



RAPPORT ANNUEL

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE

LA VILLE DE QUÉBEC

2012

présenté au conseil municipal

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



Vérificateur général

Le 22 août 2013

Monsieur Régis Labeaume
Maire de la Ville de Québec
Hôtel de ville de Québec
2, rue des Jardins
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 2012, 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	17
II. VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES	25
1. Revenus autres que les taxes dans les arrondissements	27
2. Gestion du déneigement	43
3. Contrats pour les infrastructures de surface, souterraines et aériennes	95
III. VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ	141
4. Taux global de taxation réel et ventilation des dépenses mixtes	143
5. Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite	155
6. Indicateurs de gestion municipaux	161
IV. VÉRIFICATION FINANCIÈRE	177
7. États financiers de la Ville et des organismes	179
8. Subventions annuelles de 100 000 \$ et plus versées à des personnes morales	187
V. SUIVI DES RECOMMANDATIONS	193
9. Suivi des recommandations	195
VI. RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	203
10. Rapport d'activité du vérificateur général	205



	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	219
ANNEXE II Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification	229



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 — 2012



Sommaire du contenu du rapport

Au bénéfice du lecteur de mon rapport, je présente ci-après mes 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 fais d'abord part de mes inquiétudes suscitées par les révélations entendues lors des audiences de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, communément appelée « Commission Charbonneau », et je commente les résultats des différents travaux de vérification que j'ai réalisés sur l'octroi et la réalisation des contrats depuis l'année 2009. J'annonce également la réalisation d'autres travaux de vérification à venir sur le même sujet. Je rappelle, de plus, les recommandations que j'avais faites dans mon rapport annuel de 2009 sur les règles d'éthique et de conduite.

Par la suite, je traite du renforcement du rôle du comité de vérification et des améliorations à être apportées à la *Loi sur les cités et villes* pour faciliter davantage les travaux des vérificateurs généraux municipaux.

Finalement, afin de mieux guider mon action pour les deux dernières années de mon mandat, je mentionne que j'ai mis à jour mon plan triennal de vérification.

CHAPITRE 1 : REVENUS AUTRES QUE LES TAXES DANS LES ARRONDISSEMENTS

Le Service des finances pourrait encadrer davantage la gestion des revenus dans les arrondissements par des règles appropriées et en s'assurant que la méthode administrative d'encaissement qu'il a émise est bien suivie. De plus, peu de contrôles sont mis en place dans les arrondissements pour assurer l'enregistrement des revenus dans les logiciels appropriés et conséquemment, leur comptabilisation adéquate dans les registres comptables de la Ville.

CHAPITRE 2 : GESTION DU DÉNEIGEMENT

Dans l'ensemble, les activités de déneigement sont efficaces, mais il est loin d'être assuré qu'elles sont efficientes.



Les arrondissements n'ont pas l'assurance que les opérations de déneigement sont optimales à l'égard des parcours de déneigement, de l'équipement utilisé, des techniques d'épandage des sels et des abrasifs et de la gestion des dépôts à neige. De plus, la surveillance exercée sur les entrepreneurs participant aux travaux de déneigement est peu structurée. Enfin, les données opérationnelles disponibles sont insuffisamment exploitées pour apprécier la performance des activités.

CHAPITRE 3 : CONTRATS POUR LES INFRASTRUCTURES DE SURFACE, SOUTERRAINES ET AÉRIENNES

Au cours des dernières années et des derniers mois, les travaux de l'Unité anticollusion du ministère des Transports du Québec de même que ceux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, communément appelée « Commission Charbonneau », ont mis en lumière des pratiques à risque et ont révélé des stratagèmes de collusion impliquant des firmes de génie-conseil et des entrepreneurs en construction. Un domaine particulièrement visé par ces deux instances a été l'octroi et la gestion de contrats pour des travaux relatifs aux infrastructures de surface, souterraines et aériennes.

Dans le but d'améliorer le processus d'adjudication des contrats, d'apprécier la pertinence des demandes de modification et de minimiser les risques de collusion, de corruption et de fraude dans ce domaine, nos travaux ont démontré que la Ville devrait porter une attention particulière à certaines de ses pratiques.

En effet, les contrats de services professionnels ne prévoient pas de spécifications pour que les estimations de prix tiennent mieux compte des réalités propres au marché de l'agglomération de Québec. En outre, la Ville n'a pas mis en place les moyens afin de contrer les débalancements des soumissions produites par certains entrepreneurs qui devancent le paiement d'une partie de leurs travaux et qui pourraient en profiter pour optimiser leurs profits. Aussi, il n'y a pas de règles établies permettant la réalisation d'analyses de marché selon des cycles réguliers ou en fonction de nouvelles conditions de marché.

De plus, lorsque des directives de modification sont produites, les causes ne sont pas suffisamment détaillées sur les formulaires. Enfin, la validation des plans et devis n'est pas effectuée de façon uniforme par les différentes équipes du Service de l'ingénierie.

CHAPITRE 4 : 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 d'émettre une opinion favorable 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 2012.



Nous avons effectué, de plus, l'audit de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le règlement adopté par le conseil d'agglomération et ses modifications subséquentes. Cet audit m'a permis d'émettre une opinion favorable sur le tableau de la ventilation des dépenses mixtes, entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012. Cette ventilation a été établie conformément au *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* (R.R.A.V.Q., chapitre P-1) et ses modifications subséquentes.

CHAPITRE 5 : RÉMUNÉRATION DES ÉLUS ET CONTRIBUTION À LEUR RÉGIME DE RETRAITE

Nous avons procédé à l'audit de conformité portant sur la rémunération et les indemnités versées aux élus, ainsi que leur contribution à leur régime de retraite pour l'année 2012. À notre avis, sur la base des travaux d'audit que nous avons effectués, ces traitements étaient conformes aux lois et au règlement adopté par la Ville à cet égard.

CHAPITRE 6 : INDICATEURS DE GESTION MUNICIPAUX

Il y a quelques années, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) obligeait les municipalités à utiliser des indicateurs de gestion municipaux pour les aider à qualifier la gestion de leurs opérations, et à lui transmettre les résultats. Ce faisant, il pouvait en même temps constituer une banque de données sur la performance des municipalités.

En 2008, un groupe de travail du MAMROT sur la valorisation et la promotion des indicateurs de gestion municipaux, concluait que la majorité des municipalités se limitait à compiler les données, à calculer et à transmettre les résultats annuels des indicateurs obligatoires au ministère. Ce constat s'applique à la situation observée à la Ville de Québec en 2012.

CHAPITRE 7 : ÉTATS FINANCIERS DE LA VILLE ET DES ORGANISMES

Nous avons procédé à l'audit des états financiers consolidés de la Ville et de ses six organismes. Pour ces états, des rapports d'audit sans réserve ont été produits et nous avons 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.

Notre vérification démontre que l'ensemble des systèmes informatiques utilisés dans la production d'information financière est assez bien protégé contre toute action malveillante et que les locaux abritant les serveurs et leur accès font l'objet de mesures de contrôle acceptables.

Néanmoins, il faut se rappeler que la protection des ressources informationnelles de la Ville doit toujours être gardée à un haut niveau, car l'altération, la non-disponibilité ou l'utilisation de ces ressources à des fins malveillantes peuvent causer des torts inestimables au bon fonctionnement de la Ville.



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

CHAPITRE 8 : 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 60 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.

Cinq de ces états financiers n'ont cependant pas fait l'objet d'une vérification, mais ont plutôt été accompagnés pour quatre d'entre eux d'un rapport de mission d'examen et d'un avis au lecteur pour un autre, ce qui ne respecte pas les exigences de la loi. De plus, quatre organismes n'ont pas répondu à nos demandes.

CHAPITRE 9 : SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Afin de nous assurer que nos recommandations sont prises en compte par l'Administration, nous en exerçons un suivi trois ans après qu'elles ont été émises. Ce délai permet aux gestionnaires concernés de prendre les mesures nécessaires pour les mettre en application. Il faut préciser que nos suivis ne constituent pas en soi une nouvelle vérification, mais s'appuient sur les déclarations des gestionnaires et le caractère raisonnable de celles-ci, et sur l'information probante disponible.

Cette année, nos suivis ont porté sur les recommandations formulées au rapport annuel 2009. Des 90 recommandations émises à la suite de ces vérifications, 67 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants alors que 23 d'entre elles n'ont pas été suivies ou ont fait l'objet de progrès insatisfaisants.

CHAPITRE 10 : RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Parmi les valeurs de gestion que je privilégie, il y a celle de la reddition de comptes. Dans cette partie de mon rapport annuel, je rends compte de mes activités et 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

DES RÉVÉLATIONS ET DES RAPPORTS INQUIÉTANTS

En tant que vérificateur général, ma mission consiste à donner au conseil municipal un outil de contrôle sur l'utilisation des fonds et autres biens de la Ville et de ses organismes. Je dois informer objectivement le conseil municipal et les contribuables sur le degré de maîtrise des activités municipales par les gestionnaires de même que sur la rigueur de la gestion des biens qui leur sont confiés et sur la pertinence de leur reddition de comptes.

Investi d'une telle mission, il est facile de comprendre que les révélations entendues lors des audiences de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, communément appelée « Commission Charbonneau », et la lecture des différents rapports sur la corruption et la collusion dans l'octroi et la réalisation des contrats publics, me préoccupent et m'interpellent dans le choix des différents travaux de vérification que je dois mener.

Je suis conscient également que ma vérification a des limites et qu'elle ne me permet pas de déceler toutes les irrégularités pouvant affecter l'Administration municipale, et que les meilleurs systèmes de contrôle interne ne peuvent garantir une protection absolue contre les activités frauduleuses. La corruption et la collusion peuvent prendre plusieurs formes et s'annoncer sous plusieurs visages.

L'octroi et la réalisation des contrats sous surveillance

Dans les lignes qui suivent, je rappelle le résultat de certains de mes travaux de vérification réalisés jusqu'à maintenant sur l'adjudication et la réalisation des contrats, ainsi que les recommandations qui les accompagnaient pour renforcer les contrôles sur la saine utilisation des fonds publics. Je fais également état de travaux de vérification à venir à cet égard.

Travaux de vérification réalisés en 2009

Pour apprécier l'intégrité du processus d'adjudication des contrats en vigueur à la Ville de Québec, j'ai revu, en 2009, l'ensemble des procédures d'appel d'offres et des procédés administratifs en vigueur à la lumière des notions d'équité, de transparence et de saine concurrence. J'ai examiné près de 150 dossiers pour m'assurer du respect de la réglementation applicable dans le domaine.



Pour parfaire la performance du processus d'adjudication des contrats, j'ai émis 17 recommandations

J'ai constaté alors que le processus d'adjudication des contrats en vigueur favorisait, de façon générale, l'acquisition de biens et de services aux conditions les plus avantageuses. Pour en parfaire la performance, j'ai émis 17 recommandations.

J'ai réalisé, en 2013, un suivi des recommandations que j'avais émises et j'ai constaté que 13 d'entre elles avaient été prises en compte et les 4 autres n'avaient pas été suivies.

Les recommandations non suivies concernaient la conception d'un recueil de procédures internes à l'intention des acheteurs du Service des approvisionnements, la mise en place d'un système d'évaluation de la qualité des biens livrés et des services rendus, l'introduction aux différents devis d'une clause précisant que les contrats accordés feront l'objet d'une évaluation de rendement et la production d'information nécessaire pour mesurer l'application de la *Politique d'approvisionnement*.

Travaux de vérification réalisés en 2012

La vérification des contrats accordés pour des travaux relatifs aux infrastructures de surface, souterraines et aériennes, réalisés en 2010, 2011 et 2012, démontre que la Ville devrait porter une attention particulière à certaines de ses pratiques pour améliorer le processus d'adjudication des contrats, apprécier la pertinence des demandes de modification et minimiser les risques de collusion, de corruption et de fraude.

À la suite de la vérification, j'ai adressé aux services concernés 9 recommandations pour contrer les différentes faiblesses que j'ai relevées dans la gestion des contrats accordés par la Ville.

Lors de la réalisation d'un mandat sur la gestion du déneigement, j'ai recommandé d'apprécier le caractère raisonnable des prix demandés par les soumissionnaires avec des estimations de coût reflétant davantage les conditions du marché. C'est là un moyen de se prémunir contre la collusion.



Travaux de vérification à venir

J'entreprendrai sous peu un mandat de vérification sur les contrats dont le coût de réalisation a dépassé la limite permise à l'intérieur de la catégorie à laquelle ils appartiennent.

La *Loi sur les cités et villes* et la *Politique d'approvisionnement* de la Ville prévoient que l'acquisition de biens ou de services peut se faire de gré à gré pour les contrats de moins de 25 000 \$ (entre 5 000 \$ et 25 000 \$, une demande de prix est requise), par voie d'appel d'offres sur invitation à au moins 2 fournisseurs pour les montants se situant entre 25 000 \$ et 100 000 \$, et au-delà de 100 000 \$ par voie de soumission publique.

L'objectif principal poursuivi dans ces travaux de vérification sera de m'assurer que les extras qui ont fait en sorte de dépasser les limites permises par la réglementation concernée n'étaient pas causés par l'intention voilée de contourner les règles établies, soit en fractionnant des contrats, en voulant favoriser des fournisseurs ou pour toutes autres raisons malveillantes.

Dans le contexte actuel, les recommandations que j'ai émises et que j'émettrai, sur l'adjudication et la réalisation des contrats, sont davantage d'actualité et méritent d'être prises en compte par la Ville.

Règles d'éthique et de conduite

En 2009, j'avais, dans le mot du vérificateur général de mon rapport annuel, fait état des principes d'éthique énoncés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et j'avais fait les recommandations suivantes :

- Adopter et promouvoir pour la Ville des valeurs de gestion éthique en se basant sur les recommandations de l'OCDE;
- Revoir les politiques de gestion afin qu'elles reflètent les valeurs de la gestion éthique;
- Revoir les textes réglementaires de la Ville de façon à les harmoniser avec les règles d'éthique;
- Adopter un cadre disciplinaire relatif au non-respect des règles établies;
- S'assurer que les entreprises traitant avec la Ville sont soumises à des règles d'éthique appropriées;



- Désigner un responsable indépendant en éthique chargé de conseiller les gestionnaires et les employés;
- Organiser des séances de perfectionnement pour l'ensemble du personnel afin de promouvoir la gestion éthique.

Mes recommandations visaient à mettre en place un système cohérent de mécanismes pour s'assurer d'un comportement éthique

Mes recommandations visaient à mettre en place un système cohérent de mécanismes pour s'assurer d'un comportement éthique dans les décisions et les actions quotidiennes des employés et des gestionnaires. Les politiques, les procédures et les règlements doivent être conçus de façon à favoriser des comportements ainsi que des décisions conformes à l'éthique.

Les moments difficiles que le monde municipal traverse actuellement plaident davantage pour la mise en place de ces recommandations. Des 7 recommandations que j'avais émises, 5 d'entre elles ont été prises en compte alors que les 2 autres, qui portaient sur la revue des textes réglementaires pour les harmoniser avec les règles d'éthique et la nomination d'un commissaire à l'éthique, ne l'ont pas été.

La lutte à la corruption et à la collusion, une affaire de tous

Il n'appartient pas seulement au vérificateur général de déceler tout indice ou situation pouvant donner lieu à la fraude et à la collusion. Tous les gestionnaires et les employés de la Ville sont conviés à cette tâche et l'Administration devrait mettre à leur disposition un recueil identifiant les principaux indices pouvant révéler de la fraude ou de la collusion.

De plus, l'Administration devrait identifier les postes d'emploi qui sont plus vulnérables que d'autres à la corruption et à la collusion, tels les acheteurs, les surveillants de chantier et autres.

Elle devrait, de plus, former les employés occupant ces postes sur la nature de la corruption et de la collusion et sur leurs responsabilités et leur obligation de dénoncer les situations qui leur semblent douteuses. Enfin, lorsque possible, elle devrait assurer, de façon périodique, la rotation du personnel occupant ces postes.



Ligne de signalement

Je gère, depuis février 2012, une ligne de signalement sur la fraude et l'inconduite et je me fais un devoir d'analyser chaque dénonciation pour m'assurer qu'elle n'indique pas des risques de collusion ou de fraude. Le rapport que j'ai déposé récemment au conseil faisait état de 29 signalements qui ont été portés à mon attention et qui étaient visés par les champs d'application.

Comité de vérification

Le rôle du comité de vérification prend de plus en plus d'importance, en raison des nombreux scandales qui secouent le monde municipal

L'institution que je représente est un important outil de contrôle mis à la disposition des élus municipaux. Par le biais du comité de vérification, ils doivent prendre connaissance du contenu de mes rapports annuels et des nombreuses recommandations qui les accompagnent. Le rôle du comité de vérification prend de plus en plus d'importance, en raison des nombreux scandales qui secouent le monde municipal.

Le comité a, avec le mandat actuel, la liberté de m'entendre sur les résultats de mon rapport annuel sans toutefois avoir de mandats spécifiques découlant de mes constats et recommandations. Le comité de vérification devrait être chargé de la surveillance de la gestion de la Ville, à la façon de la Commission de l'administration publique de l'Assemblée nationale du Québec. Mes rapports seraient toujours déposés au conseil, mais l'ajout au mandat du comité de vérification d'un volet de surveillance de la gestion de la Ville forcerait le comité à me rencontrer automatiquement pour discuter du résultat de mes vérifications.

Il ne devrait pas se limiter à m'entendre pour remplir éventuellement ce nouveau mandat de surveillance de la gestion des fonds qui pourrait lui être accordé. Il devrait demander aux gestionnaires de venir s'expliquer sur les résultats de mes vérifications et en discuter avec eux. Que pensent-ils des recommandations? Ont-ils l'intention de les suivre, et quand? Ou encore ont-ils des suggestions à faire ou veulent-ils pousser plus loin le questionnement en ce qui concerne les solutions? Le comité, par ces rencontres, recueillerait le point de vue des gestionnaires. Par la suite, il s'acquitterait de ce nouveau mandat en faisant des recommandations au conseil sur chacun des sujets abordés lors de ces discussions, dans le but de donner suite aux points d'amélioration proposés dans mes rapports de vérification.



Dispositions législatives à être actualisées

En juin 2001, l'Assemblée nationale apportait des modifications législatives à la *Loi sur les cités et villes* pour obliger toute ville de 100 000 habitants et plus à établir l'exercice de la vérification législative dans son administration et à nommer un vérificateur général à cette fin.

Des modifications doivent être apportées à la Loi sur les cités et villes pour rendre plus crédible la pratique de la vérification législative municipale

La mise sur pied de telles institutions a sans doute favorisé, dès le départ, une plus grande confiance des contribuables à l'endroit de leur administration municipale. Il faut admettre, cependant, qu'après plus de dix ans, des modifications doivent être apportées à la *Loi sur les cités et villes* pour rendre plus crédible la pratique de la vérification législative municipale.

Dernièrement, l'Association des vérificateurs généraux municipaux demandait au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de recommander à l'Assemblée nationale d'apporter des modifications législatives pour garantir davantage l'indépendance et la capacité d'intervention du vérificateur général dans l'exercice de ses fonctions, notamment à l'endroit de la hauteur de ses ressources financières, de son pouvoir d'engager des dépenses, de la confidentialité de ses dossiers et de la durée de son mandat.

Les dernières années de mon septennat

Je compléterai, à la fin de l'année 2015, mes sept années à titre de vérificateur général de la Ville de Québec. Conformément aux engagements que j'avais pris lors de ma nomination, j'ai toujours été à l'affût pour détecter les occasions conduisant à une utilisation plus économique et plus efficace des fonds publics de la Ville.

Pour mieux guider mon action pour les deux dernières années de mon mandat, j'ai consacré les ressources nécessaires pour mettre à jour mon plan triennal de vérification. Cette mise à jour, basée sur l'analyse des risques, m'a indiqué plusieurs pistes de vérification dont la réalisation contribuera de façon constructive à l'amélioration de la qualité de la gestion de la Ville.

PARTIE II



VÉRIFICATION D'OPTIMISATION DES RESSOURCES

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2012



CHAPITRE



Revenus autres que les taxes dans les arrondissements



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	31
MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	33
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	34
La gestion des revenus	34
Application des différents logiciels de transactions (Ludik, SVP, PVQ, DPL)	36
La tarification	37
Utilisation des logiciels	39
Émission manuelle de reçus	40
Contrats de location	41
ANNEXE I Objectif et critères de vérification	42

Sigles

DPL	Demande de permis de lotissement
PVQ	Permis Ville de Québec
SVP	Système de vignettes et de permis
TFP	Taxation, facturation et perception

VUE D'ENSEMBLE

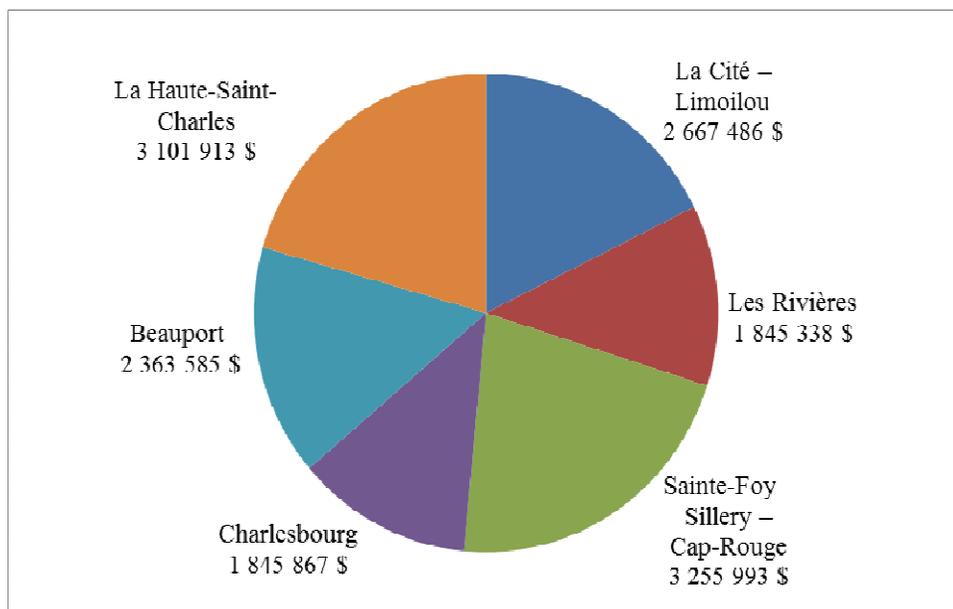
1.1 Les six arrondissements qui composent la Ville de Québec exercent des compétences, des pouvoirs et des obligations dans les services de proximité suivants :

- l'urbanisme;
- l'enlèvement des matières résiduelles;
- le développement économique local, communautaire, culturel et social;
- la culture, les loisirs et les parcs des arrondissements;
- la voirie locale;
- la sécurité incendie et la sécurité civile.

1.2 Les revenus perçus par les arrondissements pour certains de ces services, pour l'année 2011, s'élèvent à 15 M\$ et se détaillent au graphique 1.

GRAPHIQUE 1

Répartition des revenus réels 2011 par arrondissement





1.3 Les six arrondissements sont responsables de la gestion et de la prestation des services de proximité qui leur sont confiés, dans le cadre des orientations et des politiques définies par le conseil municipal. Ils sont également responsables de la coordination des autres services municipaux offerts sur leur territoire.

1.4 Le Service des finances a la responsabilité d'encadrer par des règles et des procédures appropriées l'ensemble des opérations financières de la Ville sur la gestion des revenus et leur encaissement.

1.5 À l'aide d'outils informatiques mis à leur disposition, les arrondissements enregistrent les différentes opérations nécessitées par l'émission des services rendus, soit la demande, la facturation et la perception de la tarification exigée. Les principaux logiciels utilisés dans les arrondissements sont les suivants :

- Permis Ville de Québec (PVQ) : Enregistre les demandes de permis de construction, les branchements d'aqueduc, d'égout, les coupes de bordure et de trottoir et les sommes cédées aux fins de parcs.
- Système de vignettes et de permis (SVP) : Enregistre les permis de déneigement, de cocher, de guide touristique, d'artiste peintre et les vignettes de stationnement.
- Ludik : Enregistre les transactions concernant les activités de loisirs et la location d'espaces.
- Demande de permis de lotissement (DPL) : Enregistre les transactions pour les permis de lotissement.

1.6 Les différentes transactions saisies à l'aide de ces logiciels doivent de nouveau l'être par lots ou individuellement dans le logiciel de taxation, de facturation et de perception (TFP) pour leur comptabilisation aux livres comptables de la Ville.

1.7 Les bordereaux de dépôt des sommes reçues sont préparés, dépendamment des arrondissements, soit par la division ayant fourni le service, soit par la Division des relations avec les citoyens et du soutien administratif. Ils sont, par la suite, transmis à l'institution bancaire avec copie au Service des finances.



MANDAT ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

1.8 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 les revenus autres que les taxes perçus dans les arrondissements. La vérification visait à s'assurer de l'intégralité, de l'exactitude et de la conformité des revenus perçus par les arrondissements autres que les taxes. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

1.9 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.

1.10 Nos travaux ont été effectués de décembre 2011 à février 2012. Ils visaient principalement les activités effectuées entre la période du 1^{er} janvier 2011 au 28 février 2012.

Des tests et analyses effectués dans les six arrondissements

1.11 Des tests et analyses ont été effectués dans les six arrondissements de la Ville. Cependant, dans les arrondissements de La Cité – Limoilou, de Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge et de La Haute-Saint-Charles, des sondages plus poussés furent effectués, étant donné qu'il s'agit des arrondissements où les revenus collectés sont les plus élevés.

1.12 Les différentes catégories de revenus qui ont fait l'objet de notre vérification s'élèvent approximativement à 10 M\$ et sont les suivantes :

- émission des permis de construction;
- émission des permis de déneigement;
- émission de vignettes de stationnement;
- branchements d'aqueduc et d'égout;
- location de plateaux et contrats de location de salles.



RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

1.13 Nous avons constaté que les logiciels utilisés par les arrondissements pour l'enregistrement de leurs revenus sont difficiles d'application et les données qu'ils contiennent doivent être saisies à nouveau pour leur comptabilisation aux livres de la Ville. Cette situation amène des risques d'erreur plus grands et une inefficience opérationnelle.

1.14 Le Service des finances pourrait encadrer davantage la gestion des revenus dans les arrondissements par des règles appropriées et en s'assurant que la méthode administrative d'encaissement qu'il a émise est bien suivie. La gestion de certains revenus n'est pas supportée par des processus formels d'opération.

1.15 Peu de contrôles sont mis en place pour assurer l'enregistrement des revenus dans les logiciels appropriés et conséquemment, leur comptabilisation adéquate dans les registres comptables de la Ville.

1.16 L'application de la tarification pour certains des services rendus est complexe, car il faut se référer à des règlements municipaux qui souvent ont fait l'objet d'amendements. Il n'existe pas de grilles tarifaires maintenues à jour pour faciliter la facturation des services.

1.17 La connaissance du personnel sur l'utilisation des logiciels dans la gestion des revenus varie d'un arrondissement à l'autre et devrait être améliorée.

La gestion des revenus

1.18 Nous avons constaté que la gestion des revenus dans les arrondissements n'est pas supportée suffisamment par le Service des finances. Le seul processus opérationnel disponible est une méthode administrative d'encaissement émise par le Service des finances. Cette dernière n'est pas connue de tous les arrondissements et sa mise en application diffère d'un arrondissement à l'autre.

Les contrôles assurant l'intégralité, l'exactitude et la conformité des revenus sont pratiquement inexistantes

1.19 Le personnel concerné de chacun des arrondissements agit au meilleur de sa connaissance afin d'assurer la collecte des revenus. Les façons de faire ne sont pas uniformes et les contrôles sur les processus d'opération assurant l'intégralité, l'exactitude et la conformité des revenus sont pratiquement inexistantes et ils ne sont pas assumés, autant par les arrondissements que par le Service des finances.



Recommandation

1.20 Au Service des finances, en collaboration avec les arrondissements, nous avons recommandé d'élaborer des processus assurant l'intégralité, l'exactitude et la conformité des différents revenus perçus par les arrondissements. La mise en place de ces processus et le contrôle de leur application doivent également contribuer à rendre plus efficaces et efficaces les opérations nécessaires à la gestion de ces revenus.

Commentaires des arrondissements, en date du 3 mai 2013

« En accord avec la recommandation du vérificateur.

Le Service des finances devrait établir une procédure d'encaissement et collaborer avec les arrondissements pour mettre en place un plan de formation pour le personnel affecté à la perception. Les techniciens en administration ou conseillers en gestion administrative dans les arrondissements pourraient aussi être mis à contribution pour s'assurer de l'exactitude et de la conformité des revenus perçus. Présentement, il n'existe pas de procédure ni de formation systématique pour uniformiser les pratiques. »

Commentaires du Service des finances, en date du 12 juin 2013

« Nous sommes tout à fait en désaccord avec les affirmations contenues dans ce paragraphe. Pour chacun des types de revenus gérés par les arrondissements, le Service des finances a élaboré des procédures complètes et détaillées pour assurer l'intégralité, l'exactitude et la conformité des données financières.

Nous avons également accompagné les gestionnaires des arrondissements, ainsi que les responsables désignés des projets, pour déterminer les mesures de contrôle à utiliser dans le but d'assurer la mise en place adéquate de ces procédures.

Ayant constaté que les mesures proposées n'étaient pas toujours appliquées adéquatement, nous avons rencontré les directeurs des Divisions des relations avec les citoyens et du soutien administratif et les directeurs des Divisions de la culture, du loisir et de la vie communautaire (CLVC) des six arrondissements. Nous avons élaboré avec eux une liste des contrôles à mettre en place et avons identifié les personnes qui en étaient responsables.



Le Service des finances considère qu'il a la responsabilité d'établir les mesures de contrôle. Nous croyons, par ailleurs, que la mise en place de ces mesures relève des gestionnaires qui sont responsables du travail exécuté par le personnel qui fait partie de leur équipe. »

Commentaires du vérificateur général à ceux du Service des finances

Nous continuons de penser qu'il revient au Service des finances de s'assurer, autant en amont qu'en aval, de l'instauration et de l'application des mesures de contrôle sur la gestion des revenus dans les arrondissements.

Application des différents logiciels de transactions (Ludik, SVP, PVQ, DPL)

Du temps doit être consacré pour saisir à nouveau des données avec tous les risques d'erreur que cela comporte

1.21 Les données contenues dans les différents logiciels utilisés pour l'enregistrement et la facturation des services rendus par les arrondissements ne sont pas transférées automatiquement dans le logiciel TFP qui comptabilise les encaissements et leur inscription aux registres comptables de la Ville. On doit consacrer du temps pour saisir à nouveau ces données avec tous les risques d'erreur que cela comporte. Selon les informations recueillies, le temps estimatif de double saisie peut représenter de 5 à 8 heures par semaine par arrondissement, soit l'équivalent d'une personne à temps plein pour les 6 arrondissements au minimum. De plus, on ne s'assure pas suffisamment que l'ensemble des transactions enregistrées dans les logiciels de transactions correspond à celui inscrit dans TFP.

Recommandations

1.22 Au Service des finances, nous avons recommandé que les données des logiciels servant à l'enregistrement et à la facturation des services se déversent automatiquement dans les systèmes d'encaissement et de comptabilisation aux registres comptables de la Ville.

1.23 Entre-temps, nous avons recommandé aux arrondissements de s'assurer que les transactions saisies dans les logiciels de transactions correspondent à celles inscrites dans TFP.



Commentaires des arrondissements, en date du 3 mai 2013

« En accord avec la recommandation du vérificateur.

Certains arrondissements procèdent déjà à un rapprochement entre les sommes inscrites dans TFP et les autres logiciels utilisés lors de la perception. Il sera possible d'harmoniser cette validation dans tous les arrondissements d'ici à ce que les systèmes financiers soient ajustés selon les recommandations du vérificateur. Le Service des technologies de l'information et des télécommunications (TIT) devrait aussi être impliqué afin d'assurer un arrimage entre les systèmes, notamment l'interface SVP-TFP qui est encore à l'étape de projet. »

Commentaires du Service des finances, en date du 12 juin 2013

Le Service des finances considère que l'estimation du temps nécessaire pour effectuer la double saisie est nettement exagérée et qu'à deux reprises, il a demandé au fournisseur du logiciel TFP pour le développement d'une passerelle qui permettrait de régler le problème de double saisie. Le Service des TIT n'a jamais donné suite aux propositions présentées.

La tarification

1.24 La Ville et parfois les arrondissements fixent par règlement la tarification des services rendus. Il n'existe pas de grilles tarifaires émises par le Service des finances pour regrouper l'ensemble des différents tarifs promulgués par les règlements et en faciliter l'application. À titre d'exemple, pour imposer une tarification concernant une coupe de bordure ou de trottoir, il faut se référer au règlement concerné où les différents taux s'étalent sur cent douze pages. Au même titre, dépendamment de la nature du permis de construction à émettre, il faut se référer à un règlement dont plusieurs pages donnent différents tarifs applicables. De plus, lorsqu'un règlement est amendé, il faut non seulement se référer au règlement original, mais aussi à son ou ses amendements. Cette situation complique encore plus la recherche de la bonne tarification et amène des risques d'erreur.



1.25 Il faut cependant noter qu'au chapitre des permis de construction, un comité d'harmonisation a établi une grille tarifaire à appliquer afin de faciliter la tâche et éviter les erreurs. Par contre, malgré cette initiative, nous avons relevé quelques erreurs dans l'imposition de la tarification pour les permis de construction. En effet, sur les 52 tests effectués, nous avons relevé 3 cas où les montants facturés étaient erronés. Dans un cas, un montant a été facturé en trop de 50 \$ et dans deux cas, les montants ont été facturés en moins pour un total 450 \$.

Recommandation

1.26 Au Service des finances, nous avons recommandé d'émettre des grilles de tarification officielles correspondant aux différents règlements de tarification afin d'en faciliter l'application et, lorsque possible, d'intégrer ces grilles aux différents logiciels utilisés pour l'enregistrement des revenus.

Commentaires des arrondissements, en date du 3 mai 2013

« *En accord avec la recommandation du vérificateur.*

L'expérience démontre qu'il est complexe, pour les divisions des arrondissements, d'harmoniser dans les opérations l'ensemble des nouvelles tarifications qui origine des règlements de la Ville et des arrondissements. Cette situation sera récurrente puisqu'il est prévu des ajustements de tarification systématique au cours des prochaines années. Les arrondissements pourraient collaborer à l'exercice proposé par le vérificateur en identifiant une personne responsable de s'assurer du déploiement de la nouvelle tarification à l'intérieur des opérations de sa division. »

Commentaires du Service des finances, en date du 12 juin 2013

« *Cette lacune a été corrigée. Dans le cadre d'une opération visant à ajuster annuellement les tarifs en vigueur, huit nouveaux règlements de tarification ont été adoptés en 2012 et sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Ces règlements ont eu pour effet d'annuler et de remplacer toutes les tarifications portant sur les mêmes objets adoptés antérieurement. Le travail de préparation de ces règlements a été effectué par le Service des finances. Les unités administratives concernées ont été mises à contribution afin de valider les tarifs proposés.*



De plus, le Service des finances a préparé un tableau sommaire pour chacun de ces règlements ainsi qu'une table des matières. Ces documents ont été distribués dans les arrondissements. Ce processus sera dorénavant répété chaque année. »

Utilisation des logiciels

Manque de formation dans l'utilisation des logiciels

1.27 Nous avons constaté que le degré d'utilisation des logiciels servant à enregistrer les revenus varie d'un arrondissement à l'autre. Certains arrondissements utilisent d'une façon plus optimale ces outils informatiques. Cette situation est due à un manque de formation, qui assurerait une connaissance et une pratique uniforme à travers tous les arrondissements.

1.28 Aussi, bien qu'il y ait un comité des superutilisateurs, il n'y a plus de pilote assigné au logiciel Ludik afin d'apporter les améliorations suggérées par les utilisateurs. Les rencontres pouvant permettre d'apporter les améliorations souhaitées à ce chapitre sont de plus en plus rares au détriment de l'efficacité des opérations.

Recommandations

1.29 Aux arrondissements, nous avons recommandé :

- de s'assurer d'une connaissance appropriée des logiciels par leur personnel;
- de désigner un pilote de système pour chacun des logiciels importants afin que celui-ci s'assure de la coordination des utilisateurs concernant les améliorations à apporter et le soutien à fournir.

Commentaires des arrondissements, en date du 3 mai 2013

« En accord avec la recommandation du vérificateur.

Le personnel en place maîtrise bien les logiciels. L'harmonisation des pratiques pour tous les arrondissements serait un atout, surtout lors de l'ajout de nouveau personnel. Il serait important que le Service des finances ainsi que les autres services impliqués (ex. : Loisirs pour Ludik et TIT pour SVP) soient associés à une démarche harmonisée pour la formation du personnel qui réalise la perception dans les arrondissements. »



Commentaires du Service des finances, en date du 12 juin 2013

« Nous sommes d'accord avec cette affirmation, mais ce n'est pas en raison du fait que nous n'offrons pas de formation à cet égard. »

Émission manuelle de reçus

*Risque de perte de
contrôle sur
l'intégralité des
revenus*

1.30 Dans certains arrondissements, des transactions font l'objet d'émission manuelle de reçus, par exemple dans les cas d'éviction et de panne de système, dans les paiements de stationnement, pour les services d'assermentation ou de photocopie, ou encore pour les demandes d'amendement de zonage. Ces reçus ne sont pas numérotés et lorsqu'ils le sont, comme il y a plus d'un livret en circulation, les séquences numériques ne se suivent pas. De plus, ces livrets de reçus ne comportent que deux copies, soit une destinée au requérant et l'autre copie acheminée pour traitement au service concerné. Il est donc difficile de retracer une transaction ou de faire le suivi de celle-ci étant donné qu'aucune copie ne demeure au livret. Il y a donc un risque de perte de contrôle sur l'intégralité des revenus et une faiblesse dans le suivi de ces transactions.

Recommandations

1.31 Aux arrondissements, nous avons recommandé :

- que l'émission des reçus se fasse en trois copies;
- d'améliorer le contrôle numérique exercé sur ces reçus.

Commentaires des arrondissements, en date du 3 mai 2013

« En accord avec la recommandation du vérificateur. »

Les reçus manuels sont utilisés seulement en cas d'exception. Pour l'émission des reçus manuels, nous recevons des livrets du Service des finances. La recommandation devrait aussi s'adresser au Service des finances afin qu'il harmonise les livrets de reçus manuels. »



Contrats de location

Des contrats de location non signés

1.32 Nous avons constaté, lors de l'analyse des contrats de location des plateaux, qu'une majorité de ceux-ci ne sont pas signés. En effet, sur les 54 contrats examinés, 43 n'étaient pas signés, soit par le locateur ou le propriétaire, ce qui représente 80 % de ceux-ci.

1.33 Lorsqu'un contrat existe entre deux parties, il est usuel que celles-ci confirment, par leur signature, la teneur de l'entente consignée au contrat. Sans leur signature, les deux parties s'exposent à certains risques, soit :

- des défauts de paiement;
- des responsabilités ambiguës entre les parties face à un litige ou à un accident;
- des ambiguïtés au niveau des exigences du locateur et obligations du locataire;
- des changements d'intervenant.

Recommandation

1.34 Aux arrondissements, nous avons recommandé de s'assurer que les contrats sont signés par le locataire et le propriétaire.

Commentaires des arrondissements, en date du 3 mai 2013

« En accord avec la recommandation du vérificateur.

Nous constatons que les Divisions CLVC sont conscientes de cette situation et envisagent une solution dans la prochaine année. »



ANNEXE I

Objectif et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des programmes de l'Ordre des comptables agréés du Québec pour l'audit des revenus d'une municipalité et des meilleures pratiques de gestion en vigueur.

Objectif de vérification

S'assurer de l'intégralité, de l'exactitude et de la conformité des revenus autres que les taxes perçus dans les arrondissements.

Critères de vérification :

- Les arrondissements enregistrent avec exactitude et fiabilité les transactions aux registres comptables de la Ville (TFP).
- Les arrondissements enregistrent adéquatement les transactions dans les logiciels de transactions.
- Les arrondissements s'assurent du respect de la réglementation de tarification en vigueur.
- Les arrondissements utilisent les logiciels de manière efficiente et efficace.
- Le Service des finances encadre les processus opérationnels des revenus autres que les taxes dans les arrondissements.



CHAPITRE

2

Gestion du déneigement



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	47
Aperçu du sujet	47
Politique de déneigement et réglementation afférente	50
Rôles et responsabilités	51
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	52
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	53
Encadrement du déneigement	53
Opérations de déneigement	68
ANNEXE I Objectifs et critères de vérification	91
Sigle	
MDDEFP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

VUE D'ENSEMBLE

Aperçu du sujet

2.1 Le déneigement comprend le déblaiement et l'enlèvement de la neige de la chaussée et des trottoirs, incluant le dégagement des bornes-fontaines ainsi que de certains lieux publics, tels les escaliers et les stationnements de la Ville. Il implique aussi, lorsque la neige ne peut être mise sur les terrains adjacents aux chaussées, le transport de celle-ci dans des dépôts dédiés à cette fin. Enfin, il comporte, lorsque nécessaire, l'épandage de fondants et d'abrasifs pour que la voie soit sécuritaire.

2.2 Les activités liées au déneigement, essentielles pour assurer la mobilité et la sécurité de la population qui utilise les voies publiques de la Ville ainsi que la continuité de l'activité économique de la région, impliquent des dépenses importantes. Ainsi, 53,5 millions de dollars y ont été affectés en 2011 (précipitations de 297,8 cm), incluant 30,2 millions de dollars¹ pour les contrats accordés à des entrepreneurs. Le tableau 1 présente les dépenses de déneigement par arrondissement pour l'année 2011 selon la nature des activités.

1. Outre les coûts des activités portant sur le déneigement de zones précises, ce montant englobe ceux relatifs au transport de la neige et à l'opération des dépôts à neige.



TABLEAU 1

**Dépenses directes de déneigement par arrondissement pour 2011
selon la nature des activités**

Nature des activités	La Cité – Limoilou \$	Les Rivières \$	Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge \$	Charles-bourg \$	Beau-port \$	La Haute-Saint-Charles \$	Total \$
Déneigement des rues et des trottoirs ¹	12 671 834	6 811 750	9 157 144	5 684 411	5 241 432	5 630 354	45 196 925
Déneigement hors rues ²	535 575	221 687	183 374	254 872	595 794	352 379	2 143 681
Transport de la neige ³	970 190	26 343	958 077	213 413	840 916	292 197	3 301 136
Exploitation des dépôts à neige	877 223	432 339	680 500	165 358	388 056	302 248	2 845 724
Total	15 054 822	7 492 119	10 979 095	6 318 054	7 066 198	6 577 178	53 487 466

1. Incluant le déneigement des bornes-fontaines.
2. Stationnements, escaliers, liens piétonniers publics.
3. Transport confié à l'externe seulement.

2.3 Le tableau 2 présente les dépenses de déneigement par arrondissement pour l'année 2011 selon la nature des coûts.



TABLEAU 2

**Dépenses directes de déneigement par arrondissement pour 2011
selon la nature des coûts**

Nature des coûts	La Cité – Limoilou	Les Rivières	Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge	Charles-bourg	Beau-port	La Haute-Saint-Charles	Total
	\$	\$	\$	\$	\$	\$	\$
Salaires, avantages sociaux, contrats et autres frais de fonctionnement	13 050 606	6 346 416	7 679 770	4 822 319	5 429 119	4 842 300	42 170 530
Équipements motorisés *	1 340 945	773 570	2 224 541	919 718	1 117 847	1 164 454	7 541 075
Immeubles *	259 547	46 535	127 078	90 315	18 767	9 402	551 644
Matériaux et granulat	276 055	172 491	759 141	362 369	350 538	424 199	2 344 793
Soutien du Service des travaux publics	127 669	153 107	188 565	123 333	149 927	136 823	879 424
Total	15 054 822	7 492 119	10 979 095	6 318 054	7 066 198	6 577 178	53 487 466

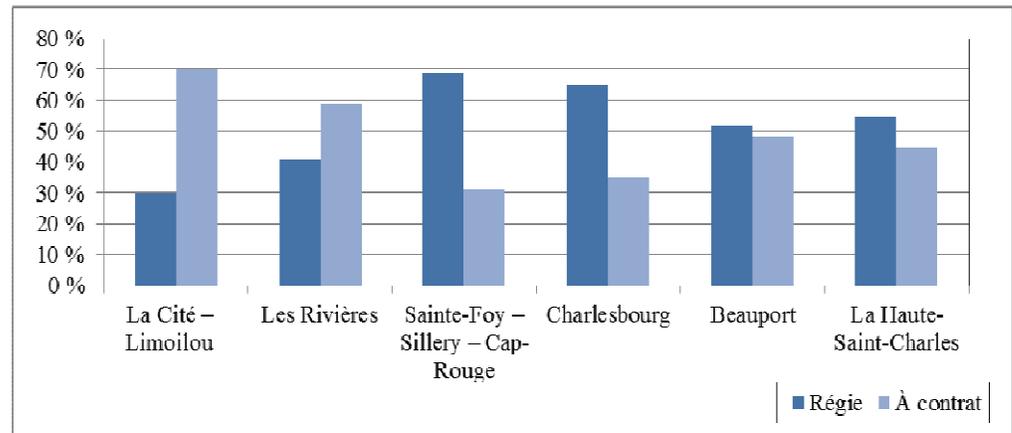
* Excluant l'amortissement.

2.4 Le territoire de la ville est divisé en 139 zones de déneigement couvrant au total 24 830 826 m² de chaussées et trottoirs, dont 44 sont confiées à des entrepreneurs. Le graphique 1 présente pour chaque arrondissement la répartition des travaux réalisés, soit par la Ville (en régie) ou par des entrepreneurs (à contrat).



GRAPHIQUE 1

Surface de déneigement en 2012-2013 par mode de prestation de services (chaussées et trottoirs)



2.5 Par ailleurs, pour faire face aux soubresauts de la nature, la Ville a constitué une réserve pour les opérations de déneigement. Le montant de cette réserve financière est de 20 millions de dollars.

Politique de déneigement et réglementation afférente

2.6 La *Politique de déneigement* a été adoptée en octobre 2006 afin d’harmoniser les règles de déneigement, de maintenir la sécurité et d’assurer un niveau de service équitable aux citoyens. Elle précise :

- les conditions qui doivent prévaloir pour le déneigement des chaussées, des trottoirs et des liens piétonniers;
- la façon de classer les chaussées et les trottoirs;
- le type d’épandage à effectuer et le moment pour le faire selon le type de chaussée et de trottoir;
- les délais à respecter pour le déblaiement et l’enlèvement de la neige.



2.7 L'application de cette politique est soutenue par le *Règlement sur le déneigement du réseau artériel et des réseaux locaux, sur l'harmonisation des règles et sur les normes minimales de gestion de ces réseaux*. Deux autres règlements, portant respectivement sur le dépôt de la neige dans la rue provenant des terrains privés et sur les modalités de stationnement lors d'une opération d'entretien hivernal de la voie publique, complètent la réglementation en matière de déneigement.

Rôles et responsabilités

2.8 Étant le responsable de la prestation des services de proximité, la Division des travaux publics de chaque arrondissement procède au déneigement de son territoire. Pour ce faire, elle planifie, organise et contrôle les opérations de déneigement. Elle est soutenue dans sa tâche par le Service des travaux publics qui :

- participe à l'élaboration et à l'amélioration de la *Politique de déneigement* et des règlements afférents et est responsable de son application;
- assure la préparation des devis pour le déneigement confié à des entrepreneurs;
- gère les données géomatiques nécessaires au déneigement;
- détermine et administre les modalités de transport de la neige et des paiements aux camionneurs qui y participent;
- coordonne le programme de gestion des sels de voirie;
- offre un soutien technique aux arrondissements, notamment dans leurs décisions relatives à l'impartition des travaux de déneigement.

2.9 Pour sa part, le Service de la gestion des équipements motorisés voit à l'acquisition, à l'entretien, à l'adaptation et à la sécurité des équipements affectés au déneigement, de même qu'à la formation des employés qui ont à les utiliser.



2.10 Par ailleurs, un chantier sur la réorganisation des activités liées au déneigement a été lancé en février 2008 en vue d'améliorer la satisfaction globale des citoyens et de diminuer le coût des opérations. Le chantier est encadré par un comité directeur présidé par le propriétaire du processus de déneigement, soit le directeur général adjoint à la coordination des arrondissements. L'analyse menée a débouché sur une série de recommandations et d'actions dirigées sur trois grands volets :

- la *Politique de déneigement*;
- la gestion des opérations;
- la gestion de l'information.

2.11 Comme les actions prévues n'ont pas toutes été mises en place, les responsables envisagent la réalisation d'une deuxième phase pour ce chantier.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

2.12 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 du déneigement. Nous avons effectué ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

2.13 Notre vérification visait à déterminer si les activités de déneigement des voies publiques de la Ville de Québec sont exécutées de façon efficiente et efficace, et ce, dans un souci d'économie et de protection de l'environnement. Pour ce faire, nous avons vérifié si la Ville a mis en place les assises favorisant l'exécution efficace des activités de déneigement et nous nous sommes assurés que ces dernières sont menées avec efficacité en minimisant l'incidence sur l'environnement.

Efficience :

Transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services.

2.14 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.



2.15 Notre vérification couvre principalement les activités réalisées au cours des saisons hivernales 2011-2012 et 2012-2013. Cependant, certaines de nos constatations peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en mars 2013.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

2.16 Dans l'ensemble, les assises mises en place à l'égard des activités de déneigement en favorisent l'exécution efficace à l'exception du fait que les objectifs, cibles et indicateurs soutiennent mal la gestion de la performance. Par ailleurs, les pratiques actuelles d'impartition des travaux ne reposent pas sur une analyse suffisamment étayée pour conclure sur le bien-fondé des décisions prises.

2.17 En ce qui a trait aux opérations comme telles, les arrondissements n'ont pas l'assurance que celles-ci sont optimales à l'égard de la détermination des parcours de déneigement, du choix et de l'acquisition de l'équipement utilisé, de l'utilisation des techniques d'épandage des sels et des abrasifs, et de la gestion des dépôts à neige. De plus, la surveillance exercée sur les entrepreneurs qui participent aux travaux de déneigement est peu structurée. Enfin, les données opérationnelles sont insuffisamment exploitées pour apprécier la performance des activités.

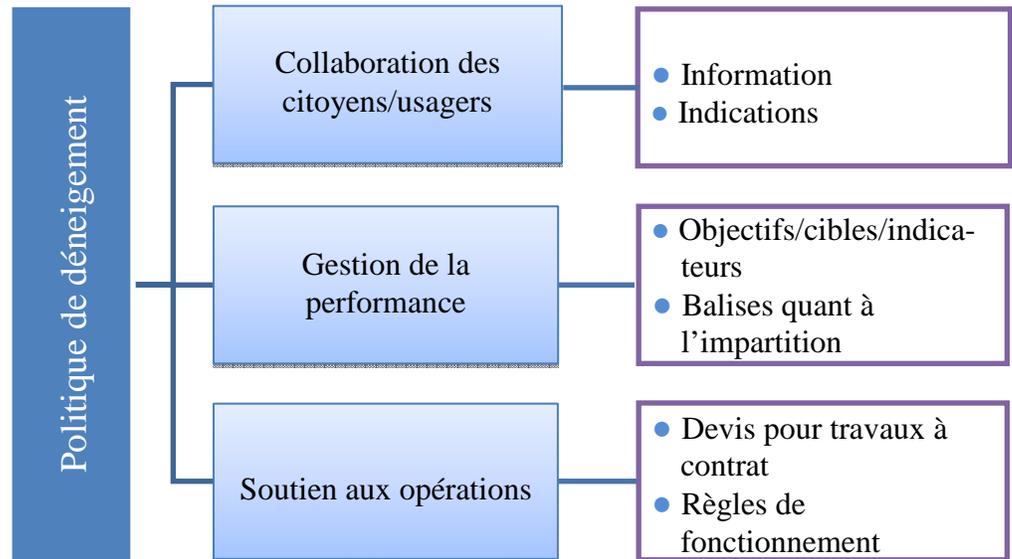
Encadrement du déneigement

2.18 Pour assurer un déneigement efficace et efficient, il est nécessaire de mettre en place certaines assises. Le graphique 2 présente celles que nous considérons comme essentielles, dont la pièce maîtresse est la *Politique de déneigement* qui définit le niveau de service à donner.



GRAPHIQUE 2

Encadrement nécessaire à la bonne marche des opérations de déneigement



2.19 Trois de ces assises prennent appui sur cette politique et contribuent à :

- informer le citoyen/usager en vue de l'inciter à collaborer ou à tout le moins à ne pas entraver les opérations de déneigement;
- gérer la performance et introduire ainsi une dynamique d'amélioration continue;
- soutenir les opérations en édictant certaines règles de fonctionnement.



Politique de déneigement

La Politique de déneigement établit le niveau de service que la Ville s'engage à donner aux citoyens

2.20 La *Politique de déneigement* établit le niveau de service que la Ville s'engage à donner aux citoyens. Compromis entre les besoins exprimés par ces derniers et les moyens dont dispose la Ville, elle représente un ancrage indispensable sur lequel les responsables peuvent s'appuyer pour organiser les opérations. À cet égard, la *Politique de déneigement* de la Ville joue pleinement son rôle puisqu'elle sert de référence tant pour planifier les opérations que pour assurer leur gestion quotidienne. De plus, l'engagement relatif au niveau de service est exprimé de façon assez précise et il se compare avantageusement à celui des autres villes québécoises, notamment en regard des délais de déblaiement et d'enlèvement de la neige. Le tableau 3 présente les exigences de cette politique en ce qui a trait aux délais de déblaiement et d'enlèvement de la neige.

TABLEAU 3

Délais de déblaiement et d'enlèvement de la neige

Déblaiement	Précipitations (cm)	Délai (heures)
	5 à < 15	4
	15 à < 22	6
	22 et plus	8
Enlèvement	Précipitations (cm)	Délai (jours)
Artères, collectrices et secteurs critiques	5 à < 15	1
	15 à < 22	2
	22 à < 30	3
	30 et plus	4
Autres secteurs, sauf secteur rural	10 à < 22	5
	22 à < 30	6
	30 et plus	7
Secteur rural	30 et plus	7

Source : *Politique de déneigement*.



2.21 De façon à atteindre le plus haut taux possible de satisfaction des citoyens au meilleur coût, il est nécessaire de faire évoluer cette politique de façon continue pour tenir compte tant des difficultés rencontrées que de la sensibilité des citoyens par rapport aux services qu'ils reçoivent. De fait, celle-ci a été ajustée à deux reprises depuis son adoption en 2006. Toutefois, pour bien systématiser la réflexion, il serait souhaitable d'y définir ses modalités de mise à jour, ce qui permettrait d'intégrer de façon plus diligente les éléments nécessaires à l'atteinte de la performance recherchée. La politique ne fait pas état non plus de l'engagement de la Ville en regard du développement durable, même si certaines mesures qui y sont mentionnées sont écoresponsables. Ce geste serait conséquent, avec son adhésion en 2011, à la *Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie*.

Soutien aux opérations

2.22 Le soutien aux opérations est assuré principalement par le Service des travaux publics et par le chantier sur la réorganisation des activités liées au déneigement. Ce soutien prend les formes décrites précédemment dans la vue d'ensemble. Certains aspects de celui-ci mériteraient cependant un repositionnement.

Chantier sur la réorganisation des activités liées au déneigement

Le chantier sur la réorganisation du déneigement a donné lieu à une foule d'améliorations

2.23 Tel qu'en fait foi le rapport du comité d'amélioration de la performance de juillet 2011, le chantier sur la réorganisation des activités liées au déneigement a donné lieu à une foule d'améliorations depuis sa création en 2008. Le choix des interventions à réaliser découlait alors d'un diagnostic et d'une recherche des différentes options possibles pour remédier aux problèmes décelés. Ainsi, plus de 18 recommandations et 70 actions ont été proposées et elles ont été priorisées en fonction d'une appréciation générale des coûts et des bénéfices liés à chaque action. Selon le rapport de juillet 2011, le niveau d'avancement des travaux se situait à 80 % à cette date. Le rapport mentionne aussi que ces efforts ont généré d'importantes économies et contribué à augmenter sensiblement le niveau de satisfaction des citoyens.



2.24 Or, cinq ans après le début du chantier, la situation stagne et nous sommes d'avis que la Ville n'a plus l'assurance que la stratégie adoptée au début de 2008 est encore appropriée.

- Les retombées concrètes associées aux actions posées au cours des deux dernières années ont été relativement faibles et elles n'ont pas été mises en perspective avec les coûts liés à ces actions.
- Le chantier s'étire dans le temps à la suite de reports successifs de l'échéancier. Les travaux devaient initialement se réaliser sur une période de 4 ans et se terminer en 2011.

La télémétrie n'a pas encore mené à un raffinement des pratiques en matière de déneigement

2.25 Des retombées importantes liées aux investissements effectués sont pourtant encore attendues. Par exemple, les investissements dans le domaine de la télémétrie n'ont pas encore mené à une exploitation structurée et continue des données ainsi cumulées pour raffiner davantage les pratiques. Ceux relatifs à l'optimisation des parcours ont permis de documenter une grande partie des pratiques en cours, mais n'ont à peu près pas contribué à améliorer les trajets suivis par les opérateurs des équipements. Lors de l'achat en 2009 du logiciel pour soutenir cette optimisation, les responsables ont fait valoir des économies de temps et de matériel pouvant aller jusqu'à 15 %.

2.26 Par ailleurs, les responsables du chantier n'ont pas défini avec suffisamment de précision les gains attendus de chacune des actions ou groupe d'actions. De plus, la mesure des économies effectivement réalisées est imprécise :

- Une partie importante de l'économie récurrente calculée découle d'actions antérieures au chantier. Il en est ainsi du 1,3 million de dollars lié à la décision en 2006 de souffler la neige sur les terrains adjacents à un ensemble de rues et trottoirs, plutôt que de la transporter dans les dépôts à neige. De même, l'économie résultant de la réduction de la quantité de sel de voirie utilisé a été surévaluée d'environ 300 000 \$ parce qu'elle a été mesurée par rapport à la consommation de 2005-2006.



- Le calcul de l'économie récurrente qui résulte de décisions successives pour amener les équipes de déneigement à souffler la neige sur les terrains adjacents aux rues et trottoirs est basé sur une estimation de l'économie réalisée pour le transport de la neige et pour l'opération des dépôts. Or, l'économie récurrente globale mesurée à ce chapitre est le cumul de différentes estimations obtenues en considérant les coûts qui prévalaient au moment de chaque décision. Ainsi, l'économie récurrente mesurée est différente pour des tronçons de rue semblables, mais affectés à des moments différents par les décisions opérationnelles.
- Des changements ont été apportés aux cahiers des charges en vue de réduire le coût des travaux de déneigement confiés à l'externe. Cependant, les responsables attribuent au chantier la totalité des économies réalisées pour les contrats octroyés en 2011 et 2012 sans tenir compte qu'une portion de celles-ci pourrait être attribuable simplement au jeu du marché. Par surcroît, elles sont considérées comme récurrentes.

2.27 Malgré les efforts faits en ce sens et qui ont une certaine valeur, la gestion actuelle des bénéfices devrait donc être rehaussée pour s'assurer que les travaux d'amélioration les plus rentables sont enclenchés et que les retombées anticipées se concrétisent.

2.28 Enfin, tout comme l'ensemble des chantiers mis en place en 2008, celui portant sur la réorganisation des activités liées au déneigement constituait une initiative ponctuelle. D'ailleurs, une grande partie de ces chantiers ont complété leur mandat et ont été fermés avec l'invitation de les intégrer aux activités courantes de la Ville. Les responsables devraient donc réfléchir maintenant à la façon la plus appropriée de poursuivre les travaux.

Devis relatifs aux opérations de déneigement et à l'opération des dépôts à neige

2.29 Le Service des travaux publics élabore les cahiers des charges relatifs au déneigement des rues lorsque ces travaux sont confiés à l'externe de même que ceux qui concernent l'exploitation des dépôts à neige. Ceux-ci comprennent notamment une description détaillée des services requis et des clauses techniques afférentes qui permettent aux soumissionnaires de bien comprendre les travaux à réaliser et de présenter des soumissions en conséquence.



2.30 De façon à pouvoir apprécier le caractère raisonnable des prix demandés par les soumissionnaires, ce service applique les coûts unitaires du contrat de déneigement conclu trois ans auparavant sur les nouvelles surfaces à déneiger en les majorant notamment en fonction de l'évolution des prix à la consommation et du prix du carburant. Lorsqu'il s'agit d'une nouvelle zone, une estimation du coût des travaux est effectuée à partir de coûts unitaires moyens et de la connaissance des différentes contraintes des zones concernées. Pour les cahiers des charges relatifs à l'exploitation des dépôts à neige, les entrepreneurs sont invités à soumissionner sur une estimation du volume de neige destiné à chaque dépôt et la technique d'évaluation du prix des contrats est sensiblement la même.

Pour apprécier le caractère raisonnable des prix demandés par les soumissionnaires, il faut préalablement estimer le mieux possible le juste prix des services demandés

2.31 Nous sommes d'avis que cette base de calcul, quand même pertinente, met trop l'accent sur les coûts unitaires du contrat conclu trois ans auparavant. Pour obtenir une meilleure estimation du juste prix, cette méthode devrait être croisée avec les conditions du marché ainsi qu'avec ce qu'il en coûterait à l'interne pour réaliser les travaux. Le tableau 4 présente, pour les trois dernières années, les écarts observés pour le déneigement et l'opération des dépôts à neige, entre l'évaluation de la valeur des travaux et le prix de la soumission retenue.

TABLEAU 4

Variation, pour les trois dernières années, entre l'évaluation du prix des contrats et le prix global de la soumission retenue

Année	Déneigement	Opération des dépôts à neige
2012	9 zones : \leq à 10 % 7 zones : entre 10 % et 30 % 3 zones : \geq à 30 %	- 13 % à + 13 % (2 dépôts à neige)
2011	11 zones : \leq à 10 % 5 zones : entre 10 % et 30 % 1 zone : \geq à 30 %	- 5 % à + 11 % (6 dépôts à neige)
2010	11 zones : \leq à 10 %	- 4 % à + 17 % (4 dépôts à neige)



Jeu de la concurrence

2.32 Compte tenu du fait que les estimations du prix des contrats n’offraient pas une garantie suffisante quant à l’absence de stratagèmes des entrepreneurs en vue de hausser indûment leurs profits, nous avons analysé le système mis en place pour favoriser la concurrence de même que l’évolution des prix. Pour ce faire, nous avons, parmi les contrats octroyés au cours des 10 dernières années, porté une attention particulière aux situations où les prix ont augmenté de façon plus importante dans le but de détecter tout indice de subterfuge de la part des entrepreneurs.

2.33 Le tableau 5 présente quelques données reflétant l’état général de la concurrence en ce qui a trait aux ressources externes utilisées pour le déneigement.

TABLEAU 5

Quelques données sur la concurrence des 10 dernières années

Déneigement	Opération des dépôts à neige
<ul style="list-style-type: none">• 26 entrepreneurs ont soumissionné, dont 12 plus régulièrement.• 817 soumissions ont été reçues pour près de 50 zones.	<ul style="list-style-type: none">• 22 entrepreneurs ont soumissionné, dont 5 plus régulièrement.• 97 soumissions ont été reçues pour 12 dépôts.

2.34 Les contrats de déneigement et d’opération des dépôts à neige portent habituellement sur une période de trois ans. Environ le tiers de ceux-ci sont renouvelés chaque année. Lors de l’appel d’offres, la Ville établit un montant de garantie à fournir en regard de l’équipement requis pour chaque zone de déneigement et, par le montant total déposé à cet effet, chaque entrepreneur indique la capacité qu’il veut soumettre au processus d’adjudication des contrats.



2.35 Ce mode de fonctionnement qui permet aux entrepreneurs de soumissionner au-delà de leur capacité amène plus de soumissions tout en donnant plus de possibilités aux entrepreneurs d'obtenir un contrat. Il peut créer cependant une apparence de concurrence plus élevée qu'elle ne l'est en réalité en ouvrant davantage la porte à des stratégies de concurrence moins agressives de la part des entrepreneurs plus confiants d'obtenir le nombre de contrats correspondant à leur capacité. Par exemple, pour l'opération relative aux contrats de déneigement de 2012, 38 % des soumissions comportaient un prix 30 % plus élevé que celui de la soumission la plus basse. En ne considérant pas ces dernières soumissions, on observe que le jeu de la concurrence s'est exercé avec moins de 3 soumissionnaires pour 4 des 19 zones concernées.

2.36 Ces données appellent donc à une vigilance de la part des responsables pour mieux comprendre la réponse des entrepreneurs par rapport à chaque zone, notamment pour les situations présentant d'importants écarts dans les prix soumis. Par ailleurs, le mode d'adjudication implanté par la Ville permet d'obtenir le coût d'ensemble le plus avantageux des soumissions qui lui sont présentées.

Aucun indice ne laisse croire que certaines hausses de prix découlent d'un subterfuge de la part des entrepreneurs

2.37 Quant aux situations où les prix ont augmenté de façon plus importante, nous n'avons découvert aucun indice laissant croire que cette hausse découle d'un subterfuge de la part des entrepreneurs.

Gestion de la performance

2.38 Gérer la performance devient impérieux dans un contexte de ressources limitées et avec des besoins qui peuvent être presque infinis. Des objectifs et des cibles précises de même que des indicateurs pour mesurer les progrès réalisés sont des composantes essentielles de cette gestion. À cet égard, la Ville a posé un certain nombre de gestes. Ainsi, le Service des travaux publics s'est doté d'un plan d'affaires qui comporte, pour chaque enjeu identifié, des orientations, des actions prioritaires et des résultats attendus avec les indicateurs et responsabilités afférents. Ainsi, pour 2012-2015, dans le but d'améliorer les opérations de déneigement, ce service a décidé de concentrer ses efforts sur les quatre actions prioritaires présentées au tableau 6.



TABLEAU 6

**Actions prioritaires du plan d'affaires 2012-2015
du Service des travaux publics**

Actions prioritaires	Résultats attendus	Indicateurs
Réviser la politique et les pratiques de déneigement	Diminution du coût d'opération et maintien du taux de satisfaction	\$ économisés
Mettre en place des parcours optimisés	Parcours optimisés et efficients	Nombre de parcours optimisés
Implanter un nouveau dépôt de neiges usées à Beauport	Fermeture des dépôts de neiges usées « d'Estimauville » et « Montmorency »	Opérationnalisation du dépôt
Améliorer la performance environnementale des dépôts de neiges usées	Révision de l'exploitation des dépôts de neiges usées en respectant les normes du MDDEFP ¹	% de conformité aux normes

1. Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

2.39 En plus des actions du Service des travaux publics, il faut considérer les interventions du chantier sur la réorganisation des activités liées au déneigement de même que les cibles d'économies récurrentes cumulatives qui y sont liées et qui devraient atteindre cinq millions de dollars en 2013.

Il manque un ingrédient indispensable à une bonne gestion de la performance : des cibles précises

2.40 Toutes ces initiatives visent à améliorer ce secteur d'activité. Toutefois, nous constatons qu'il manque un ingrédient indispensable à une bonne gestion de la performance. En effet, les cibles utilisées sont plutôt imprécises. Par exemple, on veut diminuer les coûts d'opération en révisant la politique et les pratiques de déneigement sans en préciser l'ampleur ni les pistes à privilégier pour y arriver. Cette imprécision prévaut aussi à l'égard de la performance environnementale puisqu'on n'identifie pas les normes visées (exigences des certificats d'autorisation, densité maximale de matières toxiques dans l'environnement ou autre) ni le pourcentage minimum de respect recherché d'ici 2015.



2.41 De plus, en regard des économies anticipées à la suite des actions du chantier, on ne connaît pas la contribution attendue de chacune d’elles. Il est plus difficile ainsi de déterminer les efforts à consacrer à chaque action et de prioriser celles-ci. Il devient plus ardu aussi d’évaluer la performance. On peut tout au plus faire état de certains progrès sans pouvoir évaluer si le potentiel de chaque action a été pleinement exploité.

2.42 Sur un autre plan, tel qu’illustré au tableau 7, des indicateurs et cibles ont été intégrés au nouveau tableau de bord de la Ville et des arrondissements.

TABLEAU 7

Indicateurs du tableau de bord portant spécifiquement sur le déneigement

Indicateurs	Cibles
Ville <ul style="list-style-type: none"> • Taux de respect de la <i>Politique de déneigement</i> (pas encore opérationnel) • Taux de satisfaction (services individuels et services collectifs) 	100 % ¹ 80 %
Arrondissements <ul style="list-style-type: none"> • Coût de l’activité de déneigement par mètre carré de surfaces déneigées par centimètre de précipitations (pas encore opérationnel) • Taux de respect de la <i>Politique de déneigement</i> • Taux de satisfaction (services individuels et services collectifs) 	≤ 0,01 \$ 100 % ¹ 80 %

1. Dans des conditions excluant les situations exceptionnelles.

2.43 Ces indicateurs sont conséquents avec la volonté d’amélioration des opérations et couvrent tant leur efficacité que leur efficience. Toutefois, certains n’en sont qu’à l’étape de l’implantation. De plus, celui qui porte sur le respect de la *Politique de déneigement* ne couvre qu’une partie des exigences de cette dernière. Par exemple, il n’aborde pas le respect des conditions qui doivent prévaloir pour le déneigement des trottoirs, escaliers et liens piétonniers ni le respect du délai de déblaiement des bornes-fontaines.



Impartition des travaux

Les paramètres à prendre en compte pour impartir les travaux de déneigement restent à préciser

2.44 Tel que mentionné dans la vue d'ensemble, le déneigement d'un certain nombre de zones du territoire est confié à des entrepreneurs. Au global, ces derniers prennent en charge 47 % des surfaces de déneigement. À cet égard, nous nous attendions à ce que, à la lumière des risques à contenir et des objectifs recherchés, la Ville précise les paramètres à prendre en compte pour impartir les travaux de même que les limites à respecter. Or, outre l'engagement de la Ville en 2009, lors de la négociation de la convention collective des employés manuels, de maintenir la quantité de travail effectuée à l'interne, nous n'avons retracé aucune indication documentée du genre. Pour l'heure, la proportion des surfaces déneigées par des entrepreneurs varie de 31 à 70 % selon l'arrondissement. En conséquence, les responsables n'ont pas l'assurance que les pratiques d'impartition des travaux de déneigement sont optimales. Une demande d'examiner différents scénarios de partage des travaux a d'ailleurs été formulée par la direction en juillet 2012.

Communication avec le citoyen

2.45 Le citoyen a un rôle actif à jouer en regard du déneigement. D'une part, il doit bien comprendre le niveau de service que la Ville s'est engagée à donner de même que la contribution qui est attendue de sa part, notamment pour le stationnement et pour le stockage de la neige provenant de son terrain. Cette compréhension lui est utile pour pouvoir, sur une base objective, apprécier les services qu'il reçoit et, s'il y a lieu, formuler ses insatisfactions. D'autre part, il doit respecter les consignes que la Ville lui transmet tout au long de la saison hivernale pour faciliter les opérations de déneigement.

Une panoplie de moyens sont déployés pour bien informer le citoyen et lui permettre de signaler les problèmes

2.46 Que ce soit par l'intermédiaire du site Internet de la Ville, du cahier spécial distribué à chaque adresse en début de saison, de la ligne Info-Déneigement, des panneaux Alerte-Déneigement, des feux clignotants orange signalant une interdiction de stationnement ou, par courriel ou services de microblogage de type SMS et Twitter, une panoplie de moyens sont déployés pour bien informer le citoyen et lui permettre de signaler tout problème. L'information alors véhiculée est pertinente et est transmise au moment opportun.



2.47 Il n'en demeure pas moins que le nombre de plaintes adressées à la Ville est assez important, soit en moyenne plus de 4 000 plaintes par saison. Il en est de même du volume de remorquage effectué chaque année. Selon les contremaîtres et techniciens rencontrés au cours de la vérification, plusieurs des plaintes se règlent uniquement par une explication de la manière de procéder de la Ville dans ses opérations. Malgré l'important dispositif de communication déployé par la Ville, il est tout de même nécessaire que celle-ci demeure vigilante pour amener le citoyen à une meilleure compréhension et collaboration.

Recommandations

2.48 Nous avons recommandé au directeur général adjoint à la coordination des arrondissements et au Service des travaux publics :

Politique de déneigement

- d'intégrer à la *Politique de déneigement* :
 - les modalités de mise à jour de celle-ci pour la faire évoluer au rythme des changements de l'environnement dans lequel les activités de déneigement sont réalisées;
 - l'engagement de la Ville en regard du développement durable.

Soutien aux opérations

- d'établir, à partir d'un diagnostic plus à jour, un nouveau plan de travail pour compléter les améliorations souhaitées aux activités de déneigement et d'attribuer des responsabilités claires pour en assurer la réalisation;
- de définir les gains attendus à la suite de la réalisation des actions préconisées et de les mesurer subséquemment.



Gestion de la performance

- de préciser les cibles à atteindre en regard du déneigement et de s'assurer qu'elles sont réalistes;
- de voir à ce que les indicateurs nécessaires à l'appréciation de la performance reflètent bien ce qu'ils mesurent.

Impartition des travaux

- de procéder à une analyse rigoureuse des risques que l'on veut gérer avec le levier de la répartition des travaux avec l'externe et d'établir des balises pour obtenir le maximum d'effets positifs de cette répartition.

Communications avec le citoyen

- de voir à ce que l'information transmise au citoyen soit enrichie à la lumière de l'analyse du règlement des plaintes et du volume de remorquage lors des opérations de déneigement.

2.49 Nous avons recommandé au Service des travaux publics :

Soutien aux opérations

- de croiser la technique actuelle pour apprécier le caractère raisonnable des prix demandés par les soumissionnaires avec ce qu'il en coûterait pour réaliser les travaux à l'interne ainsi qu'avec une estimation du coût qui reflète les conditions du marché;
- d'analyser les soumissions présentées en vue de bien comprendre la réponse des entrepreneurs aux appels d'offres de chaque zone, notamment lors de situations présentant d'importants écarts dans les prix soumis.



Commentaires du directeur général adjoint à la coordination des arrondissements, en date du 7 juin 2013

« Le rapport du vérificateur présente une lecture, que je partage, de l'état d'avancement du chantier sur le déneigement. Ce projet n'est pas complété et nous avons amorcé la préparation d'une deuxième phase du chantier. Les recommandations du vérificateur seront très utiles à la poursuite de nos travaux. »

Commentaires du Service des travaux publics, en date du 19 juin 2013

«1. Commentaire général sur la section

En général, le Service des travaux publics constate que la section relative à l'encadrement du déneigement propose des améliorations pertinentes aux activités sous notre responsabilité. Nous entendons donc travailler à donner suite aux recommandations que vous formulez.

2. Commentaires particuliers sur l'impartition

Le rapport ne fait pas mention du rôle du Service des travaux publics dans l'impartition des travaux de déneigement. Ce rôle est important, car le Service des travaux publics valide les scénarios utilisés par chaque arrondissement pour impartir les travaux afin de s'assurer d'une économie de coûts (ou du moins que les coûts n'augmenteront pas au-delà de certains paramètres); s'assure d'un accroissement d'efficacité, que les coûts du contrat seront optimums, et que la qualité des services rendus sera maintenue ou améliorée, tout cela dans un contexte d'équité et d'harmonisation entre arrondissements.

Le Service des travaux publics établira certains critères de base pour l'impartition (ex. : distance du point de service, rues de niveau 1). Toutefois, une foule d'autres paramètres qui varient d'une situation à l'autre doivent être pris en considération. Se limiter à quelques paramètres prédéfinis risquerait alors de mener à de mauvaises orientations.



3. Commentaires particuliers sur les recommandations relatives au soutien des opérations

Présentement, le Service des travaux publics fait les analyses suivantes des prix des soumissions :

- Croiser les prix demandés avec des estimations qui reflètent les conditions du marché : actuellement, le prix du soumissionnaire recommandé est croisé avec le prix du contrat antérieur ajusté et est exposé à côté des prix des soumissionnaires concurrents. De plus, quand le prix du contrat antérieur comporte à notre connaissance certaines irrégularités (ex. : prix du soumissionnaire trop bas) nous ajoutons une autre estimation basée sur des prix unitaires de zones comparables : cette estimation n'est toutefois pas incluse dans le sommaire décisionnel.*
- L'analyse des écarts importants entre les prix soumis se fait déjà; toutefois, elle n'est pas documentée. Cependant, elle conduit à des ajustements dans les devis pour attirer de nouveaux soumissionnaires.*

Le Service des travaux publics est conscient de la nécessité d'obtenir une estimation rigoureuse de la valeur des contrats de déneigement afin d'éviter les abus de la part des soumissionnaires. Les recommandations du vérificateur général qui visent à apprécier le caractère raisonnable des prix soumis seront donc prises en considération.

Le Service des travaux publics fera tous les efforts raisonnables pour obtenir la meilleure estimation au prix d'un travail d'analyse rigoureux. »

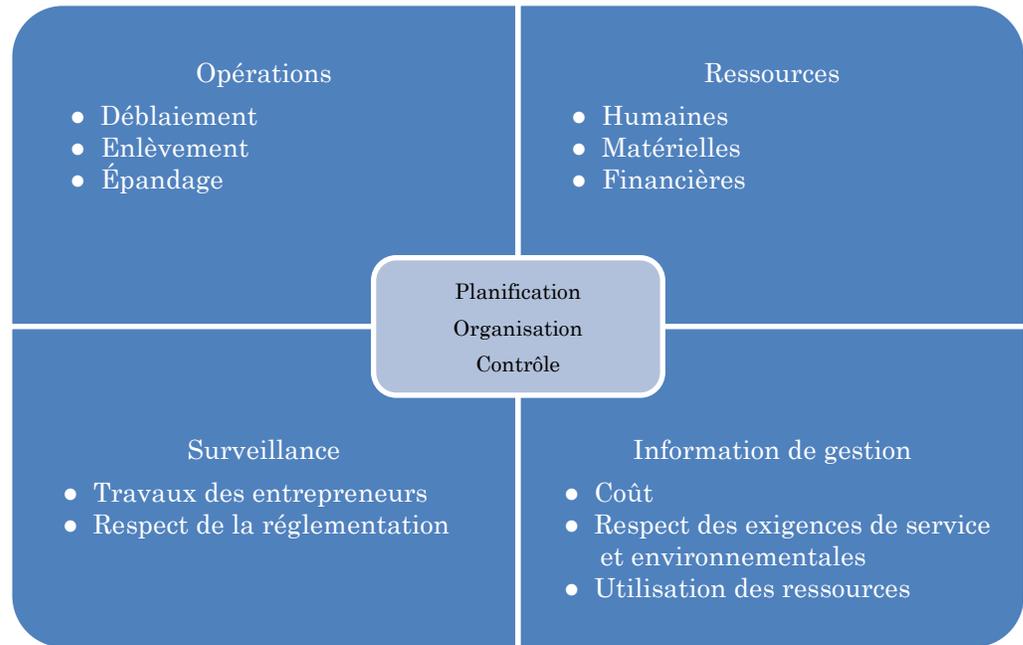
Opérations de déneigement

2.50 Nous nous sommes intéressés aux opérations réalisées dans les arrondissements pour s'assurer de leur efficacité et du souci des responsables à l'égard de l'environnement. Pour ce faire, nous avons examiné comment les responsables planifient, organisent et contrôlent leurs activités de déneigement à l'égard des quatre éléments de gestion qui sont présentés au graphique 3.



GRAPHIQUE 3

Éléments de gestion sous le contrôle des arrondissements



Planification des activités de déblaiement, d'enlèvement et d'épandage

2.51 Une saison de déneigement demande beaucoup de préparation de la part des arrondissements. Ainsi, chacun d'eux doit :

- préciser ses objectifs et cibles;
- déterminer la portion des travaux confiés à l'externe;
- organiser les parcours de déneigement;
- définir les besoins en regard des travaux réalisés à l'interne;
- s'assurer que les processus de travail sont bien définis;
- élaborer les budgets.



2.52 Cette planification contribue à la satisfaction des citoyens, laquelle se situait à 85 % lors du sondage réalisé en 2011. Toutefois, plusieurs éléments des opérations peuvent être améliorés pour amener une meilleure utilisation des ressources disponibles.

Détermination des objectifs et cibles

2.53 Les objectifs et cibles des arrondissements sont déterminés sur un horizon de trois ans et sont diffusés principalement dans leur plan d'affaires. Ces plans doivent être cohérents avec ceux déterminés pour l'ensemble de la Ville et être adaptés à la situation particulière de chaque arrondissement. Ce n'est pas ce que nous avons constaté.

- Seuls quatre arrondissements ont prévu des actions spécifiques en regard du déneigement dans leur plan d'affaires alors qu'ils devraient s'impliquer davantage face à la volonté d'amélioration exprimée par la mise en place d'un chantier spécifique en matière de déneigement. Par exemple, alors que des efforts sont déployés centralement pour améliorer l'information de gestion, aucun arrondissement n'a cru bon de retenir une action prioritaire allant dans ce sens. Il y a pourtant une réflexion à mener localement en fonction des particularités de chacun pour structurer l'exploitation des données disponibles.
- La plupart des cibles de résultats liées à ces actions sont vagues, ce qui ne favorise pas la mobilisation nécessaire pour apporter les améliorations attendues.
- Tous les arrondissements font référence dans leur plan d'affaires à la cible fixée pour l'ensemble de la Ville de maintenir en deçà de 1 ¢ le coût de l'activité de déneigement par mètre carré par centimètre de neige sans toutefois indiquer quelle contribution ils entendent y apporter. Or, cette cible est déjà largement atteinte pour quatre des six arrondissements, ce qui ne constitue pas une invitation à s'améliorer. Le tableau 8 présente, pour 2011, la performance de chaque arrondissement à cet égard. Celle-ci doit être interprétée en considérant les caractéristiques et contraintes de chaque territoire.

Exemples de formulation des résultats attendus (cibles)

- Parcours de déneigement optimisés.
- Collaborer à la réduction des coûts et au maintien du taux de satisfaction des citoyens.
- Économies réalisées.



TABLEAU 8

**Coût de l'activité de déneigement par mètre carré
par centimètre de neige – 2011**

Arrondissement	Coûts complets (\$)	Surface (m²)	Coût unitaire (¢)
La Cité – Limoilou	19 567 269	3 742 841	1,76
Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge	15 783 319	5 160 001	1,03
Beauport	9 562 067	4 010 086	0,80
La Haute-Saint-Charles	9 270 991	3 917 856	0,79
Les Rivières	9 247 845	4 020 404	0,77
Charlesbourg	8 528 997	3 874 440	0,74
Global	71 960 488	24 725 628	0,98

Note : Les coûts complets intègrent les coûts directs liés au déneigement ainsi que l'ensemble des services internes de la Ville imputables à cette activité.

*Il y a une cassure entre
le diagnostic établi
centralement et
l'engagement des
arrondissements*

2.54 Cette situation traduit une cassure entre d'une part, le diagnostic et l'action du Service des travaux publics et du chantier et d'autre part, l'engagement des arrondissements, l'instance même où l'amélioration souhaitée doit aboutir.

Répartition des travaux en régie et à contrat

2.55 La Ville confie une partie importante des travaux de déneigement à des entrepreneurs. Le graphique 1 présenté plus tôt fait ressortir que la répartition entre le faire et le faire faire varie beaucoup d'un arrondissement à l'autre. Toutefois, aucune analyse formelle ne démontre le caractère optimal des différentes répartitions observées.



2.56 Cette absence de justification est conséquente avec le peu de balises de la Ville à cet égard et peut amener des décisions qui ne sont pas nécessairement avantageuses dans une perspective d'ensemble. Dans le contexte où des réaménagements de zones sont envisagés par les arrondissements en vue de réduire leurs coûts, il serait nécessaire qu'ils reconnaissent distinctement les économies réalisées et qu'on puisse en retracer la répercussion sur les budgets des années subséquentes.

2.57 Dans le cadre des récentes tentatives des arrondissements en vue de réaménager les travaux entre l'interne et l'externe, nous avons pu toutefois observer certains critères communs pour répartir les travaux. Par exemple, les arrondissements cherchent à confier aux ressources internes le déneigement des zones situées à proximité des centres de service de même que celles où le niveau de service est moins prioritaire. Ces derniers effectuent aussi une analyse de l'incidence budgétaire des changements apportés.

Organisation des parcours

2.58 Une fois fixée la répartition des travaux entre l'interne et l'externe, les arrondissements ont à élaborer la logistique des parcours de déneigement dont ils sont responsables. Pour ce faire, ils tiennent compte tant des équipements en main et de ceux qu'il est possible de louer que des ressources humaines qu'ils peuvent y affecter. Ils ont notamment à tracer les trajets qui impliquent le moins de déplacement et de temps mort pour effectuer les travaux.

Cinq des six arrondissements n'ont pu encore profiter du logiciel permettant d'optimiser les parcours

2.59 À cet effet, la Ville s'est dotée en 2009 d'un progiciel (RouteSmart) pour déterminer ces trajets. L'implantation de cet outil a cependant été plus laborieuse que prévue de sorte que cinq des six arrondissements n'ont pu encore profiter des principaux avantages attendus de son utilisation, soit l'optimisation des parcours. Les efforts à ce jour ont surtout contribué à documenter et inscrire les parcours actuels au progiciel, ce qui est déjà un avantage indéniable. Tel que le reflète le tableau 9, l'opération n'est complétée que dans un arrondissement. Notons toutefois que ce travail de documentation est pratiquement terminé du côté des chaussées et qu'il est fort avancé en ce qui a trait aux trottoirs.



TABLEAU 9

Types de parcours enregistrés au progiciel et utilisés pour effectuer les travaux

Type de parcours	La Cité – Limoilou	Les Rivières	Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge	Charles-bourg	Beauport	La Haute-Saint-Charles
Déblaiement – Chaussées	X	X	X	X	X	X
Déblaiement – Trottoirs		X	X	X	X	X
Déblaiement – Culs-de-sac		X				
Déblaiement – Stationnements		X				
Soufflage – Chaussées	X	X	X	X		X
Soufflage – Trottoirs		X	X	X		
Transport – Chaussées	X	X	X	X	X	
Épandage		X	X	X	X	

Précision des besoins à l'égard des ressources

2.60 À la suite de la détermination des parcours, les responsables doivent affecter les ressources nécessaires pour réaliser les travaux. À cet égard, ils constituent des équipes de travail et s'assurent qu'elles disposent de l'équipement nécessaire pour réaliser les travaux.

2.61 À l'automne, ils ont aussi à établir leur budget. Celui-ci porte sur l'année civile de sorte que les données financières d'une saison de déneigement sont distribuées dans deux exercices financiers.

2.62 Dans l'ensemble, les besoins relatifs aux ressources sont bien déterminés. Nous avons toutefois quelques commentaires portant sur les équipements, sur les prévisions budgétaires ainsi que sur le volume d'activité dans les dépôts à neige.



Équipements

2.63 De façon à pouvoir faire face aux impondérables, cinq des six arrondissements ont prévu un certain nombre d'équipements qui ne sont pas systématiquement intégrés dans les opérations normales, mais qui viennent dépanner à l'occasion. Or, ce filet de sécurité est géré arrondissement par arrondissement. Par exemple, en procédant ainsi, nous avons constaté que huit souffleuses à neige, dont quatre machines automotrices, étaient réservées à cette fin. Nous avons bien observé quelques échanges entre les arrondissements limitrophes, mais une telle gestion morcelée et discrétionnaire implique normalement des coûts plus élevés qu'un mode de partage plus formel de ces équipements.

*Des choix
d'équipement qui
font perdre plus de
100 000 \$
annuellement*

2.64 Par ailleurs, pour compléter leur parc d'équipements, quatre arrondissements louent des niveleuses avec six roues motrices et sans opérateur durant toute la période hivernale. Les contrats avec les firmes retenues sont d'une durée variant entre trois et cinq ans. Pour une saison, il en coûte environ 40 000 \$ par unité, excluant les taxes. Selon une analyse réalisée à notre demande par le Service de la gestion des équipements motorisés, ce mode d'obtention de l'équipement est plus dispendieux. De plus, selon ce service, l'exigence de six roues motrices serait trop élevée. D'ailleurs, les arrondissements ne posent pas une telle exigence pour les niveleuses louées avec opérateur. En nous appuyant sur ces données, nous considérons que le coût lié à ces niveleuses pourrait être réduit de 34 %, ce qui correspond à une économie annuelle de 106 000 \$ si les arrondissements n'utilisaient que des niveleuses à quatre roues motrices.

2.65 Enfin, d'autres niveleuses, cette fois avec opérateur et souvent plus usagées, sont louées par trois arrondissements sur une base de trois ans. De façon à minimiser les risques des entrepreneurs qui soumissionnent et à obtenir ainsi les prix les plus bas possibles, les arrondissements s'engagent à utiliser chaque équipement pour un nombre minimum d'heures par saison. Pour 2010-2011 et 2011-2012, ces trois arrondissements ont versé au total près de 130 000 \$ sans prestation de services, et ce, uniquement pour honorer les garanties offertes. Compte tenu du coût de cette pratique, nous nous attendions qu'une analyse en démontre la rentabilité. Aucune analyse du genre n'a cependant été retracée pour justifier son maintien.



Prévisions budgétaires

2.66 L'établissement d'un budget d'opération assure la disponibilité des fonds nécessaires et donne une certaine assise pour contrôler les débordements de dépenses. Celui-ci doit refléter aussi les gains d'efficacité anticipés. Cet exercice s'effectue évidemment sans connaître les conditions hivernales qui prévaudront, ce qui constitue un élément d'incertitude important.

2.67 Tenant compte de ce contexte, notre analyse des budgets et des dépenses des dernières années fait ressortir que la précision des prévisions budgétaires est généralement satisfaisante puisque la majorité de celles-ci sont assez justes. Toutefois, les responsables ne s'assurent pas que les économies récurrentes découlant des améliorations annoncées sont pleinement intégrées aux données budgétaires présentées. De plus, pour les zones déneigées à l'interne, des arrondissements éprouvent, comme il est reflété au tableau 10, des difficultés à estimer convenablement certaines composantes budgétaires.

TABLEAU 10

Composantes budgétaires plus difficiles à estimer par les arrondissements

Composantes budgétaires	Nombre d'arrondissements concernés
Salaires du personnel manuel régulier	5
Transport de la neige confié à l'externe	3
Heures supplémentaires	2
Matériaux et granulats	2

2.68 Dans la plupart de ces cas, les arrondissements ont anticipé une dépense sensiblement plus importante que les coûts réels, ce qui n'incite pas à l'économie. Le tableau 11 donne un aperçu des imprécisions observées dans un arrondissement pour les années 2010, 2011 et 2012.



TABLEAU 11

**Exemples de prévisions budgétaires d'un arrondissement
pour 2010, 2011 et 2012**

Composantes	Prévisions et résultats	2012	2011	2010
Hypothèse de précipitations (cm)		270	290	290
Chute réelle de neige (cm)		282,9	297,8	205,3
Salaires du personnel manuel régulier	Budget	565 000 \$	565 000 \$	660 510 \$
	Dépenses réelles	399 127 \$	374 110 \$	304 049 \$
Matériaux et granulat	Budget	423 157 \$	475 952 \$	423 792 \$
	Dépenses réelles	317 316 \$	408 735 \$	271 093 \$
Transport de la neige confié à l'externe	Budget	369 953 \$	201 965 \$	190 965 \$
	Dépenses réelles	282 916 \$	291 382 \$	100 965 \$

Volume d'activité dans les dépôts à neige

2.69 La Ville utilise 14 dépôts sur une base régulière pour éliminer la neige ne pouvant être déposée sur les terrains adjacents aux rues. Pour réduire les risques financiers des entrepreneurs chargés de leur opération, les ententes conclues avec ces derniers prévoient un minimum de volume de neige par saison. Cette garantie comporte cependant un coût, soit plus de 160 000 \$ au total pour 2009-2010, 2010-2011 et 2011-2012. Aucune analyse n'a été retracée non plus pour démontrer la rentabilité de cette pratique.



Documentation des processus de travail

2.70 Au début d'une saison, les responsables ont à s'assurer aussi que les processus de travail sont clairement définis et documentés. Dans l'ensemble, il y a plusieurs documents épars qui permettent de comprendre les activités à réaliser tant pour organiser les travaux que pour les exécuter. Il faut reconnaître aussi l'effort important des derniers mois pour documenter les parcours de déneigement. Cependant, mis à part les efforts d'un arrondissement en ce sens, il n'y pas de documentation intégrée permettant aux contremaîtres, techniciens et employés manuels de comprendre en détail l'ensemble des activités à réaliser et les livrables attendus. La documentation fait particulièrement défaut en ce qui a trait aux activités de surveillance dont nous traiterons plus loin dans ce rapport.

Une belle initiative

Un arrondissement a décrit les processus de travail plus directement liés aux opérations, soit :

- la planification et l'organisation des opérations;
- le déblaiement de la chaussée;
- l'épandage d'abrasifs;
- l'enlèvement de la neige.

Pour chacun des trois derniers processus, on trouve le détail suivant :

- le but;
- les responsabilités;
- les détails d'application (équipement et matériaux);
- les étapes d'exécution du travail.

Dans un contexte d'utilisation de nombreux employés auxiliaires, une documentation expliquant l'organisation et l'exécution favoriserait l'efficience

2.71 Dans un contexte d'utilisation de nombreux employés auxiliaires qui rend plus difficile le maintien d'équipes de travail stables, cette documentation des processus favoriserait l'efficience des opérations.



Organisation du déneigement

2.72 La gestion quotidienne des opérations de déneigement implique une logistique assez complexe pour assurer un service répondant aux exigences de la *Politique de déneigement*, et ce, dans des conditions hivernales qui fluctuent d'un jour à l'autre et qui demandent d'adapter constamment les opérations en conséquence. À cet égard, nous avons observé que les responsables ont un souci d'affecter leurs ressources humaines et matérielles pour minimiser les coûts, et ce, que ce soit lors de chutes de neige ou à la suite de plusieurs jours sans précipitation. Des mesures sont prises aussi afin :

- de diriger de façon ordonnée la neige transportée vers les dépôts à neige;
- d'affecter uniquement du personnel dûment qualifié pour opérer les équipements de déneigement;
- d'éviter le vol de sels et d'abrasifs.

2.73 D'ailleurs, les opérations sont considérées comme assez efficaces puisque les citoyens se disent plutôt satisfaits des services qui leur sont offerts. Notre vérification a fait ressortir cependant que des améliorations seraient souhaitables en regard de certains éléments.

Données sur les activités de déneigement

La nomenclature d'imputation du temps ne permet pas d'obtenir une information utile

2.74 Le déneigement comporte une panoplie d'activités pour le déblaiement, l'enlèvement et l'épandage, mais aussi pour la surveillance des travaux confiés à l'externe, la gestion de l'équipement et autres. La connaissance des efforts (temps et coût) liés à chacune d'elles permet de bien les doser sur la base de l'expérience acquise au fil du temps. Or, la nomenclature d'imputation du temps qui est utilisée par les arrondissements ne permet pas d'obtenir une information suffisamment utile. De plus, celle-ci n'est pas uniforme d'un arrondissement à l'autre, ce qui rend difficiles les comparaisons en regard d'activités précises. Le tableau 12 fait état des principaux problèmes décelés à ce niveau.



TABLEAU 12

Carences du système d'imputation du temps

Absence d'information distincte pour le temps consacré à :	Nombre d'arrondissements concernés
Opérations de déneigement <ul style="list-style-type: none"> • Déblaiement • Enlèvement • Épandage ¹ 	6
Gestion des équipements (vérification, nettoyage, rangement, etc.)	6
Surveillance des travaux des entrepreneurs	6
Surveillance de la neige déposée illégalement à la rue	5
Parcours réalisés à l'interne ²	5
Structures déneigées <ul style="list-style-type: none"> • Chaussées • Trottoirs 	4

1. La plupart des arrondissements possèdent des données en regard de l'épandage.
2. Deux arrondissements possèdent cependant de l'information par parcours pour le transport effectué par les camionneurs-artisans.

Plaintes et demandes d'intervention

2.75 Bien que le taux de satisfaction des citoyens soit relativement élevé à 85 % en regard des services de déneigement, il y a plusieurs plaintes et demandes d'intervention qui sont adressées aux arrondissements. Le tableau 13 en dresse les statistiques pour les 5 dernières années. Des mécanismes ont été mis en place pour y répondre de façon diligente et un suivi de leur temps de réaction est effectué. Toutefois, malgré le nombre important de requêtes, nous n'avons pas retracé d'analyse globale périodique en vue de détecter les problèmes systémiques et d'apporter sans tarder les correctifs nécessaires. Une telle démarche en favoriserait la diminution.



TABLEAU 13

Nombre de plaintes et de demandes d'intervention

Année	Précipitations (cm)	Plaintes	Demandes d'intervention
2007-2008	558	9 542	8 600
2008-2009	313	6 313	6 175
2009-2010	189	2 951	2 665
2010-2011	332	4 518	4 646
2011-2012	240	3 689	4 504

Gestion du sel de voirie

2.76 Le chlorure de sodium (sel de voirie) est un fondant qui a pour effet de faire fondre la glace ou la neige compactée accumulée sur le revêtement des chaussées et trottoirs. En 2011-2012, les arrondissements ont utilisé plus de 23 000 tonnes métriques de cette substance, que ce soit à l'état pur ou combinée avec des abrasifs tels le sable et la pierre concassée. Il s'agit d'une réduction de 17 000 tonnes par rapport à la consommation qui prévalait avant les efforts déployés à partir de 2006-2007 dans le cadre du programme de gestion des matériaux fondants. Portée par ce succès, la Ville adhère d'ailleurs en octobre 2011 à la *Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie*.



Malgré une réduction notable de la quantité de sel de voirie utilisé, de mauvaises pratiques d'épandage maintiennent une consommation encore trop élevée de fondant

2.77 Malgré cette performance notable, le bilan dressé au terme de la saison 2011-2012 par la firme chargée d'instaurer le programme fait encore ressortir une consommation trop élevée de fondants et cible quelques mauvaises pratiques d'épandage. Par exemple, seuls trois des six arrondissements utilisent la technique pourtant recommandée d'humidification du sel. D'autres font l'épandage de sels en période de précipitation de neige, ce qui ne constitue pas une bonne pratique. D'autres encore mettent trop de sel dans leurs mélanges ou n'utilisent pas suffisamment les mélanges. Pour la saison 2011-2012, trois des neuf points de service ont même augmenté leur indice de pose (nombre de kg par m²) de chlorure de sodium.

2.78 Pour trois arrondissements, le bilan mentionne également un écart trop grand entre la quantité de sel achetée et celle mesurée à la sortie des épandeurs, ce qui normalement indique une perte de matériau lorsque la mesure est suffisamment précise. Or, cette mesure est déficiente tant au niveau des quantités acquises que des quantités épandues.

2.79 Enfin, nous avons observé lors de notre vérification, l'utilisation de deux chartes d'épandage, la première par deux arrondissements et la deuxième par les quatre autres. Combinée au fait qu'aucune de ces chartes n'est adoptée officiellement par la Ville et que la firme qui soutient l'application du programme de gestion des matériaux fondants déplore que la prise de décision en matière d'épandage soit parfois laissée aux opérateurs, cette situation contribue à un épandage excessif des sels de voirie.



Dépôts à neige

2.80 Outre l'utilisation trop élevée de chlorure de sodium, des rapports internes font ressortir une gestion inadéquate des mesures nécessaires pour minimiser l'incidence environnementale des dépôts à neige. Ces mesures sont précisées au certificat d'autorisation émis pour chaque site d'élimination de neige par le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP). Or, le plan d'action élaboré en avril 2012 par le Service des travaux publics pour mettre à niveau d'ici 2016 les dépôts à neige de la Ville fait état de plusieurs problèmes de conception, d'entretien et d'exploitation de ceux-ci. Tel que le reflètent les rapports annuels de surveillance du Service de l'environnement de la Ville, ces problèmes ont, à des degrés divers, été décelés depuis 2005 et perdurent malgré les actions prises pour les corriger. Le tableau 14 fournit les types de problèmes liés aux dépôts à neige et leurs effets.

Une bonne pratique

De façon à s'assurer qu'il est opéré en conformité avec le *Règlement sur les lieux d'élimination de neige* et le certificat d'exploitation émis par le MDDEFP, un devis d'exploitation a été élaboré pour un dépôt à neige.

On y précise notamment la façon de disposer les neiges usées, les contrôles à effectuer à l'égard des eaux de surface et souterraines ainsi que l'entretien requis.



TABLEAU 14

Types de problèmes liés aux 12 dépôts à neige et leurs effets

Dépôts à neige	Problèmes			Effets		
	Conception	Entretien	Exploitation	Excès de matières en suspension en période de fonte (norme de la Ville)	Excès de chlorure - eau de surface au début de la période de fonte (norme de la Ville)	Excès de chlorure - eau souterraine (norme du MDDEFP)
Jonquière	X	X	X	X	X	
Michelet	X	X		X ¹	X	
Saint-Thomas-D'Aquin	X	X	X	X ¹	X	
Chanoine Scott	X			X ¹	X	
CNR	X			X ¹		
Hêtrière	X				X	
Henri-Bourassa	X	X	X	X	X	X
D'estimauville			X	X	X	
Montmorency						
Sérénité		X		X	X	
De la Colline	X			X ¹	X	
Godin				X	X	X

1. Non-respect parfois de la norme du MDDEFP.

La teneur maximale de matières en suspension dans les eaux de fonte est dépassée pour 10 dépôts

2.81 Ces lacunes font en sorte que la teneur maximale de matières en suspension édictée au *Règlement sur la quantité et la qualité des eaux usées* de la Ville est dépassée pour 10 dépôts pendant la période de fonte de la neige. Cette situation a notamment pour effet de diminuer la photosynthèse dans les cours d'eau. La teneur en chlorure dans les eaux de surface de 10 dépôts excède aussi la norme de la Ville en début de période de fonte, ce qui menace la vie aquatique. Enfin, deux dépôts affectent la qualité des eaux souterraines.



Gestion des heures de travail, de conduite et de repos

2.82 Dans le but d’assurer la sécurité du réseau routier, les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds sont assujettis à une réglementation qui pose des exigences précises en regard des heures de conduite et de repos des conducteurs de véhicules lourds. Le *Règlement d’application de la Loi concernant les propriétaires, les exploitants et les conducteurs de véhicules lourds* mentionne toutefois que les véhicules-outils, tels les niveleuses, les chargeurs, les souffleuses et les chenillettes, pourtant utilisés sur la voie publique, sont exemptés de cette loi. Ceci ne restreint aucunement la responsabilité de la Ville d’agir de façon diligente pour s’assurer que les opérations de déneigement ne menacent en aucun temps la sécurité tant des employés qui y travaillent que celle des citoyens.

2.83 Cette responsabilité comporte d’abord une planification adéquate du travail pour éviter de mettre le personnel en situation de grande fatigue due à des heures excessives de travail et de conduite. À cet effet, la Ville doit prendre position quant aux limites à ne pas dépasser. Alors que la surveillance à exercer est très claire pour les équipements couverts par la réglementation, la ligne de conduite quant à l’équipement non couvert est plutôt ambiguë, de sorte qu’il est possible que des employés excèdent les limites acceptables. Aucune exploitation globale des données n’est d’ailleurs effectuée périodiquement pour détecter les situations abusives.

Surveillance et suivi des activités de déneigement

2.84 Compte tenu d’une certaine imprévisibilité des conditions hivernales et de la fluctuation des coûts que cela implique ainsi que de l’impartition d’une partie importante des travaux, la fonction contrôle liée au déneigement prend une importance capitale. Celle-ci permet de contrôler les coûts, de s’assurer du respect des exigences de la politique tant pour les travaux réalisés à l’interne qu’à l’externe, mais aussi d’améliorer continuellement les pratiques. Cette fonction fait défaut actuellement parce qu’elle n’est pas suffisamment structurée et que les données opérationnelles sont peu exploitées. Les éléments suivants méritent une attention particulière.



Travaux des entrepreneurs

2.85 Près de la moitié des surfaces à déneiger de la Ville est confiée à l'externe. Les entrepreneurs qui réalisent alors l'ensemble des travaux de déneigement sur certaines zones, incluant le transport de la neige lorsque requis, doivent respecter une panoplie d'exigences posées au cahier des charges et sont sujets à différentes pénalités si le niveau de service est inférieur aux attentes ou s'ils ne respectent pas les indications reçues pour assurer la coordination des travaux. D'autres travaux sont également réalisés à l'externe. Il en est ainsi de l'opération des dépôts à neige, du déneigement de certaines infrastructures tels des stationnements et escaliers, et du transport de la neige provenant des zones déneigées à l'interne.

Des pratiques de surveillance des travaux, réalisés par des entrepreneurs, à structurer

2.86 La surveillance des entrepreneurs qui réalisent les travaux est effectuée par des techniciens en génie civil (deux ou trois par arrondissement) qui s'assurent que ceux-ci s'acquittent adéquatement de leurs responsabilités. Or, le processus de travail précisant la nature et l'intensité de la surveillance à exercer n'est pas documenté. De plus, il y a peu de traces de la mise en œuvre de cette surveillance. Dans ce contexte, il est difficile pour le responsable du déneigement d'un arrondissement d'obtenir l'assurance que la surveillance est bien dosée, équitable et appliquée uniformément par chaque technicien. La question de l'uniformité se pose aussi entre les arrondissements, certains entrepreneurs ayant des contrats dans plus d'un arrondissement. Un arrondissement nous a d'ailleurs indiqué avoir réduit sensiblement la surveillance des entrepreneurs à la suite de pressions de leur part.

2.87 Nos travaux nous ont permis tout de même d'observer que des arrondissements adressent des avertissements et imposent quelquefois des pénalités, mais une analyse du tableau d'ensemble fait planer des doutes sur l'uniformité des pratiques de surveillance. Nous croyons que cette situation devrait être analysée de plus près par la Ville et les arrondissements de façon à obtenir un juste équilibre entre d'une part, le devoir pour la Ville de s'assurer qu'elle obtient bel et bien les services pour lesquels elle paie et d'autre part, l'exercice d'une surveillance trop stricte qui serait susceptible de faire augmenter indûment le prix des services demandé. Par ailleurs, nous avons observé que les entrepreneurs ne font pas l'objet d'une évaluation formelle du rendement au terme d'un contrat.



Neige déposée illégalement à la rue

2.88 Tout comme les automobiles stationnées dans les rues lors des opérations de déblaiement et d'enlèvement, la neige déposée à la rue par les citoyens ou les personnes qui déneigent leurs stationnements et allées entrave les opérations. Un règlement interdit cette pratique à moins de détenir un permis à cet effet et une surveillance est exercée principalement par les techniciens en génie civil et les contremaîtres de la Division des travaux publics des arrondissements. La plupart des arrondissements utilisent aussi les services de la police pour émettre les constats d'infraction. Pour un arrondissement, la surveillance est effectuée par des agents spécialisés de la Division des relations avec les citoyens et du soutien administratif.

2.89 Les amendes rattachées aux constats émis varient de 150 à 1 000 \$ pour une personne physique lors d'une première offense et de 300 à 2 000 \$ lors de récidive. Enfin, les plaintes des citoyens et des entrepreneurs qui font du déneigement pour la Ville contribuent aussi à la surveillance exercée.

La manière d'exercer la surveillance de la neige déposée illégalement à la rue doit être repensée

2.90 Compte tenu de l'ampleur du réseau à surveiller et de la qualité de preuve à rassembler pour consolider le dossier, la tâche de surveillance peut monopoliser beaucoup d'énergie. C'est pourquoi il faut que les arrondissements statuent sur la manière d'exercer cette surveillance pour que son coût soit raisonnable par rapport au bénéfice qu'elle apporte.

- Qui doit exercer cette surveillance?
- Pourrait-on dans certains cas n'émettre qu'un avis aux délinquants?
- Pourrait-on agir uniquement à la suite de plaintes des entrepreneurs et des citoyens?
- Doit-on avoir recours au Service de police dans tous les cas pour émettre les constats?
- Quelle preuve minimale doit être produite?

2.91 Cette surveillance doit cependant être suffisante pour, d'une part, soutenir le travail des entrepreneurs pour qu'ils puissent procéder efficacement et dans les délais requis au déneigement et d'autre part, inciter les citoyens à prendre un permis lorsqu'ils veulent mettre de la neige à la rue. Il est à noter que les entrepreneurs sont pénalisés lorsque la Ville exerce une surveillance inadéquate puisqu'ils doivent assumer les coûts pour disposer de cette neige, en étant privés de la portion des revenus des permis qui leur est remise pour en disposer.



2.92 Pour l'heure, malgré une tentative en ce sens en 2009 dans le cadre du chantier sur la réorganisation des activités de déneigement, le processus appliqué par les arrondissements n'est pas documenté et, comme illustré au tableau 15, le nombre de constats émis varie beaucoup d'un arrondissement à l'autre sans que des analyses rigoureuses soient menées pour en connaître la raison.

TABLEAU 15

**Nombre de constats d'infraction émis en 2011-2012
pour mise illégale de neige à la rue**

Arrondissement	Nombre de constats
La Cité – Limoilou	136
Les Rivières	19
Sainte-Foy – Sillery – Cap-Rouge	20
Charlesbourg	98
Beauport	5
La Haute-Saint-Charles	1

Mesure de l'atteinte des objectifs et cibles

2.93 Des efforts ont été faits par la Ville pour améliorer l'information de gestion en regard du déneigement. À cet égard, la télémétrie implantée sur les équipements offre un potentiel immense puisqu'elle permet de cumuler beaucoup de données sur les opérations telles que :

- la localisation de l'équipement;
- la vitesse de l'équipement et la distance parcourue;
- l'état d'opération de l'équipement;
- la nature et la quantité de la matière épanchée.

2.94 Il est important aussi, comme nous l'avons mentionné précédemment, de recueillir des informations sur les efforts et les coûts liés à chaque activité. Toute cette information contribue par la suite, une fois analysée, à apprécier la performance et à introduire une dynamique d'amélioration continue.



Les efforts déployés par les arrondissements ne permettent pas d'obtenir une vision claire de leur performance

2.95 Cependant, les efforts déployés à ce jour par les arrondissements ne leur permettent pas encore d'obtenir une vision suffisamment claire de leur performance. En effet, seul un arrondissement cumule de l'information sur le nouvel indicateur portant sur le respect de la *Politique de déneigement*. De plus, les arrondissements n'ont identifié que très peu de balises solides sur lesquelles ils peuvent s'appuyer pour comparer leur performance, notamment quant à l'efficacité de leurs opérations. Cette carence n'est pas étrangère au fait que les arrondissements se sont fixé peu d'objectifs et de cibles et à la difficulté d'apprécier la performance en tenant compte de la variabilité des conditions météorologiques et des caractéristiques et contraintes propres aux zones déneigées.

2.96 Enfin, aucun bilan formel n'est dressé au terme d'une saison de déneigement pour faire ressortir les succès obtenus ainsi que les éléments à améliorer.

Recommandations

2.97 Nous avons recommandé aux arrondissements concernés :

Planification

- de préciser leurs objectifs et cibles en regard du déneigement et de s'assurer qu'ils sont cohérents avec les efforts réalisés pour l'ensemble de la Ville;
- de soutenir les choix effectués quant à la répartition des travaux entre l'interne et l'externe par des analyses pertinentes;
- de prendre les mesures pour documenter et optimiser les parcours de déneigement;
- de préciser davantage leurs besoins en matière d'équipement, incluant ceux en réserve pour faire face aux imprévus;
- de s'assurer que le mode d'obtention de l'équipement soit le plus économique;
- de soutenir le coût des garanties offertes quant aux heures d'utilisation de l'équipement loué et au volume de neige envoyé aux dépôts par une analyse en démontrant la rentabilité;
- de s'assurer que le budget soit conséquent avec les efforts pour améliorer l'efficacité des opérations et qu'il reflète avec plus de réalisme chacune de ses composantes;



- de mieux documenter les processus de travail liés au déneigement.

Organisation

- de cumuler le temps affecté à chacune des activités de déneigement;
- de procéder périodiquement à une analyse du volume et de la nature des plaintes et des demandes d'intervention de façon à détecter rapidement les faiblesses systémiques et mettre en place les correctifs requis;
- de doser avec plus de rigueur la quantité de sel intégrée aux mélanges à épandre;
- d'encadrer davantage l'épandage des sels et des abrasifs, notamment par l'adoption d'une charte d'épandage unique et par la communication de directives précises aux opérateurs à l'égard de la nature et de la quantité de matières à épandre;
- de prendre, de concert avec le Service des travaux publics, les mesures pour que les normes environnementales relatives aux sites d'élimination des neiges usées soient respectées;
- de clarifier la ligne de conduite à adopter en ce qui concerne la surveillance des heures de travail et de conduite pour le personnel qui a à opérer les équipements servant au déneigement et de se doter des outils nécessaires à son application.

Surveillance et suivi

- de préciser et documenter la nature et l'intensité de la surveillance à exercer en regard des travaux confiés aux entrepreneurs ainsi que de garder une trace du travail effectué;
- d'évaluer le rendement des entrepreneurs au terme de chaque contrat;
- d'établir une stratégie de surveillance de la neige déposée illégalement à la rue;
- de mesurer le degré de respect de la *Politique de déneigement* de même que l'efficacité de leurs opérations;
- de dresser un bilan formel au terme de chaque saison de déneigement.



Commentaires des arrondissements, en date du 23 mai 2013

« Nous apprécions la qualité de la démarche d'analyse réalisée dans le but d'optimiser les ressources en lien avec l'ensemble du processus associé à la gestion des activités de déneigement et, par conséquent, accueillons favorablement les recommandations et les constats formulés. Toutefois, nous souhaitons indiquer que bien que l'essentiel des mesures favorisant une optimisation dans le sens des recommandations soit initié, il apparaît que la portée de ces actions nécessitera un horizon de quelque cinq années pour véritablement se concrétiser et apporter les bénéfices escomptés.

Ainsi, le contexte de la réorganisation des Travaux publics, l'appropriation de l'approche LEAN (Kaizen), le déploiement du progiciel de gestion Sés@me, la révision de la Politique de déneigement et ses phases de déploiement constituent des éléments étroitement interreliés pour l'atteinte d'une plus grande efficacité et d'une meilleure productivité au niveau de cette activité qui est au cœur de nos opérations. Dans le même esprit, nous considérons que le projet de télémétrie véhiculaire constitue un jalon clé sur lequel repose la mise en œuvre de la démarche d'optimisation permettant d'atteindre les objectifs identifiés à travers les recommandations formulées au rapport. Nous entendons donc porter une attention particulière à cet élément. »



ANNEXE I

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des lois et règlements applicables de même que des saines pratiques de gestion dans le domaine.

Objectif de vérification

S'assurer que la Ville de Québec a mis en place les assises favorisant l'exécution efficace des activités de déneigement des voies publiques.

Critères de vérification :

- Le niveau de service aux citoyens est clairement établi :
 - nature du service offert;
 - délais à respecter.
- Une information de qualité est transmise au moment opportun aux citoyens pour les inciter à ne pas entraver les activités de déneigement.
- Une réglementation appuie le déroulement des activités de déneigement :
 - Stationnement;
 - neige à la rue.
- Des objectifs, des cibles et des indicateurs pour mesurer et suivre l'efficacité et l'efficience des activités de déneigement sont déterminés.
- Les rôles et les responsabilités des différents intervenants au processus de déneigement sont définis.
- Des mécanismes de coordination des activités de déneigement favorisent la cohérence d'action.
- Des orientations qui tiennent compte de l'économie et de l'efficacité sont établies pour déterminer la répartition entre le faire et le faire faire.
- Une provision raisonnable est constituée pour faire face aux hivers de neige abondante.



Objectif de vérification

S'assurer que les activités de déneigement sont menées avec efficacité en minimisant l'incidence sur l'environnement.

Critères de vérification :

Planification

- L'information sur les infrastructures à déneiger dont disposent les arrondissements pour planifier les activités de déneigement est pertinente et fiable.
- Les priorités en regard du déneigement des chaussées et des trottoirs sont déterminées avec rigueur.
- Les parcours de déneigement sont optimisés (durée et trajet) avant chaque saison hivernale.
- L'attribution des parcours de déneigement en régie ou à contrat est basée sur des critères cohérents avec les orientations de la Ville à cet égard.
- Les besoins en effectif, en équipement et en matériaux utilisés pour le déneigement réalisé en régie sont déterminés avant chaque saison hivernale.
- Les devis pour le déneigement à contrat et la gestion des dépôts à neige :
 - sont cohérents avec la *Politique de déneigement*;
 - prévoient les modalités nécessaires pour assurer une prestation de services conforme aux attentes de la Ville;
 - posent des hypothèses réalistes;
 - sont suffisamment précis pour produire une estimation valable des travaux, et ainsi permettre de s'assurer que le prix demandé est raisonnable.
- La capacité de stockage de la neige sur les terrains adjacents aux rues et dans les dépôts à neige est évaluée périodiquement pour s'assurer qu'elle correspond aux besoins.
- Le budget de déneigement des arrondissements est élaboré en fonction d'hypothèses réalistes.

Organisation

- Lors d'une opération de déneigement, l'affectation du personnel et des équipements est effectuée en tenant compte des éléments suivants :
 - respect de la *Politique de déneigement*;
 - minimisation des coûts de main-d'œuvre et d'équipements compte tenu des contraintes.



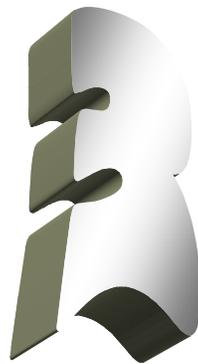
- Les agents au service à la clientèle disposent de tous les outils nécessaires (information, procédure) pour répondre aux personnes qui déposent une plainte.
- L'accès aux dépôts à neige et aux matériaux utilisés pour le déneigement (fondants et abrasifs) est limité uniquement à ceux qui y sont autorisés.
- Des mesures sont prises pour s'assurer de la qualification des opérateurs des équipements et du respect de la réglementation relative aux heures de conduite, de travail et de repos.
- Des mesures sont prises pour minimiser les impacts des opérations de déneigement sur l'environnement.
- En l'absence d'opérations de déneigement, le personnel dédié au déneigement est, soit affecté à d'autres tâches, soit libéré.

Contrôle

- Le contrôle de l'application de la réglementation relative au stationnement hivernal et à la mise à la rue de la neige dessert correctement les opérations de déneigement.
- Les arrondissements s'assurent que les entrepreneurs à qui ils ont confié le déneigement de parcours ou l'opération de dépôts à neige s'acquittent convenablement de leurs responsabilités.
- L'information relative aux opérations de déneigement est collectée, enregistrée et exploitée de façon à ce que les analyses nécessaires à l'optimisation des processus puissent être menées.
- Un contrôle est exercé sur le respect des budgets de déneigement.
- L'atteinte des objectifs et des cibles est mesurée en fonction d'indicateurs de gestion retenus.
- La satisfaction de la clientèle est mesurée périodiquement et les ajustements nécessaires sont apportés aux processus.



CHAPITRE



Contrats pour les infrastructures de surface, souterraines et aériennes

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2012



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	99
Aperçu du sujet	99
Les différentes catégories de projets	100
Répartition des contrats	103
Les rôles et les responsabilités	104
OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	106
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	107
Estimation de la valeur des contrats	108
Analyse des soumissions des entrepreneurs	114
Analyse du marché	118
Pertinence des directives de modification aux contrats	123
ANNEXE I Organigramme du Service de l'ingénierie	133
ANNEXE II Objectifs et critères de vérification	134
ANNEXE III Modèle de bordereau des prix	136
ANNEXE IV Modèle de formulaire de directive de modification	139

Sigles

DDM	Directive de modification
PTI	Programme triennal d'immobilisations
RTC	Réseau de transport de la Capitale
SI	Service de l'ingénierie
UAC	Unité anticollusion

VUE D'ENSEMBLE

Aperçu du sujet

3.1 La Ville de Québec investit des sommes annuellement dans ses infrastructures de voirie, d'aqueduc et d'égout ainsi que d'éclairage public. Au programme triennal d'immobilisations (PTI) 2013-2015, adopté en décembre 2012, il est prévu qu'une somme de 380,9 M\$ sera gérée par le Service de l'ingénierie (SI).

3.2 Le SI a pour mission d'assurer la pérennité et le développement des infrastructures municipales de voirie, d'aqueduc et d'égout ainsi que d'éclairage public dans une perspective de développement durable, afin de répondre aux besoins des citoyens. Pour 2013, ce service dispose d'un budget de 10,7 M\$ et compte environ 150 employés équivalents à temps complet.

3.3 Pour s'acquitter de ses responsabilités, le SI fait appel au secteur privé. Ainsi, au cours des trois dernières années, près de 414 M\$ ont été consentis principalement pour l'octroi de contrats relatifs à la conception de plans et devis à des firmes de génie-conseil et pour la réalisation de travaux de construction à des entrepreneurs.

3.4 Le tableau 1 présente, pour les trois dernières années, la valeur des contrats octroyés pour les services professionnels aux firmes de génie-conseil pour la conception des plans et devis, pour la réalisation d'inspections des réseaux d'aqueduc et d'égout, pour des études géotechniques et environnementales, pour les contrôles des matériaux et des sondages, etc. De plus, le tableau présente la valeur des contrats octroyés pour les travaux de voirie, d'aqueduc, d'égout et d'éclairage public confiés aux entrepreneurs.



TABLEAU 1

**Valeur des contrats octroyés pour services professionnels
et travaux de construction**

Année	Services professionnels Montants initiaux \$	Travaux de construction Montants initiaux \$	Total \$
2010	12 416 674	165 118 819	177 535 493
2011	17 222 712	87 393 343	104 616 055
2012	13 909 447	117 672 094	131 581 541
Total	43 548 833	370 184 256	413 733 089

Les différentes catégories de projets

3.5 Le SI, comme responsable des infrastructures de surface, souterraines, et aériennes, gère différents types de projets.

3.6 La réfection vise à remettre en état des infrastructures dégradées pour assurer leur pérennité. Des travaux de réparation et de réhabilitation ainsi que de remplacement ou de reconstruction des infrastructures doivent être effectués chaque année. La conception des plans et devis de même que la réalisation des travaux visant la réfection des infrastructures souterraines et la réhabilitation des conduites d'eau potable et d'égout sont regroupées par projets que l'on désigne « projets souterrains ». Les projets de ce type sont les projets les plus nombreux et pour lesquels les budgets consentis sont les plus importants. D'autres projets qui ont trait à l'entretien de la chaussée ou son remplacement sont désignés comme « projets de surface ». Ces deux types de projets peuvent également inclure la réfection des infrastructures aériennes, soit les réseaux d'éclairage et de signaux lumineux.



3.7 Par ailleurs, la consolidation des infrastructures vise à corriger ou à améliorer les performances fonctionnelles des réseaux d'eau potable et d'égout. Certains projets sont de nature moins récurrente et nécessitent des expertises particulières. Par exemple, des projets de construction de réservoirs de rétention pour les eaux usées ou le remplacement de conduites d'adduction sont des « projets spéciaux ». Ceux-ci nécessitent des investissements importants.

3.8 Des projets sont gérés par le SI bien qu'ils soient initiés par d'autres services de la Ville. Ainsi, des projets peuvent consister à réaménager des espaces publics, des boulevards, à créer des pistes cyclables et même à implanter des parcours d'autobus à la demande du Réseau de transport de la Capitale (RTC). Ces projets que l'on désigne comme « projets d'aménagement » sont initiés par le Service de l'aménagement du territoire.

3.9 Aussi, le Service du développement économique de la Ville amorce des projets d'ouvertures de rues, désignés comme « projets d'ouvertures de rues ». Il s'agit de projets de développement qui consistent à prolonger ou à créer de nouvelles rues avec toutes les infrastructures nécessaires (de surface, souterraines et aériennes). Les projets d'ouvertures de rues situées dans les parcs industriels sont gérés par le SI. Par contre, pour tous les autres projets d'ouvertures de rues, ce sont les promoteurs privés qui sont responsables de l'exécution des travaux. Le SI n'effectue que le contrôle permettant de s'assurer que les standards municipaux sont respectés.

3.10 Finalement, le SI gère deux autres types de projets d'une importance moindre du point de vue financier. Les projets d'éclairage public, dont la conception des plans et devis est réalisée principalement par le personnel du SI. Également, des projets de planification et de développement permettent d'acquérir une meilleure connaissance des réseaux d'infrastructures afin de prévoir leur développement cohérent. Ces projets permettent la réalisation d'études ainsi que des travaux d'auscultation des réseaux.

3.11 Le tableau 2 présente, pour les années 2010, 2011 et 2012, la répartition par catégories de projets du montant d'octroi des contrats aux entrepreneurs pour la réalisation des travaux. Les projets d'éclairage public et ceux de planification et de développement ont été exclus du tableau en raison du caractère particulier de ces projets.



TABLEAU 2

Montant d'octroi des contrats aux entrepreneurs par catégories de projets

Catégories de projets	Année			Total \$
	2012 \$	2011 \$	2010 \$	
Souterrains	38 808 129	29 051 971	63 940 076	131 800 176
Spéciaux	32 709 376	22 170 445	50 322 294	105 202 115
Aménagement	23 559 346	1 046 173	14 569 416	39 174 935
Surface	15 241 303	31 047 963	24 183 143	70 472 409
Ouvertures de rues	846 578	732 087	8 401 971	9 980 636
Total	111 164 732	84 048 639	161 416 900	356 630 271

3.12 Le tableau 3 présente la répartition du nombre de contrats octroyés aux entrepreneurs par catégories de projets.

TABLEAU 3

Nombre de contrats octroyés aux entrepreneurs par catégories de projets

Catégories de projets	Année			Total
	2012	2011	2010	
Souterrains	29	24	35	88
Spéciaux	13	12	15	40
Aménagement	7	1	6	14
Surface	10	15	8	33
Ouvertures de rues	1	2	6	9
Total	60	54	70	184



Répartition des contrats

3.13 Pour les années 2010, 2011 et 2012, 155 contrats ont été octroyés à 11 firmes de génie-conseil et 12 consortiums différents pour la conception de plans et devis et la surveillance des travaux effectués par les entrepreneurs. Le tableau 4 présente la répartition des contrats obtenus par ces firmes de façon individuelle et en consortium. Un contrat octroyé en consortium peut être présenté plus d'une fois dans le tableau suivant puisqu'un consortium est formé d'un regroupement d'au moins deux firmes.

TABLEAU 4

Nombre de contrats et part des contrats par firme

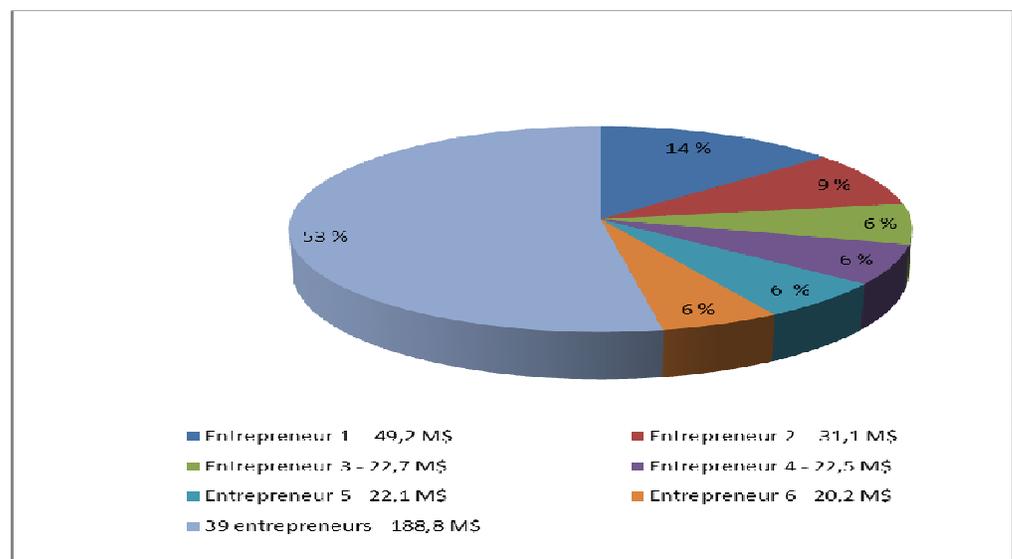
Firmes	Nombre individuel de contrats	Nombre de contrats à la suite de consortiums	Nombre de contrats totaux	Part des contrats octroyés %
Firme 1	15	14	29	18,7
Firme 2	8	17	25	16,1
Firme 3	4	14	18	11,6
Firme 4	17	15	32	20,6
Firme 5	4	19	23	14,8
Firme 6	5	24	29	18,7
Firme 7	13	11	24	15,5
Firme 8	6	16	22	14,2
Firme 9	4	5	9	5,8
Firme 10	6	1	7	4,5
Firme 11	1	2	3	1,9



3.14 Par ailleurs, 45 entrepreneurs ont obtenu des contrats de la Ville durant les années 2010, 2011 et 2012. Le graphique 1 présente la répartition de la valeur totale des contrats octroyés aux entrepreneurs, en indiquant la portion attribuée à chacun des 6 principaux entrepreneurs avec qui le SI a travaillé durant cette période. Il est aussi à noter que parmi les 45 entrepreneurs, 11 ont obtenu 5 contrats et plus avec la Ville.

GRAPHIQUE 1

Répartition de la valeur totale des contrats octroyés aux entrepreneurs



Les rôles et les responsabilités

3.15 À différentes étapes d'un projet, le personnel du SI et celui du Service des approvisionnements de la Ville, les firmes de génie-conseil et les entrepreneurs en construction se partagent différentes responsabilités. L'organigramme du SI se retrouve à l'annexe I.

L'avant-projet

3.16 L'identification et la définition des projets se réalisent à l'étape de l'avant-projet. Au Service de l'ingénierie, la Section de la planification et du développement et l'équipe de la gestion du PTI et du support technique sont interpellées. Le concept, la portée, le coût et l'échéancier des projets sont définis sommairement et, s'il y a lieu, les projets sont intégrés au PTI.



La conception du projet

3.17 La réalisation des projets est confiée aux Divisions des réseaux centre-ville et des réseaux en périphérie ainsi qu'à la Section de l'éclairage et des utilités publiques.

3.18 Les chargés de projet et les ingénieurs du SI doivent étudier les projets, en définir sommairement la portée et le coût, et préparer les documents qui permettront de lancer les appels d'offres pour les services professionnels requis pour la conception des plans et devis et pour l'estimation du coût des travaux qui seront confiés ultérieurement aux entrepreneurs. Le contrat de services professionnels prévoit la conception des plans et devis, l'estimation des coûts des travaux ainsi que la surveillance des travaux.

3.19 Lors de la réception des plans et devis préparés par la firme et des estimations de la valeur des travaux, le personnel du SI les analyse. L'appel d'offres pour la réalisation des travaux de construction doit être préparé par le personnel du SI en collaboration avec celui du Service des approvisionnements.

La réalisation du projet

3.20 À la suite de l'appel d'offres, le contrat doit être octroyé à l'entrepreneur qui a présenté la plus basse soumission conforme.

3.21 Les chargés de projet, sous la supervision des ingénieurs du SI, sont responsables de la gestion des projets. La surveillance des travaux réalisés par l'entrepreneur est confiée à la firme de génie-conseil qui a conçu les plans et devis. Le chargé de projet du SI doit également effectuer une surveillance par des visites au chantier.

3.22 La surveillance effectuée par le professionnel de la firme vise à s'assurer que les travaux sont réalisés dans le respect des plans et devis. Ce professionnel doit assurer une surveillance adéquate pendant l'exécution des travaux de façon à pouvoir confirmer à la Ville que les travaux sont effectués à sa satisfaction, selon les règles de l'art et conformément aux plans et devis. La surveillance a pour objectif de contrôler, entre autres, la qualité et la quantité de matériaux utilisés ainsi que la conformité des travaux réalisés aux plans et devis. Elle vise aussi à suivre le coût du contrat et l'échéancier de réalisation. L'entrepreneur est payé en fonction de l'état d'avancement des travaux.



3.23 Si des travaux supplémentaires au contrat s'avèrent nécessaires et qu'ils génèrent des coûts additionnels, le professionnel doit s'assurer que ces travaux sont justifiés. Il doit informer le chargé de projet. Le professionnel devra s'assurer que ces travaux sont payés selon les spécifications contenues au contrat pour de telles situations. Dans certains cas, il devra négocier le coût des travaux avec l'entrepreneur. Le chargé de projet s'assurera d'obtenir les autorisations nécessaires pour l'approbation des modifications dans le respect du *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs* de la Ville.

La fermeture du projet

3.24 Lorsque les travaux sont terminés, le professionnel doit effectuer une visite du chantier afin de constater si des déficiences doivent être corrigées. S'il y a lieu, l'entrepreneur reçoit la liste des déficiences. C'est l'acceptation provisoire des travaux. Lorsque les déficiences sont corrigées, le chargé de projet doit procéder à l'acceptation finale des travaux. À la suite des relevés des éléments de surface qui doivent être effectués par le personnel de la Division de l'arpentage et de la cartographie du SI, les plans finaux doivent être produits par le professionnel de la firme. Le chargé de projet doit effectuer une dernière visite du chantier afin de réaliser l'acceptation définitive des travaux.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

3.25 Au cours des dernières années et des derniers mois, les travaux de l'Unité anticollusion (UAC) du ministère des Transports du Québec de même que ceux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, communément appelée « Commission Charbonneau », ont mis en lumière des pratiques à risque et ont révélé des stratagèmes de collusion impliquant des firmes de génie-conseil et des entrepreneurs en construction. Un domaine particulièrement visé par ces deux instances a été l'octroi et la gestion de contrats pour des travaux relatifs aux infrastructures de surface, souterraines et aériennes.



3.26 Le SI est un grand donneur d'ouvrage comme en témoignent les données présentées précédemment. C'est pourquoi, 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 les contrats des infrastructures de surface, souterraines et aériennes. Nous avons effectué ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

3.27 Notre vérification vise à déterminer si la Ville a pris les moyens pour s'assurer de l'adjudication des contrats au meilleur coût tout en réduisant les risques de collusion, de corruption et de fraude pour les travaux nécessaires à la consolidation et à la réhabilitation des réseaux d'alimentation et d'évacuation des eaux, de la voie publique, de la signalisation et de l'éclairage des rues. Également, nous avons vérifié les moyens mis en place par le SI afin d'apprécier la pertinence des demandes de modification aux contrats et, s'il y a lieu, d'en minimiser le coût.

3.28 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 II.

3.29 Notre vérification couvre principalement les contrats octroyés au cours des années 2010, 2011 et 2012. Nos travaux ont pris fin en mai 2013.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

3.30 Dans le but d'améliorer le processus d'adjudication des contrats, d'apprécier la pertinence des demandes de modification et de minimiser les risques de collusion, de corruption et de fraude, nos travaux ont démontré que la Ville devrait porter une attention particulière à certaines de ses pratiques.

3.31 En effet, les contrats de services professionnels ne prévoient pas de spécifications pour que les estimations de prix tiennent mieux compte des réalités propres au marché de l'agglomération de Québec. En outre, la Ville n'a pas mis en place les moyens afin de contrer les débalancements des soumissions produites par certains entrepreneurs qui devancent le paiement d'une partie de leurs travaux et qui pourraient en profiter pour optimiser leurs profits. Aussi, il n'y a pas de règles établies permettant la réalisation d'analyses de marché selon des cycles réguliers ou en fonction de nouvelles conditions de marché.



3.32 De plus, lorsque des directives de modification sont produites, les causes ne sont pas suffisamment détaillées sur les formulaires. Enfin, la validation des plans et devis n'est pas effectuée de façon uniforme par les différentes équipes du SI.

Estimation de la valeur des contrats

3.33 En vertu de la *Loi sur les cités et villes*, la Ville doit procéder à une estimation du coût des travaux avant de les confier par contrat à un entrepreneur. Le coût des contrats pour les travaux sur les infrastructures de surface, souterraines et aériennes est principalement estimé par les firmes de génie-conseil.

3.34 La *Politique de gestion contractuelle* de la Ville lui permet d'annuler l'appel d'offres si elle juge que le montant des soumissions déposées présente des écarts significatifs avec l'estimation effectuée par la firme.

3.35 Lors de la conception des plans et devis, les firmes de génie-conseil produisent un bordereau d'estimation. Ce bordereau indique chacun des articles nécessaires à la réalisation des travaux. Un exemple de bordereau est présenté à l'annexe III.

3.36 Pour chacun des articles, un code est indiqué. Le code réfère au devis qui décrit l'article. La description permet de spécifier les matériaux qui devront être utilisés et les ouvrages à réaliser. Une description, la plus explicite possible, permet de comprendre ce qui doit être inclus dans le prix soumis par l'entrepreneur. Chaque article a une codification constante afin de permettre une comparaison des prix entre les projets d'une année à l'autre.

3.37 Pour chacun des articles, une unité de mesure est indiquée ainsi que les quantités estimées, lesquelles sont exprimées en fonction de l'unité de mesure retenue. L'unité de mesure peut être, soit en mètre linéaire, en mètre carré, en mètre cube, à la tonne, etc. Certains articles sont à forfait, ce qui signifie qu'un prix global est estimé pour l'article.



3.38 Il y a habituellement 4 parties au bordereau. Chaque partie regroupe les articles nécessaires à leur réalisation : généralités, conduites d'eau potable et d'égout, voirie, éclairage public et signaux lumineux. Le bordereau des prix unitaires du SI ne contient pas de contingence.

3.39 La partie « généralités » inclut principalement l'organisation de chantier qui comprend l'ensemble des installations nécessaires pour exécuter les travaux et toute autre exigence qui est stipulée dans les plans et devis comme faisant partie des frais généraux de l'entrepreneur.

3.40 La partie « conduites d'eau potable et d'égout » comprend, entre autres, l'excavation et le remblayage de conduites et de tranchées, incluant le matériel nécessaire à de tels travaux, la construction d'un réseau temporaire d'alimentation en eau et en égout sanitaire, s'il y a lieu, ainsi que le raccordement de nouvelles conduites ou le prolongement de conduites existantes.

3.41 La partie « voirie » comprend, entre autres, la préparation de l'infrastructure et la construction de la fondation de chaussée, incluant les bordures, les trottoirs et les matériaux nécessaires tels que le béton, le bitume, le gazon, la pierre, le gravier ou le bois.

3.42 La partie « éclairage public et signaux lumineux » comprend, entre autres, le démantèlement des services existants d'éclairage public et de feux de circulation, le filage nécessaire aux installations temporaires ou permanentes, les conduites, les boîtes de jonction ainsi que l'excavation et le remplissage nécessaires à l'installation des feux de circulation.

3.43 À la suite de l'appel d'offres, les entrepreneurs désirant déposer une soumission doivent se procurer, sur le site électronique d'appel d'offres, les plans et devis ainsi que le bordereau de soumission. Ils le complètent en indiquant, pour chacun des articles prévus au bordereau, les prix unitaires soumis. Le coût total de la soumission équivaudra au prix unitaire soumis pour chacun des articles, multiplié par les quantités estimées. Le soumissionnaire conforme présentant le coût total le plus bas se verra adjudger le contrat.

3.44 À la fin des travaux, lors du dernier paiement à l'entrepreneur, un décompte permet d'identifier les quantités exécutées pour chacun des articles. Le contrat est fermé dans le système comptable en y ajustant le montant en fonction des quantités exécutées. En effet, le contrat a été inscrit dans le système au montant d'octroi, lequel est basé sur les quantités estimées.



Estimations des prix

Les estimations des prix sont près de 20 % supérieures aux montants d'octroi des contrats

3.45 Les estimations reposent sur l'expertise des firmes à l'égard des prix pour les articles qui doivent figurer au bordereau. Les données publiées par la Ville portant sur les écarts d'estimation pour les contrats octroyés aux entrepreneurs révèlent que les estimations des prix unitaires produites par les firmes de génie-conseil sont près de 20 % supérieures aux montants d'octroi des contrats pour les années 2010, 2011 et 2012. Selon les normes que le SI s'est données, ces évaluations devraient se situer à plus ou moins 10 % de la valeur des contrats octroyés. Le tableau 5 présente ces écarts.

TABLEAU 5

Différence entre les montants d'octroi des contrats et les montants estimés

Année	Montants estimés	Montants initiaux des contrats octroyés	Écarts	Écarts
	\$	\$	\$	%
2010	198 526 680	161 416 900	(37 109 780)	18,7
2011	107 057 282	84 048 639	(23 008 643)	21,5
2012	139 211 712	111 164 732	(28 046 980)	20,1
Total	444 795 674	356 630 271	(88 165 403)	19,8

3.46 En raison de l'importance que revêt l'estimation produite par les firmes de génie-conseil, nous avons vérifié si le SI avait mis en place des moyens pour s'assurer que les estimations de la valeur des contrats confiés aux entrepreneurs étaient réalistes.

3.47 Nous avons constaté que les contrats de services professionnels ne prévoient pas de spécifications indiquant que les estimations de prix tiennent mieux compte des réalités propres au marché de l'agglomération de Québec. Cela pourrait favoriser l'obtention d'estimations plus représentatives des coûts du marché de l'agglomération de Québec.



3.48 En disposant d'estimations qui sont en moyenne supérieures de 20 % aux coûts d'octroi des contrats, la Ville pourrait avoir octroyé des contrats à un coût présentant des écarts significatifs avec une estimation qui serait plus représentative des coûts du marché de l'agglomération de Québec. Il est à noter que le SI travaille à l'élaboration d'un outil dans le but d'informer les autorités municipales, lors de l'octroi des contrats, de l'écart entre le coût total du contrat et la moyenne des coûts de contrats cumulés. L'outil permet de cumuler les prix unitaires soumis par les plus bas soumissionnaires pour les différents articles des projets souterrains et de surface, lesquels représentent 56,7 % du montant total d'octroi des contrats pour les années 2010, 2011 et 2012. Actuellement, l'outil cumule les données des années 2011 et 2012 et le SI veut y inclure les données de l'année 2013.

Variation des quantités par article

3.49 Lorsque les firmes de génie-conseil effectuent l'estimation du prix des travaux, elles indiquent les articles et les quantités par article qui seront nécessaires à la réalisation des travaux. Les quantités indiquées au bordereau d'estimation et de soumission sont approximatives. Ce n'est que lors de la réalisation des travaux, que les quantités réelles seront connues et que les ajustements au contrat pour tenir compte des variations de quantités seront effectués si nécessaire. L'entrepreneur est payé en fonction de l'état d'avancement des travaux. À chaque paiement, un décompte permet d'identifier, pour chacun des articles au bordereau, les quantités exécutées.

3.50 Les pratiques en usage au SI font en sorte de demander aux firmes de génie-conseil d'estimer des quantités pour la majorité des articles susceptibles d'être requis lors de l'exécution du contrat afin d'obtenir un prix pour ces articles, lors de l'appel d'offres. Ainsi, au cours des travaux, s'il s'avère qu'il faut utiliser un tel article, le prix sera déjà fixé et on évitera les négociations avec l'entrepreneur et les risques d'avoir à payer un prix qui ne reflète pas les conditions du marché.

3.51 Cette façon de faire fait en sorte qu'il y a plusieurs articles au bordereau dont l'exécution est incertaine.



3.52 Nous avons comparé, pour 20 contrats sélectionnés, les quantités exécutées par article avec les quantités estimées par les firmes. Notre sélection a été réalisée à partir des contrats octroyés en 2010, 2011 et 2012. Nous avons établi notre sélection en considérant les contrats pour chaque catégorie de projets. Nous avons aussi choisi des contrats qui avaient été octroyés à des entrepreneurs et à des firmes qui obtenaient plusieurs contrats de la Ville, cela afin d'éliminer le plus possible les situations d'exception et de couvrir des situations qui risquaient de se produire fréquemment. Les contrats sélectionnés ont été réalisés par 12 entrepreneurs différents et 12 firmes et consortiums différents. Les projets sélectionnés totalisent 68,2 M\$ et représentent 19,1 % de la valeur totale des contrats octroyés au cours de ces années, tel qu'illustré dans le tableau 6.

TABLEAU 6

Répartition par catégories de projets des contrats sélectionnés

Catégories de projets	Montants d'octroi des contrats \$	Nombre de contrats sélectionnés	Montants d'octroi des contrats de la sélection \$	Pourcentage %
Souterrains	131 800 176	7	16 185 660	12,3
Spéciaux	105 202 115	4	21 961 583	20,9
Aménagement	39 174 935	3	13 524 297	34,5
Surface	70 472 409	4	10 880 693	15,4
Ouvertures de rues	9 980 636	2	5 662 558	56,7
Total	356 630 271	20	68 214 791	19,1

3.53 Nous avons relevé les cas où les écarts de quantités se situaient à 50 % et plus. Ces écarts peuvent indiquer que les quantités exécutées sont supérieures ou inférieures aux quantités estimées de 50 % et plus. Le tableau 7 présente les résultats obtenus.



TABLEAU 7

Nombre d'articles présentant des écarts de 50 % et plus entre les quantités estimées et exécutées

Catégories de projets	Nombre de contrats	Nombre total d'articles aux bordereaux	Nombre d'articles dont les quantités exécutées ont varié de plus de 50 %	Pourcentage %
Souterrains	7	1 153	422	36,6
Spéciaux	4	799	203	25,4
Aménagement	3	1 193	445	37,3
Surface	4	781	415	53,1
Ouvertures de rues	2	273	91	33,3
Total	20	4 199	1 576	37,5

3.54 Pour les projets sélectionnés, il y a 37,5 % des articles aux bordereaux de quantités exécutées qui présentent des écarts de 50 % et plus par rapport aux quantités estimées. Nous constatons également, à la lecture du tableau, que les écarts de quantités touchent toutes les catégories de projets, mais particulièrement les projets de surface où plus de 50 % des articles aux bordereaux ont 50 % et plus de variations de quantités.

Une analyse a posteriori des variations de quantités n'est pas effectuée systématiquement

3.55 Nous avons constaté qu'une analyse *a posteriori* des variations de quantités n'est pas effectuée de façon systématique par le SI. En ne procédant pas à une telle analyse des variations de quantités, le SI se prive d'information qui lui permettrait d'obtenir des quantités estimatives plus précises aux bordereaux, pour des projets comparables, et, par le fait même, des contrats à un coût d'octroi plus près du coût final puisque les ajustements de quantités seraient réduits.



Analyse des soumissions des entrepreneurs

3.56 Les travaux de l’UAC ont fait mention de pratiques douteuses de la part des entrepreneurs. Ceux-ci débalancent les prix de leurs soumissions afin de devancer le paiement du contrat. La technique n’est pas illégale. Par contre, elle fait en sorte que le donneur d’ouvrage doit déboursier plus tôt certains montants. Aussi, certains entrepreneurs essaient d’optimiser les rentrées d’argent en extrapolant sur les probabilités de réalisation d’articles inscrits aux bordereaux ainsi que sur les quantités par article.

3.57 Selon l’UAC, le débalancement de bordereau consiste à compléter le bordereau de soumission avec les prix exacts par article afin de connaître le coût total de la soumission. Par la suite, tout en conservant ce coût total, l’entrepreneur modifie le prix des articles afin de soumettre des prix plus élevés pour des articles qui feront l’objet d’un paiement plus tôt dans l’échéancier et dont la réalisation est assurée. Afin d’équilibrer sa soumission, il modifie à la baisse le prix d’articles dont la réalisation est incertaine ou qui seront exécutés plus tard dans l’échéancier et pour lesquels il sera payé plus tard.

3.58 Nous avons vérifié les bordereaux de soumission des entrepreneurs qui ont déposé des soumissions à la Ville afin de constater si cette pratique avait cours parmi les entrepreneurs qui obtiennent des contrats de la Ville. Nous avons vérifié si le SI, en collaboration avec le Service des approvisionnements, avait pris les moyens pour contrer cette pratique afin de favoriser l’octroi de contrats au meilleur coût pour la Ville.

3.59 Pour les 20 contrats sélectionnés, nous avons comparé les prix par article qui avaient été estimés par les firmes et les prix par article soumis par trois entrepreneurs, soit celui qui avait obtenu la soumission et les deux entrepreneurs présentant les plus bas prix à l’exception de l’adjudicataire.



Les prix indiqués aux bordereaux des entrepreneurs étaient débalancés dans 20 % des cas

3.60 Nous avons constaté que les prix soumis par article présentaient, dans certains cas, des écarts importants entre les soumissionnaires et aussi avec l'estimation. En effet, tout comme le rapportent les travaux de l'UAC, nous avons constaté que dans 20 % des cas, les prix indiqués aux bordereaux des entrepreneurs qui avaient obtenu les contrats étaient débalancés. Nous avons constaté qu'un article au bordereau présente des prix soumis qui varient de façon importante entre les soumissionnaires et aussi avec l'estimation. Il s'agit de l'organisation de chantier qui représente en moyenne, pour notre sélection, 10 % du coût du contrat.

3.61 Les travaux compris dans l'organisation de chantier sont décrits aux devis. Ces travaux sont nombreux et multiples. Ils englobent l'ensemble des coûts des installations nécessaires pour exécuter les travaux. Cela inclut notamment la mise en place et la gestion de la signalisation et le bureau de chantier.

3.62 L'organisation de chantier est le seul article au bordereau réunissant les caractéristiques suivantes :

- il est estimé à forfait et non à l'unité, et l'entrepreneur est assuré de recevoir la totalité du montant soumis;
- 25 % du montant soumis est payé dès le début des travaux.

3.63 Du fait que l'organisation de chantier est un article dont le paiement est rapide et assuré puisqu'il n'y a aucune incertitude quant à l'exécution de cet article, contrairement à d'autres articles au bordereau, il présente un intérêt pour les soumissionnaires.

3.64 Le tableau 8 présente, pour notre sélection, les cas où l'adjudicataire a soumis un montant supérieur à l'estimation et aux autres soumissionnaires pour l'organisation de chantier. Il a obtenu le contrat puisque sa soumission présentait le coût total le plus bas parmi l'ensemble des soumissions reçues. Cette situation s'est retrouvée dans 4 cas sur 20 contrats, soit 20 % des contrats de notre sélection.



TABLEAU 8

**Indice de débalancement de bordereaux
pour l'organisation de chantier**

Catégories de projets	Prix estimé \$	Prix soumis par l'adjudicataire \$	Prix soumis par le 2 ^e soumissionnaire le plus bas \$	Prix soumis par le 3 ^e soumissionnaire le plus bas \$
Souterrain	90 000	312 915	83 500	3 700
Spécial	75 000	407 975	289 769	393 000
Spécial	30 000	137 440	13 200	15 010
Spécial	60 000	530 650	174 647	187 616

3.65 Le dernier exemple présenté a particulièrement attiré notre attention. L'entrepreneur a obtenu un contrat d'une valeur de 2,4 M\$ avant taxes pour la réalisation de travaux. La soumission de l'entrepreneur était débalancée puisque l'équivalent de 22 % de la soumission était accordé pour l'organisation de chantier alors qu'en moyenne l'organisation de chantier représente plutôt 10 % de la soumission. Trois autres articles au bordereau, dont la réalisation était assurée et dont un paiement pouvait être anticipé tôt dans l'échéancier, étaient soumis au coût de 175 558 \$ alors que le prix estimé pour ces articles se situait à 24 000 \$ et les prix soumis par les deux autres entrepreneurs étaient respectivement de 64 104 \$ et de 59 094 \$. L'entrepreneur avait débalancé sa soumission puisque les prix soumis pour l'organisation de chantier et les trois autres articles au bordereau représentaient 29 % de sa soumission, alors que les deux autres entrepreneurs ont soumis l'équivalent de 9,1 % et 9,2 % de leur soumission pour ces articles. Le débalancement des soumissions fait en sorte que l'entrepreneur a réduit les prix des autres articles au bordereau.



Le débalancement a des conséquences monétaires sur le coût final

3.66 Le débalancement des bordereaux a des conséquences monétaires sur le coût final du contrat. En effet, les quantités nécessaires à la réalisation des travaux sont estimées par les firmes. À la fin des travaux, le contrat a été réduit dans 15 des 17 contrats sélectionnés et qui étaient fermés pour tenir compte des quantités réellement exécutées qui sont au total moins importantes que les quantités estimées. Cet ajustement négatif au coût du contrat est calculé en fonction des prix soumis par l'entrepreneur qui a obtenu le contrat. Donc, l'ajustement pour tenir compte de quantités exécutées moins importantes que celles estimées est moindre qu'il n'aurait été, s'il n'y avait pas eu de débalancement.

3.67 Par ailleurs, le débalancement des soumissions et les variations de quantités peuvent avoir un effet. Nous avons constaté que dans 20 % des contrats sélectionnés, bien que la Ville ait octroyé le contrat au plus bas soumissionnaire, une fois les travaux terminés, les ajustements au contrat pour tenir compte des quantités réellement exécutées ont fait en sorte que le coût du contrat de l'adjudicataire a été plus important pour la Ville que s'il avait été octroyé à un autre soumissionnaire. Selon notre analyse, la Ville aurait déboursé 129 848 \$ de plus pour les 68 M\$ de contrats sélectionnés. Le tableau 9 présente un cas semblable relevé par notre vérification.

TABLEAU 9

Valeur du contrat ajusté pour tenir compte des variations de quantités

Projet souterrain	Montant de la soumission \$	Impact de la variation de quantités \$	Valeur du contrat ajusté \$	Position après ajustement de quantités	Surplus payés par la Ville \$
Adjudicataire	1 046 173	(36 439)	1 009 734	2 ^e	49 323
Soumissionnaire 1	1 051 167	(90 756)	960 411	1 ^{er}	s. o.
Soumissionnaire 2	1 085 814	(59 252)	1 026 562	3 ^e	s. o.



3.68 On constate que si la Ville avait choisi le soumissionnaire 1 au lieu de l'adjudicataire, le contrat lui aurait coûté 49 323 \$ de moins. Au moment de l'adjudication du contrat, il était impossible de prévoir cette situation. C'est pourquoi il est important que des analyses soient effectuées *a posteriori*, afin de se doter de pratiques qui favorisent l'octroi de contrats au meilleur coût pour la Ville.

3.69 Plusieurs pistes d'amélioration pourraient être explorées afin d'optimiser le coût des soumissions par exemple, d'éclater en plusieurs articles au bordereau l'organisation de chantier de même que de modifier les modalités de paiement pour cet article.

Analyse du marché

3.70 Pour adjuger les contrats au meilleur coût, la Ville doit s'assurer que les règles du libre marché s'exercent. Elle doit donc procéder à des études de son marché et apporter les modifications qui favoriseront une meilleure concurrence.

3.71 À la Ville de Québec, le Service des approvisionnements est responsable du processus d'appel d'offres. Il doit donc procéder à des analyses afin de favoriser l'adjudication des contrats au meilleur coût.

Il n'y a pas de règles établies permettant la réalisation d'analyses selon des cycles réguliers

3.72 Nous avons constaté que le Service des approvisionnements procède à certaines analyses, mais il n'y a pas eu d'analyses spécifiques portant sur l'adjudication des contrats pour les travaux d'infrastructures. Il n'y a pas de règles établies permettant la réalisation d'analyses selon des cycles réguliers ou en fonction de nouvelles conditions de marché.

Nombre de soumissionnaires

3.73 Le Service des approvisionnements étant responsable de la gestion des processus d'appels d'offres, il doit être à l'affût des situations inhabituelles et faire l'analyse de l'évolution des marchés publics de la Ville, afin de prévenir la collusion et les pertes monétaires qui en découleraient.

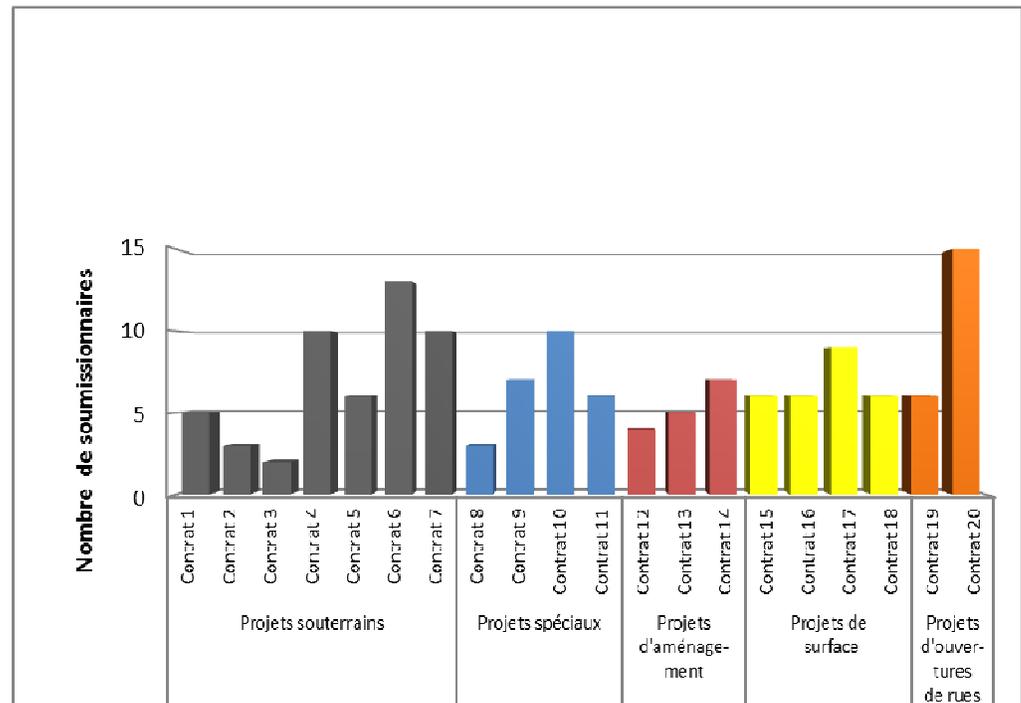
3.74 Nous avons vérifié, à partir de notre sélection de 20 contrats, le nombre de soumissions reçues lors de l'appel d'offres. Nous voulions savoir dans quelle mesure les entrepreneurs répondaient aux appels d'offres.

3.75 Le graphique 2 présente, pour les contrats sélectionnés, le nombre de soumissions reçues par appel d'offres, et ce, en fonction des différentes catégories de projets.



GRAPHIQUE 2

Nombre de soumissionnaires par contrat



3.76 Nous constatons dans notre sélection que dans 25 % des appels d'offres, il y a au moins 10 entrepreneurs qui ont déposé des soumissions.

3.77 Par contre, dans 20 % des cas, la Ville a reçu 4 soumissions ou moins lors de l'appel d'offres. Dans ces situations, le Service des approvisionnements n'a pas obtenu d'information permettant de justifier le nombre peu élevé de soumissions reçues. Selon les renseignements obtenus du Service des approvisionnements, certaines analyses sont effectuées. Toutefois, aucune règle n'est appliquée de façon uniforme à ce sujet.



Lien entre les firmes et les entrepreneurs

3.78 Nous avons analysé, pour chacun des contrats de la population à vérifier, si les contrats de services professionnels et les contrats aux entreprises en construction permettaient de regrouper, de façon fréquente sur un projet, la même firme et le même entrepreneur. Cette situation représente pour nous un risque de collusion. En effet, elle pourrait indiquer que la firme a communiqué de l'information de nature confidentielle qui aurait pu favoriser l'obtention du contrat à l'entrepreneur en l'avantageant par rapport aux autres soumissionnaires. Nous n'avons pas constaté, de façon générale, pour les contrats de la population, de regroupements fréquents de firmes et d'entrepreneurs sur un même projet. Toutefois, les risques de collusion devraient être pris en compte et des analyses devraient permettre d'étudier le marché. Or, le Service des approvisionnements ne procède pas à de telles analyses.

Recommandations

3.79 Nous avons recommandé au Service de l'ingénierie :

- de se doter de moyens afin d'obtenir des estimations de la valeur des contrats qui soient plus représentatives des coûts du marché de l'agglomération de Québec;
- de revoir les façons de faire afin de permettre l'analyse *a posteriori* des variations de quantités.

3.80 Nous avons recommandé au Service de l'ingénierie en collaboration avec le Service des approvisionnements :

- d'évaluer les opportunités d'apporter des modifications aux contrats de services professionnels afin que les estimations des coûts réalisées, par les firmes de génie-conseil, tiennent mieux compte des coûts des projets qui se réalisent dans l'agglomération de Québec;
- d'analyser les opportunités d'éviter les débalancements de bordereaux et de mettre en place des moyens favorisant l'octroi de contrat au meilleur coût.



3.81 Nous avons recommandé au Service des approvisionnements de se doter de règles permettant la réalisation d'analyses selon des cycles réguliers ou en fonction de nouvelles conditions de marché.

Commentaires du Service de l'ingénierie, en date du 16 août 2013

Estimation de la valeur des contrats

« *Estimation des prix*

Écart de 20 % des prix unitaires des consultants constaté en 2010 par le Service de l'ingénierie (SI) :

- *Suite au développement d'un outil d'estimation en 2011 et à l'intégration des prix unitaires 2011, 2012 et 2013, l'estimation du SI sera transmise à la direction lors de l'octroi des contrats dès l'an prochain.*
- *Entretemps, l'utilisation par le SI de barèmes moyens (fourchette de prix) pour évaluer les coûts des travaux permet de valider que la Ville n'octroie pas de contrats présentant des écarts significatifs avec les coûts réels du marché de Québec. Cette validation de coûts n'a pu être démontrée au vérificateur général (VG) car elle n'est pas documentée et conservée dans nos dossiers.*
- *L'ajout d'une clause au devis, tel que recommandé par le VG, sera discuté avec le Service des approvisionnements.*

Variation des quantités estimées :

- *Une partie des variations de 50 % noté par le VG est causée par les faibles quantités prévues pour plusieurs articles.*
- *La Ville ne paie que les quantités réelles et aucune contingence n'est prévue au bordereau.*
- *La proposition du VG de réaliser des analyses a posteriori des causes de variations de quantités constitue une piste d'amélioration intéressante qui s'inscrit dans le processus d'amélioration continue du SI. »*



Analyse des soumissions des entrepreneurs

« *Débalancement des prix aux bordereaux de soumission :*

- *Impact : la Ville devance sur une courte période (un chantier moyen dure environ 6 mois) le paiement d'un montant plus élevé que ce qui est prévu au devis.*
- *Le SI analysera avec le Service des approvisionnements les mesures à mettre en place suite à ce constat. »*

Commentaires du Service des approvisionnements, en date du 14 août 2013

Évaluer les opportunités d'apporter des modifications aux contrats de services professionnels

« *Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Toutefois, nous tenons à vous informer que depuis les dernières années, les écarts substantiels obtenus entre l'estimation produite et les montants soumissionnés doivent faire l'objet d'une analyse par les firmes de génie-conseil. Cette analyse est ensuite transmise aux élus afin de faciliter leur compréhension du dossier, et par le fait même, l'adjudication du contrat. »*

Analyser les opportunités d'éviter les débalancements des prix aux bordereaux de soumission

« *Nous en prenons acte et nous assurerons, en collaboration avec le Service de l'ingénierie, de revoir les documents d'appels d'offres afin d'éviter de telles situations. »*

Réaliser des analyses selon des cycles réguliers

« *Des analyses sont faites, mais de façon ponctuelle seulement. Nous reverrons donc nos façons de faire afin de se doter d'un cadre d'analyse plus structuré et documenté. »*



Pertinence des directives de modification aux contrats

3.82 Lors de la réalisation des travaux, il arrive que des travaux supplémentaires à ceux prévus dans les plans et devis doivent être effectués. Plusieurs raisons peuvent justifier la réalisation de ces travaux supplémentaires. Il peut arriver que l'on découvre, en cours de réalisation, des situations imprévues qui requièrent des travaux additionnels. Par exemple, lors de travaux sur les infrastructures souterraines, des conduites dont l'état de détérioration nécessite leur remplacement peuvent être détectées alors que rien ne laissait présager cette situation au moment de la conception des plans et devis. Une nouvelle demande peut aussi être formulée. Toutefois, l'ampleur des travaux supplémentaires requis ne doit pas faire en sorte de changer la nature du contrat.

3.83 Quand une situation donne lieu à des travaux additionnels, une directive de modification (DDM) doit être complétée. Le modèle de formulaire de DDM est présenté à l'annexe IV. La DDM est préparée par le professionnel de la firme qui en établit le coût en fonction des modalités contractuelles. Les informations contenues dans la directive doivent permettre de comprendre les raisons des travaux supplémentaires. Elle doit être approuvée par le chargé de projet de la Ville.

3.84 Au fur et à mesure, les DDM sont cumulées afin de préparer un avis de modification. C'est l'avis de modification, dont fera l'objet la ou les DDM, qui constitue l'autorisation officielle de faire les travaux. Cet avis de modification doit être approuvé en fonction du *Règlement intérieur du comité exécutif sur la délégation de pouvoirs*. Lorsque l'avis de modification est de 100 000 \$ et plus, il doit être approuvé par le comité exécutif. En outre, lorsque la somme des avis de modification cumule 100 000 \$ et plus, ils doivent aussi être approuvés par le comité exécutif.

Information de gestion

3.85 Le pourcentage de modifications au contrat revêt une grande importance et permet de juger de la performance de la gestion des contrats. En effet, ce pourcentage permet en général d'apprécier les dépassements aux contrats résultant de travaux additionnels et, lorsque ces dépassements représentent un pourcentage minime du contrat, il est reconnu qu'il y a une bonne gestion des contrats.

3.86 Pour les années 2010, 2011 et 2012, les pourcentages de modifications aux contrats gérés par le SI ont été respectivement de 0,31 %, - 0,75 % et 0,44 %. Ces informations ont été rendues publiques en 2013.



Le pourcentage des modifications aux contrats ne donne pas une bonne indication des dépassements

3.87 Pour les 17 contrats vérifiés et fermés, nous avons constaté que le pourcentage des modifications aux contrats ne donne pas une bonne indication des dépassements résultant de travaux additionnels et de remplacement. En effet, en raison du fait que les quantités estimées par les firmes de génie-conseil sont approximatives, il faut ajuster les contrats avant de les fermer afin de tenir compte des variations de quantités. D'autres ajustements sont aussi nécessaires pour tenir compte de la fluctuation du prix du bitume. Pour notre sélection, ces modifications réduisent la valeur des contrats de 5,2 %. Ces modifications viennent s'appliquer à l'encontre des autres modifications qui sont requises en raison de travaux additionnels et de remplacement effectués et qui ont augmenté la valeur des contrats de 8,2 %. Le pourcentage de modifications des contrats présenté par le SI est le résultat net de ces trois composantes et, pour notre sélection, il est de 3 % alors que les travaux additionnels et de remplacement ont représenté 8,2 % de la valeur des contrats.

3.88 Évidemment, en adoptant éventuellement un nouveau mode de présentation de ses dépassements de coût qui ferait davantage ressortir les aspects significatifs de ses composantes, le SI devra, lors de la communication de ses résultats, soit revoir pour les fins comparatives ses données déjà rendues publiques et/ou faire ressortir un comparable avec son ancienne méthode afin d'éviter toute mauvaise interprétation des tendances dans la gestion de ses contrats.

3.89 Le tableau 10 présente, pour les contrats vérifiés, la valeur des éléments qui sont pris en compte dans le calcul des modifications aux contrats.



TABLEAU 10

Calcul des modifications aux contrats pour les 17 contrats

Description	Modifications aux contrats	Pourcentage de chacun des éléments par rapport au montant d'octroi
	\$	%
Montant d'octroi des contrats	60 046 801	100
Ajustements aux contrats pour tenir compte des écarts entre les quantités estimées et les quantités exécutées	(2 590 281)	(4,3)
Ajustements aux contrats pour tenir compte de la variation du prix du bitume	(552 287)	(0,9)
Montant des contrats ajustés avant l'imputation des autres modifications aux contrats	56 904 233	94,8
Autres modifications aux contrats pour tenir compte de travaux additionnels et de remplacement	4 920 916	8,2
Montant des contrats à la fermeture	61 825 149	103

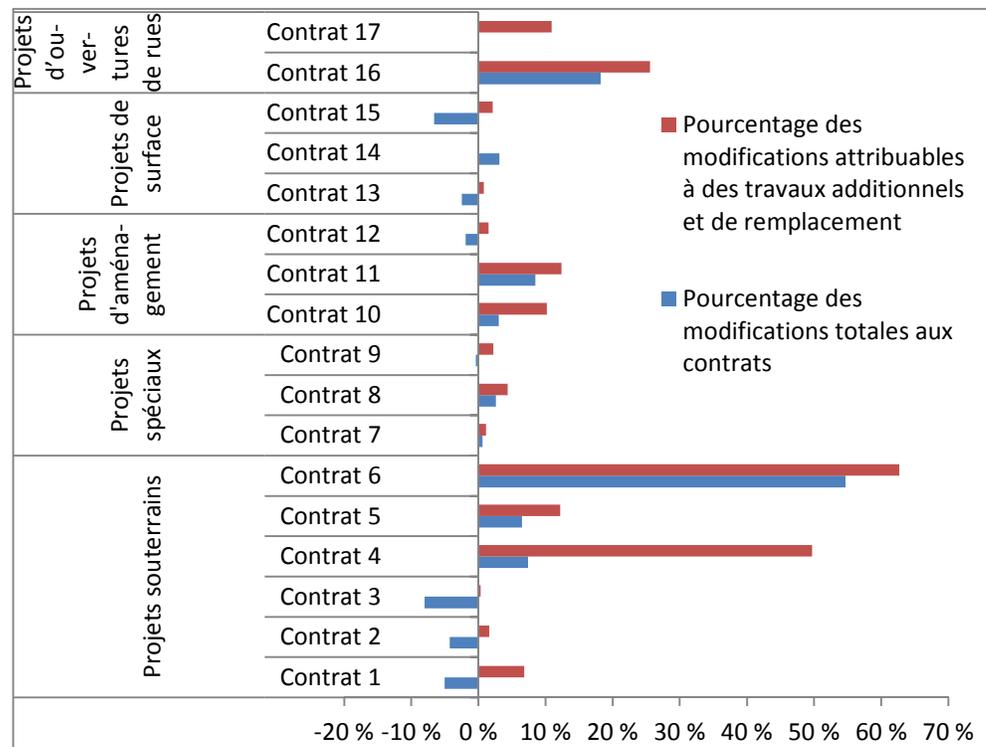
3.90 En analysant le tableau précédent, on constate que le pourcentage de modifications aux contrats tel que présenté par le SI est de 3 % pour notre échantillon. En effet, le montant des contrats à la fermeture représente 103 % du montant d'octroi des contrats. Ce pourcentage est presque trois fois moins important que celui des modifications aux contrats qui résultent de travaux additionnels et de remplacement.

3.91 Le graphique 3 présente, pour les 17 contrats, le pourcentage des modifications attribuables à des travaux additionnels et de remplacement et le pourcentage des modifications totales aux contrats.



GRAPHIQUE 3

Pourcentage des modifications totales aux contrats et des modifications attribuables à des travaux additionnels et de remplacement pour chacun des contrats



3.92 Le pourcentage des modifications totales pour les 17 contrats varie de – 8 % de la valeur d’octroi du contrat à 55 %. Quant au pourcentage des modifications qui représentent celles attribuables aux travaux additionnels et de remplacement, il varie de 0 % à 63 %. On constate que le pourcentage des modifications totales aux contrats, présenté par le SI, ne donne pas une bonne indication du pourcentage des modifications qui résultent de travaux additionnels et de remplacement et ne permet pas de juger de la performance de la gestion des contrats.

Justification des directives de modification

3.93 Nous avons choisi 6 contrats parmi les 20 sélectionnés initialement. Pour ces 6 contrats, nous avons analysé les plans et devis et avons rencontré les chargés de projet et les ingénieurs du SI, afin de vérifier la pertinence des DDM.



3.94 Nous voulions nous assurer que les DDM étaient justifiées et en identifier les causes.

3.95 Nous avons choisi les contrats afin que toutes les catégories de projets soient représentées. Les plans et devis de ces projets ont été conçus par 6 firmes de génie-conseil ou consortiums différents. Également, les travaux ont été exécutés par 6 entrepreneurs différents.

3.96 Nous avons vérifié un total de 156 DDM pour les années 2010, 2011 et 2012, d'une valeur totale de 1,7 M\$.

3.97 Le tableau 11 présente le montant des DDM pour chacun des contrats sélectionnés et le pourcentage de modifications aux contrats résultant de travaux additionnels et de remplacement. Pour les 6 contrats sélectionnés, les DDM ont représenté 5,4 % de la valeur totale des contrats.

TABLEAU 11

Montant des directives de modification

Contrats	Montant d'octroi du contrat (taxes incluses) \$	Directives de modification (taxes incluses) \$	Pourcentage des modifications au contrat %
Aménagement	8 242 201	500 209	6,1
Ouverture de rues	3 861 341	770 497	20
Souterrain	2 026 954	67 574	3,3
Surface	2 050 650	22 730	1,1
Spécial # 1	12 570 178	296 509	2,4
Spécial # 2	2 743 436	55 512	2
Total	31 494 760	1 713 031	5,4

Les formulaires ne permettent pas d'identifier de façon détaillée les causes des directives de modification

3.98 Nous avons constaté que, de façon générale, les formulaires utilisés par le SI, en vue de l'approbation des DDM, ne permettent pas d'identifier de façon détaillée les causes des DDM. En effet, le modèle actuel de formulaire pour justifier les DDM identifie une seule cause, soit l'ajustement de conception ou de mandat.

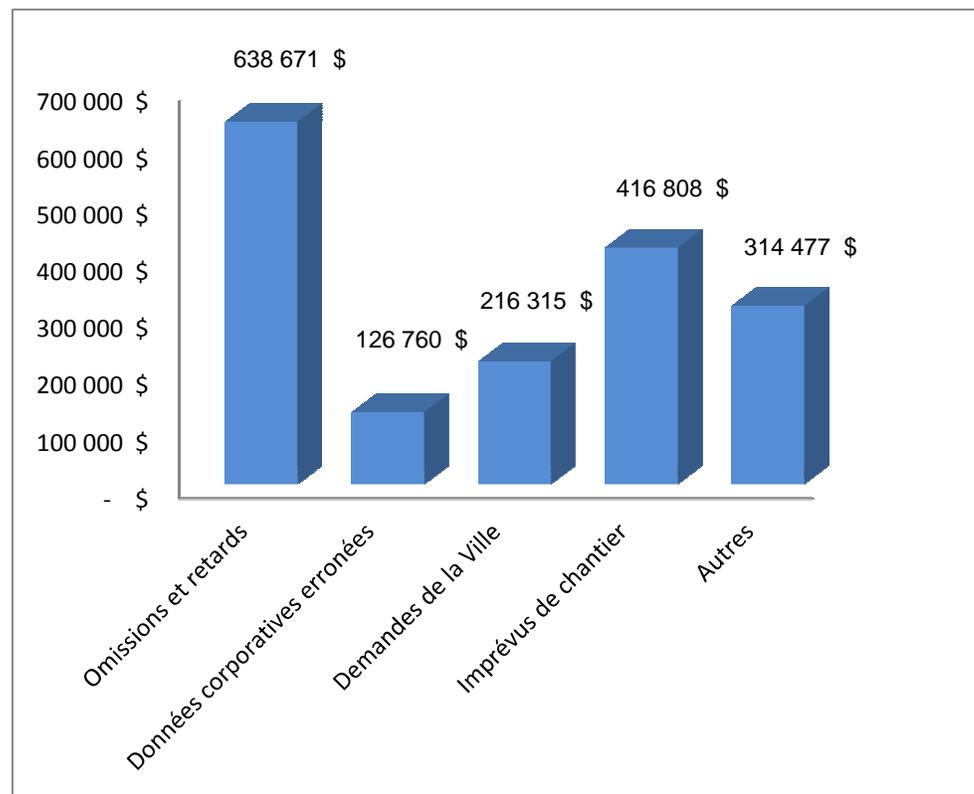


3.99 En ne mentionnant pas sur les formulaires administratifs, en vue de l’approbation des DDM, le détail, les causes et les justifications des DDM, les autorités ne disposent pas de tous les détails leur permettant d’apprécier la pertinence desdites modifications. Il serait alors possible pour les autorités de voir si les modifications résultent d’erreurs, d’omissions ou d’autres causes, d’en mesurer les impacts et de formuler des améliorations si nécessaire.

3.100 Le graphique 4 présente, pour les 6 contrats, la répartition du montant des DDM en fonction des différentes causes que nous avons identifiées.

GRAPHIQUE 4

Répartition des directives de modification par causes





Imputabilité des firmes de génie-conseil

3.101 Selon les termes du contrat de services professionnels, lorsque les modifications au contrat résultent d'erreurs ou d'omissions de la part des firmes, celles-ci doivent assumer les dommages encourus par la Ville. Les retards et omissions peuvent être imputables à différentes causes qui peuvent notamment être dues à la Ville, aux firmes, à des éléments externes (compagnies d'utilités publiques, RTC, etc.) et parfois même à un amalgame de toutes ces raisons. Il est possible que des omissions surviennent dans l'élaboration des plans et devis puisqu'il s'agit souvent de travaux complexes et particuliers.

Des retards et des omissions dans 5 contrats vérifiés sur 6

3.102 Nos travaux ont révélé qu'il y a eu des DDM imputables à des retards et à des omissions dans 5 contrats vérifiés sur 6. Notre vérification des différentes modifications aux contrats a permis de relever que celles-ci sont imputables en partie aux firmes de génie-conseil. Le dommage qu'aurait pu subir la Ville étant difficile à évaluer, nous n'avons pas été en mesure d'en estimer la partie imputable aux firmes.

3.103 Nous avons constaté que la validation des plans et devis n'est pas effectuée de façon uniforme par les différentes équipes du SI. En effet, certains professionnels interviennent lors de la conception et exigent des consultants que des modifications soient apportées aux plans et devis, le tout dans le but de diminuer le risque de modification en cours de réalisation. Par contre, d'autres professionnels interviennent moins en laissant au consultant l'entière responsabilité professionnelle lors de la conception.

Problèmes de coordination interne à la Ville

3.104 Dans le projet d'aménagement que nous avons vérifié, il y a eu des modifications au contrat qui sont imputables à de nouvelles demandes de la Ville en cours d'exécution des travaux.

3.105 Le projet réunissait des intervenants du Réseau de transport de la Capitale, du Service de l'aménagement du territoire et du Service de l'ingénierie. Lors de la conception des plans et devis, le SI nous a souligné qu'il a été difficile de réunir l'ensemble des intervenants et de communiquer au consultant des informations pour la conception des plans et devis.

3.106 Nous avons constaté des problèmes particulièrement pour la partie « électricité ». Deux services différents de la Ville ont participé à la conception des plans et devis, soit la Section de l'électricité et de l'éclairage du Service de l'ingénierie et la Division du transport du Service de l'aménagement du territoire.



Le manque de coordination a généré des modifications au contrat

3.107 Cette section et cette division ont des mandats qui se chevauchent. Ainsi, la Section de l'électricité et de l'éclairage du Service de l'ingénierie doit transmettre l'information permettant la conception des plans et devis pour les travaux d'électricité souterrains. La Division du transport du Service de l'aménagement du territoire doit transmettre l'information permettant la conception des plans et devis pour les travaux d'électricité de surface et aériens. Le manque de coordination a eu comme conséquences que la Division du transport du Service de l'aménagement du territoire a transmis des informations lors de la réalisation des travaux plutôt que lors de la conception, ce qui a généré des modifications au contrat. Des travaux supplémentaires de 185 750 \$ ont été nécessaires en raison de nouvelles demandes lors de la réalisation des travaux alors que ces demandes auraient dû être formulées lors de la conception des plans et devis. Le SI s'est ainsi privé de l'opportunité d'obtenir des prix pour ces travaux de la part des soumissionnaires lors de l'appel d'offres.

Recommandations

3.108 Nous avons recommandé au Service de l'ingénierie :

- de revoir la façon de présenter les modifications aux contrats afin de faire ressortir celles qui résultent de travaux supplémentaires non prévus aux contrats;
- de revoir le formulaire de directives de modification afin de permettre l'identification des causes des modifications au contrat et de mettre en place les contrôles, afin que l'information apparaissant sur le formulaire soit complète;
- de déterminer un niveau de validation des plans et devis soumis par les firmes.

3.109 Nous avons recommandé au Service de l'aménagement du territoire de préciser les besoins des projets réalisés par le Service de l'ingénierie à l'étape de la conception des projets, afin d'éviter la production de directives de modification en cours de réalisation des travaux.



Commentaires du Service de l'ingénierie, en date du 16 août 2013

Pertinence des directives de modification aux contrats

« Le bilan 2008-2013 présenté par le SI en 2013 montre un écart de 0,41 % sur 5 ans entre le coût final des contrats et le montant des soumissions. L'information de gestion disponible à ce moment ne permettait pas de présenter un bilan plus détaillé. Ces écarts sont le résultat des variations positives et négatives des quantités réellement obtenues dans la réalisation des contrats.

Le VG présente une analyse plus détaillée de ces écarts dans son rapport.

Les variations peuvent également être attribuables à l'utilisation d'articles de substitution requis en cours de réalisation. Par exemple, la substitution d'un ponceau de 3 mètres de diamètre par un ponceau de 6 mètres de diamètre suite à une demande du MDDEFP explique une partie des variations notées au graphique 3.

Justification des directives de modification :

- *Le formulaire d'avis de modification a été harmonisé pour tous les services de la Ville en 2009-2010.*
- *Le SI va consulter la Direction générale sur la pertinence de donner suite à la proposition du VG de documenter davantage les avis de modification.*

Imputabilité des firmes d'ingénierie :

- *Les constats du VG concernant les niveaux d'analyse qui varient dans les équipes du Service de l'ingénierie seront analysés pour uniformiser notre approche envers les firmes de consultants et déterminer l'approche optimale pour la Ville.*

En conclusion, suite à la vérification exhaustive de nos opérations, le VG a identifié des pistes d'amélioration intéressantes qui s'inscrivent d'emblée dans le processus d'amélioration continue au Service de l'ingénierie. L'équipe de direction du Service de l'ingénierie va analyser ces pistes d'amélioration, en collaboration avec le Service des approvisionnements et la Direction générale, dans l'optique d'optimiser la performance et d'assurer la rigueur et la transparence dans la gestion des contrats d'infrastructures. »



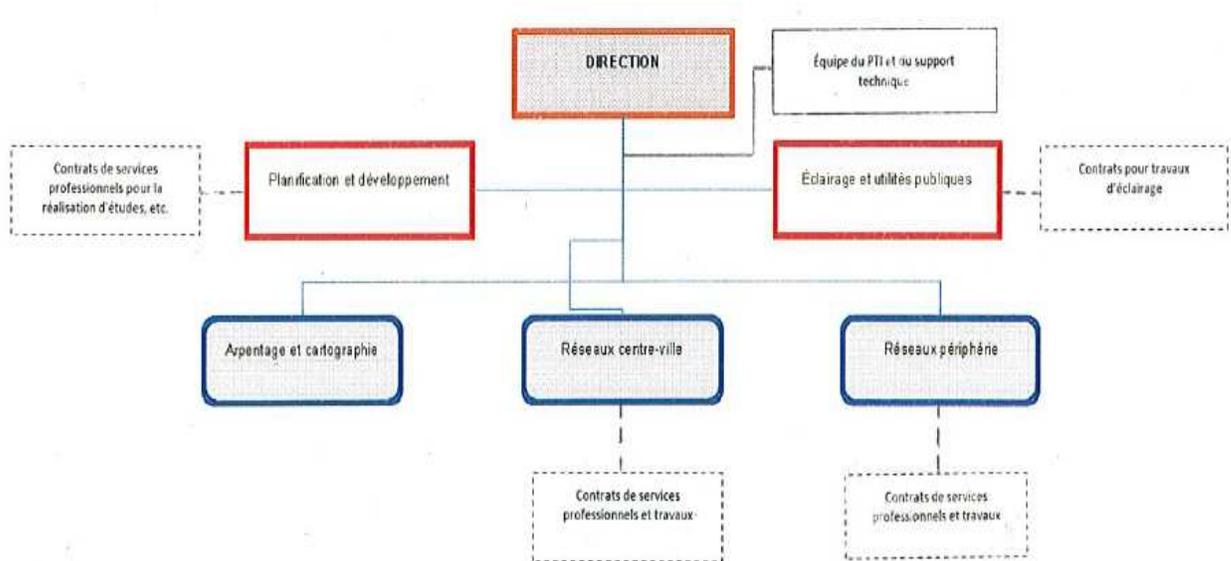
Commentaires du Service de l'aménagement du territoire, en date du 14 août 2013

Le Service de l'aménagement du territoire est d'accord avec le contenu du rapport.



ANNEXE I

Organigramme du Service de l'ingénierie





ANNEXE II

Objectifs et critères de vérification

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des lois et règlements applicables de même que des saines pratiques de gestion dans le domaine.

Objectif de vérification

S'assurer que le Service de l'ingénierie a mis en place des moyens permettant l'adjudication de contrats au meilleur coût tout en réduisant la collusion, la corruption et la fraude.

Critères de vérification :

- Les informations utilisées pour estimer la valeur des travaux sont suffisantes et elles sont fiables.
- Les quantités et les prix indiqués au bordereau d'estimation sont réalistes.
- Les documents produits par le Service de l'ingénierie sont complets et indiquent les services professionnels et les matériaux requis ainsi que les travaux à réaliser de façon précise.
- Les contrôles exercés par le Service de l'ingénierie permettent d'identifier des écarts de prix significatifs pour des items identiques dans les bordereaux de soumission et ceux d'estimation.
- Les spécifications contenues dans les documents relatifs à la fourniture de produits et de matériaux sont justifiées et ne favorisent pas de situations de monopole.
- Des moyens sont mis en place afin de minimiser les risques de collusion, de corruption et de fraude.
- Des corrections sont apportées régulièrement aux documents d'appel d'offres afin d'optimiser le coût de l'octroi des contrats.

Objectif de vérification

S'assurer que le Service de l'ingénierie s'est doté de moyens permettant d'apprécier la pertinence des demandes de modification aux contrats et, s'il y a lieu, d'en minimiser le coût.



Critères de vérification :

- Lorsque des travaux supplémentaires sont demandés, le Service de l'ingénierie prend les moyens pour déterminer si ces travaux sont justifiés.
- Lorsque des travaux supplémentaires sont demandés, des mécanismes permettent d'en minimiser le coût pour la Ville.



ANNEXE III

Modèle de bordereau des prix



Titre du projet
VQ-xxxxx
PXX2012123
date

BORDEREAU DES PRIX - RÉCAPITULATIF

Nous soussignés, nous engageons, après avoir pris connaissance de tous les documents de soumission pour l'appel d'offres no. **VQ-xxxxx PXX2012123 TITRE DU PROJET** à exécuter conformément aux exigences desdits documents, les travaux mentionnés en rubrique au prix total suivant :

TOTAL	:	_____	\$
TPS (5 %)	:	_____	\$
TVQ (9,975 %)	:	_____	\$
GRAND TOTAL (montant de la dernière page reporté):		_____	\$

La Ville ne s'engage à accepter ni la plus basse ni aucune des soumissions reçues. Elle peut les accepter en tout ou en partie et ce, afin de s'ajuster aux budgets disponibles pour l'exécution de ces travaux.

_____	_____
NOM DU SOUSMISSIONNAIRE	ADRESSE D'AFFAIRES
_____	_____
TÉLÉPHONE	
_____	_____
TÉLÉCOPIEUR	COURRIEL
_____	_____
NUMÉRO DE TPS	NUMÉRO DE TVQ
_____	_____
NUMÉRO D'ENTREPRISE DU QUÉBEC (NEQ)	DATE
_____	_____
NOM DU SIGNATAIRE (EN LETTRES MOULÉES)	SIGNATURE AUTORISÉ

Raison sociale du soumissionnaire et signature du représentant

Date (aaaa-mm-jj)
Page 1 de 3



BORDEREAU DES PRIX						
Code Article	Référence au devis	Description	Quantité prévue	Unité de mesure	Prix unitaire	Montant
Inscrire le nom de la rue						
Gx.x.x réfère au <i>Devis des clauses techniques générales</i>						
Px.x.x.x réfère au <i>Devis des clauses administratives et techniques particulières</i>						
1000		PARTIE « 1 » GÉNÉRALITÉS				
1xxx	xxx	Détail des articles regroupés dans « Généralités »			_____ \$	_____ \$
1999		SOUS-TOTAL PARTIE « 1 » :				_____ \$
2000		PARTIE « 2 » CONDUITES D'EAU POTABLE ET D'ÉGOUTS				
2xxx	xxx	Détail des articles regroupés dans « Conduites d'eau potable et d'égouts »			_____ \$	_____ \$
2999		SOUS-TOTAL PARTIE « 2 » :				_____ \$
3000		PARTIE « 3 » VOIRIE				
3xxx	xxx	Détail des articles regroupés dans « Voirie »			_____ \$	_____ \$
3999		SOUS-TOTAL PARTIE « 3 » :				_____ \$
4000		PARTIE « 4 » ÉCLAIRAGE PUBLIC ET SIGNAUX LUMINEUX				
4xxx		Détail des articles regroupés dans « Éclairage public et signaux lumineux »			_____ \$	_____ \$
4999		SOUS-TOTAL PARTIE « 4 » :				_____ \$
		TOTAL PARTIE « 1 à 4 » :				_____ \$
		Reporter total à la page 1 (si une seule rue)				_____ \$
		Reporter total à la dernière page (si plusieurs rues)				_____ \$

Raison sociale du soumissionnaire et signature du représentant

Date (aaaa-mm-jj)
Page 2 de 3



BORDEREAU DES PRIX						
Code Article	Référence au devis	Description	Quantité prévue	Unité de mesure	Prix unitaire	Montant
SOUSSION TOTALE						
				TPS (5 %)	TVQ (9,5 %)	Montant total
		TOTAL 1 GÉNÉRALITÉS	_____	\$ _____	\$ _____	\$ _____
		TOTAL 2 CONDUITES D'EAU POTABLE ET D'ÉGOUTS	_____	\$ _____	\$ _____	\$ _____
		TOTAL 3 VOIRIE	_____	\$ _____	\$ _____	\$ _____
		TOTAL 4 ÉCLAIRAGE PUBLIC ET SIGNAUX LUMINEUX	_____	\$ _____	\$ _____	\$ _____
		Soumission totale: (reporter à la page 1)				_____ \$

Raison sociale du soumissionnaire et signature du représentant

Date (aaaa-mm-jj)
Page 3 de 3



ANNEXE IV

Modèle de formulaire de directive de modification



Directive de modification DDM-XX-XXX

Nom du projet : « Titre »	Date : aaaa-mm-jj No du projet : XXXXXXXXXXX
---------------------------	---

Identification

Titre de la directive	N° de bon de commande
Nom de l'entrepreneur	

Description de la modification

Catégorie :	<input type="checkbox"/> Ajustement de conception ou de mandat

Justification de la modification

--

Documents joints (inscrire tout document utile pour la préparation de la soumission de l'Entrepreneur)

<ul style="list-style-type: none"> • ... • ... • ...

Préparé par

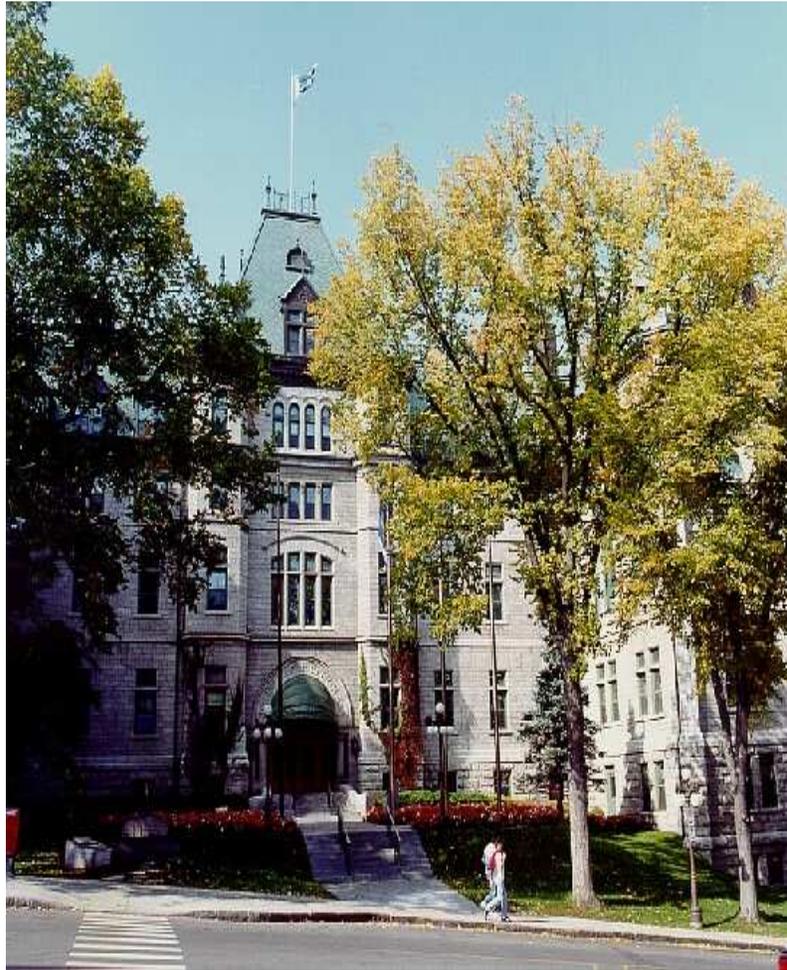
Fonction	Nom	Signature	Date
Ingénieur ou spécialiste			

Recommandation en vue d'un avis de modification (cocher la case appropriée et apposer votre signature)

Conformément à la soumission de l'entrepreneur et à la recommandation des professionnels fournies en annexe			
<input type="checkbox"/> Je recommande cette DDM en vue d'un avis de modification		<input type="checkbox"/> Je ne recommande pas cette DDM	
Le délai sera :	<input type="checkbox"/> Augmenté	<input type="checkbox"/> Inchangé	<input type="checkbox"/> Diminué de _____ Jour(s)
Le prix sera (taxes non incluses) :	<input type="checkbox"/> Augmenté	<input type="checkbox"/> Inchangé	<input type="checkbox"/> Diminué de _____ \$
Méthode d'évaluation du coût :	<input type="checkbox"/> Montant forfaitaire <input type="checkbox"/> Prix unitaire <input type="checkbox"/> Dépenses contrôlées		
Nature du prix soumis :	<input type="checkbox"/> Prix estimé <input type="checkbox"/> Prix ferme		
Fonction	Nom	Signature	Date
Chargé de projets de la Ville (spécialité)			
Chargé de projets principal de la Ville			

Directive(s) de modification(s) connexe(s) : DDM-XX-xxx

PARTIE III



VÉRIFICATION DE CONFORMITÉ



CHAPITRE

A

Taux global de taxation réel et ventilation des dépenses mixtes

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2012



	PAGE
TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL	147
VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES	150

TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL

4.1 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.

4.2 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.

4.3 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.

4.4 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).

4.5 Cet audit a permis au vérificateur général d'émettre une opinion favorable sur la conformité de l'établissement du taux global de taxation réel de la Ville, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012. J'invite le lecteur à prendre connaissance du rapport présenté ci-après.



Organisme Québec

Code géographique 23027

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LE TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL

Aux membres du conseil,

J'ai effectué l'audit du taux global de taxation réel de l'exercice terminé le 31 décembre 2012 de la Ville de Québec (ci-après «la municipalité»). Ce taux a été établi par la direction de la municipalité sur la base des dispositions de la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., chapitre F-2.1) (ci-après «les exigences légales»).

Responsabilité de la direction pour le taux global de taxation réel

La direction est responsable de l'établissement du taux global de taxation réel conformément aux exigences légales, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre l'établissement du taux global de taxation réel exempt d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur le taux global de taxation réel, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que le taux global de taxation réel ne comporte pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en oeuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant l'établissement du taux global de taxation réel. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que le taux global de taxation réel comporte 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 l'établissement du taux global de taxation réel, 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 du taux global de taxation réel.

J'estime que les éléments probants recueillis sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit.

Opinion

À mon avis, le taux global de taxation réel de l'exercice terminé le 31 décembre 2012 de la municipalité a été établi, dans tous ses aspects significatifs, conformément aux exigences légales.

S31-L

82



Organisme Québec

Code géographique 23027

**RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
SUR LE TAUX GLOBAL DE TAXATION RÉEL**

Observations

Sans pour autant modifier mon opinion, j'attire l'attention sur le fait que le taux global de taxation réel a été préparé afin de permettre à la municipalité de se conformer à l'article 105 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19). En conséquence, il est possible que le taux global de taxation réel ne puisse se prêter à un usage autre.

Le vérificateur général de la Ville de Québec,

François Gagnon, CPA auditeur

François Gagnon, CPA auditeur, CA

DATE 2013-05-18



VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES

4.6 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.

4.7 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* ».

4.8 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, et ses modifications subséquentes.

4.9 Cet audit a permis au vérificateur général d'émettre une opinion favorable sur le tableau de la ventilation des dépenses mixtes, entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012, établi conformément au *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes* (R.R.A.V.Q., chapitre P-1) et ses modifications subséquentes. J'invite le lecteur à prendre connaissance du rapport présenté ci-après.



Organisme Québec

Code géographique 23027

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LA VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES

Aux membres du conseil,

Conformément à l'article 70 de la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations, j'ai effectué l'audit du tableau de la ventilation des dépenses mixtes de la Ville de Québec entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012. Cette ventilation a été établie par la direction de la Ville sur la base du règlement R.R.A.V.Q. (chapitre P-1) adopté par le conseil d'agglomération le 7 mai 2007 et de ses modifications subséquentes (ci-après "les exigences réglementaires").

Responsabilité de la direction pour la ventilation des dépenses mixtes

La direction est responsable de la préparation du tableau de la ventilation des dépenses mixtes conformément aux exigences réglementaires, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère comme nécessaire pour permettre la préparation d'un tableau de la ventilation des dépenses mixtes exempt d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur le tableau de la ventilation des dépenses mixtes, sur la base de mon audit. J'ai effectué mon audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que je me conforme aux règles de déontologie et que je planifie et réalise l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que la ventilation des dépenses mixtes ne comporte pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant la préparation du tableau de la ventilation des dépenses mixtes. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que le tableau de la ventilation des dépenses mixtes comporte 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 du tableau de la ventilation des dépenses mixtes 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 du tableau.

J'estime que les éléments probants que j'ai obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder mon opinion d'audit.



Organisme Québec

Code géographique 23027

**RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
SUR LA VENTILATION DES DÉPENSES MIXTES**

Opinion

À mon avis, le tableau de la ventilation des dépenses mixtes de la Ville de Québec entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012 a été établi, dans tous ses aspects significatifs, conformément aux exigences réglementaires.

Observation

Le budget a été préparé par la Ville sur la base d'hypothèses comptables et financières, conséquemment je n'exprime pas d'opinion sur ce sujet.

Le vérificateur général de la Ville de Québec,

François Gagnon, CPA auditeur

François Gagnon, CPA auditeur, CA

DATE 2013-05-18

**INFORMATION FINANCIÈRE
DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE
EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2012**

TABLEAU DE LA VENTILATION DES CHARGES MIXTES PAR COMPÉTENCE

2012

Charges	Compétences d'agglomération		Compétences de nature locale		Éliminations ¹		Total	
	Budget	Réalisation	Budget	Réalisation	Budget	Réalisation	Budget	Réalisation
Administration générale	58 092 234	61 972 253	104 380 059	113 369 025	(54 831 718)	(60 025 402)	107 640 575	115 315 876
Sécurité publique	8 179 439	8 151 826	7 515 353	7 897 001	(7 836 331)	(7 895 737)	7 858 461	8 153 090
Transport	22 386 057	21 425 916	137 797 708	134 482 650	(20 588 213)	(20 752 823)	139 595 552	135 155 743
Hygiène du milieu	6 090 474	5 746 776	31 719 936	28 443 178	(5 769 827)	(5 568 241)	32 040 783	28 623 713
Santé et bien-être								
Aménagement urbanisme et développement	1 279 915	1 265 392	3 018 469	3 005 275	(1 181 471)	(1 225 640)	3 116 913	3 045 027
Loisirs et culture	2 905 070	2 895 284	17 831 316	17 523 631	(2 824 633)	(2 804 310)	17 911 755	17 614 585
Frais de financement	4 268 572	4 207 826	8 001 635	7 885 199			12 270 207	12 093 025
	103 201 761	105 665 253	310 264 478	312 605 959	(93 031 993)	(98 270 153)	320 434 246	320 001 059

¹ Les éliminations correspondent aux charges nettes de nature mixte d'agglomération assumées par l'administration municipale.



**INFORMATION FINANCIÈRE
DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE
EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2012**

VENTILATION DES CHARGES MIXTES PAR COMPÉTENCE - NOTES COMPLÉMENTAIRES

1. Charges mixtes

La Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations (L.R.Q., chapitre E-20.001), complétée par le Décret concernant l'agglomération de Québec (Décret 1211-2005) et ses modifications, énumère et circonscrit les compétences d'agglomération. En vertu de cette loi, les charges engagées par l'administration municipale dans l'accomplissement d'un acte qui relève de l'exercice, à la fois, d'une compétence d'agglomération et d'une compétence locale, sont des charges mixtes assujetties à un règlement du conseil d'agglomération qui établit tout critère permettant de déterminer quelle partie d'une charge mixte constitue une charge dans l'exercice des compétences d'agglomération.

Les charges mixtes, nettes des revenus de fonctionnement de nature mixte et des éléments de conciliation à des fins fiscales de nature mixte comptabilisés aux activités de fonctionnement, sont réparties entre les municipalités liées en fonction d'une entente intervenue en 2009. Cette entente prévoit que la contribution des municipalités reconstituées de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures est plafonnée à un montant prévu à l'entente, indexé annuellement, et répartie entre elles en fonction de leur potentiel fiscal respectif. Les charges nettes excédentaires de nature mixte sont entièrement assumées par l'administration municipale.

2. Ventilation des charges mixtes

Les charges mixtes de l'administration municipale sont ventilées entre les compétences de nature locale et les compétences d'agglomération selon les critères et la méthode de calcul définis dans le Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes (R.R.A.V.Q. chapitre P-1) adopté par le conseil d'agglomération et les règlements l'ayant modifié par la suite.

La partie d'une charge mixte liée aux activités de l'administration municipale qui constitue une charge dans l'exercice des compétences d'agglomération est déterminée en fonction des données quantitatives factuelles ou de l'évaluation quantitative des ressources humaines ou financières qui y sont consacrées.

Les charges mixtes réelles sont réparties selon les taux établis lors de l'élaboration du budget 2012 de la Ville.

3. Principales méthodes comptables

Le tableau de la ventilation des charges mixtes par compétence est préparé en conformité avec les normes comptables canadiennes pour le secteur public, selon les mêmes méthodes comptables que celles énoncées à la note 2 du rapport financier de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2012.

De par leur nature, les charges mixtes de l'administration municipale présentées au tableau de la ventilation des charges mixtes par compétence excluent les revenus de fonctionnement de nature mixte et les éléments de conciliation à des fins fiscales de nature mixte comptabilisés aux activités de fonctionnement.



CHAPITRE

5

Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2012



	PAGE
MISE EN CONTEXTE	159
OBJECTIF ET PORTÉE DE L'AUDIT	159
RÉSULTATS DE L'AUDIT	160

MISE EN CONTEXTE

5.1 Les élus des villes du Québec sont rémunérés sur la base des lois provinciales et des règlements municipaux adoptés par chaque conseil de ville. S’y ajoutent le cas échéant, certaines rétributions fixées par le conseil d’administration des organismes municipaux au sein desquels ils siègent.

5.2 Les lois provinciales 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.

5.3 Les élus reçoivent leur rémunération uniquement de la Ville de Québec pour leur présence au sein des conseils d’administration de la Communauté métropolitaine de Québec ainsi que du Réseau de transport de la Capitale. La Ville facture ces organismes en guise de compensation.

5.4 La Division des avantages sociaux et de la paie du Service des ressources humaines de la Ville de Québec procède annuellement à des vérifications qui tiennent compte de l’ensemble des sources de rémunération, en y incluant celles provenant de la Communauté métropolitaine de Québec et du Réseau de transport de la Capitale, de façon à s’assurer que les plafonds légaux et réglementaires sont respectés.

OBJECTIF ET PORTÉE DE L’AUDIT

5.5 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 un audit de conformité portant sur la rémunération des élus de la Ville de Québec et sur leur contribution à leur régime de retraite.

5.6 Notre objectif était de nous assurer que leur rémunération ainsi que leur contribution au régime de retraite étaient conformes aux lois et au règlement ci-haut mentionnés.



5.7 Notre audit s'est effectué sur la base de prises de renseignements, d'inspection de pièces probantes échantillonnées, d'analyses et de discussions. Il a porté sur l'exercice financier se terminant le 31 décembre 2012.

5.8 La direction de la Ville de Québec et celles des organismes concernés sont responsables du respect des lois et des règlements applicables dans le processus de rémunération des élus, ainsi que du contrôle interne qu'elles considèrent comme nécessaire pour permettre que cette rémunération et la contribution au régime de retraite soient exemptes d'anomalies significatives.

5.9 Notre audit a été réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada. En vertu de ces normes, notre responsabilité consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit, en recueillant les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance, quoique non absolu. En effet, comme l'indiquent celles-ci, l'assurance absolue ne peut être atteinte en raison de l'existence de facteurs comme le recours au jugement, l'utilisation de sondages, ou encore le fait qu'une grande partie des éléments probants sont de nature convaincante plutôt que concluante.

5.10 Nous estimons que les éléments probants recueillis sont suffisants et adéquats pour fonder notre opinion d'audit.

RÉSULTATS DE L'AUDIT

5.11 À notre avis, sur la base des travaux d'audit que nous avons effectués, pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre 2012, les membres du conseil de la Ville de Québec ont été rémunérés et ont contribué à leur régime de retraite, dans tous leurs aspects significatifs, conformément à la *Loi sur le traitement des élus municipaux*, à la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, ainsi qu'au règlement de la Ville de Québec en vigueur à cet effet.



CHAPITRE



Indicateurs de gestion municipaux



	PAGE
VUE D'ENSEMBLE	165
Indicateurs municipaux	165
Indicateurs propres à la Ville	166
OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION	166
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	167
Déploiement	168
À-propos	168
Exactitude des données	169
Faisabilité et coût de confection	170
Utilisation	170
Transmission de l'information	173
Conclusion	173
ANNEXE I Évolution du nombre d'indicateurs de gestion municipaux depuis leur déploiement	175
ANNEXE II Indicateurs de gestion municipaux de base en 2011	176
Sigle	
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

VUE D'ENSEMBLE

Indicateurs municipaux

6.1 Le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT)¹ confiait en 1999, à un groupe de travail composé de représentants du milieu municipal, un mandat de recherche et de développement d'indicateurs de performance pertinents au secteur municipal. Cette initiative visait l'amélioration continue du fonctionnement et de la prestation des services offerts à la population par les municipalités.

6.2 À l'automne 2004, le groupe de travail proposait 19 indicateurs pour lesquels les informations devaient obligatoirement être fournies. Il suggérait également 13 indicateurs dont l'utilisation demeurait facultative. Après réflexion et divers rajustements au cours des années, 17 indicateurs obligatoires de base et 10 indicateurs dont la transmission des résultats n'était pas exigée, étaient finalement retenus en 2011. L'annexe I présente l'évolution de la situation depuis le déploiement de ces indicateurs.

6.3 Les objectifs visés par la mise en place des indicateurs de base visaient expressément à :

- fournir des outils pour améliorer la prise de décision orientée vers une meilleure gestion;
- améliorer la performance dans la prestation de services;
- permettre aux élus et aux fonctionnaires municipaux de mieux comprendre l'évolution de la qualité des services offerts et de la santé financière de leur organisation;
- éclairer davantage les choix des décideurs;
- planifier plus adéquatement les services municipaux et mieux déterminer les cibles grâce à une meilleure connaissance de la situation;
- préserver les ressources grâce à leur utilisation judicieuse;
- permettre la communication d'information entre les municipalités comparables dans le but d'identifier des améliorations.

1. En 1999, il s'agissait du ministère des Affaires municipales et de la Métropole.



Indicateurs propres à la Ville

6.4 Parallèlement à cette initiative parrainée par le MAMROT, la Ville de Québec est à développer depuis 2009 un tableau de bord composé de 49 indicateurs dont l'objectif est la mesure de sa performance sur différents aspects de sa gestion. Dans cette même perspective, s'ajoutent 26 indicateurs propres aux arrondissements, dont 9 se juxtaposent à ceux composant le tableau de bord de la Ville. On a donc 66 indicateurs différents qui visent à présenter un portrait objectif de la gestion de la Ville et des arrondissements.

Responsabilités

6.5 Le Service des finances collige les informations provenant des différentes unités administratives de la Ville et voit à obtenir les explications relatives à la variation des données d'année en année. Il agit comme courroie de transmission entre les unités administratives et le MAMROT.

6.6 Pour sa part, le Service de la vision stratégique et de la performance organisationnelle, dont le rôle est notamment de soutenir la Ville et ses différentes unités administratives dans le but d'améliorer leur performance, s'implique dans l'identification et le déploiement d'indicateurs de performance à la Ville.

OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

6.7 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé un mandat portant sur les indicateurs de performance municipaux. Ce mandat a été réalisé conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

6.8 Notre vérification visait à s'assurer de l'utilisation des indicateurs de gestion municipaux par la Ville.



6.9 Nous avons retenu, pour une analyse approfondie, les 11 indicateurs pour lesquels la transmission de renseignements au MAMROT était obligatoire en 2010 et 2011. Les 17 indicateurs de gestion de base pour l'année 2011 sont énumérés à l'annexe II. On y indique ceux qui étaient également présents en 2010.

6.10 Même si les indicateurs ont fait l'objet d'une réflexion approfondie par les intervenants du monde municipal, nous avons néanmoins apprécié leur à-propos en fonction de la situation de gestion propre à la Ville de Québec. Nous avons aussi soupesé l'intensité de l'accompagnement de leur déploiement à la lumière des commentaires reçus des gestionnaires interpellés au cours de notre vérification. Cette interpellation s'est faite par le truchement d'un questionnaire distribué à 17 gestionnaires occupant des postes aux paliers supérieurs de gestion.

6.11 Nous nous sommes également assurés de la fiabilité des informations qui alimentent les composantes de ces indicateurs (numérateur et dénominateur). Enfin, nous avons estimé le coût annuel encouru par la Ville pour leur confection et avons circonscrit l'étendue de leur utilisation par les gestionnaires concernés.

6.12 Rappelons enfin que 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.

6.13 Nos travaux de vérification se sont terminés en février 2013.

RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION

6.14 En 2008, un groupe de travail sur la valorisation et la promotion des indicateurs de gestion municipaux émettait le constat suivant sur l'utilisation de ces indicateurs comme outils de décision : « *La majorité des municipalités s'est limitée à compiler les données, à calculer et à transmettre les résultats annuels des indicateurs obligatoires au ministère.* »

6.15 Ce constat demeure parfaitement d'actualité quant à la situation observée à la Ville de Québec en 2012.



Déploiement

6.16 Le mandat de promouvoir les indicateurs et de recommander les ajustements nécessaires a été confié au Comité des partenaires des indicateurs de gestion municipaux. Ce comité était composé de 12 organismes majoritairement du secteur municipal, dont la Corporation des officiers municipaux agréés du Québec qui agissait à titre de coordonnatrice du groupe. Ce comité s'est réuni plusieurs fois par année, et ce, jusqu'au 17 mars 2011, date de la dernière réunion. Un rapport final du comité a été présenté au MAMROT le 23 mars 2011.

6.17 Pour sa part, le MAMROT a la responsabilité de collecter les informations, de les traiter et de les rendre disponibles aux municipalités. À cette fin, il soutient un outil électronique qui permet aux municipalités de suivre l'évolution de chaque indicateur dans le temps et de situer le résultat par rapport à un groupe de référence (municipalités de même taille).

6.18 Depuis le déploiement des indicateurs en 2004, des séances de formation ont été données et des capsules d'information ont été rédigées pour répondre aux questionnements des gestionnaires municipaux. Ces activités ont eu lieu plus intensivement en 2010 et au début de 2011.

6.19 Outre quelques améliorations apportées à l'outil électronique, aucune autre démarche significative n'a été entreprise pour raviver la ferveur des municipalités à l'égard des indicateurs de gestion municipaux. Ainsi, aucune mise à niveau, réflexion ou action particulière quant aux distorsions dans les données fournies n'ont été effectuées depuis 2 ans. À toutes fins utiles, la Ville a été laissée à elle-même et, de son côté, elle n'a pas insisté non plus pour obtenir plus de soutien ou faire évoluer ces indicateurs.

6.20 Le flambeau des indicateurs de gestion municipaux, porté jusqu'en mars 2011 par le comité des partenaires, n'a pas été repris et le mouvement était pour ainsi dire coincé au moment de notre vérification.

À-propos

6.21 Nous considérons que les indicateurs de gestion municipaux de base rencontrent les caractéristiques d'un bon indicateur, soit :

- Pertinence : correspond à une préoccupation;
- Validité : mesure réellement ce qu'il doit mesurer;



- Faisabilité : relativement facile à produire;
- Convivialité : facile à comprendre;
- Fiabilité : résultats constants mesurés dans le temps;
- Comparabilité : standardisé et reconnu officiellement.

6.22 Comme nous le verrons dans la section concernant l'exactitude des données ci-après, le talon d'Achille des indicateurs de gestion municipaux de base déployés à la Ville est leur fiabilité.

Frilosité quant aux comparaisons

6.23 L'inexactitude des données composant certains indicateurs entraîne une remise en question de leur comparabilité et, conséquemment, provoque une frilosité quant aux comparaisons faites sur la place publique. Cette remise en question de la comparabilité est nourrie par les disparités entre les villes concernant les activités visées. Par exemple, dans le cas du déneigement, ces disparités ou facteurs d'influence se manifestent notamment par le nombre de centimètres de neige tombée et la configuration physique du territoire. Dès lors, il n'y a qu'un pas à franchir pour que les parties concernées concluent qu'il n'y a rien de comparable.

Exactitude des données

6.24 Pour répondre aux objectifs exprimés lors du déploiement des indicateurs, notamment celui d'améliorer la performance de l'organisation dans sa prestation de services, il est nécessaire de retenir des données suffisamment précises pour faire ressortir une représentation adéquate de ce qu'on veut mesurer.

6.25 Les données relatives à 4 des 11 indicateurs vérifiés, soit les coûts composant le numérateur de trois indicateurs et la donnée relative à un dénominateur, présentent des distorsions telles que le résultat obtenu n'est qu'un pâle reflet de la situation. De plus, ils ne peuvent constituer une base adéquate de comparaison avec les autres municipalités. Les 4 indicateurs concernés sont :

Quatre des onze indicateurs analysés reflètent mal la situation

- coût de la voirie municipale;
- coût de l'enlèvement de la neige;
- coût de distribution de l'eau potable;
- coût de formation.



6.26 Malgré les distorsions constatées, il demeure que si celles-ci sont constantes, d'année en année, les indicateurs peuvent quand même susciter un questionnement pertinent découlant de leur évolution dans le temps. Malheureusement, ce n'est pas le cas pour les indicateurs concernés puisque le mode d'affectation des coûts a varié sensiblement en 2009 et 2010.

Faisabilité et coût de confection

6.27 Les 11 indicateurs ciblés par notre vérification étaient relativement faciles à produire au moment de notre intervention puisque les difficultés rencontrées lors des premières années d'implantation étaient aplanies.

6.28 Par ailleurs, pour les 11 indicateurs analysés, nous avons estimé que les coûts directs liés à leur confection (cueillette des informations, compilation et production de rapport) totalisaient annuellement 63 400 \$. Cette estimation a été faite à partir des données fournies par les unités administratives et par le Service des finances. Les coûts de deux de ces indicateurs, soit ceux concernant l'eau potable, représentent plus de la moitié du total parce qu'un technicien doit prendre des lectures de compteurs régulièrement.

6.29 Les coûts estimés pour ces indicateurs ne tiennent évidemment pas compte des coûts encourus par le MAMROT pour gérer l'ensemble des données qui lui sont transmises par les municipalités (compilation, entretien du site Web, production de rapports).

Utilisation

6.30 L'instauration d'indicateurs, dont le but serait d'ornier un tableau de bord ou d'établir des statistiques, ne peut être un accomplissement viable. Se mesurer par rapport à des objectifs, se comparer avec des organisations semblables afin d'améliorer sa performance, voilà une finalité qui devrait inciter les gestionnaires à avoir confiance en un tel moyen de mesure et à l'utiliser comme outil de gestion.



Questionnaire auprès des gestionnaires

6.31 Un questionnaire portant sur l'utilisation des indicateurs de gestion municipaux a été distribué à 17 gestionnaires concernés par au moins un indicateur. Ces gestionnaires se positionnaient à tous les échelons supérieurs de gestion de la Ville. Deux questions principales leur ont été soumises :

- Utilisez-vous les indicateurs de gestion exigés par le MAMROT?
- Quels sont les obstacles qui freinent l'utilisation de ces indicateurs?

Un seul gestionnaire utilise un indicateur à l'occasion

6.32 Les résultats sont éloquentes. Un seul gestionnaire utilise à l'occasion un des indicateurs, et ce, pour apprécier comment la situation évolue d'année en année. Concernant les obstacles qui freinent leur utilisation, la plupart des gestionnaires évoquent l'aspect de non-comparabilité avec les autres municipalités et le fait que l'image dégagée par l'indicateur qui les concerne est incomplète. Tous s'en remettent aux indicateurs préconisés par la Ville.

6.33 Associés aux entrevues réalisées, les commentaires des gestionnaires nous amènent à conclure que les indicateurs municipaux de gestion n'ont été adoptés à aucun palier de la gestion. La production de ces indicateurs est donc strictement considérée comme une exigence du MAMROT à laquelle il faut répondre et représente « un pur exercice bureaucratique » comme le décrit l'un des gestionnaires sollicités.

6.34 Par ailleurs, les résultats obtenus de ce questionnement auprès des gestionnaires rejoignent ceux d'un sondage mené en 2009 pour le compte du comité des partenaires. En effet, seulement 4 des 9 municipalités totalisant alors 100 000 habitants et plus y ont répondu, et une seule de ces 4 municipalités avouait utiliser les indicateurs.



6.35 Lors de ce même sondage, moins de la moitié des municipalités (45 %) ayant participé au sondage rapporte utiliser au moins, à l'occasion, les indicateurs. On a également relevé que 86 % des répondants les utilisent pour rendre compte, alors que 17 % seulement les utilisent pour améliorer les résultats. La conclusion générale dégagée par les auteurs du sondage était la suivante :

« Les résultats du sondage ont clairement démontré le besoin de formation et d'outils pédagogiques pratiques pour aider les gestionnaires à utiliser adéquatement les indicateurs de gestion. Des efforts dans ce sens devront être déployés pour accroître l'utilisation des indicateurs de gestion obligatoires dans les municipalités du Québec. La mise en place récente d'un outil Web interactif ayant pour objectif de faciliter la comparaison des résultats avec des municipalités comparables et le développement de capsules par le Comité des partenaires sont des pas qui vont dans la bonne direction. »

6.36 Force est de constater que ce pas dans la bonne direction ne s'est pas dirigé vers la Ville de Québec.

Similitude avec les indicateurs de la Ville

La Ville développe ses propres indicateurs

6.37 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la Ville s'est dotée d'une série d'indicateurs autant au niveau de la Ville qu'au niveau des arrondissements, soit 66 au total.

6.38 Nous retrouvons deux des 17 indicateurs de gestion municipaux de base parmi les 66 indicateurs préconisés par la Ville, soit :

- désuétude des infrastructures souterraines d'aqueduc (incluant les bris de conduite d'eau potable);
- taux de diversion des matières résiduelles.

6.39 La Ville a également identifié deux autres indicateurs qui visent le même objectif, mais avec une base différente de calcul. Le premier vise le coût du déneigement et l'autre celui de la voirie.



Transmission de l'information

6.40 La date de transmission des résultats exigée par le MAMROT a été fixée au 30 juin suivant la fin de l'exercice pour les indicateurs de gestion relatifs à l'exercice financier 2011 et suivants. Pour les exercices antérieurs, la date limite de transmission était le 30 septembre de l'année suivante.

6.41 La date limite de transmission des informations au MAMROT pour l'année 2009 a été respectée, ce qui n'a pas été le cas pour les années 2010 et 2011.

TABLEAU 1

Date de transmission des informations au MAMROT

Exercice	Date de transmission
2009	28 septembre 2010
2010	10 février 2012
2011	20 septembre 2012

6.42 Le conseil municipal a pris acte chaque année du rapport découlant des informations transmises au MAMROT.

Conclusion

Une initiative qui tombe à plat

6.43 En fonction des objectifs visés par la mise en place des indicateurs de gestion municipaux et des résultats obtenus à la suite de notre vérification, nous pouvons conclure, qu'à la Ville de Québec, cette initiative du monde municipal est tombée à plat jusqu'à maintenant.



6.44 La conclusion du rapport du groupe de travail sur la valorisation et la promotion des indicateurs de gestion qui a produit, en 2008, un guide pour réussir l'implantation et l'utilisation des indicateurs, nous apparaît toujours à propos :

« Le succès de l'implantation et de l'utilisation d'un système d'indicateurs dans la gestion courante d'une organisation municipale repose sur la compréhension et l'appréciation des avantages d'un tel système par les gestionnaires et le personnel. Il importe d'impliquer le personnel et de lui donner systématiquement accès à l'information utile, que ce soit au moment de l'établissement des cibles, du suivi ou de l'appréciation des résultats. »

6.45 Par ailleurs, l'exclusion des indicateurs municipaux de base de ceux préconisés par la Ville est questionnable. Nous sommes persuadés que leur intégration, tant au niveau des « indicateurs Ville » qu'au niveau des « indicateurs arrondissements », doit être sérieusement envisagée. Seule la démonstration de l'inutilité ou de la non-pertinence d'un indicateur municipal pourrait justifier sa mise de côté.

Recommandation

6.46 Nous avons recommandé à la Direction générale d'évaluer la pertinence d'intégrer certains des indicateurs de gestion municipaux de base aux indicateurs composant le tableau de bord de la Ville ou celui des arrondissements.

Commentaires de la Direction générale, en date du 11 mai 2013

« Je suis d'accord avec votre recommandation. »



ANNEXE I

Évolution du nombre d'indicateurs de gestion municipaux depuis leur déploiement

Description	Nombre d'indicateurs de base	Nombre d'indicateurs facultatifs	Type d'indicateur
De 2004 à 2006	19	13	
De 2007 à 2010			
<ul style="list-style-type: none"> • Retrait • Ajout de 4 indicateurs concernant les ressources humaines 	-9 4		
Nombre d'indicateurs en 2010	14	13	
De 2011 à ce jour			
<ul style="list-style-type: none"> • Transfert d'indicateurs facultatifs aux indicateurs de base 	4	-4	<ul style="list-style-type: none"> • Coût de la sécurité incendie • Coût de la collecte des déchets domestiques • Rendement annuel de la collecte sélective • Taux annuel de diversion des déchets domestiques
<ul style="list-style-type: none"> • Transfert aux indicateurs facultatifs 	-1	1	<ul style="list-style-type: none"> • Durée moyenne des lésions professionnelles
<ul style="list-style-type: none"> • Ajout de nouveaux indicateurs 	2		<ul style="list-style-type: none"> • Coût de réseaux d'égout • Croissance des valeurs résidentielles imposables
<ul style="list-style-type: none"> • Retraitement de deux indicateurs 	-2		<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage du service de la dette • Pourcentage d'endettement
Nombre d'indicateurs à partir de 2011	17	10	



ANNEXE II

Indicateurs de gestion municipaux de base en 2011

No	Indicateurs
1	Coût de la sécurité incendie par 100 \$ d'évaluation
2*	Coût de la voirie municipale par kilomètre de voie
3*	Coût de l'enlèvement de la neige par kilomètre de voie
4*	Nombre de bris par 100 kilomètres de conduite
5*	Coût de distribution de l'eau potable par kilomètre de conduite
6*	Coût d'approvisionnement et de traitement de l'eau potable par mètre cube d'eau
7*	Coût de distribution de l'eau potable par mètre cube d'eau
8*	Coût du traitement par mètre cube d'eaux usées
9*	Coût des réseaux d'égout par kilomètre de conduite
10	Coût des réseaux d'égout par mètre cube d'eaux usées
11	Coût de la collecte des déchets domestiques et assimilés par local
12	Rendement moyen annuel de la collecte sélective
13	Taux annuel de diversion
14	Croissance des valeurs résidentielles imposables
15*	Effort de formation par employé
16*	Pourcentage du coût de la formation par rapport à la rémunération totale
17*	Taux de départs potentiels à la retraite

* La production de cet indicateur était également obligatoire en 2010.

PARTIE IV



VÉRIFICATION FINANCIÈRE



CHAPITRE



États financiers de la Ville et des organismes

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2012



	PAGE
INTRODUCTION	183
ÉTATS FINANCIERS	183
Ville et organismes	183
Autre entité	184
Programmes de subventions de la Société d'habitation du Québec	184
ENVIRONNEMENT DES CONTRÔLES GÉNÉRAUX INFORMATIQUES	184

INTRODUCTION

7.1 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.

7.2 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

7.3 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 réserve 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.



7.4 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.

Autre entité

7.5 Nous avons procédé à l'audit des états financiers de l'Office municipal d'habitation de Québec (OMHQ) pour lesquels le vérificateur général a émis une opinion sans réserve.

Programmes de subventions de la Société d'habitation du Québec

7.6 Nous avons effectué des audits concernant différentes subventions reçues de la Société d'habitation du Québec, en regard des programmes *AccèsLogis Québec* et *Rénovation Québec*. Pour ces états, le vérificateur général a produit neuf rapports d'audit sans réserve sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation.

ENVIRONNEMENT DES CONTRÔLES GÉNÉRAUX INFORMATIQUES

7.7 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.

7.8 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.



7.9 Les principaux systèmes produisant l'information financière furent analysés sous l'angle de la gestion de l'identité des usagers et des accès logiques aux données des différents systèmes d'information. La sécurité physique des salles abritant les serveurs et leur accès ont également attiré notre attention.

7.10 Les résultats de notre vérification démontrent que l'ensemble des systèmes informatiques utilisés dans la production d'information financière est assez bien protégé contre toute action malveillante et que les locaux abritant les serveurs et leur accès font l'objet de mesures de contrôle acceptables.

7.11 Néanmoins, il faut se rappeler que la protection des ressources informationnelles de la Ville doit toujours être gardée à un haut niveau, car l'altération, la non-disponibilité ou l'utilisation de ces ressources à des fins malveillantes peuvent causer des torts inestimables au bon fonctionnement de la Ville.

7.12 À cette fin, nous avons recommandé au Service des technologies de l'information et des télécommunications et au Service de la gestion des immeubles de corriger plusieurs faiblesses persistantes sur certaines facettes des assises de sécurité qui constituent l'essentiel des contrôles généraux informatiques pour la protection des ressources informationnelles de la Ville.

7.13 Ces assises de sécurité sont une des bases importantes favorisant la protection et la sécurité de l'information générée par les systèmes informatiques. Elles guident les gestionnaires et les utilisateurs dans leur quotidien et sur les différentes décisions qu'ils ont à prendre.

7.14 Voici les différents éléments composant les assises de sécurité que la Ville devrait améliorer :

- une politique de sécurité approuvée par la haute direction et communiquée au personnel;
- des directives écrites sur les processus fondamentaux de la gestion de l'identité des usagers et des accès aux systèmes d'information;
- un plan de classification des ressources informationnelles à jour ;
- un plan de formation et de sensibilisation des utilisateurs à la sécurité devant entourer l'utilisation des ressources informationnelles.



7.15 Nous déplorons encore cette année qu'un trop grand nombre de cartes d'accès aux salles de serveurs sont distribuées au personnel du Service de la gestion des immeubles et de celui du Service des technologies de l'information et des télécommunications, amoindrissant ainsi la sécurité devant entourer ces lieux stratégiques abritant des infrastructures matérielles valant plusieurs millions de dollars et supportant des opérations névralgiques pour la Ville.



CHAPITRE



Subventions annuelles de 100 000 \$ et plus versées à des personnes morales



	PAGE
MISE EN CONTEXTE	191
RÉSULTATS DE LA VÉRIFICATION	191

MISE EN CONTEXTE

8.1 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.

8.2 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.

8.3 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

8.4 Conformément à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons pris connaissance des états financiers de 60 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.

8.5 Cinq de ces états financiers n'ont cependant pas fait l'objet d'une vérification, mais ont plutôt été accompagnés pour quatre d'entre eux d'un rapport de mission d'examen et d'un avis au lecteur pour un autre, ce qui ne respecte pas les exigences de la loi.

8.6 De plus, quatre organismes n'ont pas répondu à nos demandes.

PARTIE V



SUIVI DES RECOMMANDATIONS



CHAPITRE

9

Suivi des recommandations



	PAGE
OBJECTIF ET PORTÉE DU SUIVI	199
CONCLUSION GÉNÉRALE	199
Gestion préventive par le contrôle du risque des biens et des responsabilités civiles	201
Harmonisation de l'offre en loisirs	201
Activités des opérations par les contremaîtres du Service de la gestion des immeubles	201

OBJECTIF ET PORTÉE DU SUIVI

9.1 Afin de nous assurer que nos recommandations sont prises en compte par l'Administration, nous en exerçons un suivi trois ans après qu'elles ont été émises. Ce délai permet d'apprécier l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Il faut préciser que nos suivis ne constituent pas en soi une nouvelle vérification, mais s'appuient sur l'information probante fournie, sur les déclarations des gestionnaires et le caractère raisonnable de celles-ci.

9.2 Cette année, nos suivis ont porté sur les recommandations formulées dans le rapport annuel de 2009.

CONCLUSION GÉNÉRALE

9.3 Le tableau qui suit fait état des activités vérifiées, du nombre de recommandations dont elles font l'objet et de leur prise en compte par l'Administration.



ACTIVITÉS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI	TOTAL DES RECOMMANDATIONS	SUIVIES OU PROGRÈS SATISFAISANTS	NON SUIVIES OU PROGRÈS INSATISFAISANTS	% DES RECOMMANDATIONS SUIVIES OU PROGRÈS SATISFAISANTS PAR ACTIVITÉ
Règles d'éthique et de conduite à la Ville de Québec	7	5	2	71 %
Processus d'adjudication des contrats relatifs à l'acquisition de biens et de services	17	13	4	76 %
Gestion préventive par le contrôle du risque des biens et des responsabilités civiles	12	7	5	58 %
Harmonisation de l'offre en loisirs	15	10	5	67 %
Activités des opérations par les contremaîtres du Service de la gestion des immeubles	19	13	6	68 %
Programme de la gestion des matières résiduelles	17	16	1	94 %
Gestion des avances aux employées et aux employés	1	1	-	100 %
Rémunération des élués et élus et contribution à leur régime de retraite	1	1	-	100 %
Subventions annuelles de 100 000 \$ et plus versées à des personnes morales	1	1	-	100 %
Total	90	67	23	74 %

9.4 Des 90 recommandations émises à la suite de ces vérifications, 67 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants alors que 23 d'entre elles n'ont pas été suivies ou ont eu des progrès insatisfaisants.



9.5 Au-delà d'une approche quantitative, je veux apporter certaines précisions sur le suivi de certaines recommandations effectuées en 2009.

Gestion préventive par le contrôle du risque des biens et des responsabilités civiles

9.6 Nous avons recommandé que la Ville comptabilise à la fois les indemnités payées sur les réclamations, le coût des dommages à ses biens ainsi que tous les frais internes et externes reliés à la gestion des réclamations.

9.7 Nous avons recommandé également que la Ville mette en place des procédures formelles afin que des actions correctives soient entreprises systématiquement pour réduire ou éliminer à la source la cause de toutes réclamations qui lui sont adressées.

9.8 Les actions prises depuis l'émission de ces recommandations ne permettent pas encore de déterminer le coût total des risques que la Ville assume en vertu de son programme d'autoassurance et n'assurent pas systématiquement que des actions correctives sont apportées pour réduire ou éliminer à la source la cause de toutes réclamations qui lui sont adressées.

Harmonisation de l'offre en loisirs

9.9 En ce qui regarde la tarification des services de loisirs dans les arrondissements, nous devons encore constater que les politiques de la tarification familiale ainsi que celles des aînés ne sont pas encore harmonisées.

Activités des opérations par les contremaîtres du Service de la gestion des immeubles

9.10 Nous avons recommandé que les contremaîtres donnent davantage d'instructions aux équipes à l'égard du temps à être consacré aux travaux à réaliser, en indiquant sur les bons de travail le temps estimé pour réaliser les travaux.

9.11 Cette recommandation ne fut pas prise en compte bien qu'elle aurait permis d'améliorer et de mesurer l'efficacité des opérations.

PARTIE VI



RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec — 2012



CHAPITRE

10

Rapport d'activité du vérificateur général



	PAGE
INTRODUCTION	209
MISSION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	209
VALEURS	209
VISION	210
RÔLE ET CHAMPS DE COMPÉTENCE	210
ORIENTATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	211
VÉRIFICATION LÉGISLATIVE MUNICIPALE	212
PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION	213
RESSOURCES HUMAINES	214
FORMATION DU PERSONNEL	215
RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT	216
ÉTAT DES DÉPENSES DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2012	218

INTRODUCTION

10.1 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.

10.2 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

10.3 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.

10.4 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

10.5 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

10.6 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

10.7 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.

10.8 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

10.9 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 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.



VÉRIFICATION LÉGISLATIVE MUNICIPALE

10.10 Le législateur a reconnu l'importance de la vérification législative dans les administrations municipales en obligeant toute ville de 100 000 habitants et plus de nommer un vérificateur général relevant directement du conseil municipal.

10.11 Dix villes se sont donc dotées d'une telle institution rejoignant ainsi le gouvernement du Canada et celui des provinces afin de doter leur conseil municipal d'un outil de contrôle supplémentaire sur les recettes de même que sur l'utilisation des fonds publics et autres biens de leur ville et des organismes liés.

10.12 Cette initiative a sans contredit contribué à accroître la confiance des contribuables à l'endroit de leur administration municipale. Cependant, après plus de dix ans, des modifications importantes doivent être apportées à *Loi sur les cités et villes* pour non seulement optimiser la pratique de la vérification législative municipale, mais aussi pour éviter qu'elle ne soit perçue par les contribuables comme simplement une illusion de contrôle.

10.13 Le temps est venu de renforcer les dispositions législatives à l'égard de la vérification législative municipale pour préserver la fierté et la confiance des contribuables envers les administrations publiques municipales. À cet effet, l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec a entrepris des démarches auprès du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire afin de faire apporter des modifications à la loi.

10.14 Ces demandes de modification ont pour objectif de doter les vérificateurs généraux d'outils contemporains nécessaires à la réalisation de leur mission. Nos propositions s'inscrivent « dans la foulée de la lutte contre la corruption, pour plus de transparence et de contrôle des finances publiques ».

10.15 Le gouvernement en place a choisi l'intégrité comme principale priorité. Nous souhaitons, à notre niveau, renforcer la législation pour mieux y contribuer. Ainsi, les modifications proposées feraient en sorte de garantir davantage l'indépendance et la capacité d'intervention du vérificateur général dans l'exercice de ses fonctions. Elles touchent notamment l'ampleur des ressources financières dont il dispose, son pouvoir d'engager des dépenses selon les besoins, la confidentialité de ses dossiers et la durée de son mandat.



PLANIFICATION DE SES TRAVAUX DE VÉRIFICATION

10.16 Le vérificateur général de la Ville de Québec prépare annuellement son calendrier d'activité en fonction des objectifs de vérification qu'il se donne et des ressources dont il dispose. Le cycle d'activité débute en juillet et se termine en juin de l'année suivante.

10.17 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.

10.18 Afin de mieux planifier ses travaux en matière de vérification d'optimisation des ressources, le vérificateur général se base sur une approche axée sur l'analyse et l'évaluation des risques. Cette approche, ciblée sur les secteurs d'activité qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les objectifs stratégiques de la Ville, permet, dans un contexte de ressources limitées, de donner une valeur ajoutée à ses interventions de vérification.

10.19 Le vérificateur général a réalisé des travaux de vérification dans les trois composantes principales de son mandat, soit la vérification financière, la vérification de conformité et celle de l'optimisation des ressources.

10.20 Les travaux de vérification financière ont mené à l'émission de 17 rapports d'attestation financière et furent réalisés en conformité avec les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que le vérificateur général se conforme aux règles déontologiques et qu'il planifie et réalise ces audits de façon à obtenir l'assurance raisonnable que ces états financiers ne comportent pas d'anomalies significatives.

10.21 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 ainsi que sur les indicateurs de gestion municipaux.

10.22 Les travaux de vérification d'optimisation des ressources au nombre de trois ont porté sur la gestion du déneigement, les revenus autres que les taxes dans les arrondissements et sur les contrats pour les infrastructures de surface, souterraines et aériennes.



10.23 Dans la partie de son rapport portant sur le suivi des recommandations, le vérificateur général fait état de son appréciation du suivi apporté par l'organisation à ses recommandations formulées dans son rapport annuel 2009.

RESSOURCES HUMAINES

10.24 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.

10.25 Les ressources permanentes ayant œuvré et œuvrant au Vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- Daniel Rancourt, CPA auditeur, CA, directeur de la Division de la vérification de l'optimisation des ressources et des mandats spéciaux;
- Lorette Hudon, adjointe administrative;
- Louise E. Ouellet, CPA, CGA, conseillère en vérification;
- Mylène Dumas, CPA auditrice, CA, conseillère en vérification de l'optimisation des ressources;
- Suzanne Miville, agente de secrétariat;
- Michèle Saint-Pierre, agente de secrétariat au Bureau de l'ombudsman.

10.26 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.;
- France Duchesneau, CPA, CGA, consultante;



- Gilles Gravel, CISA, CISM, consultant;
- Guy Perron CPA inc.;
- JNT Conseils inc.;
- Lemieux Nolet, comptables professionnels agréés, S.E.N.C.R.L.;
- Malenfant Dallaire, S.E.N.C.R.L., société de comptables professionnels agréés;
- Mallette S.E.N.C.R.L., société de comptables professionnels agréés;
- Morin Desrochers Beaulieu, comptables professionnels agréés, S.E.N.C.;
- Normand Nadeau, consultant;
- Pierre Roy, consultant;
- Raymond Chabot Grant Thornton, comptables professionnels agréés, S.E.N.C.R.L.

FORMATION DU PERSONNEL

10.27 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, de près de 280 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 2012. 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.

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 2012, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

Mallette S.E.N.C.R.L.¹

Mallette, S.E.N.C.R.L.
Société de comptables professionnels agréés

Québec, Canada
Le 18 mai 2013

¹ CPA auditeur, CA, permis de comptabilité publique n° A102687



ÉTAT DES DÉPENSES DE L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE 2012

	Budget 2012 (non audité) \$	2012 Réalisation \$	2011 Réalisation (retraité) \$
<i>Ressources humaines</i>			
Internes *	492 861	460 468	443 423
Externes	850 839	854 068	900 540
	1 343 700	1 314 536	1 343 963
<i>Ressources matérielles</i>			
Dépenses d'opération	40 100	30 578	24 823
<i>Ligne de signalement</i>	100 000	39 034	11 317
<i>Crédits accordés dans le budget de la Ville</i>	1 483 800	1 384 148	1 380 103

* Excluant les avantages sociaux.

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.

Certains chiffres correspondants ont été retraités pour se conformer à la présentation de l'exercice courant.

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.