquidités

6.52 Pour la période visée par notre audit, la Ville a toujours été en situation de surplus de liquidités. Elle n'a donc jamais eu besoin de recourir au financement temporaire. Le graphique suivant montre que la Ville a atteint jusqu'à un montant total de 609 M\$ en surplus de liquidités à la fin de juin 2011, comparativement au niveau de liquidités le plus bas de 97 M\$ à la fin de janvier 2011. Cet écart démontre que le niveau des liquidités fluctue de façon importante au cours d'une année.



GRAPHIQUE 6

Liquidités totales (en millions)²⁸



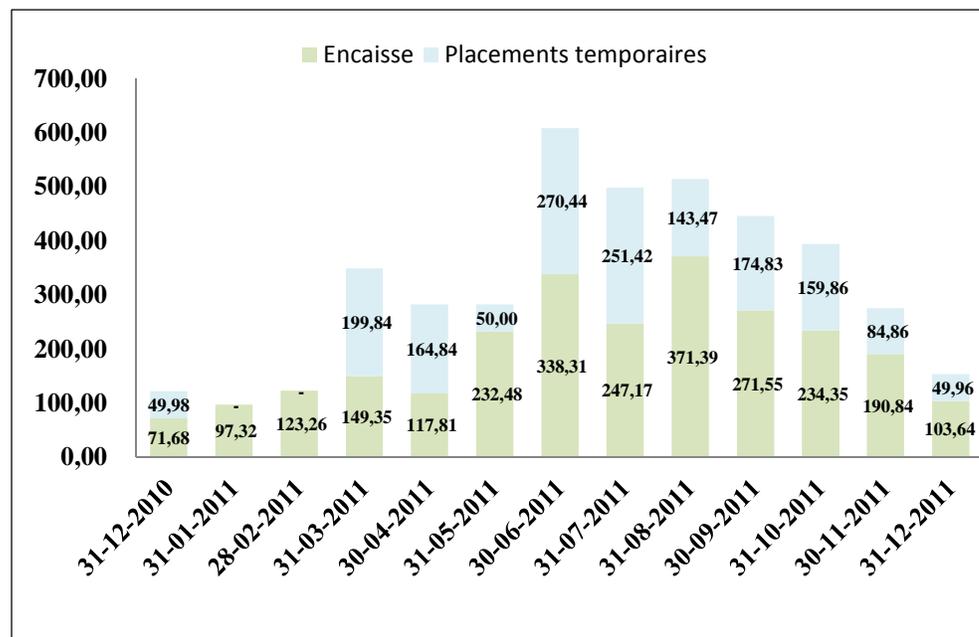
28. Source : Suivi mensuel des liquidités du Service des finances.



6.53 Dans un contexte de fluctuation des liquidités, il est essentiel de pouvoir prévoir adéquatement les niveaux des liquidités afin d'estimer adéquatement le niveau optimal des placements temporaires. Le graphique suivant démontre le niveau des placements proportionnellement aux liquidités totales disponibles pour l'année 2011. Nous pouvons constater que dans certaines périodes où les liquidités disponibles étaient élevées, la proportion des placements temporaires était égale ou inférieure à 50 % des liquidités disponibles.

GRAPHIQUE 7

Répartition des liquidités (en millions)²⁹



La Ville dispose d'outils pour évaluer le niveau de liquidités

6.54 L'analyse du niveau des liquidités requises pour les opérations courantes, les opérations de financement et les opérations d'investissement est nécessaire, afin d'établir le montant optimal de placements. La Ville dispose d'outils de simulation qui lui permettent d'évaluer ces montants.

6.55 Une fois les prévisions de liquidités effectuées, plusieurs stratégies de placements peuvent être analysées. Nous avons constaté que la Ville utilise des stratégies à court terme, ce qui pourrait ne pas être optimal.

29. Source : Suivi mensuel des liquidités du Service des finances.



6.56 Nous constatons que la Ville a choisi de diversifier son portefeuille en répartissant ses liquidités dans cinq institutions financières, et ce, afin de se conformer à la politique interne du service et de réduire le risque de concentration des liquidités dans une seule institution financière. Cependant, cette politique n'a pas fait l'objet d'une approbation par le conseil et l'analyse de risque n'est appuyée par aucune documentation. Celle-ci aurait dû être basée sur des scénarios de simulation alliant rendement et risque afin d'identifier le meilleur scénario.

6.57 En l'absence de scénarios et d'éléments d'analyse sur le risque et le rendement, il nous apparaît difficile de conclure sur l'adéquation de cette décision.

6.58 Nous avons évalué que l'impact maximum de cette décision sur les revenus d'intérêts que la Ville aurait pu générer serait d'environ 276 000 \$. Cela représente la différence de rendement entre le taux moyen annuel obtenu sur les placements temporaires à 1,14 % et le taux au compte de banque de 1,35 %.

Recommandation

6.59 Nous avons recommandé au Service des finances de la Ville d'élaborer un modèle d'analyse de gestion des placements temporaires intégrant le niveau optimal des placements, le rendement, le risque et l'échéance des placements.

Commentaires de la direction du Service des finances, en date du 27 juillet 2012

« Pratiques entourant la gestion de la dette

Nous sommes d'accord avec les recommandations du vérificateur général. D'ailleurs, le processus de préparation du plan triennal des immobilisations est actuellement en révision.



Gestion de la trésorerie

Nous sommes d'accord d'élaborer un modèle d'analyse de gestion des placements temporaires. À cet effet, nous avons prévu déposer une politique sur la gestion de l'encaisse d'ici la fin de l'année 2012. »



ANNEXE I

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de la *Loi sur les dettes et les emprunts municipaux*, de la *Loi sur les cités et villes* et des meilleures pratiques en vigueur.

Objectif de vérification

S'assurer du respect des lois, règlements et politiques en vigueur à l'égard de la gestion de la dette et de la trésorerie (conformité).

Critères de vérification :

- Les opérations relatives à la dette sont effectuées dans le respect des lois et des règlements entourant la gestion de la dette [*Loi sur les dettes et les emprunts municipaux* et les articles 549, 554 et 555.1 de la *Loi sur les cités et villes*, et le *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs* (R.R.C.E.V.Q., chapitre D-1, article 12)].
- Les opérations relatives aux liquidités et aux placements temporaires sont effectuées dans le respect de la réglementation entourant la gestion des liquidités et le recours aux placements temporaires (article 99 de la *Loi sur les cités et villes*).

Objectif de vérification

S'assurer que les pratiques de gestion limitent les emprunts à un niveau acceptable (optimisation des ressources).

Critères de vérification :

- les pratiques de gestion de la dette sont employées en prenant en considération le niveau des ratios à valeur économique liés à la dette;
- les mécanismes de gestion mis en place permettent d'assurer un niveau de dette acceptable;
- les mécanismes de gestion mis en place permettent de planifier les remboursements de la dette;
- les mécanismes de gestion en place permettent de contrôler l'utilisation de la dette.



ANNEXE I (SUITE)

Objectifs et critères de vérification

Objectif de vérification

S'assurer que les mécanismes en place permettent de gérer les mouvements d'encaisse de façon optimale (optimisation des ressources).

Critères de vérification :

- les encaissements sont déposés lorsque reçus;
- les décaissements sont effectués de manière à retarder les sorties de fonds tout en profitant des escomptes et en évitant les intérêts.

Objectif de vérification

S'assurer que les pratiques de gestion permettent d'optimiser les liquidités immédiates, en ayant recours aux placements temporaires pour gérer les surplus d'encaisse et au financement temporaire au moindre taux pour gérer les découverts bancaires (optimisation des ressources).

Critères de vérification :

- les mécanismes de gestion permettent d'établir le niveau minimum de liquidités pour une période donnée;
- les surplus de liquidités sont mis dans des placements temporaires afin d'en maximiser la rentabilité;
- les besoins de liquidités sont planifiés et le recours au financement temporaire est effectué lorsque nécessaire.

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 — 2011



	PAGE
TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL	233
VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES	234

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 Nous avons 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* (L.R.Q., chapitre F-2.1).

7.5 Cet audit a permis au vérificateur général de produire un rapport sans restriction sur la conformité de l'établissement du taux global de taxation réel de la Ville, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2011.



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.

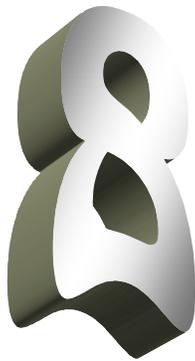
7.7 L'article 70 de cette même loi édicte que : « *Le vérificateur qui a la responsabilité de se prononcer sur tout taux global de taxation de la municipalité centrale doit également le faire sur la ventilation des dépenses mixtes* ».

7.8 Tel qu'édicté par la loi, nous avons 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 Cet audit a permis au vérificateur général 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 2011.



CHAPITRE



Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2011



	PAGE
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	239
MISE EN CONTEXTE	239
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	239

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), nous réalisons 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 à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements*, R.V.Q. 1593.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

8.3 Au terme de notre vérification, nous pouvons conclure que, pour l'année 2011, 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.



CHAPITRE

9

Aide financière accordée par la Ville à des particuliers ou à des organismes

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2011



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	245
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	247
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	248
Constatations générales	248
Vitalité culturelle	249
Soutien à l'amélioration des propriétés	260
Démarrage de productions cinématographiques et télévisuelles	265
Grands événements sportifs et culturels	271
Centres communautaires	279
Programme vacances-été	287
Surveillance et entretien de certains équipements de loisir	294
ANNEXE I Objectifs et critères de vérification	301
ANNEXE II Glossaire	304

Les commentaires des gestionnaires paraissent après chacun des sujets traités.

Sigles

BCN Bureau de la Capitale-Nationale
PVE Programme vacances-été
SC Service de la culture
SLSVC Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire

VUE D'ENSEMBLE

9.1 La Ville doit fournir à ses contribuables des services municipaux de qualité et favoriser la vitalité de la collectivité. Pour ce faire, elle peut recourir à son personnel ou encore faire appel à des ressources externes pour atteindre ses objectifs.

9.2 Ainsi, outre le recours à des ressources externes, par l'entremise d'appel d'offres selon les dispositions prévues à l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes*, la Ville peut faire appel à des particuliers ou à des organismes à but non lucratif pour réaliser des activités ponctuelles ou des programmes particuliers qui s'inscrivent dans le cadre de sa mission. Une aide financière, avec ou sans contrepartie, est alors accordée.

9.3 Lorsque l'aide financière est sans contrepartie, il s'agit de subventions. Elles peuvent être assorties ou non de conditions particulières quant à leur utilisation. Lorsque l'aide est accordée en contrepartie d'un service, nous considérons alors qu'il s'agit de contributions. L'annexe II présente une définition pour chacun des types d'aide octroyée.

9.4 La demande d'aide financière est généralement déposée auprès du service ou de l'arrondissement concerné. Une analyse de la demande est alors faite et une recommandation est formulée à l'instance qui est habilitée à autoriser le versement de l'aide financière (comité exécutif, conseil de la ville ou conseil d'arrondissement).

9.5 Le bénéficiaire d'une aide financière peut être tenu de présenter des rapports financiers ou autres et de se soumettre à une vérification. La *Loi sur les cités et villes* prévoit que toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire auditer ses états financiers. Le vérificateur externe de ces organismes doit alors transmettre au vérificateur général une copie des états financiers vérifiés de même que tout autre document résumant ses constatations et ses recommandations.

9.6 L'aide financière accordée, qui a totalisé plus de 80 millions de dollars en 2010, couvre différents volets de la vie collective des citoyens sur le territoire qu'il s'agisse de services de proximité, d'aide à des organismes impliqués dans la communauté ou d'événements nationaux et internationaux.

9.7 Le tableau ci-après présente la répartition de cette aide qui émane de différents services administratifs de la Ville. Il expose également les principales activités ou les programmes qui en sont l'objet.



TABLEAU 1

Aide financière accordée par la Ville en 2010

Secteur administratif	Montant (en millions de dollars)	Principaux programmes ou activités
Culture	16,9	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien à la vitalité culturelle • Réseau des bibliothèques • Gestion de l'entente de développement culturel avec le gouvernement du Québec
Développement touristique et grands événements	16,3	<ul style="list-style-type: none"> • Productions cinématographiques • Événements nationaux et internationaux
Autres	12,0	<ul style="list-style-type: none"> • Office municipal d'habitation de Québec • ExpoCité • Aménagement du territoire • Environnement
Gestion des immeubles	11,6	<ul style="list-style-type: none"> • Construction d'un centre aquatique
Arrondissements	10,8	<ul style="list-style-type: none"> • Programme vacances-été • Administration de centres communautaires • Entretien et surveillance par les corporations de loisir • Administration et opération de locaux d'organismes de loisir et de la vie communautaire • Activités de loisir pour personnes vivant avec un handicap • Animation urbaine
Développement économique	7,4	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien aux gens d'affaires • PÔLE Québec Chaudière-Appalaches • Centre local de développement • Entente avec le gouvernement du Québec sur le développement de la région de la Capitale-Nationale (Projet ACCORD)
Loisirs, sports et vie communautaire	3,3	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien à l'amélioration des propriétés • Administration portuaire • Plans et cahier des charges pour des projets de construction d'envergure
Office du tourisme	1,8	<ul style="list-style-type: none"> • Contributions à l'organisme
Total	80,1	



OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

9.8 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat de vérification de conformité portant sur l'aide financière accordée par la Ville à des particuliers ou à des organismes. Nous avons effectué ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

9.9 Notre vérification visait à évaluer dans quelle mesure la Ville assure une gestion adéquate de l'aide financière accordée afin que cette dernière réponde à ses objectifs. Pour ce faire, nous avons vérifié les éléments de contrôle relatifs à l'admissibilité de la demande, à son attribution et au suivi exercé subséquemment.

9.10 Notre vérification concerne l'aide financière octroyée par les services administratifs à l'égard de laquelle nous n'avons pas eu d'intervention spécifique de vérification au cours des dernières années. Nous avons ainsi retenu des secteurs d'activité ou des programmes qui totalisent plus de 24 millions de dollars en aide financière, soit environ 30 % de l'ensemble de l'aide comptabilisée à ce titre pour l'année 2010 :

- Service de la culture (SC), 1,7 million de dollars :

Vitalité culturelle.

- Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire (SLSVC), 200 000 \$:

Amélioration des propriétés des organismes reconnus.

- Bureau du développement touristique et des grands événements (Bureau), 16,2 millions de dollars :

Démarrage de productions cinématographiques et télévisuelles;

Grands événements sportifs et culturels.

- Arrondissements, 6,4 millions de dollars :

Organisation et gestion de certaines activités de loisir et de la vie communautaire.



9.11 Notre vérification couvre principalement l'aide financière accordée au cours de l'année 2010 de même que celle octroyée jusqu'au 31 août 2011. Cependant, certaines de nos constatations peuvent concerner des situations antérieures à cette période.

9.12 La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés à l'annexe I.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

Constatations générales

9.13 La plupart des mesures d'aide financière qui ont fait l'objet de notre vérification existent depuis plusieurs années et n'ont pas subi de transformation profonde au fil du temps quant aux objectifs.

9.14 Comme corollaire à cette stabilité relative de leur fondement, des resserrements et des mises à jour des conditions d'admissibilité et d'attribution d'aide sont nécessaires pour mieux répondre à ces objectifs.

Admissibilité

9.15 Les conditions d'admissibilité propres à chaque mesure d'aide financière analysée ont été respectées. Cependant, ces conditions sont peu exigeantes notamment au chapitre des règles de gouvernance dont devraient se doter les organismes qui peuvent bénéficier d'un soutien financier important ou lorsque la Ville exerce une influence sensible.

9.16 Outre une exigence à l'égard des conflits d'intérêts pour deux mesures d'aide, il n'est aucunement fait mention dans les conventions entre la Ville et l'organisme bénéficiaire de la présence de règles de gouvernance touchant notamment l'adjudication de contrats, la gestion des plaintes ou encore le comportement éthique.



Attribution de l'aide

9.17 En général, l'attribution de l'aide financière s'appuie sur des assises objectives. Pour quelques mesures d'aide, ces assises reposent davantage sur des bases historiques, bases qui ont perdu avec le temps la qualité de l'adéquation souhaitée à l'origine.

9.18 Il demeure que, peu importe les secteurs bénéficiant de l'aide financière, les critères adoptés pour attribuer l'aide devraient être revus et actualisés.

Suivi des exigences

9.19 Les documents requis, souvent peu demandant pour exercer le suivi des conditions prévues aux ententes, sont fournis par les bénéficiaires. Cependant, il y a rarement une évidence qu'une analyse rigoureuse des documents soumis soit effectuée par l'unité administrative responsable.

9.20 Lorsque l'aide financière accordée peut se répéter d'une année à l'autre, il n'y a pas d'appréciation du respect des conditions présentes aux conventions au terme de chaque année aux fins d'apporter des rajustements ou de déterminer de nouvelles exigences.

Vitalité culturelle

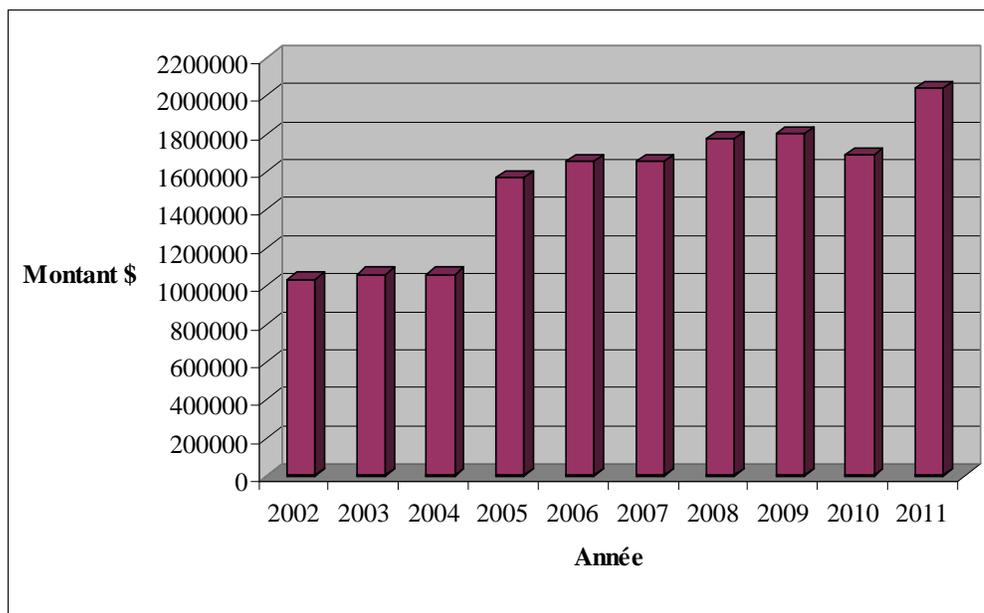
Aperçu général

9.21 Depuis de nombreuses années, la Ville de Québec soutient les organismes professionnels de production et de diffusion en matière culturelle qui sont présents sur son territoire. Ainsi, depuis 2002, la Ville apporte annuellement une aide financière pour leur fonctionnement.



GRAPHIQUE 1

Évolution de l'aide financière accordée par la Ville de 2002 à 2011



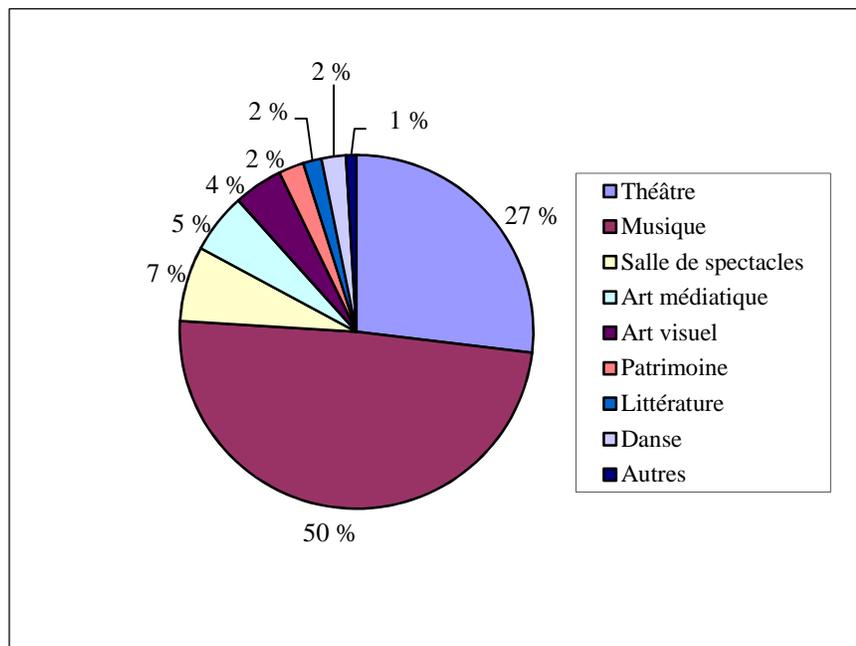
9.22 La plupart de ces organismes sont regroupés par disciplines et sont rattachés à neuf ports d'attache (lieux culturels). Nous retrouvons également des organismes en résidence au Grand Théâtre de Québec. Plus de 58 organismes ont bénéficié d'une aide de près de 1,7 million de dollars en 2010 en vertu du programme *Soutien à la vitalité culturelle par les lieux culturels*. Cette aide a été bonifiée en 2011 pour atteindre plus de 2 millions de dollars pour 62 organismes.

9.23 La discipline du théâtre et celle de la musique reçoivent plus des trois quarts de l'aide totale accordée aux organismes professionnels.



GRAPHIQUE 2

Répartition de l'aide financière accordée en 2010 aux différentes disciplines



9.24 Depuis 2008, le processus d'attribution de l'aide financière prévoit la conclusion d'une « convention triennale d'objectifs et de résultats attendus ». Cette convention, qui intervient entre la Ville et chaque bénéficiaire de subvention, précise notamment les obligations des parties de même que certaines modalités administratives. Les premières conventions à être signées couvraient les années 2008-2010. De nouvelles conventions ont été signées pour la période 2011-2013.



Portée de l'intervention

9.25 En plus du cadre général d'intervention en matière de développement artistique et culturel professionnel, nous avons sélectionné 16 dossiers d'organismes bénéficiaires de la mesure d'aide afin de vérifier plus précisément leur admissibilité, les modalités d'attribution de l'aide financière accordée en 2010 et le suivi des exigences administratives et contractuelles exercé par le SC.

Admissibilité

Organismes reconnus

9.26 L'aide financière aux organismes s'adresse aux organismes artistiques et culturels professionnels de Québec, reconnus par la Ville. Cette reconnaissance repose essentiellement sur l'accréditation par le Conseil des arts et des lettres du Québec et constitue la condition d'admissibilité de base. Cette accréditation des organismes par le Conseil des arts et des lettres du Québec exige notamment que l'organisme fasse appel à des artistes professionnels et qu'il soit légalement constitué en personne morale sans but lucratif. Des 16 dossiers vérifiés, les bénéficiaires de l'aide financière étaient tous des organismes reconnus.

Détermination des objectifs et des résultats attendus

Les exigences administratives constituent un excellent encadrement du programme de soutien à la vitalité culturelle

9.27 Les exigences administratives exposées dans la documentation fournie par le SC requièrent que l'organisme fasse état de ses objectifs et des résultats attendus avec les indicateurs de mesure pour chacun des domaines.

9.28 Également, la convention triennale d'objectifs et de résultats attendus, qui intervient entre les parties, précise les enjeux prioritaires et les objectifs poursuivis par la Ville de même que les obligations des parties. L'ensemble de cette documentation constitue un excellent encadrement de la mesure.



Attribution de l'aide financière

Base d'attribution

Avec le temps, il y a eu une dérive de la base de calcul de l'aide financière

9.29 L'aide financière repose sur une base historique de 3 % du chiffre d'affaires de l'organisme. Avec le temps, il y a eu une dérive et cette base n'en constitue plus une. Ainsi, nous observons que, pour 2010, le pourcentage moyen de l'aide financière accordée par rapport au chiffre d'affaires de l'ensemble des organismes était de 3,90 %, dont 2,61 % pour le théâtre et 6,61 % pour la musique, les deux principales disciplines subventionnées. Il y a également de fortes variations à l'intérieur de chaque discipline.

TABLEAU 2

Pourcentage moyen de l'aide accordée en 2010 en regard du chiffre d'affaires des organismes

Discipline	Subvention \$	Chiffre d'affaires \$	Pourcentage moyen du chiffre d'affaires %	Variation du pourcentage %
Théâtre	453 648	17 403 608	2,61	0,93 à 12,98
Musique	827 586	12 517 966	6,61	1,97 à 35,78
Salle de spectacles	115 867	3 993 515	2,90	2,65 à 3,78
Art médiatique	92 691	2 638 138	3,51	2,30 à 5,26
Art visuel	75 602	2 838 776	2,66	1,17 à 6,09
Patrimoine	38 866	1 260 213	3,08	1,05 à 4,63
Littérature	28 390	594 845	4,77	2,62 à 10,69
Danse	37 663	1 603 223	2,35	1,69 à 10,67
Divers	16 072	372 070	4,32	4,07 à 4,59
Total	1 686 385	43 222 354	3,90	0,93 à 35,78



9.30 Pour 2011, année de la nouvelle convention triennale 2011-2013, un seuil minimal d'aide de 5 000 \$ a été établi. Huit organismes étaient en deçà de ce seuil en 2010 et 17 autres dont « *les actions ont eu des retombées directes sur le milieu culturel et sa vitalité* » se sont partagé l'enveloppe additionnelle de 300 000 \$. Les 33 autres organismes ont reçu sensiblement le même montant et devraient voir leur aide bonifiée en 2012.

9.31 Au terme de la dernière convention triennale, les mêmes 58 organismes demeurent admissibles pour la convention 2011-2013. Quatre nouveaux organismes se sont ajoutés dont trois ont reçu le montant minimal d'aide, soit 5 000 \$.

9.32 Incidemment, parmi les 62 conventions 2011-2013, nous retrouvons 40 organismes qui sont subventionnés depuis 2002 (il y en avait 53 au total en 2002). L'aide accordée à ces organismes a subi des variations, généralement des augmentations, au fil du temps si nous considérons chaque cas pris individuellement. Le fait de retrouver près des deux tiers des mêmes organismes qui reçoivent de l'aide financière depuis 10 ans amène une perception de reconduction quasi automatique.

9.33 C'est pourquoi il est important d'établir des bases qui permettent de justifier l'aide financière accordée.

Qualité des conventions triennales

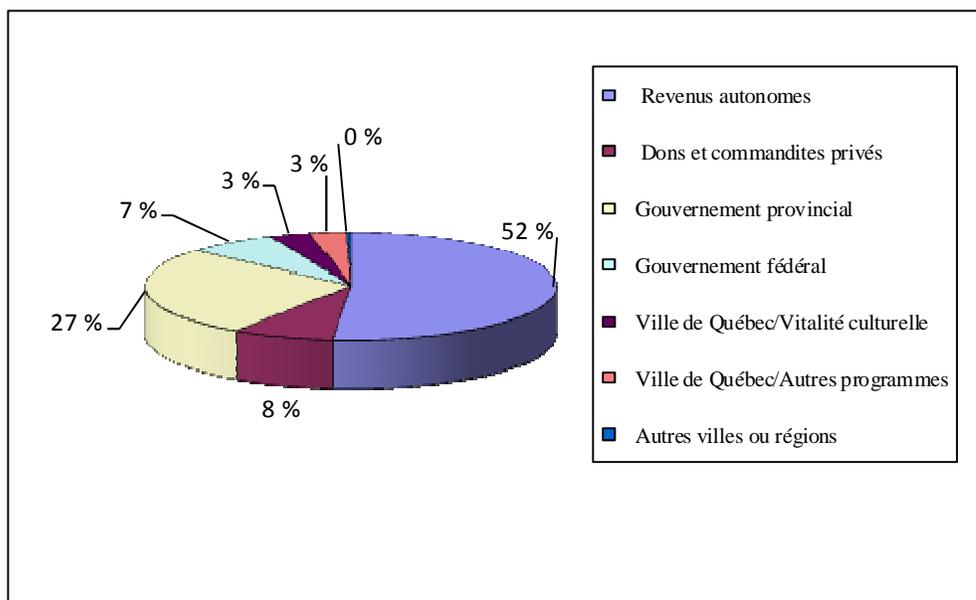
Des règles d'éthique devraient être exigées pour les organismes les plus importants

9.34 Comme mentionné précédemment, la convention triennale qui intervient entre les parties est très complète. Même si les contributions de la Ville de Québec par ses programmes n'ont qu'un poids de 6 % par rapport à l'ensemble des revenus des organismes visés, il serait opportun de bonifier cette entente en exigeant l'adoption de règles d'éthique (code d'éthique) par les organismes les plus importants. Cette exigence est d'autant plus légitime, si nous considérons que le financement public incluant d'autres paliers de gouvernement représente plus de 40 % des revenus des organismes.



GRAPHIQUE 3

Source des revenus des organismes subventionnés



Frais de gestion

9.35 Les organismes définis comme lieux culturels se voient confier des sommes en fidéicommis qu'ils doivent redistribuer à d'autres organismes. Des frais de gestion de 1 000 \$ par organisme chapeauté sont octroyés aux organismes identifiés qui ont à redistribuer l'aide accordée par la Ville. Ainsi, il en a coûté 45 000 \$ en 2010 pour 45 organismes (49 000 \$ en 2011). Un de ces lieux culturels a reçu 16 000 \$ en 2011 comparativement à 4 000 \$ pour un autre lieu, et ce, pour les mêmes services.

9.36 Cette décision d'octroyer des frais de gestion a été prise en 2008 par l'administration municipale afin d'alléger la procédure administrative et de mieux définir le lieu culturel comme port d'attache.

9.37 L'administration, notamment la préparation de la convention triennale et de son suivi, se fait par le SC et n'implique que très peu ces lieux culturels qui sont un courroie de transmission. Les obligations des organismes en regard de ces honoraires consistent à participer à une rencontre annuelle et à faire un chèque à partir d'un compte en fidéicommis, de même qu'une lettre de transmission déjà préparée par la Ville.



Conseil des arts de Québec

9.38 L'article 55 de la *Charte de la Ville de Québec* (Charte) prévoit la constitution d'un conseil des arts de Québec. Il est notamment prévu à l'article 56 que le conseil exerce les fonctions suivantes :

- il dresse et maintient une liste permanente des associations, sociétés, organismes, groupements ou personnes qui participent à la vie artistique et culturelle sur le territoire de la ville;
- il harmonise, coordonne et encourage les initiatives d'ordre artistique ou culturel sur le territoire de la ville;
- il désigne les associations, sociétés, organismes, groupements ou personnes ainsi que les manifestations artistiques ou culturelles qui méritent de recevoir une subvention, en fixe le montant et en recommande le versement par la Ville.

Un conseil des arts n'a pas été créé tel que le prévoit la Charte de la Ville

9.39 À ce jour, aucun conseil n'a été créé tel que le prévoit la Charte. Les fonctions attribuées au conseil sont exercées par le Service de la culture.

Suivi des exigences

9.40 Les exigences de reddition de comptes de la Ville sont claires et sont respectées par les organismes. Ainsi, ces derniers doivent déclarer au terme de chaque année s'ils ont atteint ou non leurs objectifs. Notre sondage montre que le bilan de situation exigé est généralement transmis dans les délais.

9.41 La vérification de 16 dossiers d'organismes subventionnés et de l'information fournie permet de s'assurer que l'aide financière accordée a été utilisée aux fins pour lesquelles elle était destinée.

9.42 Cependant, il y a rarement une évidence qu'une analyse rigoureuse des documents soumis par le bénéficiaire soit faite à la lumière des exigences présentes à l'accord intervenu entre les parties. Également, dans 15 des 16 cas, il n'y a pas non plus d'évidence que la rencontre prévue annuellement entre les représentants des parties (comité de suivi) ait eu lieu. Cette rencontre devrait permettre de faire le point, d'évaluer les actions annoncées par l'organisme au regard de ses objectifs et des résultats attendus. La direction assure que cette rencontre a lieu systématiquement, mais la documentation pertinente n'est pas conservée. Cette documentation permettrait à un autre responsable du dossier d'agir en continuité.



Le fait que les objectifs fixés ne sont pas atteints n'a aucune incidence sur le montant d'aide accordée

9.43 Par ailleurs, dans quatre cas, les explications fournies par les organismes quant à l'atteinte ou non des objectifs auraient dû amener des questionnements ou encore exiger un suivi plus assidu. Il n'y a rien au dossier qui laisse transpar tre les préoccupations qu'aurait dû susciter l'information fournie. Le fait que les objectifs fixés ne sont pas ou partiellement rencontrés n'a eu aucune incidence sur l'aide accordée ou sur des exigences additionnelles qui auraient pu être signifiées. La direction considère que tous les organismes ont eu un rendement satisfaisant, malgré le fait que certains objectifs ne soient pas atteints.

9.44 Enfin, l'absence de conclusion formelle à la suite de la reddition de comptes des organismes fait défaut à une démarche qui se veut rigoureuse du début   la fin et ne permet pas d'infirmer ou de confirmer l'appréciation du SC relativement à la performance de l'organisme. Il faut toutefois souligner que lors de l'octroi de l'enveloppe additionnelle de 300 000 \$ en 2011, le SC a apporté une appréciation générale pour les organismes qui ont bénéficié de cette augmentation.

9.45 La convention triennale qui intervient entre les parties de même que les exigences administratives du SC auprès des organismes, quant à la signification des objectifs, des résultats attendus et de la reddition de comptes, constituent une pierre angulaire de qualité du cadre de gestion de la mesure de soutien   la vitalité culturelle. Cependant, les bases d'attribution de l'aide financière aux organismes professionnels devraient être reconsidérées en prenant davantage compte de l'atteinte des objectifs et des résultats attendus.



Recommandations

9.46 Nous avons recommandé au Service de la culture :

Attribution de l'aide financière

- de revoir la base d'attribution de l'aide financière en tenant compte de l'atteinte des résultats;
- d'appliquer les dispositions de la *Charte de la Ville de Québec* en ce qui concerne la création d'un conseil des arts ou encore de procéder à une demande d'amendement de la Charte pour refléter la situation existante;
- de demander aux organismes subventionnés de se doter d'un code d'éthique;
- de revoir la pertinence de verser des frais de gestion aux organismes désignés comme lieux culturels.

Suivi des exigences

- de documenter le suivi exercé sur les bilans de situation produits annuellement par les organismes bénéficiaires, plus particulièrement en :
 - soulignant les actions à prendre dans le cas d'objectifs non atteints ou atteints partiellement, surtout au terme de la convention triennale;
 - produisant un compte rendu ou un sommaire des discussions intervenues par le comité de suivi;
 - apportant une conclusion qui est en lien avec le montant de l'aide financière accordée.



Commentaires de la direction du Service de la culture, en date du 28 février 2012

« En ce qui a trait aux objectifs partiellement atteints, le Service de la culture veillera à :

- *Exiger que chaque organisme soutenu fournisse son code d'éthique;*
- *Revoir la pertinence des frais de gestion aux organismes désignés comme lieu culturel;*
- *Produire un sommaire des suivis (déjà un formulaire « bilan » a été élaboré);*
- *Revoir la base d'attribution de l'aide financière en tenant compte de l'atteinte des résultats.*

Enfin, l'historique du développement culturel des dix dernières années et les besoins actuels exprimés par le milieu nous permettent de constater qu'il est pertinent et opportun de procéder à une demande d'amendement à la Charte de la Ville de Québec relativement à la création d'un Conseil des arts. Cette structure additionnelle ne s'avérant plus propice à l'avancement des dossiers culturels de notre Ville. Une demande à cet effet a récemment été faite auprès du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine. »



Soutien à l'amélioration des propriétés

Aperçu général

Le programme vise à maintenir en bon état des équipements privés qui servent à des fins communautaires

9.47 Selon les informations fournies par la Ville, environ 5 % des 2 000 organismes à but non lucratif présents sur le territoire sont propriétaires de leur immeuble. Pour plusieurs, ces immeubles ont été acquis à l'aide de subventions ou de levées de fonds. Le Programme de soutien à l'amélioration des propriétés des organismes reconnus mis sur pied par la Ville vise à maintenir en bon état des équipements privés qui servent à des fins communautaires, et ce, afin que ces organismes maintiennent leur offre de service à la population.

9.48 En vertu de ce programme, la subvention accordée correspond à 80 % des coûts admissibles avec un montant maximum de 40 000 \$ par projet. Chaque demande est évaluée par un comité de huit membres composé notamment d'un responsable provenant de chacun des arrondissements. Les membres doivent parvenir à un consensus sur l'admissibilité de la demande et le montant à attribuer à l'organisme demandeur.

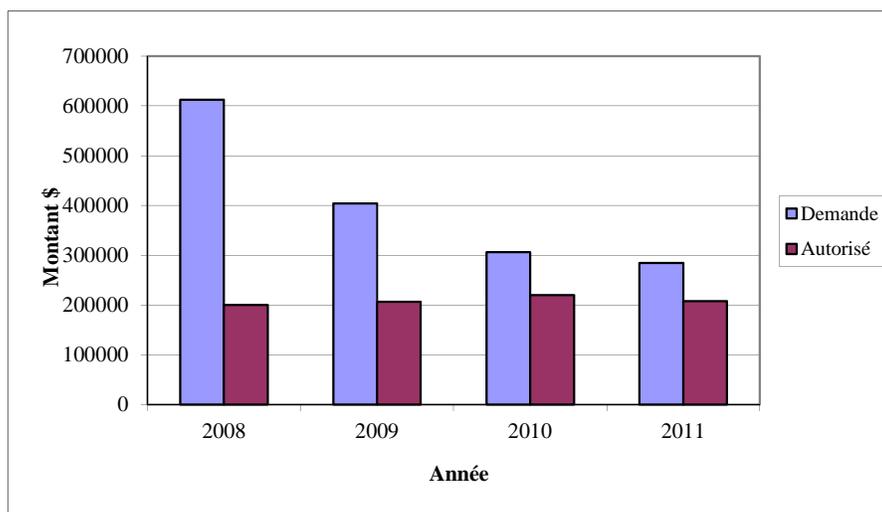
9.49 Depuis 2008, la Ville a affecté à ce programme un peu plus de 200 000 \$ par année répondant ainsi à la moitié des demandes.

9.50 Le programme est administré par le SLSVC.



GRAPHIQUE 4

Évolution de l'aide financière accordée par la Ville depuis 2008



Portée de l'intervention

9.51 Notre vérification a porté sur les demandes de 2010 et 2011. Nous avons vérifié 11 des 47 demandes présentées pour ces deux périodes dont 9 avaient été acceptées et 2 refusées.

Admissibilité

9.52 Des conditions d'admissibilité ont été établies pour déterminer quel type d'organisme et de projet pouvait bénéficier d'une aide financière en vertu du Programme de soutien à l'amélioration des propriétés. Ces conditions exigent pour l'année 2011 que :

- l'organisme soit à but non lucratif et reconnu par la Ville;
- l'organisme soit propriétaire d'un immeuble;
- l'organisme utilise l'ensemble de l'immeuble pour rendre des services aux citoyens;
- l'organisme contribue directement à l'atteinte de la mission de la Ville;



- le projet d'amélioration serve à offrir des services directs aux citoyens;
- le projet se réalise dans l'année suivant l'entente.

9.53 En plus de ces conditions, deux autres éléments ont été ajoutés à une grille d'analyse qui permet aux membres du comité de statuer sur l'admissibilité des projets présentés soit :

- la situation financière de l'organisme doit être stable;
- l'organisme doit fournir des informations quant à la nature, l'estimation et la justification des travaux.

9.54 Ces conditions, transposées à la grille d'analyse utilisée par le comité de sélection, ne sont pas ordonnancées selon la même séquence d'appréciation que le programme officiel. D'une part, la condition d'admissibilité concernant la réalisation du projet de rénovation dans l'année suivant son acceptation est évaluée seulement à l'étape de l'attribution de l'aide financière aux organismes bénéficiaires. D'autre part, la stabilité de la situation financière de l'organisme est évaluée au stade de l'admissibilité, alors que cet élément devrait faire partie des critères de sélection des organismes bénéficiaires comme prévu au programme officiel.

9.55 Cette situation n'a pas occasionné de mauvaises décisions, mais il serait opportun de bien situer les éléments propres à chaque phase d'évaluation et de conclure spécifiquement sur l'admissibilité de l'organisme demandeur selon les conditions officielles à rencontrer à ce stade.

Attribution de l'aide financière

9.56 Le programme en vigueur pour l'année 2011 prévoit quatre critères de sélection des projets parmi ceux jugés admissibles, soit :

- l'organisme ne pourrait pas améliorer ou rénover l'immeuble qu'il occupe sans l'aide de ce programme;
- un nombre important de citoyens est desservi;
- l'urgence des travaux pour corriger des situations est en lien avec la sécurité des utilisateurs ou la pérennité du bâtiment;
- l'organisme a une situation financière stable.



9.57 Comme mentionné à la section précédente sur l’admissibilité des organismes, des éléments sont inversés quant à la phase où l’évaluation doit se faire. Par ailleurs, le critère concernant le nombre de citoyens desservis, élément majeur dans l’appréciation d’un projet par rapport à un autre, n’est pas incorporé à la grille d’évaluation bien que cette information soit connue.

9.58 Cette façon de faire n’a pas eu de conséquence sur les décisions prises par le comité quant à l’attribution de l’aide financière.

9.59 Notre vérification des demandes nous permet de conclure que toutes les demandes ont fait l’objet d’une évaluation à partir de la grille proposée. En plus de l’absence de l’élément portant sur le nombre de citoyens desservis, la note accordée (7 sur 10 ou 9 sur 10) mériterait d’être précisée, afin de statuer dans quel cas on accorde une note de 5, de 7 ou de 10 sur 10. Par exemple, concernant le caractère urgent de la rénovation, il est difficile de comprendre et d’apprécier, sur quelle base une note de 5 ou de 7,5 est accordée.

9.60 Enfin, les grilles finales d’évaluation qui résultent de l’examen des demandes par le comité ne sont pas signées par les membres. Pour assurer que ces grilles reflètent bien la décision du comité, il y aurait lieu que le document soit expressément signé par les responsables.

Suivi des exigences

9.61 Dans l’année qui suit l’adoption de l’aide par le comité exécutif, l’organisme doit déposer un rapport final des travaux réalisés comprenant le coût total des dépenses et une copie des factures découlant des travaux.

9.62 Un suivi est exercé pour toutes les demandes acceptées quant aux coûts encourus et à la date de réalisation des travaux. La présentation des factures constitue le rapport final des travaux réalisés.



Recommandation

9.63 Nous avons recommandé au Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire :

- de revoir la grille d'évaluation des demandes afin de :
 - ranger les critères d'appréciation dans les phases appropriées,
 - calibrer et de détailler la pondération des critères à la base de la sélection des projets admissibles,
 - prévoir la signature des membres du comité sur le document officiel d'évaluation.

Commentaires de la direction du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire, en date du 17 février 2012

Le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire reçoit bien les recommandations du vérificateur et apportera les modifications suggérées au programme, afin qu'elles soient applicables pour l'attribution des subventions dès le printemps 2012.



Démarrage de productions cinématographiques et télévisuelles

Aperçu général

L'aide financière vise les projets à la phase du développement

9.64 La mesure d'aide au démarrage de productions cinématographiques et télévisuelles concerne en priorité les projets qui en sont à la phase du développement. Cette phase inclut notamment le concept, la recherche, une version du scénario, un pilote et le montage financier.

9.65 Les principaux objectifs visés par cette mesure sont de :

- favoriser l'augmentation des productions à Québec;
- permettre aux entreprises régionales de développer, de positionner et de mettre en marché des projets de productions;
- permettre aux entreprises régionales et aux ressources professionnelles de développer leur expertise.

9.66 La mesure d'aide fait l'objet de deux ententes avec le gouvernement du Québec. Dans un premier temps, une convention d'aide financière intervenue en juillet 2009 avec le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale, afin de permettre la réalisation d'activités dans le domaine.

9.67 C'est le Bureau qui est chargé d'administrer cette mesure d'aide. Cette entente, qui prendra fin le 17 juillet 2012, prévoit une aide totale de 525 000 \$ sur trois ans sous les deux volets suivants :

- promotion et représentation internationale de la Ville (225 000 \$);
- soutien à la réalisation de projets de démarrage (300 000 \$).

9.68 Le soutien à la réalisation de projets de démarrage est également un élément de l'entente de développement culturel et d'aide à la restauration des biens patrimoniaux. Cette entente prévoit un investissement de 100 000 \$ annuellement dans la mesure d'aide au démarrage de productions audiovisuelles pour les années 2009 à 2011, dont la moitié est assumée par le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine.



9.69 Cette entente prenait fin le 31 décembre 2011. Au moment de nos travaux, elle n'avait pas été renouvelée.

9.70 En février 2012, 30 des 95 projets présentés avaient été retenus pour une aide financière totale de 512 500 \$.

TABLEAU 3

Aide financière accordée par la Ville

Année	Projets présentés		Projets acceptés	
	Nombre	Aide demandée \$	Nombre	Aide recommandée \$
2010	59	1 354 129	18	300 000
2011	22	680 656	5	105 000
2012	14	417 915	7	107 500
Total	95	2 452 700	30	512 500

Portée de l'intervention

9.71 En plus d'une revue générale de l'application des conventions intervenues avec le gouvernement concernant l'aide au démarrage de productions cinématographiques, nous avons vérifié, sur une base discrétionnaire, 9 des 95 demandes présentées au Bureau, dont deux se sont vu refuser l'aide demandée.

9.72 Nos travaux se sont terminés en février 2012.



Admissibilité

9.73 Pour être admissibles à l'aide financière, les entreprises doivent répondre aux critères suivants :

- avoir leur siège social et être en activité depuis plus de douze mois sur le territoire de la ville de Québec et de sa région;
- être une entreprise légalement constituée à but lucratif ou sans but lucratif, dont les principaux dirigeants résident sur le territoire visé par la mesure;
- avoir comme champ d'activité principal la production audiovisuelle, particulièrement la production cinématographique et télévisuelle.

9.74 Les neuf demandes présentées respectaient les critères d'admissibilité établis.

Il n'y aucune exigence quant aux règles de gouvernance devant prévaloir

9.75 Il n'y a aucune exigence quant aux règles de gouvernance devant prévaloir pour les entreprises qui soumettent une demande, notamment au chapitre du comportement éthique.

Attribution de l'aide financière

9.76 Deux ou trois fois l'an (période d'analyse), les projets admissibles sont analysés par un comité des partenaires composé de trois membres provenant du Bureau de la Capitale-Nationale (BCN), du ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine et du Bureau. Ce comité peut demander une expertise professionnelle au besoin.

9.77 Quatre critères, pondérés en fonction d'un total de 100 points, permettent de discriminer les demandes :

- impact sur l'entreprise, le développement et le positionnement;
- impact sur l'industrie cinématographique et télévisuelle de la région de Québec (création d'emploi, partenariats régionaux, etc.);
- viabilité financière du projet et possibilité de production ou de diffusion;
- qualité du projet (sujet, créativité visuelle, originalité, etc.).



9.78 Dans un premier temps, seulement les projets présentant une note de 80 % et plus peuvent bénéficier de l'aide financière. Nous avons relevé deux cas totalisant 30 000 \$ dont la note de passage était légèrement inférieure à 80 %. Pour tous les autres cas, la plus haute note a été privilégiée lors de chaque période d'analyse.

9.79 Dans un deuxième temps, le comité détermine le montant d'aide, et ce, selon le moindre de 75 % des frais admissibles ou du montant demandé. Un plafond de 40 000 \$ a été établi officiellement. Il n'y a pas de montant minimal ou maximal fixé officiellement. Pour les deux années analysées, les montants d'aide attribués ont varié entre 5 000 \$ et 40 000 \$.

Le montant accordé pour certains projets qualifiés apparaît arbitraire

9.80 Le montant accordé à chaque projet nous est apparu arbitraire malgré les arguments en justifiant la recommandation. En 2011, les montants ont varié entre 63 % et 100 % du moindre des frais admissibles et du montant demandé, sans qu'il soit possible de comprendre la logique appliquée pour déterminer la hauteur de l'aide accordée. Par exemple, dans un cas type, le moindre du montant demandé et de 75% des frais admissibles s'établissait à 33 908 \$ alors qu'on a accordé une aide de 29 000 \$.

Suivi des exigences

Obligations des bénéficiaires

9.81 Les lettres d'entente prévoient les obligations des bénéficiaires dont celles de compléter les étapes prévues au projet et de produire un rapport concernant l'utilisation de l'aide financière. Les documents permettant le suivi des exigences étaient présents au dossier.

9.82 Cependant, il n'y a pas d'évidence au dossier qu'un suivi des obligations signifiées soit exercé systématiquement, en raison notamment du fait que les effets de la mesure d'aide ne se feront sentir que dans quelques années seulement.



Convention d'aide financière

9.83 Le deuxième volet de la convention d'aide financière, intervenue avec le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale, prévoit un montant de 300 000 \$ pour le soutien à la réalisation de projets de démarrage présentés par des entreprises ou des organismes de productions cinématographiques et télévisuelles. L'aide accordée par la Ville sous ce volet totalisait 212 500 \$ incluant des projets totalisant 107 500 \$ autorisés en février 2012.

9.84 En ce qui concerne l'entente de développement culturel et d'aide à la restauration des biens patrimoniaux, la somme totalisant 300 000 \$ pour des projets y a été imputée au 31 décembre 2011. La moitié de cette somme est remboursée par le gouvernement.

9.85 Des démarches sont entreprises pour renouveler ces ententes.

Recommandations

9.86 Nous avons recommandé au Bureau du développement touristique et des grands événements :

- de demander aux entreprises qui bénéficient de l'aide financière de la Ville de se doter d'un code d'éthique et de communiquer leurs autres règles de gouvernance;
- d'instaurer une base plus rigoureuse pour déterminer le montant d'aide financière à accorder aux organismes de productions cinématographiques et télévisuelles.



Commentaires de la direction du Bureau du développement touristique et des grands événements, en date du 28 mai 2012

Règles de gouvernance

« Nous allons inclure dans la lettre d'entente quelques clauses concernant les règles de gouvernance et l'éthique de l'entreprise, visant à démontrer la saine gestion de l'entreprise. Cette lettre d'entente est signée par les deux parties, ce qui constitue un engagement de la part de la compagnie de production à respecter ces conditions. »

Détermination du montant d'aide financière

« 1- Le calcul du montant d'aide financière à accorder aux organismes des projets retenus par le comité d'analyse (projets ayant obtenu une note égale ou supérieure à 80 %) continuera de se faire à partir du plus bas montant entre le montant demandé et le montant représentant 75 % des frais admissibles.

2- Une colonne a été ajoutée dans le tableau résumé de chaque dépôt pour inscrire le montant représentant le 75 % admissible pour refléter cette notion.

3- Si le montant total de l'aide à verser est supérieur à l'enveloppe disponible pour le dépôt, un calcul sera fait pour diminuer le montant de chaque projet proportionnellement à la note obtenue dans le classement général. »

« Les solutions proposées pour chacune des recommandations ont déjà été appliquées pour le dépôt du 2 avril 2012 de la Mesure d'aide au démarrage de productions cinématographiques et télévisuelles. »



Grands événements sportifs et culturels

Aperçu général

9.87 Le Bureau se veut un guichet unique auprès des promoteurs pour faciliter la réalisation de grands événements et de projets spéciaux. Son intervention vise la diversification de l'offre d'animation urbaine et le développement de l'industrie touristique et cinématographique sur le territoire de la ville de Québec.

9.88 Afin d'apporter un soutien équitable aux organisations qui requièrent une aide financière, technique et logistique pour réaliser des événements d'envergure et des projets spéciaux, le Bureau s'est doté d'un cadre de référence qui détermine certains paramètres pour appuyer l'analyse des demandes. Ce cadre expose également les objectifs poursuivis :

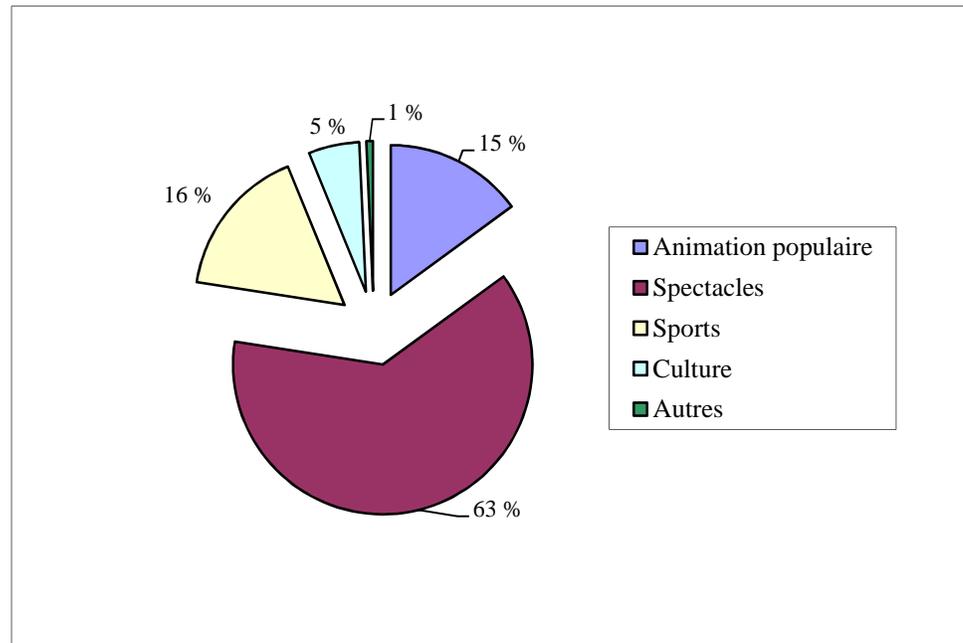
- soutenir les initiatives des organismes et s'y associer lorsque les buts et les objectifs sont en lien avec la mission ou les plans de la Ville, en respectant l'équilibre, la diversité et l'étalement de l'offre événementielle;
- viser l'excellence de l'offre événementielle pour le rayonnement de la Ville de Québec;
- optimiser les investissements réalisés par la Ville en accordant un intérêt plus marqué aux occasions de visibilité offertes par les événements.

9.89 En 2011, plus de 18 millions de dollars ont été octroyés pour 61 événements différents pouvant se regrouper sous des thèmes tels que l'animation populaire et les manifestations sportives et culturelles. Vingt-six de ces événements sont récurrents depuis au moins 2009. L'aide financière peut se présenter sous forme de subventions ou encore de contributions (graphique 5).



GRAPHIQUE 5

Répartition de l'aide financière accordée par la Ville en 2011



9.90 Par ailleurs, dans le cadre de ses interventions, le Bureau gère l'entente administrative conclue avec le gouvernement du Québec sur le *Fonds des grands événements*. Ce fonds prévoit l'affectation d'un montant de 1,7 million de dollars à des projets sportifs présentant des opportunités uniques susceptibles d'exercer un effet de levier sur le niveau d'activité touristique et économique. Cette entente reste en vigueur jusqu'au moment où les objets et les engagements des parties auront été réalisés.

Portée de l'intervention

9.91 En plus d'une revue générale de l'application du cadre de référence et de l'entente administrative intervenue avec le gouvernement concernant le *Fonds des grands événements*, nous avons vérifié en détail onze dossiers sélectionnés sur une base discrétionnaire, parmi les subventions et les contributions accordées en 2010 et 2011.

9.92 Nos travaux se sont terminés en mars 2012.



Admissibilité

9.93 Des critères d'admissibilité ont été établis par le Bureau pour déterminer le type d'organisme pouvant bénéficier d'une subvention pour la tenue de grands événements.

9.94 Exception faite de l'aide assimilée à une contribution de la Ville où une entente peut s'étaler sur trois ans, la demande de subvention doit généralement être renouvelée chaque année. Ces conditions de base, qui ne s'appliquent pas aux achats de productions, se résument ainsi :

- être une entité légalement constituée, sans but lucratif, dotée d'un conseil d'administration;
- avoir comme principal champ d'activité la réalisation d'événements;
- démontrer sa viabilité financière;
- fournir les documents demandés.

*Les conditions
d'admissibilité sont
respectées*

9.95 Notre vérification des dossiers sélectionnés révèle que ces conditions ont été respectées. Il y aurait lieu cependant de préciser quels sont les documents à fournir à cette étape.

Attribution de l'aide financière

Cadre de référence

9.96 Afin d'encadrer l'analyse des demandes d'aide financière provenant des promoteurs de grands événements sur le territoire de la ville de Québec, le Bureau s'est doté en 2011 de critères d'appréciation exposés dans un cadre de référence.

9.97 Dans un premier temps, des balises financières sont établies en fonction des budgets prévus pour l'événement incluant les services que la Ville fournit. Une grille permet de fixer le montant maximum de la subvention, mais elle ne couvre pas l'aide financière accordée quand un bien est obtenu en contrepartie.



TABLEAU 4

Subvention en fonction du budget lié à l'événement

Budget total prévu pour l'événement	Pourcentage maximum %	Montant maximum \$
1. Budget supérieur à 5 millions de dollars	6	600 000
2. Budget entre 1 et 5 millions de dollars	6	200 000
3. Budget entre 100 000 dollars et 1 million de dollars	15	70 000
4. Budget inférieur à 100 000 dollars	15	15 000

9.98 Dans un deuxième temps, le cadre énonce plusieurs critères d'appréciation de la demande dont :

- l'historique de l'événement;
- l'expérience et la crédibilité du promoteur;
- l'impact économique, touristique et communautaire de l'événement;
- l'accessibilité aux citoyens (prix d'entrée par rapport à la programmation proposée);
- la visibilité pour la Ville lors de l'événement.

9.99 Par ailleurs, outre l'obligation de fournir certains documents pour respecter le code d'éthique de la Ville de Québec, il n'y a pas d'exigences particulières à l'égard des règles de gouvernance dont devraient se doter les organismes subventionnés. Ainsi, même si la subvention accordée représente une participation importante à un événement (surtout si on considère la participation de tous les paliers de gouvernement), aucune exigence n'est manifestée quant à l'existence d'une politique d'adjudication de contrats, d'une déclaration de services ou encore de la gestion des plaintes.



Les balises financières et les critères d'appréciation des demandes mériteraient d'être peaufinés et entérinés par les autorités de la Ville

9.100 Le cadre de référence est un outil de gestion développé par et pour la direction du Bureau. Il mériterait d'être peaufiné quant à sa forme et actualisé. L'encadrement à accorder dans le cas de l'aide financière assimilée aux contributions, les exceptions concernant les événements majeurs, uniques ou en développement (surtout sur ce qu'on entend par événement majeur) et les modalités de calcul du montant maximum de l'aide financière requièrent plus de précision.

9.101 Enfin, malgré l'importance des modalités d'attribution de l'aide financière et des principes véhiculés, cet outil de soutien à la décision n'est pas officiellement entériné par les autorités municipales.

Grille d'analyse

Une analyse mieux structurée est nécessaire pour apprécier les demandes d'aide financière et en déterminer le montant

9.102 Actuellement, une analyse globale des projets présentés par le Bureau appuie la conclusion d'accorder la subvention demandée, et ce, sur la base des critères d'appréciation présents au cadre de référence. Cette conclusion aurait avantage à reposer sur une grille structurée intégrant la détermination du montant ainsi que les autres critères exposés au cadre de référence notamment l'originalité de la programmation, l'accessibilité de l'événement, la visibilité de la Ville et les retombées prévues.

9.103 Sur la base des règles existantes en 2011, plus spécifiquement celle concernant la détermination du montant, les subventions accordées respectent les règles établies dans les dossiers que nous avons vérifiés de façon détaillée.

Convention type

9.104 L'aide financière accordée sous la forme de subventions ou de contributions fait l'objet d'une convention entre les parties lorsque l'aide financière est supérieure à 50 000 \$. Une convention type exige notamment la présentation d'états financiers audités, l'adoption d'une politique ayant pour but d'éviter les conflits d'intérêts et la production d'un bilan à la suite de la tenue de l'événement. Lorsque le montant d'aide est inférieur à 50 000 \$, une lettre d'engagement est alors prévue pour consolider l'entente entre les parties.

9.105 La convention type n'est toutefois pas complètement arrimée au cadre de référence en ce sens que des exigences différentes y sont exprimées. Par exemple, le cadre prévoit l'obligation de présenter une liste de fournisseurs alors que la convention type est muette sur le sujet. D'ailleurs, il n'y a aucune liste de fournisseurs qui a été présentée par les promoteurs qui ont signé une convention.



Aide financière taxable

9.106 En principe, lorsqu'il y a la livraison d'un bien ou la prestation d'un service en contrepartie de l'aide financière accordée, la valeur de cette aide doit alors inclure la taxe sur les produits et services (TPS) et la taxe de vente du Québec (TVQ). Pour déterminer si l'aide financière accordée constitue effectivement une contrepartie, différentes balises ont été posées par le gouvernement pour guider les organismes.

9.107 Certains cas nécessitent une réflexion et des recherches approfondies pour arriver à une prise de position incontestable par les autorités gouvernementales. Nous avons relevé des situations qui suscitent un questionnement quant à la pertinence d'inclure ou non les taxes dans l'aide financière accordée.

9.108 Nous avons obtenu les commentaires des responsables du Service des finances pour les cas que nous avons portés à leur attention. Toutefois, les explications et la conclusion qui en découle ne sont pas documentées de façon satisfaisante au dossier.

Suivi des exigences

9.109 Le Bureau exerce un suivi étroit des actions administratives, et ce, à partir du moment où la décision d'accorder l'aide est prise jusqu'à l'émission du ou des chèques.

9.110 En réponse à une exigence de la convention, un compte rendu est produit au terme de l'événement dont l'objectif est de faire le point sur son organisation et son déroulement. À cette occasion, les parties doivent discuter de ce compte rendu, discussion d'autant plus importante dans le cas où l'événement se répète. Dans les dossiers vérifiés, nous n'avons pas retrouvé d'évidence qu'une réunion ait été tenue à cet effet entre les parties.

9.111 Par ailleurs, le cadre de référence et les différentes conventions intervenues en 2010 et 2011 prévoient la présentation d'états financiers audités, lorsque l'aide accordée incluant la valeur des services assumés par la Ville est de plus de 100 000 \$. La *Loi sur les cités et villes* (article 107.9) requiert également de faire auditer les états financiers lorsque toute personne morale reçoit une subvention d'au moins 100 000 \$.

9.112 Sauf dans un cas où seulement un avis au lecteur a été fourni au cours des deux dernières années, les états financiers audités ont été produits et permettent de s'assurer que l'aide accordée a été utilisée aux fins pour lesquelles elle a été accordée.



Recommandations

9.113 Nous avons recommandé au Bureau du développement touristique et des grands événements :

- de faire approuver le cadre de référence par les autorités municipales une fois celui-ci actualisé;
- de préciser la nature des documents à fournir à l'étape de l'admissibilité;
- d'exiger que le bénéficiaire adopte des règles de gouvernance s'inspirant des règles en vigueur à la Ville de Québec (éthique, adjudication des contrats, développement durable, gestion des plaintes, etc.) lorsqu'il y a une aide financière importante accordée et que la Ville exerce une influence sensible sur l'activité concernée;
- d'instaurer une grille d'analyse des demandes d'aide financière;
- d'arrimer les exigences des conventions signées avec les bénéficiaires avec le cadre de référence;
- de documenter le suivi exercé sur le compte rendu produit par les bénéficiaires au terme de l'événement;
- d'exiger systématiquement des états financiers audités conformément aux exigences de la *Loi sur les cités et villes* et des conventions signées par la Ville.

9.114 Nous avons recommandé au Service des finances de documenter ses conclusions quant à la pertinence d'inclure ou non les taxes dans l'aide financière accordée.

Commentaires de la direction du Bureau du développement touristique et des grands événements, en date du 14 mai 2012

Cadre de référence

« Le processus est entamé depuis maintenant quelques semaines et l'échéance prévue pour le dépôt du cadre de référence actualisé est la fin mai. »



Nature des documents

« Certains documents de base (lettres patentes, budget préliminaire, etc.) étaient demandés dans le formulaire de demande pour la tenue d'un grand événement. Nous préciserons le tout dans la version révisée du cadre de référence. »

Règles de gouvernance

« La collaboration étroite avec le Service des affaires juridiques a aussi pour objectif de déterminer les renseignements particuliers et obligations supplémentaires auxquelles les organismes bénéficiaires pourraient devoir satisfaire. »

Grille d'analyse

« Nous nous pencherons sérieusement sur cette recommandation dans un second temps, soit après avoir fait autoriser le cadre de référence. »

Conventions

« Ce travail est en cours depuis près de six mois, et ce, en étroite collaboration avec le Service des affaires juridiques de la Ville de Québec. Une première version a été reçue le 4 mai dernier, et rencontre les exigences des différentes catégories du cadre actuel. Une seconde version de la convention type est en élaboration, nous nous assurerons d'intégrer les exigences du cadre de référence révisé dans la nouvelle convention. »

Suivi du compte rendu

« Les rencontres bilan avec les organismes, en particulier ceux qui sont bénéficiaires d'une subvention, ont lieu dans les délais prescrits par la convention. Une attention particulière sera portée au compte rendu de celles-ci, par exemple, à court terme, des ajustements au formulaire « rapport » que le Bureau du développement touristique et des grands événements remplissent pourraient être apportés. »

États financiers audités

« L'étroite collaboration que le Bureau du développement touristique et des grands événements entretient avec le Service des affaires juridiques tiendra non seulement compte des obligations de la Loi sur les cités et villes, mais aussi des exigences du cadre de référence révisé. »



Commentaires de la direction du Service des finances, en date du 4 juin 2012

« Le Service des finances a procédé aux corrections nécessaires afin d'utiliser une grille d'analyse, publiée par la firme Raymond Chabot Grant Thornton, dans tous les cas exigeant une interprétation ou faisant appel au jugement. De plus, toute documentation pertinente à la prise de décision sera incluse à chaque dossier. Ainsi, la quasi-totalité des sommaires concernant les Grands événements seront documentés. »

Centres communautaires

Aperçu général

Dix centres communautaires offrent à la population de nombreux services de loisir récréatif, culturel et communautaire

9.115 Les centres communautaires de loisir fédérés de la Ville de Québec sont des organismes à but non lucratif. Ils offrent à la population de tous les âges de nombreux services de loisir récréatif, culturel et communautaire. Ces centres sont regroupés au sein de la Fédération québécoise des centres communautaires de loisir (Fédération) et ils sont associés à l'offre en loisir de la Ville depuis plusieurs années. Sept des dix centres reconnus opèrent dans des locaux privés.

9.116 Le SLSVC, en collaboration avec la Fédération et le regroupement des centres communautaires de la Ville de Québec, a élaboré en 2008 un cadre administratif et de financement pour asseoir plus solidement leur partenariat.

9.117 Ce cadre vise particulièrement le maintien de l'accessibilité à des activités de loisir variées et le soutien des centres dans le déploiement de leurs actions communautaires en collaboration et en complémentarité avec les partenaires du milieu. Il aborde les principaux éléments suivants :

- les critères de reconnaissance des centres communautaires;
- le cadre de financement et son évaluation;
- la grille commune de la reddition de comptes;
- le canevas type de protocole d'entente.



9.118 On y reconnaît que les arrondissements concernés sont l'interlocuteur privilégié et le principal gestionnaire du cadre administratif et de financement des centres communautaires fédérés. Ce cadre est complémentaire au cadre de référence pour la reconnaissance et le soutien des organismes à but non lucratif dont sont issues les politiques de reconnaissance des arrondissements. Les arrondissements et les centres communautaires renouvellent chaque année leur entente à l'aide d'un protocole.

9.119 Le cadre administratif et de financement venait à échéance à la fin 2011. Ce dernier prévoyait son évaluation au cours de cette dernière année. Le SLSVC a élaboré un avenant de reconduction d'un an de même qu'un plan de travail pour l'actualisation du cadre dont la mise en œuvre est prévue en janvier 2013.

9.120 La contribution pour la réalisation de ces ententes exige annuellement environ 2,3 millions de dollars.

Portée de l'intervention

9.121 En plus du cadre administratif et de financement des centres communautaires de loisir fédérés de la Ville de Québec, un seul protocole d'entente (lorsqu'il y en avait plus d'un) a été vérifié par arrondissement concerné, pour la période couvrant 2009 à 2011. Nos travaux se sont terminés en décembre 2011.

Admissibilité

Reconnaissance des organismes

9.122 La Ville et les arrondissements reconnaissent dix centres communautaires fédérés répartis dans quatre arrondissements :

- Arrondissement de La Cité–Limoilou
 - Association Y.W.C.A. de Québec
 - Centre communautaire Jean-Guy Drolet
 - Centre Durocher inc.
 - Centre Mgr Marcoux inc.
 - Loisirs Montcalm inc.
 - Patro Laval inc.



- Patro Roc-Amadour (1978) inc.
- Arrondissement des Rivières
 - Loisirs Lebourgneuf inc.
- Arrondissement de Beauport
 - Centre communautaire de Beauport inc. (Le Pivot)
- Arrondissement de Charlesbourg
 - Patro de Charlesbourg inc.

9.123 La reconnaissance de ces organismes par la Ville passe par la définition d'un centre communautaire de loisir telle que précisée dans le cadre de financement de la Ville. Cette reconnaissance vient donc s'ajouter à celle exigée par chaque politique de reconnaissance des arrondissements.

9.124 Les protocoles d'entente ne réfèrent pas à cette dernière politique, mais bien à la reconnaissance telle que définie par le cadre administratif. Reconnaissance par la Fédération, reconnaissance par la Ville, reconnaissance par l'arrondissement, cela fait beaucoup de reconnaissances dont les éléments sont redondants.

Précision des objectifs

9.125 Dans tous les protocoles d'entente vérifiés, les objectifs généraux sont clairement énoncés et font référence au cadre de financement de la Ville. Ces objectifs abordent, entre autres :

- l'harmonisation des mécanismes de financement des centres communautaires de loisir;
- le soutien de l'offre d'activité de loisir;
- le soutien de l'action des centres, en lien avec le plan d'action de la *Politique culturelle de la Ville de Québec* et de la *Politique familiale de la Ville de Québec*, la *Politique en matière d'activités physiques, sportives et de plein air* et le *Cadre d'intervention municipale en matière d'entraide communautaire*.



Les protocoles d'entente ne précisent pas les résultats attendus

9.126 Cependant, ces protocoles ne font pas état des résultats attendus, si ce n'est que l'organisme réalise son plan d'action en lien avec sa mission. Lors de notre vérification, nous n'avons pas retrouvé ces plans d'action ni leur évaluation.

9.127 Les arrondissements peuvent également confier aux centres communautaires d'autres mandats, que celui d'organiser et d'administrer des activités de loisir et de vie communautaire, notamment la réalisation du *Programme vacances-été* (PVE) ou l'entretien de locaux et d'équipements. Il devient alors difficile de départager les montants liés aux différents programmes d'aide.

Attribution de l'aide financière

Base d'attribution

9.128 Comme mentionné précédemment, la contribution financière annuelle accordée par la Ville, aux dix centres communautaires de loisir fédérés pour la mise en œuvre des ententes, s'élève à plus de 2,3 millions de dollars chaque année, et ce, depuis 2009.

9.129 L'aide financière accordée repose sur une entente entre la Ville de Québec, le regroupement des centres communautaires de loisir fédérés de la Ville de Québec et la Fédération. La base de calcul de cette aide financière a été faite à partir des données financières fournies par les organismes en 2007 et visait plus particulièrement les frais admissibles relatifs aux ressources humaines et à l'opération et l'entretien des bâtiments. Des contributions maximales annuelles de 200 000 \$ et de 250 000 \$ par organisme, respectivement pour les ressources humaines et pour les bâtiments, ont alors été déterminées.

9.130 Un seul organisme a atteint ces plafonds depuis l'instauration de cette base de calcul.

9.131 Notre vérification des quatre protocoles confirme la rigueur du calcul de l'aide accordée.

9.132 Le Plan d'évaluation et d'actualisation du cadre administratif et de financement prévoit pour 2012, de « *déterminer les indicateurs liés à la hausse du coût de la vie qui serviront à l'analyse de la situation financière des centres communautaires* ».



Qualité des conventions

9.133 Les protocoles d'entente analysés sont bien élaborés et conformes au protocole type préconisé par le cadre administratif et de financement. On y précise notamment que l'organisme doit s'engager à respecter les principes de la *Déclaration de services* aux citoyens adoptée par la Ville.

Les protocoles devraient exiger l'adoption de règles de gestion et de gouvernance

9.134 Puisque ces organismes sont à toutes fins utiles le prolongement de l'action municipale dans le domaine des loisirs et de la vie communautaire, ces protocoles devraient exiger l'adoption de règles de gestion et de gouvernance portant sur l'octroi des contrats, le comportement éthique et la gestion des plaintes. Ces règles pourraient s'inspirer de celles en vigueur à la Ville.

9.135 Le lien étroit de partenariat avec les arrondissements et le pourcentage du financement municipal pour ces organismes qui varie entre 21 % et 39 % de leurs dépenses d'exploitation militent en faveur de telles exigences.

9.136 Par ailleurs, aucune cible ou résultats attendus des organismes ne sont signifiés dans ces ententes. Il n'y a pas non plus d'exigence d'évaluation de la qualité des services rendus. Seule la production d'une grille commune présentant des statistiques liées aux activités est requise.

Gestion des ententes

9.137 Pour les quatre protocoles vérifiés, les dates d'adoption de la résolution du conseil d'arrondissement et des protocoles d'entente sont postérieures à la date d'entrée en vigueur de l'entente soit d'un à six mois.

9.138 Par ailleurs, les organismes signataires de ces quatre protocoles ont également deux ou trois ententes annuelles, avec plus ou moins la même reddition de comptes à présenter [*Programme vacances-été (PVE)*, gestion et entretien d'équipements, entente de collaboration particulière].

Suivi des exigences

Les exigences de reddition de comptes concernent essentiellement des statistiques

9.139 Les exigences de reddition de comptes sont claires et concernent essentiellement des statistiques traçant un portrait quantitatif de la situation. Dans la majorité des dossiers vérifiés, il n'y a aucune évidence qu'une analyse des documents soumis ou qu'un suivi rigoureux des exigences soit exercé.



9.140 Les rapports annuels des organismes, les données statistiques fournies, la proximité des organismes avec la Division des loisirs ainsi que la programmation des activités offertes assurent d'une manière raisonnable que l'aide accordée est utilisée aux fins générales pour lesquelles elle était destinée.

9.141 Outre les statistiques, la reddition de comptes annuelle pourrait prendre la forme d'une rencontre d'évaluation des cibles à atteindre avec l'organisme. Cette rencontre d'évaluation pourrait être supportée par une grille d'analyse des éléments prioritaires à évaluer et des résultats obtenus. Ce processus existe déjà dans l'Arrondissement des Rivières.

9.142 Mentionnons enfin que le protocole prévoit que le suivi de la conformité des ententes est assuré par les arrondissements. Le SLSVC, pour sa part, a le mandat de coordonner les comités de travail.



Recommandations

9.143 Nous avons recommandé au Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire :

- de continuer sa démarche d'évaluation et d'actualisation du cadre administratif et de financement;
- de coordonner la mise en œuvre du cadre administratif et de financement des centres communautaires de loisir fédérés et d'en faire le suivi auprès des arrondissements.

9.144 Nous avons recommandé aux arrondissements concernés :

- d'inscrire dans le cadre administratif et de financement ainsi que dans les protocoles d'entente comme premier critère d'admissibilité, l'obligation de la reconnaissance et de la reddition de comptes de l'organisme par la *Politique de reconnaissance et de soutien des organismes* de chaque arrondissement, tout en éliminant la répétition au niveau des critères d'admissibilité et de reddition de comptes dans les autres documents;
- d'inclure aux ententes l'adoption par les organismes d'un code d'éthique, de règles quant à l'octroi de contrats et d'un processus de gestion des plaintes, le tout s'inspirant des règles en vigueur à la Ville de Québec;
- d'inclure aux ententes les principes de la *Déclaration de services* aux citoyens de la Ville;
- de convenir des objectifs mesurables et des résultats attendus entre les arrondissements et les organismes visés;
- de joindre une grille de calcul du financement à chaque protocole d'entente et de préciser les montants liés aux différents programmes d'aide;
- de planifier une rencontre annuelle avec chaque organisme partenaire afin d'évaluer sa situation financière et organisationnelle.



Commentaires de la direction du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire, en date du 24 avril 2012

« Le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire est en accord avec l'ensemble des recommandations formulées. Elles rejoignent les résultats préliminaires de l'évaluation en cours et elles seront prises en considération dans l'exercice de renouvellement du cadre.

Nous tenons toutefois à signaler qu'une réflexion s'imposera pour ce qui concerne l'adoption par les organismes d'un code d'éthique, de règles quant à l'octroi de contrats et d'un processus de gestion des plaintes à inclure aux ententes, afin que ceux-ci, tout en s'inspirant des processus en vigueur à la Ville de Québec, soient bien adaptés aux réalités propres des organismes communautaires. »

Résumé des commentaires des arrondissements, en date du 25 avril 2012

Les arrondissements sont d'accord avec l'ensemble des recommandations.

Concernant l'adoption par les organismes d'un code d'éthique, de règles quant à l'octroi de contrats et d'un processus de gestion des plaintes, les arrondissements apportent la nuance suivante :

« Les arrondissements sont d'accord avec l'esprit de la recommandation. Toutefois, ces organismes ayant des moyens financiers limités, il pourrait être exigé dans les protocoles qu'ils doivent s'assurer d'implanter de saines pratiques en matière d'éthique, d'adjudication de contrats et de gestion des plaintes. Ces pratiques seraient auditées lors d'une rencontre annuelle d'évaluation.

De plus, une formation pourrait être dispensée aux organismes leur présentant la politique d'approvisionnement de la Ville et les paramètres de gestion de celle-ci, le code d'éthique et la déclaration de services ».



Programme vacances-été

Aperçu général

*Plus de 15 000
enfants ont
bénéficié du
programme
vacances-été*

9.145 Le PVE, anciennement appelé le *Programme des terrains de jeux*, est un programme majeur dans l'offre d'activités de loisir des arrondissements. En 2010, ce sont 15 337 enfants de 4 à 17 ans qui ont bénéficié de ce programme sur le territoire de la ville de Québec.

9.146 Au fil du temps, les villes ont dû adapter ce programme aux nouvelles réalités sociales : le travail du père et de la mère, l'absence de garderie en milieu scolaire en période d'été, les exigences parentales pour des activités variées et formatives, et l'intégration des personnes vivant avec un handicap. En plus des activités sportives, récréatives et culturelles, ce programme comprend des sorties en plein air (baignade, musées, etc.), un service de garde avant et après les activités, et ce, tant dans les locaux et équipements de la Ville que dans ceux appartenant aux commissions scolaires ou aux organismes du milieu avec qui la Ville a des ententes.

9.147 Avec des ressources financières et humaines de plus en plus limitées, les arrondissements ont été amenés à confier la réalisation du programme, en tout ou en partie, à des organismes du milieu. En 2010, le programme était entièrement imparti dans trois arrondissements et à plus de 20 % dans trois autres.

9.148 L'impartition du PVE se concrétise par une négociation de gré à gré avec des organismes à but non lucratif déjà implantés dans le milieu et avec qui les arrondissements sont en partenariat par leur politique de reconnaissance des organismes. En 2010, dix-sept ententes d'impartition du PVE étaient dénombrées dans les six arrondissements, et ce, pour un montant total de subventions de 2 266 736 \$.



9.149 Les différents programmes mis sur pied par les villes avant la fusion en 2002, affichaient de nombreuses disparités quant aux coûts d'inscription, aux activités offertes et leur durée, aux conditions de travail des moniteurs, à la clientèle desservie, au ratio moniteur-enfants et à l'aide financière accordée aux organismes. C'est pourquoi la Ville a confié au SLSVC, le mandat d'harmoniser graduellement les programmes en collaboration avec la Division de la culture, du loisir et de la vie communautaire de chacun des arrondissements. À ce jour, les composantes harmonisées dans tous les arrondissements du PVE sont :

- les heures d'ouverture et la durée;
- la tarification;
- la clientèle desservie;
- le salaire du personnel;
- la contribution par personne, allouée par la Ville.

Des composantes du programme différent d'un arrondissement à l'autre

9.150 Le SLSVC est à l'œuvre afin d'harmoniser les autres composantes du programme, et ce, au rythme de l'aide financière accordée par les autorités municipales. Les principales composantes non harmonisées sont :

- la tarification de la surveillance animée;
- la compensation financière en regard du ratio de supervision moniteur/enfants accompagnés;
- le nombre de sorties spéciales et leur coût;
- les frais supplémentaires pouvant être chargés;
- le pourcentage lié aux frais de gestion.

Portée de l'intervention

9.151 Nos travaux ont porté plus particulièrement sur les ententes d'impartition du PVE dans les six arrondissements de la Ville, en tenant compte du processus d'harmonisation en cours piloté par le SLSVC.

9.152 Ainsi, sur une base discrétionnaire, nous avons retenu une entente d'impartition par arrondissement pour l'année 2010. Nos travaux se sont terminés en décembre 2011.



Admissibilité

9.153 Dans le contexte du PVE, les organismes ne sont pas en compétition. Une négociation de gré à gré est menée par l'arrondissement qui confie à l'organisme le mandat de réaliser le programme en son nom. Il s'ensuit, dans tous les cas, la signature d'un protocole d'entente entre le conseil d'arrondissement et l'organisme, protocole d'entente dont la supervision est confiée à la Division de la culture, du loisir et de la vie communautaire de chaque arrondissement.

Organismes reconnus

9.154 Sauf dans un cas, les ententes ne précisent pas de critères d'admissibilité. Le rôle historiquement joué par ces organismes dans le milieu qui, dans l'offre d'activités de loisir, sont en partenariat avec les arrondissements, fait en sorte que l'on tient pour acquis qu'ils sont des partenaires officiellement reconnus. Leur admissibilité est donc implicite à leur reconnaissance par la Politique de reconnaissance des organismes de chaque arrondissement. Cette reconnaissance n'est pas exigée dans l'entente conclue par les parties, mais demeure sous-entendue.

Précision des objectifs

Le niveau et la qualité des services attendus, de même que les modalités d'opération du programme ne sont pas précisés

9.155 Les objectifs consignés à l'entente sont d'ordre général. L'entente ne réfère pas non plus à un cahier des charges précisant les exigences particulières liées au programme, afin d'assurer une qualité uniforme et éventuellement être en mesure d'évaluer leur atteinte. Ce cahier des charges pourrait préciser les modalités opérationnelles quant aux éléments suivants : recrutement et formation du personnel, publicité, respect des composantes harmonisées, inscriptions, rôle et responsabilités des signataires, utilisation des locaux, du matériel et équipement, clientèle, processus de gestion des plaintes, assurances, sorties extérieures, ratio moniteur-enfants, surveillance animée, grille salariale, rapport d'évaluation, rapport financier, transport, sécurité et premiers soins. Ce cahier des charges pourrait également préciser le niveau et la qualité des services attendus.



9.156 Deux ententes réfèrent à un tel cahier des charges, trois autres font état de quelques éléments alors qu'une entente en est complètement dépourvue. Comme il s'agit d'un programme harmonisé, il y aurait lieu d'assortir à chacune de ces ententes un cahier des charges commun et adapté à chaque arrondissement. La direction du SLSVC projette d'ailleurs l'élaboration d'un cahier des charges commun aux arrondissements, pour la dispensation du PVE.

Attribution de l'aide financière

Base d'attribution

9.157 Les composantes harmonisées ayant trait à la clientèle, à la durée et aux coûts du PVE sont clairement énoncées et respectées. Certains arrondissements ou organismes vont même au-delà du standard de certaines composantes harmonisées. Par exemple, un organisme a un ratio moniteur-enfants plus bas et un autre offre plus de sorties.

9.158 La très grande disparité des programmes existants avant la fusion des villes qui composent maintenant la Ville de Québec, leur réalisation en régie ou en impartition, et les sommes appréciables que nécessite l'harmonisation, expliquent à elles seules la longue marche vers l'harmonisation complète. Il existe encore des disparités notables dans l'offre de service selon les arrondissements. Par exemple, le coût de la surveillance animée oscille entre 13 \$ et 50 \$ selon les arrondissements.

Le processus d'harmonisation des services offerts par les arrondissements est amorcé

9.159 Le SLSVC et la Division de la culture, du loisir et de la vie communautaire des arrondissements ont bien amorcé le processus d'harmonisation de l'offre de service. L'atteinte de l'harmonisation est prévue en 2013, conditionnellement aux budgets alloués annuellement.

Qualité des protocoles d'entente

9.160 Les ententes d'impartition analysées comportent les éléments essentiels pour établir une bonne relation d'affaires. Nous y retrouvons notamment les obligations des parties, la durée de l'entente, les assurances et la nature de la reddition de comptes. Comme mentionné précédemment, certaines d'entre elles mériteraient d'être bonifiées par l'ajout d'un cahier des charges explicites.



9.161 Par ailleurs, considérant que la dispensation du programme est directement associée à la Ville par les contribuables, et non aux organismes sans but lucratif, il y aurait lieu que ces derniers adoptent des règles de gestion et de gouvernance relativement à l’octroi de contrats, au comportement d’éthique, à la gestion des plaintes et à la *Déclaration de services*.

*Il y aurait lieu
d’alléger la
bureaucratie*

9.162 Enfin, nous avons constaté que plusieurs organismes ont deux ou trois ententes annuelles, avec plus ou moins la même reddition de comptes de base. Il y aurait donc lieu d’envisager, afin d’alléger la bureaucratie, la fusion des ententes ou encore de conclure des ententes sur une plus longue durée.

Suivi des exigences

9.163 Dans la majorité des ententes analysées, la reddition de comptes spécifique au PVE est très bien élaborée. Cependant, un arrondissement se limite à la collecte des statistiques d’inscriptions. L’adoption d’une façon de faire commune quant aux éléments de reddition de comptes de ce programme municipal permettrait une meilleure évaluation.

9.164 Des six ententes analysées, deux se démarquent par la présence de clauses explicites de reddition de comptes, d’un bon suivi par la présence des documents exigés au dossier, et enfin par la présence d’un rapport d’évaluation du PVE en impartition par la personne responsable.

9.165 Trois arrondissements ont de bonnes clauses de reddition de comptes, un bon suivi par les documents présents au dossier, mais n’ont pas de rapport d’évaluation du PVE en impartition par la personne responsable du dossier. La façon de faire des deux premiers arrondissements devrait servir à uniformiser le suivi des exigences liées aux ententes.



Recommandations

9.166 Nous avons recommandé au Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire :

- d'élaborer un cahier des charges commun à tous les arrondissements pour la dispensation du *Programme vacances-été*;
- de compléter le processus d'harmonisation des services offerts dans les différents arrondissements en précisant des dates cibles pour y parvenir;
- de proposer aux arrondissements un canevas commun de reddition de comptes;
- d'assurer le suivi de l'application du programme par les arrondissements.

9.167 Nous avons recommandé aux arrondissements concernés :

- d'inclure dans chacune des ententes d'impartition du *Programme vacances-été* :
 - l'obligation de la reconnaissance de l'organisme telle que préconisée par la *Politique de reconnaissance et de soutien des organismes* de l'arrondissement,
 - un cahier des charges précisant les modalités de dispensation des services,
 - l'obligation de la reddition de comptes associée à cette reconnaissance selon le canevas commun proposé,
 - l'adoption par l'organisme d'un code d'éthique, de règles d'adjudication de contrats et d'un processus de gestion des plaintes, le tout s'inspirant des processus en vigueur à la Ville de Québec,
 - les principes de la *Déclaration de services* aux citoyens de la Ville;
- d'envisager la fusion de plusieurs ententes ou de conclure des ententes sur une plus longue période;
- de systématiser l'évaluation des ententes d'impartition du programme tant par la réalisation de sondages auprès de la clientèle, que par la production d'un rapport d'évaluation permettant la reconduction des ententes avec corrections pertinentes.



Commentaires de la direction du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire, en date du 24 avril 2012

« Le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire est en accord avec l'ensemble des recommandations formulées. Elles rejoignent le plan de travail élaboré à l'automne 2011 qui prévoit les composantes à mettre en place pour assurer l'harmonisation de ce programme dès l'été 2013.

Tout comme pour les centres communautaires, nous tenons toutefois à signaler qu'une réflexion s'imposera pour ce qui concerne l'adoption par les organismes d'un code d'éthique, de règles quant à l'octroi de contrats et d'un processus de gestion des plaintes, des principes de la Déclaration de services afin que ceux-ci, tout en s'inspirant des processus en vigueur à la Ville de Québec, soient bien adaptés aux réalités propres des organismes communautaires. »

Résumé des commentaires des arrondissements, en date du 25 avril 2012

Les arrondissements sont d'accord avec l'ensemble des recommandations.

Concernant l'adoption par les organismes d'un code d'éthique, de règles quant à l'octroi de contrats et d'un processus de gestion des plaintes, ils sont d'accord avec l'esprit de la recommandation. Toutefois, ils précisent que :

« ...ces organismes ayant des moyens financiers limités, il pourrait être exigé dans les protocoles qu'ils doivent s'assurer d'implanter de saines pratiques en matière d'éthique, d'adjudication de contrats et de gestion des plaintes. Ces pratiques seraient auditées lors d'une rencontre annuelle d'évaluation.

De plus, une formation pourrait être dispensée aux organismes leur présentant la politique d'approvisionnement de la Ville et les paramètres de gestion de celle-ci, le code d'éthique et la déclaration de services ».

Concernant la fusion de plusieurs ententes ou de conclure celles-ci sur une plus longue période, les arrondissements pensent :

« ...qu'il est plus sage de les garder séparées donnant ainsi à la Ville l'opportunité de les réévaluer et même reconsidérer son partenariat individuellement sans toucher ses autres ententes ».



Surveillance et entretien de certains équipements de loisir

Aperçu général

Des locaux et des équipements sont mis à la disposition d'organismes à but non lucratif afin d'offrir à la population des activités de loisir

9.168 La Ville possède de nombreux bâtiments, locaux et équipements de loisir qui sont gérés par les divisions de la culture, du loisir et de la vie communautaire des arrondissements. Ces locaux et équipements sont mis à la disposition d'organismes à but non lucratif afin d'offrir à la population des activités de loisir sous différentes formes. Ces organismes, tantôt unidisciplinaires (club de soccer) et tantôt multidisciplinaires (corporation de loisir de quartier), doivent répondre aux exigences de la Politique de reconnaissance propre à chaque arrondissement pour bénéficier de l'utilisation de ces locaux et de ces équipements.

9.169 Le rôle joué historiquement par ces organismes dans le domaine du loisir et la nécessité de maintenir les nombreux services déjà offerts font en sorte que les arrondissements impartissent de plus en plus la gestion et l'entretien des bâtiments, locaux et équipements en lien avec leurs activités. Il s'agit là d'une tendance lourde. Nous avons dénombré pour l'année 2010, dans le domaine du loisir sportif et récréatif seulement, 29 ententes d'entretien pour un montant global de 2 628 966 \$. Ces ententes concernent autant la surveillance et l'entretien des équipements d'un parc que la gestion et l'entretien d'une piscine ou d'un terrain de balle.

9.170 Cinq des six arrondissements utilisent ce mode d'impartition à plus ou moins grande échelle pour l'entretien de leurs bâtisses, locaux et équipements de loisir. Seul l'arrondissement de Sainte-Foy–Sillery–Cap-Rouge conserve cet entretien en régie.

Portée de l'intervention

9.171 Notre vérification a porté sur les ententes d'entretien négociées par les arrondissements. Nous avons retenu une entente par arrondissement concerné pour une analyse détaillée, soit cinq au total. Lorsqu'il y avait plusieurs ententes dans un arrondissement, nous en avons sélectionné une de façon discrétionnaire.

9.172 Nos travaux ont couvert l'année 2010 et se sont terminés en décembre 2011.



Admissibilité

Organismes reconnus

9.173 Comme il s'agit d'une négociation de gré à gré menée par l'arrondissement pour réaliser en son nom le service d'entretien de ses bâtisses, locaux ou équipements, les organismes ne sont pas en compétition.

9.174 L'impartition des activités se conclut avec des organismes de loisir déjà implantés dans le milieu, et ce, dans un territoire défini à desservir. Aucune condition d'admissibilité n'est inscrite aux ententes vérifiées. L'admissibilité de ces organismes est liée implicitement à la reconnaissance de l'organisme comme partenaire, tel que défini dans chacune des politiques de reconnaissance des arrondissements.

9.175 Les ententes négociées ne réfèrent pas cette reconnaissance comme critère rendant l'organisme admissible à une négociation de gré à gré.

Précision des objectifs

9.176 Notre vérification des ententes sélectionnées démontre que les ententes de services des arrondissements de La Cité-Limoilou et des Rivières sont accompagnées de cahiers des charges élaborés et explicites quant à la nature et la portée des services tandis que les trois autres arrondissements les expriment en termes très généraux.

9.177 Comme il s'agit d'ententes qui concernent des services précis, les exigences mériteraient d'être mieux circonscrites au moyen d'un cahier des charges qui aborderait des aspects tels que :

- la nature et la qualité des produits et des matériaux d'entretien;
- l'outillage à utiliser;
- les périodes d'entretien et leur fréquence;
- la santé et la sécurité du personnel et du public;
- la description des tâches à accomplir.



L'organisme peut être tenté de faire le minimum de travail en l'absence d'exigence de la Ville

9.178 La présence d'un tel cahier des charges est essentielle pour déterminer le niveau et la qualité du service attendu et pour en mesurer l'atteinte subséquentement. Sans cet outil, l'organisme peut être tenté de faire le minimum de travail. Également, en l'absence de précision, l'évaluation du service rendu peut être une source de conflits. Le gestionnaire se trouve alors en mauvaise position pour exiger des correctifs ou sévir le cas échéant.

9.179 Enfin, ces cahiers des charges mériteraient d'être standardisés pour tous les arrondissements que ce soit pour un parc ou une piscine, peu importe l'arrondissement.

Attribution de l'aide financière

Base d'attribution

9.180 La contribution financière de la Ville repose sur différentes bases : au mètre carré, sur le nombre de semaines, sur un tarif horaire ou à forfait. Les tarifs négociés sont uniformes selon le type d'intervention à l'intérieur de chaque arrondissement.

9.181 Cependant, à la lumière des documents consultés, il existe de nombreuses disparités entre les arrondissements quant aux montants établis pour l'entretien du même type d'équipement ou de tâches à accomplir. À titre d'exemple, en 2010, l'arrondissement des Rivières octroyait pour la coupe de gazon 0,14 \$ le m² et l'arrondissement de La Cité–Limoilou en octroyait à 0,20 \$. L'entretien pour la saison d'une patinoire régulière était de 5 595 \$ dans l'arrondissement de la Haute-Saint-Charles et de 6 082 \$ dans l'arrondissement de La Cité–Limoilou.

La tarification repose fondamentalement sur une base financière historique indexée

9.182 Selon les responsables des dossiers d'entretien dans les arrondissements, il n'existe pas de processus commun d'évaluation et d'établissement de tarifs d'entretien. La tarification repose essentiellement sur une base historique plus l'indexation.

Qualité des conventions

9.183 Sauf pour l'arrondissement de Beauport où le mandat d'entretien des patinoires est ratifié par une résolution du conseil d'arrondissement, un protocole d'entente est conclu entre l'arrondissement et l'organisme. Un projet de protocole d'entente a été élaboré par la Division de la culture, du loisir et de la vie communautaire de l'arrondissement de Beauport à l'automne 2011 pour être soumis au conseil d'arrondissement en 2012.



9.184 Comme mentionné précédemment, un cahier des charges mériterait d'être élaboré pour exprimer le besoin de façon plus explicite. Également, il y aurait lieu d'inclure aux ententes l'adoption de règles de gestion et de gouvernance par l'organisme, puisque les contribuables associent généralement l'organisme à la Ville. Ainsi, des règles touchant l'octroi de contrats, le comportement éthique, la gestion des plaintes et la *Déclaration de services* aux citoyens de la Ville devraient faire partie des exigences contenues à l'entente.

9.185 Par ailleurs, plusieurs de ces mêmes organismes ont deux ou trois ententes annuelles avec plus ou moins la même reddition de comptes de base. Afin d'alléger la bureaucratie, il y aurait lieu d'envisager soit la fusion d'ententes notamment celles relatives au PVE ou encore de signer des ententes sur une plus longue période.

Signature des conventions

9.186 La période couverte par les ententes que nous avons vérifiées débutait le 1^{er} janvier 2010 et se terminait le 31 décembre de la même année. Nous avons noté que des quatre ententes signées, deux ont été signées sans être datées et deux ont été signées par les organismes les 24 février et 7 avril 2010. Les résolutions des conseils d'arrondissement sont toutes postérieures à la date d'entrée en vigueur des ententes.

9.187 Bien qu'il s'agisse d'ententes renouvelées avec les mêmes organismes, ce manque de rigueur pourrait porter conséquence à l'une ou l'autre des parties lors d'un éventuel litige. Il est également plus facile d'exiger la rigueur dans l'exécution de l'entente lorsqu'on y met la même rigueur dans sa ratification.

Suivi des exigences

Reddition de comptes

9.188 Dans la majorité des ententes vérifiées (3 sur 5), la reddition de comptes exigée se limite à la production d'informations telles que le numéro d'employeur, l'attestation de la Commission de la santé et de la sécurité au travail les numéros de TPS et de TVQ et la liste des employés. Aucune date de production des informations n'est mentionnée aux ententes. Malgré ces exigences sommaires, l'information requise n'a été retrouvée dans aucun dossier.



9.189 En plus de ces éléments de la reddition de comptes, on devrait ajouter tel que mentionné précédemment, l'information nécessaire pour la reconnaissance de l'organisme comme partenaire dont :

- les données financières liées spécifiquement à l'entente;
- le registre d'entretien pour consultation;
- un rapport d'évaluation de l'entente.

Suivi des exigences

L'évaluation de l'application de l'entente s'appuie essentiellement sur les relations régulières des responsables avec les organismes

9.190 Aux fins de l'évaluation de l'application de l'entente, les responsables s'en tiennent à leurs relations régulières avec les organismes, à leurs présences sporadiques et celles des employés de la Ville dans les bâtisses, locaux et équipements concernés, et enfin aux plaintes reçues.

9.191 Il n'y a pas de suivi formel des exigences quant aux documents à fournir ni d'évaluation de la qualité des services rendus. Cette évaluation pourrait reposer sur la visite régulière des bâtisses, des locaux et des équipements de la Ville et sur une appréciation par la clientèle. Des avis écrits demandant des corrections pourraient être présentés le cas échéant, et un rapport formel devrait être produit aux autorités.

9.192 La reconduction quasi automatique des ententes se fait sur des perceptions et non sur des faits vérifiables. Pourtant on y injecte annuellement plus de deux millions et demi de dollars.



Recommandations

9.193 Nous avons recommandé aux arrondissements concernés :

- d'inclure dans chacune des ententes d'impartition :
 - l'obligation de la reconnaissance de l'organisme telle que préconisée par la *Politique de reconnaissance et de soutien des organismes* de l'arrondissement,
 - un cahier des charges précisant les modalités d'attribution des services, harmonisé selon un standard de la Ville quant à la qualité et le niveau de services attendus,
 - l'adoption par l'organisme d'un code d'éthique, de règles d'adjudication de contrats et d'un processus de gestion des plaintes, le tout s'inspirant des procédures déjà en place à la Ville,
 - les principes de la *Déclaration de services* aux citoyens de la Ville,
 - l'obligation de la reddition de comptes associée à cette reconnaissance selon le canevas commun proposé;
- d'envisager la fusion de plusieurs ententes ou de conclure des ententes sur une plus longue période;
- d'harmoniser les tarifs après leur validation auprès du marché en collaboration avec le Service de la gestion des immeubles;
- de signer les ententes avant le début des activités;
- de systématiser l'évaluation des ententes d'impartition du programme tant par la réalisation de sondages auprès de la clientèle que par la production d'un rapport d'évaluation permettant la reconduction des ententes avec corrections pertinentes;
- de produire annuellement un rapport de suivi des ententes basé sur des visites régulières des bâtisses, locaux et équipements de la Ville.



Résumé des commentaires des arrondissements, en date du 25 avril 2012

Les arrondissements sont d'accord avec l'ensemble des recommandations. Les commentaires suivants sont apportés sur les sujets suivants :

Cahier des charges

« Les arrondissements sont conscients qu'il existe des disparités quant à la qualité et le niveau de services attendus. »

Adoption de règles s'inspirant de celles en vigueur à la Ville de Québec

« Les arrondissements sont d'accord avec l'esprit de la recommandation. Toutefois, ces organismes ayant des moyens financiers limités, il pourrait être exigé dans les protocoles qu'ils doivent s'assurer d'implanter de saines pratiques en matière d'éthique, d'adjudication de contrats et de gestion des plaintes. Ces pratiques seraient auditées lors d'une rencontre annuelle d'évaluation.

De plus, une formation pourrait être dispensée aux organismes leur présentant la politique d'approvisionnement de la Ville et les paramètres de gestion de celle-ci, le code d'éthique et la déclaration de services. »

Fusion des ententes et période couverte

« Les arrondissements pensent qu'il est plus sage de les garder séparées donnant ainsi à la Ville l'opportunité de les réévaluer et même reconsidérer son partenariat individuellement sans toucher ses autres ententes. De plus, il y a une certaine ouverture à conclure des ententes sur une plus longue période, soit trois années. »

Systématisation de l'évaluation des ententes d'impartition

« Les arrondissements sont d'accord avec cette recommandation. Un outil sous forme de rapport pourrait être efficace. »

Rapport de suivi

« Les arrondissements sont d'accord à ce qu'il y ait un suivi des ententes. Des fiches techniques simples de suivi pourraient être développées avec le Service de la gestion des immeubles, fiches qui pourraient être distribuées aux corporations et supervisées par chacun des arrondissements. »



ANNEXE I

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de la réglementation et de ses exigences en la matière, tant au niveau provincial que municipal. Les processus administratifs en usage ont également contribué à établir ces critères de saine gestion, regroupés sous trois axes soit l'admissibilité de la demande, l'attribution de l'aide financière et le suivi des exigences et des conditions.

Admissibilité de la demande

Objectif de vérification

S'assurer que la demande d'aide financière répond aux critères d'admissibilité établis.

Critères de vérification :

- Le programme ou la mesure d'aide est approuvé par les autorités compétentes.
- Les objectifs poursuivis par les activités qui font l'objet d'une aide financière sont formellement énoncés.
- Des conditions d'admissibilité (règles administratives et exigences de base) pour bénéficier de l'aide demandée sont préétablies et communiquées.
- Les conditions d'admissibilité permettent de discriminer les demandes en toute équité.
- La documentation supporte la conclusion sur l'admissibilité de la demande.

Attribution de l'aide financière

Objectif de vérification

S'assurer que l'attribution de l'aide financière repose sur des fondements objectifs qui favorisent l'équité entre les demandes de même nature.

Critères de vérification :

- L'analyse de la demande d'aide financière s'appuie sur les risques liés à la nature de l'activité et sur la crédibilité de l'éventuel bénéficiaire.



ANNEXE I (SUITE)

Objectifs et critères de vérification

- Des balises ou des critères objectifs permettent de déterminer le montant d'aide à accorder.
- Lorsque l'aide accordée est une répétition d'une aide accordée antérieurement, la conclusion relative à son attribution tient compte de l'expérience passée.
- Les conditions qui exigent qu'un contrat ou un protocole d'entente formel intervienne entre les parties sont établies et respectées.
- Lorsqu'un contrat ou un protocole d'entente formel intervient, celui-ci doit notamment préciser minimalement :
 - les objectifs poursuivis;
 - les exigences à rencontrer quant à l'utilisation de l'aide accordée;
 - la responsabilité des parties;
 - les modalités d'attribution de l'aide accordée;
 - la nature et la fréquence de la reddition de comptes exigée;
 - les conséquences en cas de non-respect des exigences.
- L'attribution de l'aide financière est assujettie aux conditions exigées par les ententes avec le gouvernement du Québec lorsque cela s'applique.
- Lorsqu'il y a une prestation importante de services en contrepartie de l'aide financière accordée et que la Ville exerce une influence sensible sur les activités du bénéficiaire, ce dernier souscrit au cadre de gestion en vigueur à la Ville (ex. : octroi de contrats, développement durable, code d'éthique, gestion des plaintes, déclaration de services, etc.).
- L'attribution de l'aide financière se fait selon la délégation de pouvoir en vigueur tant pour les montants que pour les conditions.
- Aucun versement n'est effectué avant la signature de l'accord.



ANNEXE I (SUITE)

Objectifs et critères de vérification

Suivi des exigences et des conditions

Objectif de vérification

S'assurer que les conditions et les exigences liées à l'aide financière accordée font l'objet d'un suivi rigoureux en temps opportun.

Critères de vérification :

- La nature et la fréquence de la reddition de comptes à être effectuée par le bénéficiaire respectent les prescriptions de l'accord intervenu entre les parties incluant les exigences légales (états financiers vérifiés ou non, rapport d'activité, etc.).
- L'information est obtenue du bénéficiaire en temps opportun.
- L'information fournie permet de s'assurer que l'aide financière accordée a été utilisée aux fins pour lesquelles elle était destinée.
- Lorsqu'une aide financière porte sur plusieurs années, un état de situation est réalisé à des étapes névralgiques de l'exécution des activités afin d'apporter, le cas échéant, les ajustements nécessaires.
- Une analyse rigoureuse des documents soumis par le bénéficiaire est faite à la lumière des exigences présentes à l'accord intervenu entre les parties.
- La qualité des biens ou des services livrés par le bénéficiaire en contrepartie de l'aide accordée est évaluée systématiquement au terme de leur livraison.
- Lorsque l'aide est accordée en fonction d'une entente intervenue avec le gouvernement du Québec, le respect des conditions prévues à cette entente est vérifié.
- Des mécanismes adéquats permettent de conclure sur le maintien éventuel du programme ou de la mesure d'aide.
- Les dossiers tenus par le service administratif responsable contiennent l'information probante quant au suivi exercé.



ANNEXE II

Glossaire

admissibilité

État d'une personne ou d'un organisme qui répond à certaines règles ou conditions et qui peut, de ce fait, bénéficier d'un avantage ou jouir d'un droit ou d'un privilège.

aide financière

Paiement à des particuliers ou à des organismes avec ou sans contrepartie, à la discrétion de l'organisme payeur. Le bénéficiaire peut être tenu de présenter des rapports et de se soumettre à une vérification. Lorsque l'aide financière est sans contrepartie, il s'agit de subventions alors qu'il s'agit de contributions lorsque celle-ci est accordée en contrepartie d'un service.

subvention inconditionnelle

Soutien financier à des particuliers ou des organisations ayant satisfait à des exigences d'admissibilité préétablies. L'administration ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Le bénéficiaire n'est pas assujéti à des conditions particulières quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés. De ce fait, aucune vérification n'est exercée normalement.

Exemple : aide financière à un organisme caritatif

subvention conditionnelle

Soutien financier à des particuliers ou des organisations ayant satisfait aux exigences d'admissibilité préétablies. L'administration ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Le bénéficiaire est assujéti à des conditions précises quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés. De ce fait, une reddition de comptes est demandée et une vérification peut être réalisée quant au respect des conditions.

Exemple : aide versée à une troupe de théâtre pour organiser une présentation précise dans une période déterminée

contribution avec contrepartie

Soutien financier généralement accordé à des organisations pour lesquelles un service est obtenu directement du bénéficiaire. Le bénéficiaire, souvent considéré comme un allié dans une activité, est tenu de présenter des rapports et de se soumettre à une vérification, le cas échéant.

Exemple : aide financière versée à un organisme à but non lucratif pour administrer un centre de loisir



CHAPITRE

10

Mesures d'imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	309
OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	311
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	312
Identification des exploitants de carrières et de sablières	312
Déclarations des exploitants de carrières et de sablières	314
Facturation et encaissement des droits des exploitants de carrières et de sablières	316
Comptabilisation des revenus au <i>Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques</i>	317
Analyse des rues où sont susceptibles de transiter des substances à l'égard desquelles un droit est payable	317
Utilisation des sommes du <i>Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques</i>	318
ANNEXE I Objectif et critères de vérification	322
ANNEXE II Glossaire	324

Sigles

MRC Municipalité régionale de comté
SF Service des finances

VUE D'ENSEMBLE

10.1 Les voies publiques municipales sont largement utilisées et cela leur cause de l'usure et même des dommages prématurés notamment, le passage des camions de livraison. Selon le principe de l'utilisateur-payeur, il apparaît justifié que les utilisateurs des voies municipales contribuent aux coûts engendrés par les travaux d'entretien et de réfection en proportion des dommages causés à ces voies.

10.2 La plupart des industries contribuent à la réfection des voies publiques par leurs impôts fonciers sur leurs immeubles imposables, par exemple dans le cas des industries manufacturières. Toutefois, ce n'est pas le cas pour les exploitants de carrières et de sablières qui ont une faible valeur foncière étant donné que les réserves minérales ne sont pas portées au rôle d'évaluation.

10.3 Pour contrer cette problématique, l'Assemblée nationale a adopté en juin 2008 la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale* (projet de loi 82) qui a notamment modifié la *Loi sur les compétences municipales*. De nouvelles dispositions ont rendu obligatoire, à compter du 1^{er} janvier 2009, la perception par les instances municipales de droits auprès des exploitants de carrières et de sablières et l'obligation de créer un fonds dédié à la réfection et à l'entretien de certaines voies publiques. Les sommes versées au fonds doivent être utilisées pour des travaux de réfection ou d'entretien de voies publiques, par lesquelles transitent ou sont susceptibles de transiter des substances à l'égard desquelles un droit est payable, ou pour des travaux visant à pallier les inconvénients du transport de ces substances.

10.4 Ce fonds peut être un fonds régional créé par une municipalité régionale de comté (MRC) ou un fonds local créé par une municipalité. De plus, des ententes entre MRC ou entre municipalités peuvent être établies pour partager les sommes perçues (par les MRC ou les municipalités), dans le cas où les carrières et les sablières endommagent des routes qui appartiennent à des MRC ou des municipalités différentes de celles qui perçoivent les droits.

10.5 Pour répondre à ces obligations, la Ville de Québec (Ville) a adopté le *Règlement sur le Fonds réservé à la réfection et à l'entretien de certaines voies publiques* (R.V.Q. 1322), le 26 décembre 2008. Ce règlement a été modifié par le Règlement R.V.Q. 1331, le 10 décembre 2009, dans le but de se conformer aux amendements législatifs.



10.6 Dans les états financiers de la Ville terminés le 31 décembre 2009, le *Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques* (le Fonds) représente 2 512 313 \$. Durant l'année 2010, le Fonds a augmenté de 2 784 025 \$ pour un total de 5 296 338 \$ au 31 décembre 2010. Ces montants représentent les revenus des droits des exploitants de carrières et de sablières perçus par le Service des finances (SF) pour ces deux années. Durant cette période, aucune somme n'a été utilisée pour réduire le Fonds. Entre le 1^{er} janvier et le 30 août 2011, un montant supplémentaire de 584 204 \$ a été perçu et est venu augmenter le Fonds. Au cours de cette même période, un projet de réfection des infrastructures de surface s'est vu approprier un montant de 2 500 000 \$, à même le Fonds, le réduisant ainsi à un solde de 3 380 542 \$ au 30 août 2011.

10.7 Le directeur du SF est responsable de l'application de la réglementation ci-haut mentionnée, incluant le fait d'aviser les exploitants de carrières et de sablières des règles applicables et de déterminer s'il y a des ententes de partage de revenus à être effectuées avec d'autres municipalités ou MRC. À cet effet, le SF s'occupe de l'identification des exploitants imposables, de la réception et du contrôle des déclarations des exploitants, ainsi que de la facturation et de la perception des sommes. Également, le service est responsable de l'affectation des sommes du Fonds à des projets admissibles, ainsi que de la comptabilisation des revenus et des affectations au Fonds.

10.8 Les exploitants de carrières et de sablières ont la responsabilité de produire trois déclarations annuellement. Ils doivent également faire assermenter leurs demandes d'exemption, lorsqu'aucune tonne n'est déclarée, et payer les droits dans les délais et selon la facturation qui leur est transmise.



OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

10.9 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat de vérification de conformité portant sur l'imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières. La vérification visait à s'assurer que la Ville respecte la *Loi sur les compétences municipales* et les Règlements R.V.Q. 1322 et R.V.Q. 1331 de la Ville. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

10.10 L'objectif de vérification poursuivi dans le cadre de ce mandat consiste à s'assurer que l'imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières et l'utilisation des sommes, par le SF, sont conformes à la réglementation en vigueur.

10.11 La responsabilité du vérificateur général de la Ville consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont également exposés à l'annexe I du présent chapitre.

10.12 Nos travaux ont été effectués d'août à novembre 2011. Ils visaient principalement les activités effectuées entre la période du 1^{er} janvier 2009 au 30 août 2011, soit depuis la mise en vigueur de la réglementation. Toutefois, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

10.13 Nos travaux nous ont permis de constater que le processus actuel du SF n'est pas suffisamment adéquat pour assurer la conformité à la réglementation en vigueur, en ce qui a trait à l'imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières et à l'utilisation des sommes.

Identification des exploitants de carrières et de sablières

10.14 La Division des revenus du SF est responsable d'identifier tous les exploitants de carrières et de sablières sur le territoire de la ville de Québec qui exploitent des substances, transformées ou non, qui sont des substances minérales de surface ou des substances similaires provenant du recyclage des débris de démolition, des ponts, des routes ou d'autres structures.

10.15 Elle a ainsi procédé à l'automne 2008 à l'inventaire des sites de carrières et de sablières sur le territoire de la ville de Québec. Cet inventaire s'est fait à l'aide principalement d'un document cartographique produit par le Service de l'aménagement du territoire en 2004 et de la carte interactive de la ville de Québec, identifiant les sites potentiels et les lots non aménagés sur le territoire de la ville de Québec. Également, la Division des revenus a consulté diverses listes des gouvernements du Québec et du Canada et a fait des extractions de son système de facturation, afin de recenser les sites d'exploitation de carrières et de sablières sur son territoire.

10.16 À la suite de cette analyse, un formulaire de renseignements a été transmis aux 40 propriétaires de sites identifiés comme étant potentiellement des sites de carrières ou de sablières, afin de les questionner sur l'exploitation de leur lot. Le but étant d'établir une liste des exploitants imposables. Ce formulaire comprenait des renseignements tels que :

- le site est en exploitation ou non;
- le nom de l'exploitant du site;
- et si le site est en exploitation, une évaluation des substances transportées hors du site.



10.17 En ce qui a trait à la validation par la Division des revenus des informations obtenues des propriétaires identifiés, principalement au niveau du fait que leur site soit en exploitation ou non, la Division des revenus ne disposait pas de la documentation démontrant que la validation a été effectuée. La Division des revenus n'a pas non plus documenté la réalisation de sa démarche pour permettre l'identification de nouveaux exploitants au cours des années qui ont suivi celle de la conception de la liste initiale. Nous n'avons donc pas l'assurance que la liste des exploitants imposables est exhaustive.

L'analyse des exploitants de terre noire n'a pas été effectuée

10.18 De plus, l'analyse des exploitants de terre noire, au-delà de la couche arable, n'a pas été effectuée par la Division des revenus qui a considéré que cette substance était systématiquement exclue de l'imposition des droits. Par contre, la terre noire en dessous de la couche arable, transportée sur des voies publiques municipales est imposable. Les exploitants de terre noire qui pourraient être assujettis à la réglementation ne sont pas imposés pour le transport de celle-ci.

10.19 Le SF a la responsabilité d'identifier non seulement les carrières et les sablières qui sont sur son territoire, mais également les carrières et les sablières qui ne sont pas sur ce territoire, mais qui possèdent des camions de livraison transitant par des rues du territoire de la ville de Québec. Nous avons constaté que le SF de la Ville ne disposait pas de documentation à ce sujet. Donc, nous n'avons pas l'assurance que la Ville collecte tous les revenus auxquels elle a droit.

Recommandations

10.20 Au Service des finances, nous avons recommandé :

- de mettre à jour la liste des propriétaires de sites de carrières et de sablières périodiquement, et de documenter la réalisation de sa démarche;
- de procéder à l'imposition des droits aux exploitants de terre noire (au-delà de la couche arable);
- de documenter la réalisation de sa démarche pour repérer les carrières et les sablières, situées en périphérie du territoire de la ville de Québec, dont les camions empruntent, pour leur livraison, des rues de la ville de Québec.



Déclarations des exploitants de carrières et de sablières

10.21 Selon la *Loi sur les compétences municipales*, une MRC ou une municipalité doit obtenir une déclaration périodique pour chaque site identifié. Les informations obtenues dans cette déclaration ont été laissées à la discrétion de chaque MRC ou municipalité. Selon le règlement adopté par la Ville, les formulaires de déclaration doivent être obtenus trois fois par année.

10.22 La Ville a conçu un formulaire de déclaration demandant aux exploitants les informations suivantes : nom et adresse, numéro d'enregistrement, identification d'un représentant, période couverte, appareil de pesée, nature et quantité des substances qui ont transité hors du site ainsi qu'une exemption assermentée s'il y a lieu et attestation de l'exploitant.

10.23 Selon un principe de bonne gestion, les déclarations périodiques devraient être contrôlées par le SF, principalement pour les quantités déclarées. Selon la *Loi sur les compétences municipales*, les méthodes de contrôle devraient faire partie du Règlement sur le fonds de réfection et d'entretien de certaines voies publiques, adopté par la municipalité ou la MRC. Ainsi, la Ville s'est dotée de trois moyens de contrôle dans son Règlement R.V.Q. 1322 :

1° la prise d'une photo aérienne du site de la carrière ou de la sablière et son analyse par une méthode de calcul qui permet d'évaluer la quantité des substances extraites;

2° une inspection du site de la carrière ou de la sablière par un fonctionnaire ou employé ou un mandataire de la ville;

3° un rapport produit par un expert-comptable indépendant qui permet d'évaluer la quantité des substances extraites.

Toutes les déclarations périodiques ont été obtenues avec les informations

10.24 Nous avons constaté que le SF a obtenu, par un suivi serré et des rappels constants aux exploitants, toutes les déclarations périodiques des sept périodes analysées avec les informations demandées. Le SF obtient à chaque période, 15 déclarations de 13 exploitants (2 exploitants produisent des déclarations séparées pour leurs deux sites d'exploitation). Nous avons donc analysé 107 déclarations d'exploitants, ce qui correspond à l'ensemble des déclarations produites jusqu'au 30 août 2011.



10.25 Lors de ces analyses, nous avons constaté que les déclarations des exploitants sont produites dans les délais dans 89 % des cas. Il y a eu une progression, dans les délais de réception des déclarations, depuis l'implantation de la mesure en 2009 jusqu'à la première période de 2011. En effet, lors de la première période de 2009, 69 % des déclarations étaient obtenues 30 jours après la fin de la période, alors que lors de la première période de 2011, 93 % des déclarations ont été reçues 30 jours après la fin de la période.

La véracité des informations déclarées n'a pas été contrôlée adéquatement

10.26 Par contre, nous avons constaté que le SF n'a pas contrôlé adéquatement la véracité des informations déclarées, principalement au niveau des quantités de substances déclarées. Bien que le SF ait tenté d'instaurer un contrôle pour quatre sites de carrières et de sablières en 2010, par l'analyse de photos aériennes, prises en mai 2008 et mai 2009, cette méthode n'a pas donné les résultats escomptés. De plus, il n'a pas utilisé les autres moyens mis à sa disposition par la réglementation.

10.27 De plus, la *Loi sur les compétences municipales* exige des municipalités ou MRC qu'elles obtiennent des déclarations assermentées des exploitants qui ne déclarent aucune quantité pour une période donnée. Le règlement de la Ville exige également que celle-ci prenne des mesures dans le cas où un exploitant ne respecte pas la réglementation en vigueur et commet ainsi une infraction.

Des déclarations assermentées n'ont pas été exigées pour les exploitants exemptés

10.28 Nous avons constaté que le SF de la Ville n'a pas exigé des déclarations assermentées pour les exploitants se disant exemptés. À cet effet, seule la signature de l'exploitant lui-même a suffi à la Ville pour exonérer l'exploitant des droits à payer. Ainsi, bien que l'exploitant ne respecte pas la loi, la Ville n'a pas pris de mesure pour rappeler à l'exploitant son obligation de produire des déclarations assermentées lorsque la situation l'exigeait.

Recommandations

10.29 Nous avons recommandé au Service des finances

- de se doter d'outils de contrôle afin de valider la quantité des substances visées qui est transportée hors du site pendant la période concernée, et également, afin de s'assurer qu'aucune substance visée n'a transité sur le site pendant la période concernée, le cas échéant;
- d'obtenir des déclarations assermentées lorsque la situation l'exige.



Facturation et encaissement des droits des exploitants de carrières et de sablières

10.30 Le SF, après avoir obtenu les déclarations des exploitants, doit effectuer la facturation de ceux-ci en fonction des quantités en tonnes métriques ou en mètres cubes des substances déclarées et des taux prescrits par la réglementation. La réglementation établit également une date minimum pour exiger le paiement.

10.31 Nous avons constaté que le SF a, dans la très grande majorité des cas, facturé adéquatement les exploitants en fonction des quantités déclarées et des taux prescrits. En effet, dans 2 cas seulement, nous avons constaté des erreurs. Pour un exploitant, les tonnes métriques déclarées n'avaient pas été facturées intégralement et un autre exploitant qui avait déclaré des quantités en mètres cubes a été facturé à un taux en tonnes métriques représentant une somme de 17 562 \$. À la suite de nos travaux, une facture ajustée leur a été transmise.

10.32 Ces erreurs sont causées par le fait qu'aucune personne ne revoit les formulaires de déclaration périodique des exploitants avant la transmission des factures, de sorte que des erreurs peuvent s'y glisser.

10.33 Nous avons également constaté que le SF a respecté les délais de facturation et d'exigibilité des sommes des exploitants, pour toutes les factures transmises.

10.34 Pour ce qui est de l'encaissement des droits des exploitants, la Ville, comme pour tous ses comptes à recevoir, accorde un délai de paiement de 30 jours à partir de la date de facturation. Par la suite, le système informatique de la Ville impute des intérêts aux comptes débiteurs.

Tous les exploitants avaient payé la totalité de leur solde

10.35 À la suite de l'analyse de l'historique des paiements des exploitants de carrières et de sablières, nous avons constaté que 12 % des paiements seulement ne sont pas reçus dans les délais de 30 jours accordés par la Ville. Pour les exploitants retardataires, nous avons constaté que des intérêts ont été appliqués sur la créance et éventuellement payés par ceux-ci. Ainsi, au 30 août 2011, tous les exploitants de carrières et de sablières avaient payé la totalité de leur solde dû à la Ville de Québec pour les périodes analysées.



Recommandation

10.36 Nous avons recommandé au Service des finances de mettre en place un processus de révision du travail de facturation des droits des exploitants de carrières et de sablières afin de s'assurer que celle-ci est effectuée adéquatement, selon les déclarations périodiques des exploitants quant aux quantités déclarées et aux taux appliqués.

Comptabilisation des revenus au *Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques*

10.37 En 2009, la Ville a créé par son Règlement R.V.Q. 1322, le *Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques*. Ainsi, la Division de la comptabilité comptabilise, par écriture, les revenus perçus des exploitants de carrières et de sablières dans ce Fonds.

10.38 Nous avons constaté que les revenus perçus ont été intégralement comptabilisés au *Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques* pour les années 2009 et 2010.

Analyse des rues où sont susceptibles de transiter des substances à l'égard desquelles un droit est payable

10.39 Le SF se doit de faire l'analyse des rues où sont susceptibles de transiter des substances à l'égard desquelles un droit est payable, s'il veut être en mesure d'affecter les sommes du *Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques* à des rues admissibles.

10.40 La Division du budget et de la planification financière du SF de la Ville a fait l'analyse des rues empruntées par les camions de livraison des exploitants de carrières et de sablières. La division a ainsi transmis à chaque exploitant une lettre ainsi qu'une carte de la ville de Québec leur demandant d'identifier sur cette carte les rues par lesquelles transitent leurs camions de livraison. Par la suite, une carte finale résumant l'ensemble des rues susceptibles d'être empruntées par les exploitants de carrières et de sablières sur le territoire de la ville de Québec a été conçue par la Division du transport du Service de l'aménagement du territoire, à partir des cartes réponses reçues. Cette carte finale est utilisée, par la Division du budget et de la planification financière, afin d'affecter les sommes du Fonds à des projets de réfection de rues qui sont identifiées sur la carte.



Risque que certaines rues n'aient pas été identifiées sur la carte finale

10.41 Sur les 13 lettres et cartes qui ont été transmises aux exploitants, nous avons consulté 8 cartes réponses obtenues qui étaient disponibles à la Division du budget et de la planification financière. Bien que celle-ci ait effectué un suivi téléphonique, elle n'avait pas en sa possession les autres cartes réponses, et n'a pas été en mesure de les obtenir ultérieurement. Par conséquent, il y a un risque que certaines rues empruntées par les exploitants de carrières et de sablières n'aient pas été identifiées sur la carte finale.

Recommandation

10.42 Nous avons recommandé à la Division du budget et de la planification financière du Service des finances d'obtenir et de conserver l'ensemble des cartes réponses reçues des exploitants de carrières et de sablières identifiant les rues susceptibles d'être empruntées par leurs camions de livraison.

Utilisation des sommes du *Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques*

10.43 Pour l'utilisation des sommes du *Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques*, le SF a affecté 2,5 M\$ à un projet de réfection des infrastructures de surface sur la route de l'Aéroport (entre l'avenue de la Montagne et la rue de Montolieu) et sur l'avenue de la Montagne (entre la rue Beausoleil et la rue Jean-Gauvin). La nature des travaux de ce projet consiste en des interventions mineures sur les infrastructures souterraines, la réfection partielle de la structure des chaussées, des revêtements, des bordures et des trottoirs, la réfection des puisards et des regards ainsi qu'à quelques travaux d'électricité.

10.44 Nous avons constaté que les rues de la Montagne et de l'Aéroport sont des rues par lesquelles transitent des camions de livraison identifiés par un exploitant de carrières et de sablières. Les dernières interventions importantes effectuées sur ces rues, concernant les infrastructures souterraines, datent respectivement de 25 et 15 ans alors que selon la politique d'amortissement de la Ville, l'usure normale des infrastructures souterraines est de 40 ans. Par conséquent, nous pouvons conclure que des camions ont endommagé ces voies publiques prématurément et que les sommes du Fonds sont utilisées pour des projets de rues admissibles.



Des sommes sont affectées à des travaux non admissibles

10.45 Par contre, nous avons constaté que le SF et le Service de l'ingénierie n'ont pas examiné la nature des travaux de ce projet, pour s'assurer que les travaux étaient admissibles selon la réglementation, avant d'affecter les sommes. Par conséquent, un montant de 21 147 \$ a été affecté à des travaux non admissibles, tels que des travaux électriques consistant en l'ajout d'un réseau de fibres optiques qui ne résultent pas de dommages causés par la circulation de camions sur les voies publiques.

10.46 En 2011, 47 % seulement du solde du Fonds, au 31 décembre 2010 a été affecté à un projet pour un montant 2,5 M\$ sur un total de 5,3 M\$ (soit les montants accumulés depuis la création de la mesure d'imposition). Par conséquent, pendant près de 2 ans, des sommes inutilisées se sont accumulées dans le Fonds. Ces montants sont disponibles pour financer des projets de réfection et d'entretien et s'ils étaient utilisés, cela réduirait les emprunts nécessaires ainsi que les frais de financement afférents à ces emprunts. L'impact monétaire sur les intérêts représente environ 125 000 \$ depuis 2010, pour un emprunt de 2,5 M\$ à un taux annuel de 3,9 %.

Recommandations

10.47 Nous avons recommandé à la Division du budget et de la planification financière du Service des finances en collaboration avec le Service de l'ingénierie d'analyser et de documenter, préalablement à l'affectation des sommes du *Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques*, la nature des travaux prévus pour les projets de voies admissibles afin de respecter la réglementation en vigueur.

10.48 Nous avons recommandé à la Division du budget et de la planification financière du Service des finances d'utiliser les sommes accumulées du *Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques* à des projets admissibles, dès que possible.



Commentaires de la direction de la Division des revenus du Service des finances, en date des 13 et 16 juillet 2012

« Identification des exploitants de carrières et de sablières

(4^e paragraphe) :

La Division des revenus du Service des finances a procédé à la vérification de certaines informations inscrites sur les formulaires de déclaration complétés par les exploitants identifiés, particulièrement lorsqu'un site était déclaré inexploité. Ces vérifications pouvaient aller d'une vérification auprès des employés du Service de l'aménagement du territoire jusqu'à une visite des lieux lorsque cela était jugé nécessaire. Nous n'avons pas jugé pertinent de documenter cette démarche puisqu'elle n'était pas susceptible d'être répétée systématiquement.

(6^e paragraphe) :

La Division des revenus du Service des finances a eu des discussions avec des représentants de différents services de la Ville, dont celui des travaux publics. Selon les informations que nous avons obtenues, aucune carrière située à l'extérieur du territoire de la ville, mais près de ses limites n'est susceptible de générer des mouvements fréquents et réguliers de camions sur les rues qui sont sous la juridiction de notre municipalité. Ce sont plutôt les artères dont le ministère du Transport est responsable qui sont utilisées par ceux-ci. On nous a mentionné, à titre d'exemple, certaines carrières situées sur la côte de Beaupré qui occasionnent des mouvements de véhicules lourds principalement sur les autoroutes Dufferin-Montmorency et Félix-Leclerc, lorsque ceux-ci atteignent le territoire de la ville de Québec. Encore une fois, nous n'avons pas jugé nécessaire de documenter toute notre démarche dans ce dossier. »

Nous sommes d'accord pour donner suite aux recommandations formulées.

Déclarations des exploitants de carrières et de sablières

1) Nous sommes d'accord pour nous doter d'un outil de contrôle afin de valider les quantités déclarées, dans la mesure où cet outil n'entraîne pas un investissement trop élevé en temps et en argent.

2) Nous sommes d'accord pour donner suite à cette recommandation.



Facturation et encaissement des droits des exploitants de carrières et de sablières

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous avons déjà mis en place une mesure de contrôle. »

Commentaires de la direction de la Division du budget et de la planification financière du Service des finances, en date du 27 juillet 2012

Analyse des rues où sont susceptibles de transiter des substances à l'égard desquelles un droit est payable

« Nous sommes d'accord avec cette recommandation. »

Utilisation des sommes du *Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques*

« Nous sommes d'accord avec ces recommandations. Un travail sera fait en collaboration avec le Service de l'ingénierie. »

Commentaires de la direction du Service de l'ingénierie, en date du 29 juin 2012

Utilisation des sommes du *Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques*

« Je suis d'accord avec votre recommandation dans ce dossier. »



ANNEXE I

Objectif et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de la *Loi sur les compétences municipales* article 78 et des Règlements R.V.Q. 1322 et R.V.Q. 1331 de la Ville de Québec.

Objectif de vérification

S'assurer que l'imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières et l'utilisation des sommes, par le Service des finances, sont conformes à la réglementation en vigueur.

Critères de vérification :

- Le Service des finances possède un inventaire complet et à jour des carrières et des sablières sur le territoire de la ville de Québec.
- Le Service des finances a pris des mesures pour déterminer les carrières et les sablières qui ne sont pas sur le territoire de la ville de Québec, mais pour lesquelles des camions transitent sur ce territoire, afin de recevoir une partie des sommes perçues par ces municipalités.
- Le Service des finances a obtenu les déclarations périodiques des exploitants quant à la quantité des substances visées avec les informations complètes, dans les délais prévus et a pris des mesures pour juger de l'exactitude des déclarations.
- Dans les déclarations périodiques des exploitants, le Service des finances s'assure, s'il y a lieu, que les exemptions sont validées et assermentées.
- Le Service des finances a pris des mesures dans le cas d'infraction à la réglementation par les exploitants de carrières et de sablières.
- Le Service des finances a effectué la facturation de droits aux exploitants en fonction de la quantité des substances déclarée et des taux d'imposition décrétés dans la loi chaque année, et ce, dans les délais prévus.
- Le Service des finances s'assure de l'encaissement des droits des exploitants dans les 30 jours suivant la date de la facturation. Dans les cas où des sommes ne sont pas encaissées après ce délai, le Service des finances prend des mesures pour s'assurer du recouvrement des droits des exploitants.



ANNEXE I (SUITE)

Objectif et critères de vérification

- Le Service des finances comptabilise les transactions au *Fonds local de réfection et d'entretien de certaines voies publiques*.
- Le Service des finances a fait l'analyse, pour chaque exploitant, des rues faisant l'objet du transit pour valider l'utilisation du Fonds à des rues admissibles.
- Le Service des finances utilise les sommes du Fonds aux fins prévues par la réglementation.



ANNEXE II

Glossaire

carrière

Tout endroit d'où l'on extrait à ciel ouvert des substances minérales consolidées, à des fins commerciales ou industrielles ou pour remplir des obligations contractuelles ou pour construire des routes, digues ou barrages, à l'exception des mines d'amiante, d'apatite, de barytine, de brucite, de diamant, de graphite, d'ilménite, de magnésite, de mica, de sel, de talc, de wollastonite et de métaux, ainsi qu'à l'exception des excavations et autres travaux effectués en vue d'y établir l'emprise ou les fondations de toute construction ou d'y agrandir un terrain de jeux ou un stationnement [extrait de l'article 1 du *Règlement sur les carrières et sablières* (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.2)].

sablière

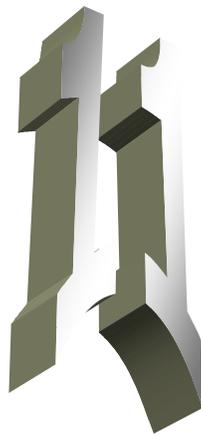
Tout endroit d'où l'on extrait à ciel ouvert des substances minérales non consolidées, y compris du sable ou du gravier, à partir d'un dépôt naturel, à des fins commerciales ou industrielles ou pour remplir des obligations contractuelles ou pour construire des routes, digues ou barrages, à l'exception des excavations et autres travaux effectués en vue d'y établir l'emprise ou les fondations de toute construction ou d'y agrandir un terrain de jeux ou de stationnement [extrait de l'article 1 du *Règlement sur les carrières et sablières* (R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.2)].

substance minérale de surface

La tourbe; le sable incluant le sable de silice; le gravier; le calcaire; la calcite; la dolomie; l'argile commune et les roches argileuses exploitées pour la fabrication de produit d'argile; tous les types de roches utilisées comme pierre de taille, pierre concassée, minerai de silice ou pour la fabrication de ciment; toute autre substance minérale se retrouvant à l'état naturel sous forme de dépôt meuble, à l'exception de la couche arabe, ainsi que les résidus miniers inertes, lorsque ces substances et résidus sont utilisés à des fins de construction, pour la fabrication des matériaux de construction ou pour l'amendement des sols [extrait de l'article 1 de la *Loi sur les mines* (chapitre M-13.1)].



CHAPITRE



Processus d'adjudication des contrats à ExpoCité



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	329
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	333
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	334
Politique d'approvisionnement	334
Acquisition par bons de commande	335
Acquisition sans émission d'un bon de commande	336
Regroupement d'achats	338
Statut de l'acheteuse principale	338
Autres constatations	339
Constats particuliers	341

VUE D'ENSEMBLE

11.1 ExpoCité est une commission de la Ville de Québec créée en vertu de l'article 62 de l'annexe C de la *Charte de la Ville de Québec* et doit rendre compte à cette dernière de ses opérations. Le conseil de la Ville nomme les administrateurs siégeant à cette commission.

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

11.3 À cet égard, le principal événement organisé par ExpoCité, chaque année, est l'exposition provinciale « Expo-Québec » qui est la plus importante foire agricole dans l'est du Canada.

ExpoCité gère sur une base commerciale un ensemble de bâtiments et d'événements

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

11.5 Outre le Centre de foires et le Colisée Pepsi, ExpoCité compte parmi ses sites, entre autres, le pavillon de la Jeunesse, l'Hippodrome, l'Espace K, le pavillon des Arts, le pavillon du Commerce et le salon de jeux « Ludoplex ».

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

Depuis octobre 2011, ExpoCité doit suivre et appliquer la Politique d'approvisionnement de la Ville de Québec

11.7 Le 21 décembre 2010, sur recommandation du conseil de la Ville de Québec, le conseil d'agglomération de Québec a décidé, qu'à compter du 1^{er} janvier 2011, d'intégrer ExpoCité à l'intérieur du périmètre budgétaire de la Ville tout en lui préservant un degré d'autonomie, ce qui permettra à ExpoCité d'adapter ses opérations selon les pratiques d'approvisionnement, de finances et de comptabilité en vigueur à la Ville de Québec. De plus, ce même conseil décidait, le 18 octobre 2011, d'autoriser ExpoCité à suivre et à appliquer la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Québec. Antérieurement à cette date, ExpoCité appliquait sa propre politique d'acquisition et d'autorisation de dépenser.



11.8 Tout en étant intégrée aux opérations de la Ville depuis le 1^{er} janvier 2011, ExpoCité doit réaliser sa mission en vertu de l'article 62 de l'annexe C de la *Charte de la Ville de Québec* et appliquer les dispositions de l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* pour ce qui est de l'acquisition des biens et des services.

11.9 Le Service des approvisionnements est responsable de la gestion et de l'application de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Québec. À ce titre, il est responsable de l'acquisition des biens et des services requis pour les activités d'ExpoCité. Ainsi, en avril 2011, le service a délégué une acheteuse principale dans les bureaux d'ExpoCité, décision entérinée par le comité exécutif de la Ville, résolution (CE-2011-1151) le 22 juin 2011. Cette employée a donc mis en place graduellement l'application du processus d'acquisition en vigueur à la Ville.

11.10 L'acquisition de biens et de services requiert un processus intègre qui nécessite un encadrement administratif rigoureux qui se manifeste par une définition précise des besoins et des procédures favorisant l'équité et la transparence dans l'adjudication des contrats.

11.11 Plusieurs dispositions légales et réglementaires viennent encadrer le domaine des appels d'offres :

- la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19);
- le *Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels* (C-19, r.2);
- le *Règlement sur les contrats de construction des organismes municipaux* (C-19, r.3);
- la *Charte de la Ville de Québec* (L.R.Q., chapitre C-11.5);
- la *Politique d'achat* d'ExpoCité (jusqu'au 17 octobre 2011);
- la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Québec (à compter du 18 octobre 2011).



11.12 Différentes catégories de contrats sont soumises aux dispositions légales et réglementaires concernant l'adjudication des contrats municipaux, soit les assurances, l'exécution de travaux, la fourniture de matériel ou de matériaux et la fourniture de services. Selon le montant en cause, l'acquisition des biens et des services se fait de gré à gré et par voie d'appel d'offres sur invitation ou public.

11.13 En 2011, 3 304 transactions d'acquisition de biens et de services incluant les acquisitions d'immobilisations, pour une valeur de 26 387 000 \$, ont été conclues avec 867 fournisseurs différents. Le tableau 1 présente le nombre de transactions et de fournisseurs selon le mode d'acquisition.

TABLEAU 1

Année 2011

Mode d'acquisition	Nombre		
	Fournisseurs	Transactions	\$
Avec bons de commande	412	1 007	7 234 044
Sans bon de commande (1)	<u>595</u>	<u>2 297</u>	<u>19 152 995</u>
Total	1 007	<u>3 304</u>	<u>26 387 039</u>
Moins :			
Fournisseurs communs aux 2 listes	<u>140</u>		
Nombre de fournisseurs différents	<u>867</u>		

(1) Le montant de 19 152 995 \$ est réduit des remboursements reçus des promoteurs d'événements.



11.14 Le volume important de transactions sans bon de commande s'explique en partie par la nature même des opérations commerciales d'ExpoCité, et par le fait qu'elle n'utilise que très peu les paiements par carte d'achats pour les petites transactions.

11.15 Les achats avec bons de commande représentent près de 31 % des transactions d'achats et un peu plus de 27 % en valeur.

11.16 En 2010, 3 881 transactions d'acquisition de biens et de services ont été conclues avec 866 fournisseurs différents. Le tableau 2 présente le nombre de transactions et de fournisseurs selon le mode d'acquisition.

TABLEAU 2

Année 2010

Mode d'acquisition	Nombre		
	Fournisseurs	Transactions	\$
Avec bons de commande	411	1 108	6 235 546
Sans bon de commande (2)	<u>616</u>	<u>2 773</u>	<u>24 306 719</u>
Total	1 027	<u>3 881</u>	<u>30 542 265</u>
Moins :			
Fournisseurs communs aux 2 listes	<u>161</u>		
Nombre de fournisseurs différents	<u>866</u>		

(2) Le montant de 24 306 719 \$ est réduit des remboursements reçus des promoteurs.

11.17 Les achats avec bons de commande représentent près de 29 % des transactions d'achats et un peu plus de 20 % en valeur.



OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

11.18 En vertu des dispositions des articles 107.8 et 107.13 de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une vérification du processus d'adjudication des contrats à ExpoCité. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

11.19 Nos travaux de vérification reposent sur les pratiques de gestion qui doivent prévaloir pour favoriser l'acquisition de biens et de services de qualité aux conditions les plus avantageuses tout en s'assurant qu'ExpoCité intègre des notions de développement durable. L'impartialité et l'objectivité du processus d'appel d'offres, le respect de la réglementation applicable à l'adjudication des contrats de même que la prise en compte des notions d'équité, de transparence et de saine concurrence dans le processus font notamment partie de nos préoccupations de vérification.

11.20 Notre vérification couvre les activités liées à l'acquisition de biens ou de services intervenue pour chacune des années 2010 et 2011. À la suite d'une analyse générale des montants payés pour chacune de ces années (voir tableaux 1 et 2 précédents), nous avons sélectionné sur une base discrétionnaire 68 dossiers de fournisseurs en 2011 et 69 dossiers en 2010.

11.21 Nous avons rencontré la Direction générale et les gestionnaires d'ExpoCité, de même que l'acheteuse principale pour nous enquérir du processus d'acquisition de biens et de services, du système d'autorisation de dépenser de même que du système de classement et de suivi des dossiers. Nous avons par la suite procédé à la vérification détaillée des documents composant les dossiers de fournisseurs sélectionnés.

11.22 La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de la vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance.

11.23 Nos travaux de vérification se sont terminés le 31 mai 2012.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

11.24 Le processus d'adjudication des contrats en vigueur à ExpoCité favorisait l'acquisition de biens et de services de qualité aux conditions les plus avantageuses tout en contribuant au traitement équitable des fournisseurs. Il en est de même pour le processus en vigueur à la Ville de Québec qui a été implanté graduellement à ExpoCité depuis le milieu de 2011. Toutefois, des améliorations devront être apportées plus particulièrement sur la définition des besoins et leur regroupement dans le but de réduire le nombre d'appels d'offres et le nombre de bons de commande émis, et sur l'évaluation systématique de la qualité des biens livrés et des services rendus.

11.25 De plus, le processus en vigueur devra être amélioré, notamment en ce qui concerne la tenue et le classement du dossier des fournisseurs de même que le suivi des factures et des bons de commande. Enfin, nous avons constaté qu'ExpoCité n'avait pas fixé un montant minimal de dépenses pour l'émission d'un bon de commande, occasionnant par le fait même une lourdeur administrative à son processus.

Politique d'approvisionnement

11.26 ExpoCité s'était dotée depuis plusieurs années d'une politique en matière d'approvisionnement. Cette politique en vigueur jusqu'en octobre 2011 était à certains égards plus exigeante que celle en vigueur à la Ville.

11.27 Depuis octobre 2011, le Service des approvisionnements est responsable de l'application de la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Québec à ExpoCité par l'entremise de l'acheteuse principale présente sur place.

11.28 Les pages qui suivent font état de nos observations à la suite de notre vérification de l'application des politiques en vigueur et de l'article 573 de la *Loi sur les cités et villes* pour les années 2010 et 2011.



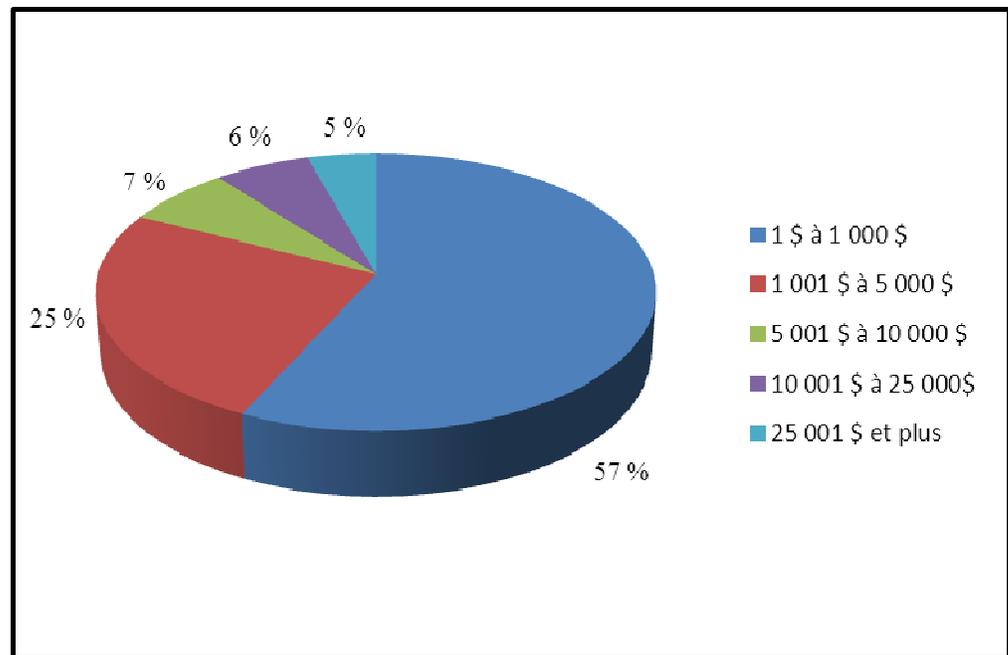
Acquisition par bons de commande

Plusieurs bons de commande étaient émis pour des montants inférieurs à 5 000 \$

11.29 Pour chacune des deux années, ExpoCité émettait un bon de commande à ses fournisseurs pour près du tiers de ses achats. Nous avons par contre constaté que plusieurs de ces bons de commande étaient émis pour des montants inférieurs à 5 000 \$: 829 en 2011 (82 % des transactions) et 935 en 2010 (84 % des transactions).

GRAPHIQUE 1

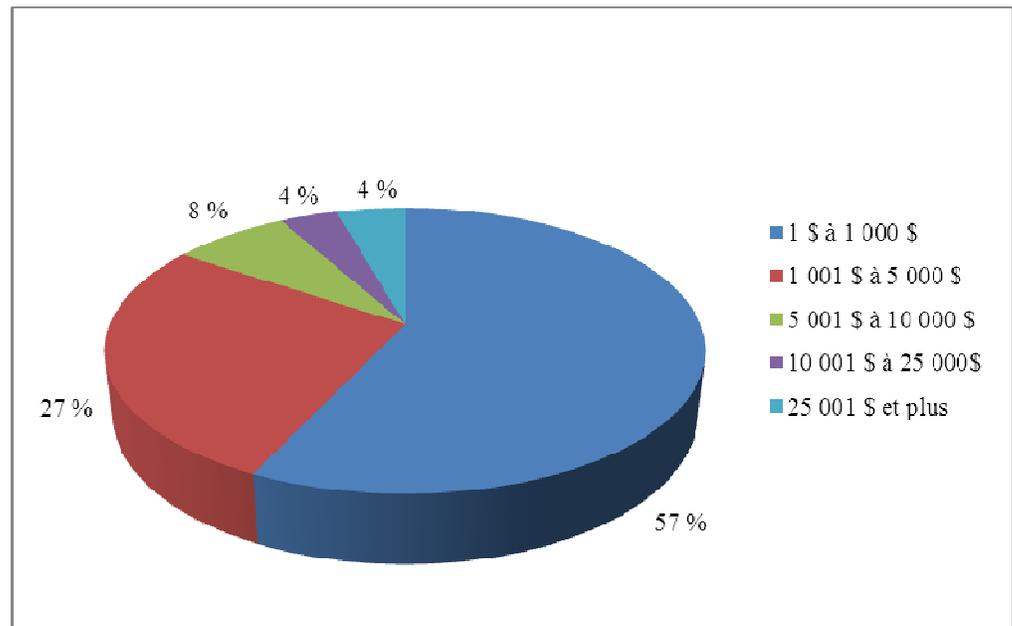
Répartition des bons de commande 2011 en fonction des montants





GRAPHIQUE 2

Répartition des bons de commande 2010 en fonction des montants



Le nombre élevé de bons de commande, pour des montants inférieurs à 5 000 \$, alourdit le processus d'acquisition de biens et de services

11.30 Cette façon de faire alourdit le processus d'acquisition de biens et de services en raison du suivi requis des bons de commande et des factures reliées à ceux-ci. Également, le volume accru de papier que cela occasionne ne favorise pas le développement durable. Une meilleure analyse et une planification des besoins, de même que des efforts de regroupement d'achats contribueraient à améliorer ce volet du processus d'acquisition.

Le suivi des bons de commande et des factures, un processus peu efficient

11.31 Nous avons constaté également que le suivi des bons de commande et des factures qui leur sont associées est réalisé manuellement. Il est alors plus difficile de contrôler les dépassements possibles des sommes engagées et le mécanisme de relance des achats. Par ailleurs, la ressource affectée à cette tâche est peu disponible pour effectuer d'autres tâches.



Acquisition sans émission d'un bon de commande

11.32 Une quantité importante d'achats est faite sans un bon de commande comme démontré dans les tableaux 1 et 2 présentés précédemment. Ce volume important de transactions sans bon de commande s'explique en partie par la nature même des opérations commerciales d'ExpoCité.

11.33 Effectivement, environ 70 % des acquisitions pour chacune des années étudiées se sont effectuées sans l'émission d'un bon de commande. De plus, ces tableaux démontrent que plusieurs fournisseurs se retrouvent dans les deux types d'acquisition : 140 en 2011 et 161 en 2010.

11.34 En 2011, 83 % des transactions sans bon de commande comportaient une dépense de moins de 5 000 \$. Ainsi, la somme totale dépensée pour ces transactions était de 1 318 000 \$, soit 6,2 % du total des achats en biens et services, tandis qu'en 2010, c'était 84 % des transactions et la somme totale dépensée pour ces transactions était de 1 856 000 \$, soit 6,6 %.

*Plusieurs transactions
auraient dû faire
l'objet d'un bon de
commande*

11.35 Par contre, pour les transactions restantes supérieures à 5 000 \$ pour réaliser l'acquisition de biens et de services pour chacune de ces années (17 % en 2011 et 16 % en 2010). Toutes les transactions auraient dû faire l'objet de l'émission d'un bon de commande.

Factures et dossiers

11.36 Le dossier d'un fournisseur doit être unique et inclure toute la documentation reliée à une activité d'acquisition.

11.37 Le contenu des dossiers et l'ordonnancement des pièces justificatives qu'ils contiennent ne sont pas standardisés.

11.38 Dans certains cas, on a constaté l'ouverture de plus d'un bon de commande utilisé simultanément pour des biens ou des services semblables pour un même fournisseur.

11.39 Par conséquent, il est plus difficile pour l'acheteuse principale et pour les chargés de projets d'analyser les besoins réels et d'estimer les coûts pour les activités qui se répètent d'une année à l'autre, ce qui est le cas pour beaucoup d'événements d'ExpoCité telle, entre autres, l'exposition provinciale annuelle.



11.40 Les procédures manuelles de contrôle des factures et de leurs paiements ne favorisent pas la détection des dépassements des coûts et le non-respect des autorisations de dépenser en vertu de la délégation en vigueur.

11.41 Enfin, nous avons observé que l'évaluation de la qualité des biens livrés et des services rendus ne faisait pas l'objet d'une analyse systématique.

11.42 Nous avons toutefois remarqué une amélioration de la tenue des dossiers en 2011.

Regroupement d'achats

La planification des besoins afin de favoriser le regroupement d'achats est absente

11.43 L'analyse des différents dossiers reliés au processus d'acquisition et les entrevues avec différents intervenants nous ont permis de constater que la planification des besoins afin de favoriser le regroupement d'achats est absente. D'ailleurs, la tenue des dossiers ne permet pas de faire une analyse exhaustive des volumes d'achats d'une année antérieure pour un bien ou un service de même nature, afin de mieux planifier le renouvellement de ceux-ci, lorsque requis.

11.44 Nous avons constaté que même si un bon de commande ouvert initialement n'était pas dépensé à 100 %, un autre bon de commande à l'endroit du même fournisseur était ouvert pour une même nature de biens ou de services. De plus, des factures non liées aux bons de commande en vigueur pour ce même fournisseur et pour la même catégorie de bien ont été retrouvées dans les dossiers. Cette façon de faire pourrait être associée à du fractionnement d'achats afin d'éviter les seuils requis pour faire un appel d'offres public.

Statut de l'acheteuse principale

11.45 En avril 2011, une acheteuse principale du SA a été affectée à ce titre à ExpoCité. Nous avons constaté lors de l'exécution de notre mandat que son statut n'était pas perçu de la même façon par le personnel d'ExpoCité et par l'acheteuse principale elle-même : était-elle une employée d'ExpoCité ou du Service des approvisionnements?



Le statut d'emploi de l'acheteuse principale affectée à ExpoCité, par le Service des approvisionnements, est imprécis

11.46 Il y a eu une période de transition d'environ six mois, jusqu'au moment où le conseil d'agglomération de Québec autorisait ExpoCité à suivre et à appliquer la *Politique d'approvisionnement* de la Ville de Québec. Durant cette période, ExpoCité appliquait sa propre politique approuvée par son conseil d'administration et, en même temps, on commençait à mettre en application celle de la Ville. La résolution du comité exécutif de la Ville du 22 juin 2011 nommant l'acheteuse principale à son poste actuel n'est pas claire quant à son statut, et lorsque nous consultons les renseignements officiels de la Ville de Québec, notamment ceux du Service des ressources humaines et du Service des finances, cette ressource est identifiée comme étant une employée d'ExpoCité. On y constate qu'elle relève de la Direction générale adjointe d'ExpoCité et que son salaire et les avantages sociaux sont imputés à ExpoCité. De leur côté, la direction d'ExpoCité et la direction du Service des approvisionnements sont d'avis que l'acheteuse principale, bien que son lieu de travail soit dans les locaux d'ExpoCité, relève du directeur du Service des approvisionnements.

Autres constatations

11.47 Durant l'exécution de notre mandat, certains constats relatifs à des éléments particuliers qui ne sont pas nécessairement liés à des activités d'acquisition peuvent faire l'objet de pistes d'amélioration. Ces éléments sont les données financières comparatives et la gestion des immeubles sur le site.

Données financières comparatives

11.48 La *Charte de la Ville de Québec* a nommé une commission qui est comptable envers elle de la réalisation de la mission et du mandat qui y sont décrits.

11.49 La Charte précise notamment que la commission doit utiliser et exploiter les immeubles du parc à toutes fins en vue d'une rentabilisation maximum.

11.50 La commission a par le passé, en même temps qu'elle déposait ses états financiers à son conseil d'administration et au conseil de la Ville, joint également un rapport annuel pour satisfaire à son obligation de rendre compte.



ExpoCité n'a plus toutes les données nécessaires pour faire adéquatement rapport de sa gestion

11.51 Depuis qu'ExpoCité est intégrée aux opérations de la Ville de Québec, soit le 1^{er} janvier 2011, il y a plusieurs dépenses qui sont prises en compte par différentes unités administratives de la Ville, telles que les avantages sociaux. Ainsi ExpoCité n'a plus toutes les données nécessaires pour faire adéquatement rapport de sa gestion comme exigé par la Charte.

Recommandations

11.52 Nous avons recommandé à ExpoCité de :

- revoir son processus d'acquisition en vigueur de façon à réduire le nombre d'appels d'offres et le nombre de bons de commande émis par une meilleure planification de ses besoins;
- mettre en place un système adéquat et efficace de suivi des bons de commande et des factures de façon à faciliter le contrôle exercé sur ses achats;
- procéder à une évaluation systématique de la qualité des biens livrés et des services rendus;
- se procurer les données nécessaires afin de faire adéquatement rapport de sa gestion au conseil municipal;
- de prendre les mesures nécessaires afin de clarifier le statut du poste d'acheteuse principale.



Constats particuliers

11.53 Nous avons relevé deux constats particuliers que nous désirons mentionner.

- Des travaux de terrassement, d'électricité et de pavage, prévus depuis plus d'un an ont été réalisés par lots pour procéder à la réfection d'un terrain utilisé, lors de la tenue de l'Exposition provinciale de Québec.

Des appels d'offres distincts ont eu pour effet de favoriser le fournisseur ayant déjà obtenu les travaux de terrassement

Des appels d'offres distincts sur invitation, selon la nature des travaux, ont été lancés au printemps pour assurer la livraison du terrain avant l'ouverture de l'exposition. Ces appels d'offres distincts ont eu pour effet de favoriser le fournisseur ayant déjà obtenu les travaux de terrassement. Ce dernier étant en meilleure position pour soumissionner et obtenir le contrat pour les travaux de pavage puisqu'une partie de ses équipements et de ses employés étaient déjà sur le chantier.

Cette situation fut causée par une mauvaise planification du lancement des appels d'offres pour réaliser les travaux à temps et par le manque d'effectifs spécialisés à ExpoCité pour l'établissement des devis d'infrastructures.

Un fournisseur invité à soumissionner sur le devis qu'il avait de toute évidence contribué à préparer

- Un contrat de service a été accordé à un fournisseur pour obtenir des conseils techniques sur la préparation d'un devis pour l'acquisition d'un équipement à être utilisé à ExpoCité. Par la suite, ce fournisseur a été invité à soumissionner sur le devis qu'il avait de toute évidence contribué à préparer.

Ce même fournisseur a obtenu le contrat même s'il n'avait pas soumis le plus bas prix. L'offre des autres fournisseurs a été déclarée non conforme pour des raisons de compatibilité des équipements déjà en place à ExpoCité. Cette particularité technique n'avait pas été mentionnée clairement au devis dans l'appel d'offres.

L'acheteur qui devait appliquer les règles de gestion contractuelle aurait dû, à l'époque, refuser la soumission de ce fournisseur.

En principe, on ne devrait pas demander à un fournisseur de donner une expertise technique contre rémunération qui l'avantagera plus tard dans un appel d'offres pour fournir un bien qui correspond à ladite expertise. L'utilisation du rapport technique de ce fournisseur pour constituer le devis d'acquisition du bien est appropriée, mais doit exclure ce fournisseur d'un appel d'offres subséquent.



Commentaires de la direction d'ExpoCité, en date du 30 juillet 2012

« Après avoir pris connaissance du rapport du vérificateur de la Ville de Québec sur le processus d'adjudication des contrats pour l'acquisition des biens et des services à ExpoCité, nous tenons d'abord à spécifier que nous sommes très fiers de nos processus financiers qui nous permettent d'avoir une bonne maîtrise de toutes les activités financières de l'organisation. Nous sommes en accord avec les recommandations du vérificateur et nous estimons que nous serons en mesure de les corriger facilement. De plus, l'intégration au 1^{er} janvier 2013 des unités administratives ne faisant pas partie de la mission première d'ExpoCité, permettra la correction complète de plusieurs d'entre elles. »

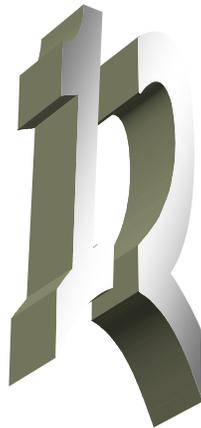
PARTIE IV



VÉRIFICATION FINANCIÈRE



CHAPITRE



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

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2011



	PAGE
INTRODUCTION	349
ÉTATS FINANCIERS	349
Ville et organismes	349
Autres entités	350
Programmes de subventions de la Société d'habitation du Québec	351
Conseils de quartier	351
ENVIRONNEMENT DES CONTRÔLES GÉNÉRAUX INFORMATIQUES	351
Conclusion générale	351

INTRODUCTION

12.1 L'audit des états financiers, également appelé vérification d'attestation financière, permet d'obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives.

12.2 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

12.3 Nous avons procédé à l'audit des états financiers consolidés de la Ville et de ses six organismes. Pour ces états, le vérificateur général a produit des rapports d'audit sans restriction et a 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.



12.4 Voici la liste des organismes dont nous avons audité les états financiers :

- Centre local de développement de Québec et sa filiale Services spécialisés aux commerçants détaillants;
- 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

12.5 Nous avons 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.

12.6 J'ai produit des rapports sans restriction pour ces entités.

12.7 Le 27 février 2012, les membres du comité de retraite du Régime de retraite de la Ville de Québec ont résolu d'effectuer le transfert des actifs et des passifs du Régime aux six nouveaux régimes de retraite de la Ville de Québec, à la suite de la décision D-24450-009 de la Régie des rentes du Québec. Il a été résolu que les actifs autres que ceux immobiliers soient transférés le 30 avril 2012, et que les actifs immobiliers soient transférés le 30 juin 2012.

12.8 Nous avons également procédé à l'audit des états financiers de l'Office municipal d'habitation de Québec (OMHQ) pour lesquels j'ai émis une opinion sans réserve.



Programmes de subventions de la Société d'habitation du Québec

12.9 Nous avons 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, huit rapports d'audit sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation.

Conseils de quartier

12.10 L'examen des opérations des 28 conseils de quartier est fait sur une base rotative aux cinq ans.

12.11 Nous avons effectué pour l'année 2011, l'examen des opérations de cinq conseils de quartier. Cet examen a consisté à nous 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

12.12 Les normes d'audit 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.

12.13 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

12.14 L'environnement des contrôles généraux informatiques, bien qu'adéquat, devra être amélioré, tant sur la plan des assises que de celui des accès et des échanges électroniques. La politique de sécurité, la catégorisation de l'information et l'identification des systèmes critiques devront être révisées. Une analyse formelle des risques devra également être effectuée.



12.15 En ce qui concerne les contrôles applicatifs, nous avons 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.

12.16 Les contrôles propres aux environnements informatiques de chacune de ces applications se sont avérés adéquats.



CHAPITRE

13

Subventions annuelles de 100 000 \$ et plus versées à des personnes morales



	PAGE
MISE EN CONTEXTE	357
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	357

MISE EN CONTEXTE

13.1 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.

13.2 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.

13.3 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

13.4 Conformément à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons pris connaissance des états financiers de 57 personnes morales qui ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ et plus, et aucune vérification additionnelle n'a été jugée nécessaire.

13.5 Huit de ces états financiers n'ont cependant pas fait l'objet d'une vérification, mais ont plutôt été accompagnés pour cinq d'entre eux d'un rapport de mission d'examen, d'un avis au lecteur pour deux autres et d'aucun rapport pour le dernier, ce qui ne respecte pas les exigences de la loi.

Constatation

13.6 En 2011, le directeur général de la Ville avait indiqué que l'obligation, de fournir des états financiers vérifiés, serait intégrée dans les différents protocoles d'entente à être signés pour des subventions supérieures à 100 000 \$. Comme notre examen a porté sur des ententes conclues avant 2011, nous porterons donc une attention particulière au suivi donné aux organismes délinquants, lors de notre prochain examen.

PARTIE V



RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2010



CHAPITRE

14

Rapport d'activité du vérificateur général



	PAGE
INTRODUCTION	365
MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	365
VALEURS	365
VISION	366
RÔLE ET CHAMPS DE COMPÉTENCE	366
ORIENTATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	367
MISE EN COMMUN DE L'EXPERTISE DE VÉRIFICATION EN MILIEU MUNICIPAL	374
PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION	374
RESSOURCES HUMAINES	376
FORMATION DU PERSONNEL	377
RAPPORT DES VÉRIFICATEURS EXTERNES	378
ÉTAT DES DÉPENSES DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2011	380

INTRODUCTION

14.1 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.

14.2 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

14.3 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.

14.4 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

14.5 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 rapports de vérification rigoureux et objectifs.



VISION

14.6 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

14.7 Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires de la Ville et des organismes faisant partie de son périmètre comptable, ainsi que de toute personne morale dont la Ville ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration ou détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation. 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.

14.8 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.



ORIENTATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

14.9 Afin de s'acquitter de ses responsabilités, le vérificateur général s'est donné les orientations suivantes :

- 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 canadiennes d'audit 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.



14.10 En 2008, j'ai élaboré une planification stratégique afin d'orienter et de hiérarchiser mes activités au cours des quatre prochaines années. Cette planification s'appuie sur la crédibilité dont jouit ma fonction auprès du conseil municipal et des employées et employés de la Ville, et sur les réalisations des dernières années en matière de vérification législative.

14.11 Tel que je m'y étais engagé dans mon rapport annuel de 2009, je présente, cette année, le degré de réalisation des objectifs que je m'étais donnés dans ma planification stratégique sur les trois volets de ma mission, soit la vérification financière, la vérification de conformité et celle d'optimisation des ressources.



14.12 Pour le premier volet portant sur la vérification financière, je fais état des objectifs poursuivis et des travaux réalisés pour les atteindre.

Objectifs	Réalizations
Être proactif dans l'application des nouvelles normes de présentation de l'information financière	<ul style="list-style-type: none"> • En septembre de chaque année, je rencontre les gestionnaires chargés de préparer les états financiers et j'identifie avec eux les difficultés rencontrées pour le respect des normes de vérification. • En décembre de chaque année, j'informe le comité de vérification du plan de vérification retenu pour la certification des états financiers.
Réaliser des vérifications particulières sur la situation financière de la Ville et en dépit des nouvelles normes d'audit plus exigeantes, maintenir le nombre d'heures de vérification effectuées dans la certification des états financiers de la Ville et de ses organismes	<ul style="list-style-type: none"> • J'ai publié dans mon rapport annuel de 2010, une étude sur les indicateurs de mesure de l'état des finances de la Ville de Québec. • J'ai pu, en améliorant l'efficacité de mes opérations, maintenir, à peu de chose près, le même nombre d'heures effectuées dans la vérification financière qu'en 2009.
S'assurer du respect des normes reconnues à l'égard de la présentation de l'information financière	<ul style="list-style-type: none"> • Chaque année, tout le personnel affecté à la vérification financière met à jour ses connaissances, par le suivi de plusieurs journées de formation appropriée auprès de l'Ordre des comptables agréés du Québec. • Pour l'année 2011, j'ai pu émettre sur les états financiers vérifiés, 30 rapports d'attestation financière sans restriction.



14.13 Pour les deuxième et troisième volets de ma mission, soit la vérification de conformité et celle d'optimisation des ressources, des progrès furent réalisés dans l'atteinte des objectifs que je m'étais fixés, mais des efforts supplémentaires devront être effectués pour les atteindre pleinement.



Objectifs	Réalizations
Respecter les normes professionnelles reconnues dans le domaine de la vérification d'optimisation des ressources	<ul style="list-style-type: none"> • En 2011, l'engagement d'un directeur responsable en optimisation des ressources m'a permis de mettre à jour la politique de vérification de l'optimisation des ressources en vigueur au Vérificateur général de la Ville de Québec, afin qu'elle respecte les normes de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. • Tel que prévu dans mon manuel d'assurance qualité, je ferai procéder par un pair à une inspection indépendante des dossiers de vérification.
Développer une approche de vérification à l'égard des indicateurs de performance	<ul style="list-style-type: none"> • Un outil de contrôle, <i>AceProject</i>, a été introduit en 2012, et permettra de mesurer notre performance.
Entamer des travaux de vérification en tenant compte principalement des risques inhérents aux activités et leur sensibilité publique	<ul style="list-style-type: none"> • Afin de mieux cibler mes travaux, je me 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 la qualité de la gestion des fonds publics, permet de donner une valeur ajoutée à mes interventions de vérification.
Mieux estimer les heures requises pour réaliser les vérifications d'optimisation des ressources	<ul style="list-style-type: none"> • Cet objectif est en voie d'être atteint par la mise en place d'un nouveau système de tenue de temps.
Augmenter le degré d'application des recommandations formulées	<ul style="list-style-type: none"> • La politique que j'exerce sur le suivi de mes recommandations me permet de revenir à la charge, lorsque je constate qu'elles ne sont pas prises en compte par l'Administration.
Susciter et maintenir l'intérêt des membres du comité de vérification pour les travaux du vérificateur général	<ul style="list-style-type: none"> • Le comité de vérification est régulièrement informé de l'avancement des mandats. Les constats et les recommandations de chacun des mandats complétés lui sont présentés. • Une appréciation du déroulement et du contenu de chaque rencontre du comité est à l'ordre du jour des rencontres, afin de m'assurer de rencontrer les attentes des membres.



14.14 Pour répondre aux impératifs de ma mission, je privilégie le recours à des ressources professionnelles permanentes et à des ressources contractuelles. L'adéquation entre ces ressources tient à la nature des interventions à réaliser et aux connaissances requises pour réaliser les travaux de vérification. Les objectifs que je me suis fixés sur la gestion de mes ressources sont en voie d'être atteints dans leur ensemble.



Objectifs	Réalizations
Maintenir les connaissances du personnel permanent à la fine pointe dans leur domaine d'activité respectif	<ul style="list-style-type: none"> Le minimum de 35 heures de formation par employé que je m'étais fixé est largement dépassé annuellement.
Recourir à des ressources externes possédant une expertise pertinente aux différents domaines d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> En début de chaque année, j'invite plusieurs firmes comptables et autres personnes reconnues dans le domaine de la vérification financière et celui de la vérification d'optimisation des ressources à me présenter des offres de service. Je me constitue ainsi une banque d'experts appropriée pour mes besoins en vérification.
Échanger avec les autres vérificateurs généraux municipaux sur les approches de vérification et les travaux réalisés	<ul style="list-style-type: none"> À titre de président de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec, j'ai constitué, avec l'aide de mes collègues, un répertoire numérique regroupant l'ensemble des mandats de vérification réalisés depuis 2002 par les vérificateurs municipaux. Ce fichier facilite l'échange d'information sur les outils de vérification utilisés dans les différentes activités municipales. Les échanges professionnels de plus en plus nombreux entre les vérificateurs généraux permettent à ces derniers d'augmenter le niveau d'efficience et d'efficacité de leurs activités.
Produire un rapport annuel d'activité sur la performance du vérificateur général	<ul style="list-style-type: none"> La mise en place d'un système d'information, soit <i>AceProject</i> permettra éventuellement d'obtenir les données de gestion nécessaires à la production d'un rapport annuel de performance sur les activités du vérificateur général.
Créer un site Internet propre aux activités du vérificateur général	<ul style="list-style-type: none"> Depuis 2011, on peut retrouver sur le site Internet de la Ville et sur l'intranet, différentes informations sur la mission du vérificateur général et ses rapports annuels de vérification.



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

14.15 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.

14.16 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.

14.17 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. L'ensemble des vérificateurs généraux et une partie de leur personnel ont reçu, entre autres, de la formation sur la fraude.

PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION

14.18 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.

14.19 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.



14.20 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.

14.21 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.

14.22 Les travaux de vérification financière ont mené à l'émission de 30 rapports d'attestation financière et furent réalisés en conformité avec les normes canadiennes d'audit. 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.

14.23 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, la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite, l'aide financière accordée par la Ville à des particuliers ou à des organismes, les mesures d'imposition de droits aux exploitants de carrières et de sablières, et sur l'adjudication des contrats à ExpoCité.

14.24 Les travaux de vérification d'optimisation des ressources au nombre de six ont porté sur la gestion du Service du développement économique, le processus d'ouverture de rues, la gestion des changements climatiques, l'Office du tourisme de Québec, la gestion des grands projets d'infrastructures et la gestion de la dette et de la trésorerie.

14.25 Dans la partie de son rapport portant sur le suivi des recommandations, le vérificateur général faisait habituellement état de son appréciation du suivi apporté par l'organisation à ses recommandations formulées dans ses rapports antérieurs. En 2011, il a adopté une nouvelle pratique sur le suivi de ses recommandations. Il effectuera désormais le suivi de ses recommandations dans un délai maximum de trois années, au lieu de deux années après leur parution dans son rapport annuel. Cette modification fait en sorte qu'il ne publie pas de suivis dans son rapport 2011.



RESSOURCES HUMAINES

14.26 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.

14.27 Les ressources permanentes ayant œuvré et œuvrant au Vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- Daniel Rancourt, CPA auditeur, CA, directeur des projets de vérification;
- Louise E. Ouellet, CPA, CGA, conseillère en vérification;
- Mylène Dumas, CPA auditrice, CA, conseillère en vérification;
- Lorette Hudon, adjointe administrative;
- Suzanne Miville, agente de secrétariat.

14.28 À ces ressources s'ajoutent les firmes et les personnes suivantes qui ont conseillé et assisté le vérificateur général dans ses différents travaux :

- Arthur Roberge, consultant;
- Céline Gaulin, CPA, CA, consultante;
- Dufour Leblanc Experts-Comptables inc.;
- Ernst & Young, S.R.L. / S.E.N.C.R.L.;
- Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.;
- Flotte Expert inc.;
- Expertise GFB inc.;
- France Duchesneau, CPA, CGA, consultante;
- Gilles Gravel, CISA, CISM, consultant;
- Guy Perron, CPA auditeur, CA, consultant;
- JNT Conseils inc.;



- Lambert Legaré, FCPA, FCA, consultant;
- 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.;
- Normand Nadeau, consultant;
- Pierre Bourdeau, consultant;
- 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.;
- Samson et Associés.

FORMATION DU PERSONNEL

14.29 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 (informations financières) du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2011. 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 réalisé 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 2011, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

*Mallette*¹

Mallette
SENCRL

Québec, Canada
Le 7 juin 2012

¹ CPA auditeur, CA, permis de comptabilité publique n° A102687

MALLETTE



ÉTAT DES DÉPENSES DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2011

	Budget 2011 (non audité) \$	2011 Réalisation \$	2010 Réalisation \$
<i>Ressources humaines</i>			
Internes	633 283	603 055	518 651
Externes	965 914	900 540	881 463
	1 599 197	1 503 595	1 400 114
<i>Ressources matérielles</i>			
Dépenses d'opération	42 950	24 823	28 169
<i>Ligne de signalement</i>	100 000	11 317	-
<i>Crédits accordés dans le budget de la Ville</i>	1 742 147	1 539 735	1 428 283

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



*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 qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes:
 - a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;
 - b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;
 - c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation.



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 II



*Dispositions de la résolution
du conseil municipal de la Ville de Québec
sur le comité de vérification (CV-2003-0407,
modifiée 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.