

Vérificateur général

de la Ville de Québec

RAPPORT ANNUEL 2017

PRÉSENTÉ AU CONSEIL MUNICIPAL

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

La version électronique de ce document est diffusée sur notre site Internet à l'adresse suivante : www.ville.quebec.qc.ca/apropos/administration/verificateur-general.

Québec, le 13 juin 2018

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 (RLRQ, chap. C-19), je vous transmets le Rapport du vérificateur général de la Ville de Québec, pour l'année 2017, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire du conseil municipal.

Ce rapport inclut le rapport de l'auditeur indépendant sur l'audit des comptes du Vérificateur général.

Veuillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général de la Ville de Québec,



Michel Samson, FCPA auditeur, FCA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général.....	7
Chapitre 2	Inspection à la suite de la délivrance d'un permis ou lors du traitement d'une requête.....	13
Chapitre 3	Surveillance et maintenance des ouvrages d'art.....	47
Chapitre 4	Sécurité civile.....	79
Chapitre 5	Dotation en personnel.....	127
Chapitre 6	Rapport financier de la Ville et autres rapports	159
Chapitre 7	Subventions annuelles de 100 000 \$ ou plus versées à des personnes morales.....	169
Chapitre 8	Suivi des recommandations du rapport annuel 2014	173
Chapitre 9	Rapport d'activité du vérificateur général	179
Annexe I	Organigramme général de la Ville de Québec	191
Annexe II	Dispositions de la Loi sur les cités et villes (RLRQ, chap. C-19) concernant le vérificateur général et le vérificateur externe.....	195
Annexe III	Dispositions de la résolution du conseil municipal de la Ville de Québec sur le comité de vérification (CV-2003-0407 et ses modifications)	205

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Introduction

La Loi sur les cités et villes¹ spécifie que le conseil de chaque municipalité de 100 000 habitants ou plus doit nommer un vérificateur général. Son mandat comporte, dans la mesure qu'il juge appropriée, l'audit des états financiers, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que l'audit de performance, appelé aussi *vérification de l'optimisation des ressources*. Son champ de compétence couvre la Ville, les organismes et les personnes morales qui en font partie ainsi que les organismes qui reçoivent des subventions de 100 000 \$ ou plus de la Ville.

Le vérificateur général soumet un rapport au conseil municipal afin de rendre compte des travaux d'audit qu'il a réalisés au cours de la dernière année. Ce rapport comprend non seulement les résultats de ses travaux, mais aussi les constatations, les conclusions et les recommandations qui en découlent.

Le premier chapitre donne l'occasion au vérificateur général d'attirer l'attention du lecteur sur des enjeux ou des éléments particuliers. Dans le présent chapitre, donc, je reviens sur la planification stratégique adoptée l'an passé et plus particulièrement sur les changements apportés à la réalisation du suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs. Par ailleurs, je présente les changements et les effets importants de l'adoption du projet de loi 155 sur le travail des vérificateurs généraux municipaux.

Enfin, quatre chapitres sont consacrés aux résultats de mes travaux d'audit de performance :

- Chapitre 2 - Inspection à la suite de la délivrance d'un permis ou lors du traitement d'une requête;
- Chapitre 3 - Surveillance et maintenance des ouvrages d'art;
- Chapitre 4 - Sécurité civile;
- Chapitre 5 - Dotation en personnel.

Planification stratégique

Dans le rapport annuel 2016, j'ai présenté la planification stratégique qui me guide dans ma mission depuis 2017 et me guidera jusqu'en 2020 inclusivement. En 2017, c'était donc la première année où ce plan a été appliqué.

1. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mars 2018.

Le chapitre 9 du présent rapport annuel s'intitule « Rapport d'activité du vérificateur général » et il rend compte des activités du Vérificateur général de la Ville de Québec (VGVO). Comme je l'ai mentionné l'an passé, c'est dans ce chapitre que j'effectue ma reddition de comptes en lien avec les éléments de la planification stratégique pour l'année 2017.

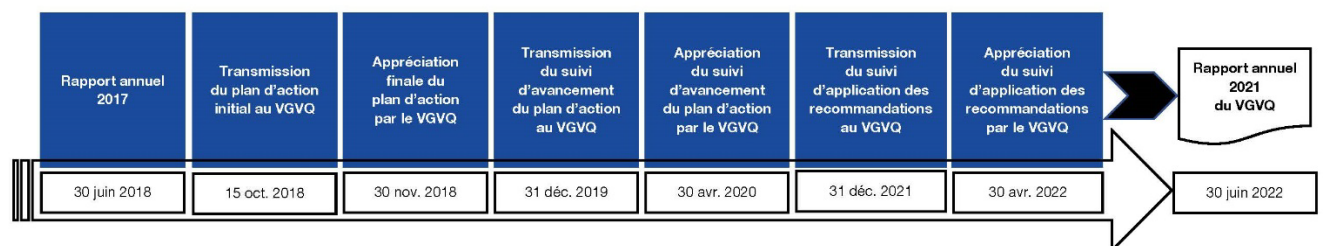
Suivi des recommandations formulées dans les rapports d'audit

Un des objectifs de ma planification stratégique est d'accroître la mise en œuvre des recommandations formulées dans mes rapports d'audit. Pour y parvenir, j'ai réalisé en 2017 une évaluation de la pertinence de l'approche utilisée pour le suivi des recommandations.

Afin de m'assurer que mes recommandations sont prises en compte par l'administration municipale, j'exerce un suivi trois ans après qu'elles ont été émises. Ce délai permet d'apprécier l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Depuis 2013, le taux d'application des recommandations a oscillé entre 66 % et 78 %. Bien que ce taux ne soit pas décevant, je crois qu'un taux de 80 % serait plus satisfaisant. Pour l'atteindre, certaines actions doivent être posées, et c'est ce que l'évaluation réalisée a permis de faire.

À compter du dépôt de ce rapport annuel, des travaux seront réalisés à des étapes bien précises, échelonnées entre le dépôt du rapport annuel et l'appréciation du suivi de l'application des recommandations. Cette nouvelle approche repose en bonne partie sur les plans d'action que les unités administratives devront élaborer quelques mois après le dépôt du rapport annuel. La figure 1 présente, à titre d'exemple, l'échéancier qui devra être suivi.

Figure 1 – Nouvelle approche pour le suivi des recommandations



La transmission du plan d'action initial au vérificateur général au plus tard le 15 octobre permettra à ce dernier et aux unités administratives concernées d'être sur la même longueur d'onde dès le départ quant aux actions à accomplir pour donner suite aux recommandations formulées.

Grâce à cette nouvelle approche, je serai en mesure d'apprécier le degré d'avancement des plans d'action en cours de route, et non plus seulement après trois ans, et de comparer ce qui a été fait à ce qui était prévu initialement. Ainsi, s'il y a lieu, les unités administratives pourront apporter les ajustements nécessaires.

Enfin, cette approche permettra de tenir informé le comité de vérification de la Ville du degré d'avancement des plans d'action.

Projet de loi 155

Intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*², le projet de loi 155 a été sanctionné le 19 avril 2018. Il apporte des modifications à plusieurs lois, dont la Loi sur les cités et villes³.

Des modifications ont ainsi été apportées à la vérification dans les municipalités, tant pour celles de 100 000 habitants ou plus que pour celles de moins de 100 000 habitants. Je traiterai ici uniquement de ce qui concerne l'encadrement de la fonction de vérificateur général dans les municipalités de 100 000 habitants ou plus.

Un des changements importants est que la loi abroge l'obligation du vérificateur général de vérifier les états financiers de la municipalité et des personnes morales qui lui sont reliées, de même que l'obligation de procéder à la vérification du taux global de taxation réel et à la vérification de la ventilation des dépenses mixtes dans les agglomérations de Montréal, de Québec et de Longueuil. Le vérificateur général conserve toutefois le pouvoir de mener de telles vérifications s'il le juge opportun. Dans ce cas, il peut signer un rapport conjoint avec un vérificateur externe.

En ce qui me concerne, je continuerai de réaliser conjointement avec un vérificateur externe l'audit des états financiers de la Ville de Québec ainsi que la vérification de la ventilation des dépenses mixtes pour l'agglomération de Québec. Pour les personnes morales reliées à la Ville, j'analyse actuellement la situation afin de décider où mes efforts seront consacrés.

Le périmètre de vérification du vérificateur général comprend désormais l'ensemble des organismes assujettis aux règles contractuelles municipales en vertu de l'article 573.3.5 de la Loi sur les cités et villes⁴ qui sont reliés à la municipalité.

Le projet de loi comporte également des mesures visant à renforcer le rôle et l'indépendance des vérificateurs généraux municipaux. Enfin, des précisions ont été apportées à la nomination du vérificateur général, à ses conditions d'exercice et au calcul des crédits qui lui sont accordés par le conseil pour corriger une incongruité.

2. Québec, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, [en ligne], projet de loi 155 (2018, chapitre 8), sanctionné le 19 avril 2018. [<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-155-41-1.html>].

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

CHAPITRE 2

INSPECTION À LA SUITE DE LA DÉLIVRANCE D'UN PERMIS OU LORS DU TRAITEMENT D'UNE REQUÊTE

Faits saillants

La Ville de Québec doit veiller au respect des règlements qu'elle adopte en matière d'urbanisme, d'environnement, de salubrité et d'entretien des bâtiments. Ce sont les inspecteurs qui s'assurent que les conditions des permis sont respectées. Ils traitent aussi les requêtes de citoyens et effectuent des activités de dépistage. Au 1^{er} novembre 2017, les inspecteurs étaient responsables de réaliser des inspections pour 7 706 permis et 2 669 requêtes.

Objectif de l'audit

Déterminer si les arrondissements réalisent avec efficience les inspections nécessaires à la suite de la délivrance des permis et des requêtes des citoyens pour s'assurer du respect de la réglementation en vigueur.

Constats

- Les délais cibles des première et deuxième visites pour les permis sont atteints dans respectivement 15 % et 52 % des dossiers analysés.
- Pour les requêtes des citoyens, seulement 39 % des premières visites sont effectuées à l'intérieur des délais cibles.
- La Ville devrait revoir son approche à l'égard des inspections et l'adapter en fonction d'une gestion des risques, car les inspecteurs effectuent actuellement des inspections pour 100 % des permis délivrés.
- En 2017, la Ville a amorcé une réflexion afin de définir la prestation de services en inspection.
- La charge de travail varie de manière importante d'un inspecteur à l'autre et d'un arrondissement à l'autre. La méthode de répartition des dossiers ne tient pas compte de la liste des dossiers antérieurs ni de la complexité de ceux-ci.
- Le processus en place permet de s'assurer que la réglementation est respectée.
- Peu de contrôle est fait par les gestionnaires pour répartir la charge de travail, revoir les suivis réalisés sur les situations de non-conformité et régler des dossiers problématiques.
- À l'exception de trois indicateurs, les gestionnaires n'exploitent pas de données sur ce que réalisent les inspecteurs.

Conclusions

- La Ville doit améliorer de façon notable l'efficience des inspections tout en s'assurant du respect de la réglementation.
- Le processus d'inspection mérite d'être revu, notamment à l'égard du choix des dossiers à traiter et à prioriser, ainsi qu'à l'égard de l'attribution des dossiers aux inspecteurs.
- L'établissement d'indicateurs et de cibles aiderait les gestionnaires à mieux superviser le travail effectué et à s'assurer que les efforts sont investis aux bons endroits.

Recommandations

À tous les arrondissements

- 47.** Nous leur avons recommandé de mener à terme et d'implanter le projet de la gestion des risques en inspection afin de justifier la nécessité d'effectuer des inspections à la suite de la délivrance de permis et à la suite des requêtes de citoyens tout en tenant compte du travail de dépistage requis.
- 48.** Nous leur avons recommandé d'assurer une répartition adéquate de la charge de travail entre arrondissements et entre inspecteurs.
- 49.** Nous leur avons recommandé d'établir des directives claires pour les inspecteurs quant aux dossiers à prioriser et aux délais cibles.
- 58.** Nous leur avons recommandé d'établir des critères pour l'émission des constats d'infraction afin d'éviter le retrait de constats.
- 59.** Nous leur avons recommandé d'analyser les causes des non-conformités et d'agir sur celles qui sont les plus fréquentes.
- 60.** Nous leur avons recommandé de standardiser les suivis à effectuer à la suite de l'émission d'un avis.
- 72.** Nous leur avons recommandé de réaliser un contrôle qualité des inspections à la suite de la délivrance des permis et lors du traitement des requêtes.
- 73.** Nous leur avons recommandé d'accroître l'implication des gestionnaires dans les dossiers, notamment ceux qui sont plus complexes, et de s'assurer que les gestionnaires fournissent un soutien adéquat aux inspecteurs.
- 74.** Nous leur avons recommandé de s'assurer de réaliser une gestion de la performance des activités d'inspection, notamment en :
- établissant des critères pertinents et des cibles réalistes;
 - recherchant les causes des résultats qui se situent en deçà des attentes et en procédant aux ajustements nécessaires.
- 84.** Nous leur avons recommandé de s'assurer que les informations pertinentes et requises sont consignées dans les dossiers.

Table des matières

Mise en contexte.....	23
Rôles et responsabilités	27
Objectif et portée de l'audit.....	27
Résultats de l'audit	29
Efficiency et efficacité des inspections	29
Avis, constats et suivis.....	37
Supervision et gestion de la performance	39
Informations contenues dans les dossiers	42
Annexe – Objectif de l'audit et critères d'évaluation.....	45

Liste des sigles

PDI Permis Demande Intervention

CUCQ Commission d'urbanisme et de conservation de Québec

Mise en contexte

1. Dans un objectif de protection de l'intérêt public et afin d'assurer le bien-être de ses citoyens, la Ville de Québec procède à l'adoption de plusieurs règlements, notamment sur l'urbanisme, l'environnement, la salubrité et l'entretien des bâtiments sur son territoire. Il s'agit principalement du :

- Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme⁵, qui intègre le chapitre 1 du Code de construction du Québec⁶ de même que le Code national du bâtiment⁷;
- Règlement sur les nuisances⁸;
- Règlement sur la salubrité et l'entretien des bâtiments d'habitation⁹.

2. Pour certains aspects, la Ville doit veiller au respect de la réglementation provinciale. Ainsi, pour les piscines résidentielles, il s'agit de la Loi sur la sécurité des piscines résidentielles¹⁰.

3. Pour s'assurer du respect de ses règlements et des lois provinciales, la Ville délivre des permis et des certificats d'autorisation pour toutes les constructions projetées sur son territoire. Cent quatre-vingt-cinq types de permis¹¹ existent à la Ville. Les plus fréquents sont les suivants : permis pour la construction ou la rénovation de bâtiments principaux ou d'aménagements accessoires, permis pour la démolition, permis pour l'affichage, permis pour les stationnements et permis pour de nouveaux usages.

4. Afin de s'assurer que les conditions des permis sont respectées, la Ville procède à l'inspection des travaux effectués ou des actions accomplies. En effet, selon l'article 1173 du Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme, la Ville :

peut procéder à des inspections dans le cadre de travaux pour en vérifier la conformité aux règlements d'urbanisme. Toutefois, elle ne s'engage pas à faire des inspections systématiques de chaque projet de construction et de chaque élément qui le compose. Des inspections sporadiques peuvent être effectuées afin d'exercer, notamment, un certain contrôle sur la conformité des constructions¹².

5. Ville de Québec, *Règlement d'harmonisation sur l'urbanisme*, R.V.Q. 1400, à jour au 1^{er} mai 2018.

6. Québec, *Code de construction : loi sur le bâtiment*, chap. B-1.1, r. 2, à jour au 1^{er} janvier 2018.

7. Canada, *Code national du bâtiment – Canada*, 2010.

8. Ville de Québec, *Règlement sur les nuisances*, R.V.Q. 1006, à jour au 15 mai 2018.

9. Ville de Québec, *Règlement sur la salubrité et l'entretien des bâtiments d'habitation*, R.V.Q. 773, à jour au 10 janvier 2018.

10. Québec, *Loi sur la sécurité des piscines résidentielles*, chapitre S-3.1.02, r. 1, à jour au 1^{er} janvier 2018.

11. Dans le présent rapport, le mot *permis* fait également référence à des certificats d'autorisation requis selon la réglementation.

12. Ville de Québec, *op. cit.*, art. 1173.

5. Ainsi, la Ville n'a pas l'obligation de réaliser des inspections pour l'ensemble des permis qu'elle délivre. De plus, l'article 1174 de ce même règlement stipule ceci :

Il incombe aux propriétaires, aux constructeurs, aux professionnels et aux autres personnes impliquées dans la conception et la réalisation d'un projet de s'assurer que celui-ci est conforme aux règlements d'urbanisme, notamment aux normes de constructions¹³.

6. Donc, ces derniers ont la responsabilité de respecter la réglementation, que des validations soient faites ou non par la Ville.

7. Pour certains secteurs, la Ville doit aussi s'assurer que les exigences des règlements de la Communauté métropolitaine de Québec sont respectées, dont celles qui imposent des restrictions supplémentaires aux interventions humaines dans les bassins versants des prises d'eau de la Ville de Québec¹⁴. Dans d'autres situations, les demandes de travaux des citoyens sont soumises à la Commission d'urbanisme et de conservation de Québec (CUCQ). Les décisions de cette dernière doivent être respectées par les citoyens, et ce sont les inspecteurs de la Ville qui effectuent les vérifications nécessaires.

8. Actuellement, pour chaque permis qu'elle délivre, la Ville de Québec désigne un inspecteur¹⁵. Ce dernier doit planifier, organiser, réaliser et documenter son inspection. L'inspecteur doit formuler une conclusion sur chaque élément à vérifier selon le type de permis. Ainsi, un élément peut être considéré comme conforme ou non conforme. Si tous les éléments sont conformes, le dossier est fermé. Tout élément jugé non conforme doit faire l'objet d'un avis. Le citoyen peut disposer d'un délai pour réaliser les corrections demandées.

9. Un élément non conforme peut également faire l'objet d'un constat d'infraction, dont le montant varie de 1 000 \$ à 4 000 \$, lorsque les corrections demandées ne sont pas effectuées, lorsqu'il y a récidive ou lorsqu'il s'agit d'un cas majeur. Évidemment, l'envoi d'un constat d'infraction ne signifie pas que le dossier est clos, puisque la situation est toujours non conforme. Si un citoyen plaide non coupable, l'inspecteur doit établir la preuve et la consigner dans un dossier. Il s'ensuit un processus judiciaire impliquant le Service des affaires juridiques et le Greffe de la Cour municipale.

13. Ville de Québec, *op. cit.*, art. 1174.

14. Communauté métropolitaine de Québec, *Règlement de contrôle intérimaire visant à limiter les interventions humaines dans les bassins versants des prises d'eau de la Ville de Québec installées dans la rivière Saint-Charles et la rivière Montmorency*, règlement 2010-41 et ses amendements, en vigueur du 8 novembre 2011 au 12 mai 2016, et règlement 2016-74 et ses amendements, en vigueur depuis le 13 mai 2016.

15. Ici, le terme *inspecteur* réfère à un technicien du bâtiment et de la salubrité affecté à l'inspection.

10. Des inspections sont également effectuées à la suite de requêtes de citoyens dans les domaines de l'urbanisme et de la salubrité. Ces requêtes sont généralement traitées en priorité, car il s'agit de situations qui préoccupent un citoyen. La Ville doit, selon sa déclaration de services, informer le citoyen dans un délai de 48 heures qu'un employé de la Ville a pris en charge sa requête. Par conséquent, lorsque la situation l'exige, l'inspecteur est affecté à cette tâche. Comme dans le cas d'un permis, il doit planifier, organiser, réaliser et documenter son inspection. Il doit aussi tirer une conclusion, c'est-à-dire déterminer si la situation est conforme ou non conforme à la réglementation.

11. Les inspecteurs peuvent également soumettre eux-mêmes des requêtes à la suite d'un travail de dépistage¹⁶ ou lorsqu'une situation potentiellement non conforme est portée à leur attention par un autre service de la Ville ou par une autre instance. Ces requêtes s'ajoutent à celles formulées par les citoyens que les inspecteurs doivent gérer.

12. La valeur des travaux réalisés pour les permis octroyés en 2016 s'est élevée à 910 M\$ et à 1 328,7 M\$ en 2017. Quant aux revenus des permis de construire, ils se sont élevés à 3,9 M\$¹⁷ en 2016 et à 4,8 M\$ en 2017. Les frais d'exploitation des activités d'analyse et d'inspection pour les permis ainsi que des activités d'inspection pour les requêtes consistent principalement en des salaires : ils se sont élevés à 8,5 M\$ en 2016 et à 8,3 M\$ en 2017.

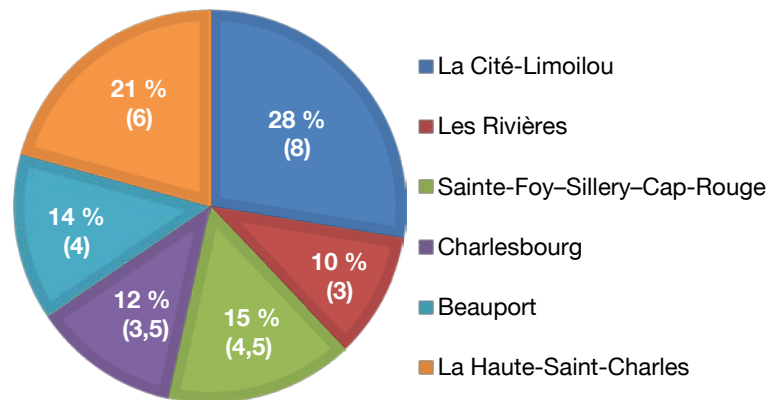
13. Pour la réalisation des inspections, la Ville de Québec disposait en 2017 d'un effectif équivalent temps complet de 29 inspecteurs¹⁸. Le graphique 1 présente la répartition de ces inspecteurs par arrondissement.

16. Action de rechercher les situations de non-conformité sur le territoire de la Ville.

17. Selon les états financiers 2016 de la Ville de Québec pour les permis de construire.

18. Pour la période estivale, la Ville disposait aussi d'étudiants.

Graphique 1 – Répartition des inspecteurs* du bâtiment et de la salubrité en poste en 2017 à la Ville de Québec par arrondissement



* Inspecteurs équivalents temps complet.

Source : données fournies par les arrondissements.

14. En date du 1^{er} novembre 2017, ces inspecteurs étaient responsables de réaliser des inspections pour 7 706 permis ainsi que pour 2 669 requêtes.

15. Depuis mai 2016, les requêtes, les demandes de permis et les inspections sont gérées au moyen de l'application Permis Demande Intervention (PDI). Cette nouvelle application permet, entre autres, d'effectuer les opérations suivantes :

- affecter automatiquement des permis et des requêtes à des inspecteurs selon un secteur géographique préalablement déterminé à l'intérieur de l'arrondissement;
- créer des listes de propriétés à inspecter et préparer des trajets d'inspection;
- filtrer des dossiers de permis et de requêtes selon des critères (numéro d'intervention, adresse, description, délai de traitement, type, statut);
- documenter l'inspection des permis selon des éléments à vérifier standardisés par type de permis.

16. Un processus mis en place permet au Service de l'évaluation d'être informé lors de la délivrance d'un permis par les arrondissements pour l'ajout de la valeur au rôle d'évaluation. Le Service de l'évaluation possède son propre processus d'inspection, qui est indépendant de celui présenté précédemment.

Rôles et responsabilités

17. Pour chacun des arrondissements de la Ville, il y a une division de la gestion du territoire, qui comprend une section des permis et de l'inspection. Cette section est responsable d'analyser les demandes de permis, de traiter les demandes d'information de citoyens et de réaliser des inspections à la suite de la délivrance des permis ou à la suite des requêtes de citoyens. La section est également responsable de dépister des situations potentiellement non conformes sur le territoire de la Ville. Plus précisément, les responsabilités reliées à l'inspection qui incombent à toutes les sections des permis et de l'inspection sont principalement les suivantes¹⁹ :

- procéder à des inspections et à des enquêtes de toute nature concernant la construction, la rénovation, l'occupation, la sécurité, la salubrité et l'entretien des immeubles (terrains et bâtiments) afin de s'assurer du respect des conditions de délivrance des permis, de la conformité des travaux réalisés ainsi que des lois et règlements régissant la construction et le zonage sur le territoire;
- coordonner et réaliser les activités reliées à l'inspection des lieux visés par des requêtes;
- photographier, mesurer et recueillir diverses données afin de documenter les dossiers d'inspections programmées;
- émettre des avis de non-conformité ou des constats d'infraction aux occupants et aux propriétaires d'immeubles résidentiels, commerciaux, industriels et institutionnels contrevenant aux règlements, lois et politiques en vigueur;
- vérifier, à l'expiration du délai accordé pour les avis de non-conformité, si les mesures correctives ont été apportées adéquatement;
- préparer la documentation pour établir la preuve et la transmettre au Service des affaires juridiques;
- agir comme témoin à titre de représentant de la Ville.

Objectif et portée de l'audit

18. En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes²⁰, nous avons réalisé une mission d'audit d'optimisation des ressources portant sur l'inspection à la suite de la délivrance d'un permis ou lors du traitement d'une requête. Nous avons réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC 3001) ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

19. Selon le profil du poste de technicien, technicienne du bâtiment et de la salubrité, mis à jour au 24 avril 2017.

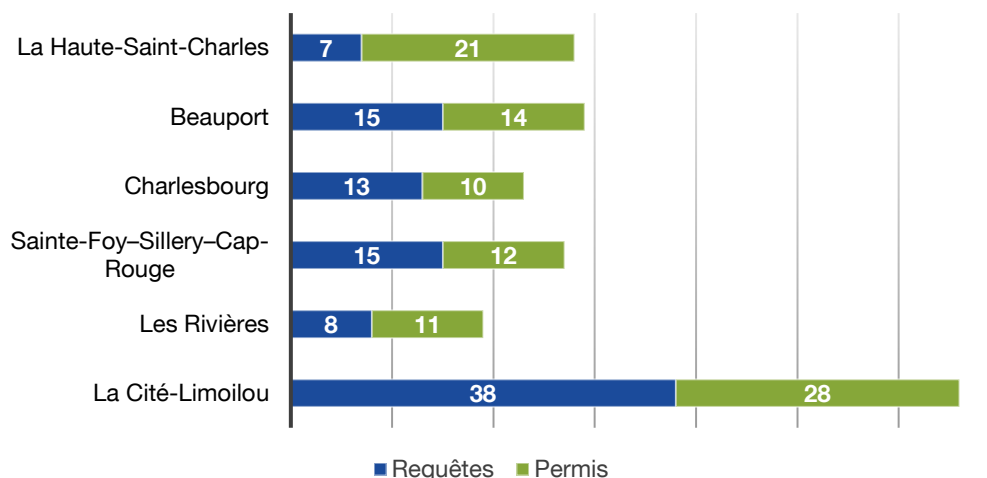
20. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mars 2018.

19. Notre audit visait à déterminer si les arrondissements réalisent avec efficience les inspections nécessaires à la suite de la délivrance des permis et à la suite des requêtes pour s'assurer du respect de la réglementation en vigueur.

20. Notre audit ne porte pas sur le processus mis en place au Service des affaires juridiques et au Greffe de la Cour municipale lors de la contestation par un citoyen d'un constat d'infraction qui lui a été donné. Les responsabilités octroyées aux inspecteurs en prévention des incendies, en gestion des matières résiduelles, en évaluation foncière, en foresterie urbaine, en environnement et en construction (travaux publics) sont également exclues du présent mandat d'audit.

21. Dans le cadre de nos travaux, nous avons rencontré les inspecteurs et les gestionnaires des différents arrondissements. Nous avons également analysé la documentation sur l'inspection et les travaux réalisés par les inspecteurs pour 96 dossiers de permis et 96 dossiers de requête. Le nombre de dossiers sélectionnés aléatoirement par arrondissement est présenté au graphique 2.

Graphique 2 – Nombre de dossiers de permis et de requête analysés par arrondissement



22. La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances (voir en annexe).

23. Le vérificateur général de la Ville de Québec applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et, en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du code de déontologie des comptables

professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

24. Nos travaux visaient principalement les activités réalisées de janvier 2014 à novembre 2017. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en novembre 2017.

Résultats de l'audit

25. La Ville doit améliorer de façon notable l'efficacité des inspections effectuées à la suite de la délivrance des permis et lors du traitement des requêtes tout en s'assurant du respect de la réglementation. Ainsi, le processus d'inspection mérite d'être revu, notamment à l'égard du choix des dossiers à traiter et à prioriser ainsi qu'à l'égard de l'attribution des dossiers aux inspecteurs.

26. De plus, le peu de données de gestion disponibles et exploitées ne permet pas d'évaluer la performance des activités d'inspection. L'établissement d'indicateurs et de cibles aiderait les gestionnaires à mieux superviser le travail effectué et à s'assurer que les efforts sont investis aux bons endroits.

Efficacité et efficacité des inspections

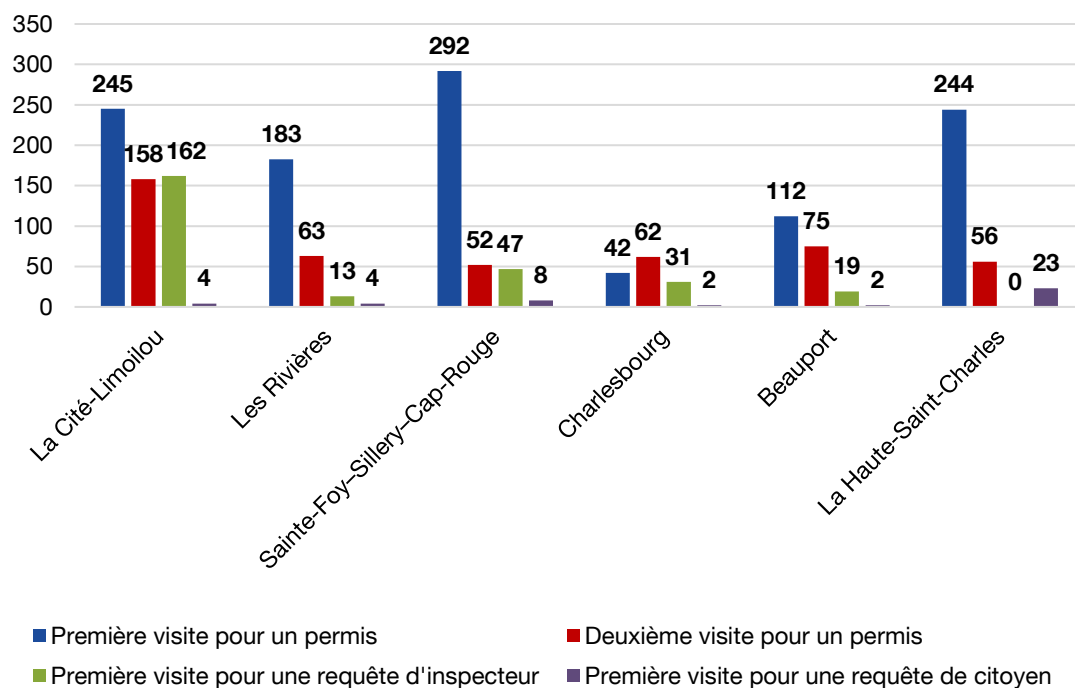
27. La Ville doit gérer ses activités d'inspection de manière efficace et efficiente. De plus, pour que ces activités aient une valeur ajoutée, elles doivent être réalisées en temps opportun. Pour atteindre ces objectifs, la Ville devrait avoir mis en place un processus d'inspection lui permettant de faire les meilleurs choix quant aux dossiers à traiter, à la répartition de la charge de travail et aux priorités d'action. Pour vérifier cet aspect, nous avons tout d'abord évalué les délais d'inspection, puis analysé le processus dans son ensemble afin de répondre aux questions qui suivent.

Question	Valeur ajoutée pour la Ville
La Ville réalise-t-elle ses activités d'inspection en considérant les risques inhérents aux travaux et activités?	Assurer l'efficacité et l'efficacité en éliminant les contrôles ayant peu de valeur ajoutée.
Les gestionnaires font-ils une répartition adéquate des dossiers entre les arrondissements et entre les inspecteurs?	Équilibrer la charge de travail entre les ressources disponibles de façon à réduire les délais de traitement.
Les inspecteurs gèrent-ils leurs priorités d'intervention sur la base de critères bien définis?	S'assurer que les dossiers importants sont traités en priorité.

Délais d'inspection

28. Dans un premier temps, nous nous sommes intéressés aux délais de visite des inspections. La notion de délai doit être considérée, puisque l'inspection est un contrôle pertinent que s'il est réalisé en temps opportun. Ainsi, les inspections à la suite de la délivrance de permis et à la suite des requêtes doivent être réalisées avec diligence. Pour les dossiers analysés, le délai médian des première et deuxième visites varie beaucoup d'un arrondissement à l'autre (voir le graphique 3).

Graphique 3 – Délais médians d'inspection (en jours) pour les dossiers analysés, de 2014 à 2017



29. Pour quatre des six arrondissements, la première visite pour un permis est généralement réalisée plus de six mois après la délivrance de celui-ci, ce que nous considérons comme un délai inadéquat. Quant à la deuxième visite, souvent nécessaire lorsqu'un élément n'est pas conforme, elle est généralement effectuée moins de 75 jours après la première visite, sauf pour l'arrondissement de La Cité-Limoilou, où le délai atteint plus du double (158 jours).

30. La Ville a établi des délais cibles d'inspection. Selon les dossiers analysés, seulement 15 % des premières visites et 52 % des deuxièmes visites d'inspection pour des permis respectent les cibles établies (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Nombre et proportion de dossiers de permis analysés qui respectent les délais cibles

Délai cible	Type de permis	Nombre de dossiers respectant le délai cible	Proportion de dossiers respectant le délai cible (%)
Première visite			
30-45 jours	Construction ou agrandissement d'un bâtiment principal, usage et piscine	7 sur 36	19
45 jours	Affichage	0 sur 5	0
90 jours	Tous les autres types	6 sur 47	13
Total		13 sur 88*	15
Deuxième visite			
45 jours	Affichage et piscine	7 sur 15	47
60 jours	Construction d'un bâtiment principal	1 sur 4	25
90 jours	Tous les autres types	15 sur 25	60
Total		23 sur 44	52

* Sur les 96 dossiers analysés, 8 ne nécessitaient aucune visite.

31. De plus, parmi les 96 dossiers de permis analysés, 13 n'ont fait l'objet d'aucune inspection en date du 31 août 2017, alors qu'ils le nécessitaient. Pour 6 de ces 13 dossiers, le permis a été accordé en 2015 ou en 2016. Ces dossiers n'ont donc pas eu d'inspection depuis plus de 365 jours. Étant donné que la durée de validité d'un permis est généralement d'un an, ces permis seront expirés au moment de l'inspection.

32. Enfin, comme le démontre le graphique 3, les premières visites d'inspection pour des requêtes de citoyens sont réalisées beaucoup plus promptement que les premières visites pour des permis. Cela dit, selon les dossiers de requête analysés, seulement 39 % des premières visites d'inspection sont effectuées à l'intérieur des délais cibles (voir le tableau 2).

Tableau 2 – Nombre et proportion de dossiers de requêtes de citoyens analysés qui respectent les délais cibles pour la première visite

Délai cible	Type de requête	Nombre de dossiers respectant le délai cible	Proportion de dossiers respectant le délai cible (%)
Première visite			
Immédiat	Sécurité du bâtiment	1 sur 2	50
2 jours	Affichage non conforme, usage	0 sur 5	0
3 jours	Plantes nuisibles, état du logement, habitabilité, salubrité	3 sur 8	38
5 jours	Aménagement de terrain, abri d'hiver, construction accessoire	4 sur 7	57
7 jours	Entreposage extérieur, terrain nuisance, rongeurs (extérieur), animaux	8 sur 15	53
15 jours	Autres*	0 sur 4	0
Total		16 sur 41	39

* Pour ces requêtes, aucun délai cible n'est mentionné dans le document de référence *Délais de traitement Inspections/plaintes*. Nous avons donc considéré le délai cible le plus long.

33. Le dépassement des délais cibles nous amène à nous questionner sur l'orientation actuelle de la Ville en matière d'inspection, qui est d'effectuer une inspection pour l'ensemble des permis délivrés et des requêtes de citoyens.

Portée des inspections

34. Rappelons que bien qu'elle le fasse, la Ville de Québec n'est pas tenue d'effectuer des inspections pour tous les permis qu'elle délivre. D'ailleurs, la Ville a établi des comparables et les villes suivantes ne procèdent pas à une inspection pour la totalité des permis délivrés : Lévis, Trois-Rivières, Montréal, Laval, Sherbrooke et Gatineau. La Ville devrait donc revoir son approche à l'égard des inspections et l'adapter en fonction d'une gestion des risques.

35. À ce propos, la Ville a amorcé en 2017 une réflexion afin de définir la prestation de services en inspection et la gestion des risques pour les permis. Ainsi, la Ville projette de réduire le nombre de types de permis qui nécessitent une inspection. Cette réflexion se base sur les critères suivants : la sécurité des biens et des personnes, l'impact sur l'environnement et l'esthétique. La Ville prévoit retirer de son programme d'inspection 44 % des types de permis, soit 81 types de permis sur 185. Donc, pour les permis délivrés entre le 1^{er} juin 2016 et le 31 mai 2017, ce retrait aurait réduit de 20 % le nombre de dossiers à traiter.

36. En outre, parmi les permis qui nécessiteront une inspection, la Ville doit déterminer des priorités et faire en sorte qu'elles se répercutent dans la répartition et l'attribution des dossiers.

37. Cette réflexion sur la gestion des risques en inspection doit également prendre en compte les dossiers de dépistage. Le travail de dépistage est nécessaire dans la mesure où il assure une équité entre les citoyens qui demandent des permis et ceux qui n'en demandent pas, mais qui réalisent tout de même des travaux.

38. Le travail de dépistage diffère d'un arrondissement à l'autre. De juin 2016 à septembre 2017, le nombre moyen d'interventions par inspecteur était d'environ soixante, à l'exception de deux arrondissements où le nombre moyen était plus faible et d'un autre arrondissement où le nombre moyen était plus élevé. Pour cinq des six arrondissements, certains dossiers de dépistage ont été priorisés à la demande des gestionnaires. Par exemple, un arrondissement a fait du dépistage de bâtiments vétustes.

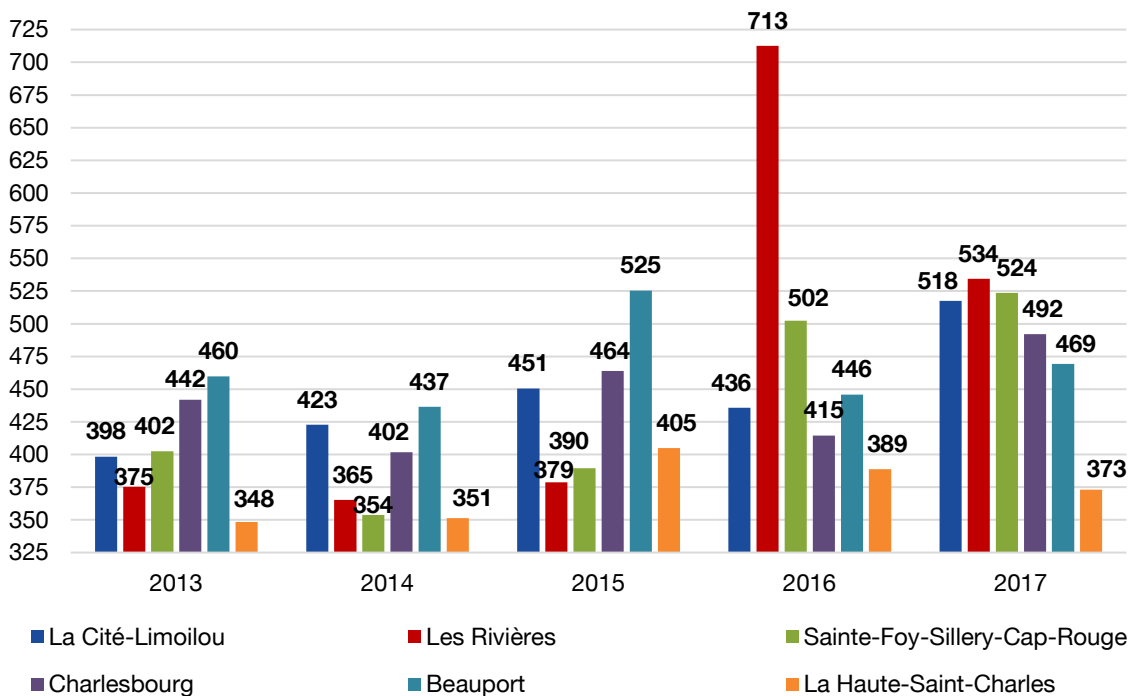
Répartition de la charge de travail

39. Après avoir déterminé les types de dossiers à inspecter, il demeure essentiel de répartir adéquatement la charge de travail entre arrondissements et entre inspecteurs. Pour ce faire, la Ville devrait tenir compte de facteurs pertinents, dont les particularités des arrondissements, l'expérience et l'expertise des inspecteurs et le nombre de dossiers en cours sur lesquels travaille chaque inspecteur.

40. À la Ville, les dossiers de permis sont attribués après la délivrance du permis en fonction de son adresse²¹. En effet, chaque arrondissement a divisé son territoire en autant de secteurs géographiques qu'il y a d'inspecteurs qui travaillent pour l'arrondissement. Donc, chaque inspecteur a des limites territoriales qui lui sont attribuées. Par exemple, si l'adresse d'un permis fait partie du secteur de l'inspecteur A, le dossier du permis s'ajoute automatiquement à la liste des dossiers à traiter de cet inspecteur selon les paramètres du système en place.

41. Pour les dossiers de requêtes de citoyens, différentes méthodes de répartition existent selon les arrondissements. Pour quatre des six arrondissements, la répartition se fait par secteur géographique selon l'adresse de la requête, donc selon la même méthode que les permis. Le graphique 4 présente le nombre annuel moyen de nouveaux dossiers par inspecteur par arrondissement pour les cinq dernières années.

21. Tous les inspecteurs traitent tous les types de dossiers de permis et de requêtes, à l'exception de l'Arrondissement de La Cité-Limoilou où, jusqu'au 4 juillet 2017, cinq inspecteurs faisaient le suivi des permis et des requêtes concernant le bâtiment, alors que trois inspecteurs faisaient le suivi des requêtes concernant l'environnement et la salubrité.

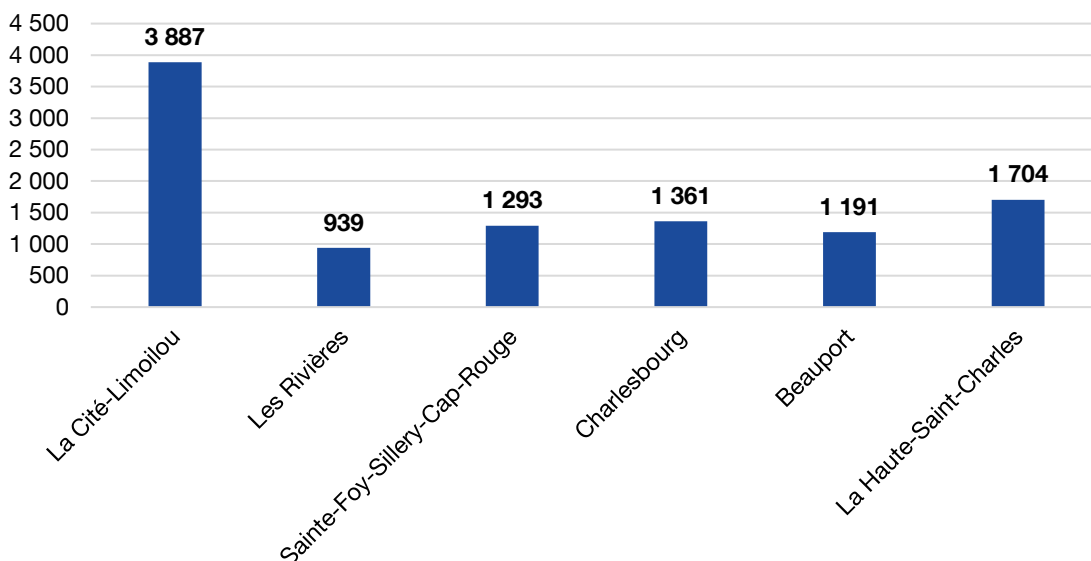
Graphique 4 – Nombre annuel moyen de nouveaux dossiers par inspecteur* selon l'arrondissement de 2013 à 2017

* Le nombre annuel de nouveaux dossiers d'un arrondissement a été divisé par le nombre d'inspecteurs travaillant pour cet arrondissement dans l'année.

Source : données fournies par le système Propriété Ville de Québec et l'application PDI.

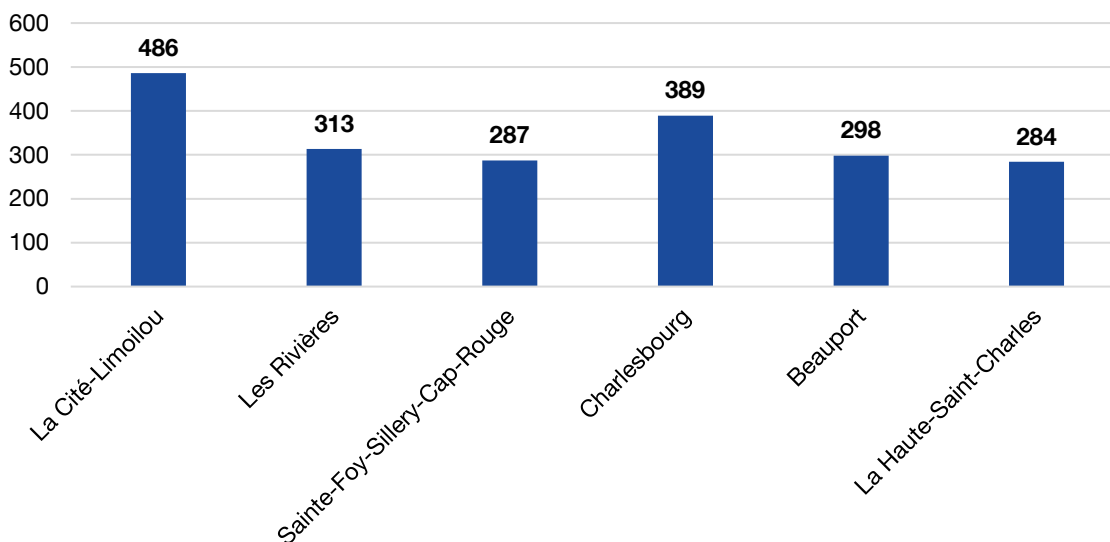
42. Sauf en 2016, où il y a eu une situation exceptionnelle à l'arrondissement des Rivières, le nombre annuel moyen de nouveaux dossiers à traiter par inspecteur se situe entre 348 et 534, ce qui représente une variation de plus de 50 %. Étant donné que les nouveaux dossiers sont traités et fermés dans des délais variables, nous avons voulu mesurer la charge de travail, soit le nombre de dossiers en cours à une date donnée. Les graphiques 5 et 6 donnent un aperçu de la charge de travail par arrondissement et par inspecteur en date du 1^{er} novembre 2017.

Graphique 5 – Nombre de dossiers de permis et de requêtes en cours par arrondissement au 1^{er} novembre 2017



Source : données fournies par l'application PDI.

Graphique 6 – Nombre moyen de dossiers de permis et de requêtes en cours par inspecteur selon l'arrondissement au 1^{er} novembre 2017



Source : données fournies par l'application PDI.

43. Le nombre de dossiers à traiter par arrondissement et par inspecteur varie de façon importante. La répartition par secteur géographique, qui est la méthode la plus utilisée, ne tient pas compte de la liste des dossiers antérieurs à traiter par chacun des arrondissements ou des inspecteurs, ni de la complexité des dossiers. La situation est particulièrement préoccupante à l'égard de l'arrondissement de La Cité-Limoilou, qui a un grand nombre de dossiers en cours. Pourtant, ce n'est pas cet arrondissement qui a obtenu le plus grand nombre annuel moyen de nouveaux dossiers par inspecteur au cours des cinq dernières années. Cette situation s'explique en partie par le fait que les dossiers de cet arrondissement sont plus complexes à traiter. Les inspecteurs doivent notamment tenir compte des spécifications de la CUCQ, des exigences du Code de construction pour certains secteurs de cet arrondissement et du patrimoine historique de celui-ci. Le nombre de dossiers non traités de l'arrondissement de La Cité-Limoilou et les disparités observées entre les arrondissements demandent des analyses plus détaillées afin qu'on puisse cibler les éléments qui expliquent cette situation et apporter les correctifs nécessaires. Il est à noter que la Ville et la CUCQ ont entrepris, en 2017, un projet visant à redéfinir certains de leurs critères. Ce projet doit tenir compte de la réflexion en cours sur la gestion des risques de façon à optimiser les inspections.

Gestion de la charge de travail

44. Une fois les dossiers attribués à chacun des inspecteurs, il est important de guider ces derniers dans le choix des dossiers à prioriser. À ce sujet, deux guides ont été produits en 2011 par le Comité d'harmonisation et de mise en œuvre du Chantier 14 de la Ville. Ces documents précisent, pour certaines situations, des délais cibles de première visite pour les requêtes de citoyens et des délais cibles de première et de deuxième visite pour les permis. L'atteinte ou non des délais cibles par inspecteur ou par type de dossier n'est pas mesurée par la Ville. Il est à noter que ces délais n'ont pas été revus depuis plus de six ans. Par conséquent, il serait important de déterminer si ces délais sont toujours convenables et s'il est possible pour les inspecteurs de les respecter compte tenu des façons de faire actuelles, de celles à venir et des réflexions en cours.

45. Exception faite de ces deux guides, il n'y a pas de directives plus précises quant à la priorisation des dossiers. Par conséquent, certains inspecteurs traitent les dossiers par date (celle de la délivrance du permis ou de la création du dossier), par adresse ou par type de permis. D'autres font une sélection au hasard : par exemple, s'il y a une requête prioritaire dans un secteur, ils vont faire en même temps les inspections pour certains permis ou requêtes de ce secteur. D'autres inspecteurs encore, après une visite et un avis de non-conformité, vont prioriser une visite subséquente à une première visite dans un autre dossier. La diversité de ces choix se reflète dans l'atteinte ou non des délais cibles. Ainsi, certaines questions devront être prises en compte pour guider les inspecteurs dans la priorisation des dossiers, par exemple :

- Est-ce qu'une première visite a priorité sur une visite subséquente ou un suivi de dossier?
- Est-ce que le dépistage est une activité prioritaire?

- Est-ce que les dossiers plus anciens sont prioritaires par rapport aux dossiers plus récents?

46. Depuis 2017, les inspecteurs ont une nouvelle cible à atteindre mensuellement : ils doivent s'assurer que le nombre de dossiers fermés est égal ou supérieur au nombre de nouveaux dossiers ouverts. Cette cible, si elle n'est pas combinée à d'autres, peut toutefois amener un inspecteur à prioriser les dossiers les plus faciles plutôt que les dossiers plus complexes, qu'il ne peut fermer rapidement. En conséquence, les délais de traitement de certains dossiers risquent de se prolonger, et certains citoyens peuvent se retrouver favorisés au détriment d'autres.

Recommandations à tous les arrondissements

47. Nous leur avons recommandé de mener à terme et d'implanter le projet de la gestion des risques en inspection afin de justifier la nécessité d'effectuer des inspections à la suite de la délivrance de permis et à la suite des requêtes de citoyens tout en tenant compte du travail de dépistage requis.

48. Nous leur avons recommandé d'assurer une répartition adéquate de la charge de travail entre arrondissements et entre inspecteurs.

49. Nous leur avons recommandé d'établir des directives claires pour les inspecteurs quant aux dossiers à prioriser et aux délais cibles.

Avis, constats et suivis

50. Les déficiences constatées par les inspecteurs par rapport à la réglementation doivent donner lieu à des avis. Par la suite, il est important que des suivis soient faits pour s'assurer que les corrections requises sont apportées, et ce, jusqu'à la fermeture définitive des dossiers.

Avis et constats

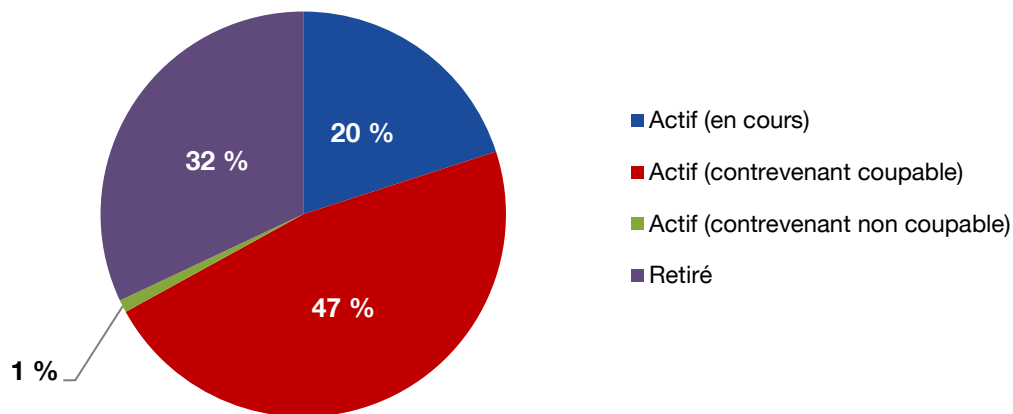
51. Selon les dossiers analysés, les communications écrites aux citoyens sont généralement claires. Les éléments non conformes sont mentionnés ainsi que les correctifs que le citoyen doit apporter pour se conformer à la réglementation. De plus, des délais raisonnables sont généralement accordés pour faire les correctifs requis.

52. Pour les dossiers de permis, les inspecteurs considèrent de façon générale que les travaux sont réalisés adéquatement par le titulaire du permis, car aucun avis n'est émis dans 73 % des cas. Quant aux dossiers de requêtes, ils génèrent plus d'avis, car on en envoie au moins un dans 65 % des cas. Lorsqu'un avis est émis, une visite supplémentaire s'impose, ce qui augmente la charge de travail de l'inspecteur.

53. En ce qui concerne les dossiers de permis analysés, un seul constat d'infraction a été donné et, en fonction des dossiers sélectionnés, nous n'avons pas jugé que d'autres dossiers en auraient nécessité. En ce qui a trait aux requêtes, seize constats ont été donnés pour dix dossiers et nous avons jugé que pour un dossier supplémentaire, un avis aurait été requis. Par conséquent, nous concluons que, généralement, le processus en place permet de s'assurer que la réglementation est respectée.

54. Nous avons également constaté que 32 % des constats émis sont retirés avant que le dossier soit entendu à la cour municipale (voir le graphique 7), ce qui constitue une perte de temps, car l'inspecteur a dû monter un dossier de preuve. L'objectif d'imposer une mesure punitive n'est donc pas atteint. Pour un arrondissement, plus de la moitié des constats émis de 2014 à 2016 ont été retirés. Selon les informations obtenues, ces retraits peuvent s'expliquer par un libellé qui n'est pas adéquat pour la cour ou par une entente négociée avec le contrevenant, par exemple retirer un constat si le contrevenant plaide coupable aux autres. Malgré ces explications, nous jugeons que les gestionnaires devraient analyser en détail les causes de ces retraits afin de donner des balises aux inspecteurs. Il est à noter que pour la majorité des dossiers entendus à la cour municipale, le contrevenant est déclaré coupable.

Graphique 7 – Statut des constats émis de 2014 à 2016



55. Quant aux causes des non-conformités, elles ne font pas l'objet d'une analyse systématique, ce qui ne permet pas à la Ville de prendre des mesures concrètes pour les réduire, et ce, avant la visite d'un inspecteur.

56. Nous avons relevé de bonnes pratiques. Par exemple, un arrondissement a pris des mesures après avoir constaté que plusieurs permis de piscine comportaient des non-conformités. En effet, il a été demandé aux préposés de remplir un questionnaire avec les citoyens, qui étaient également invités à visionner une vidéo. Enfin, une lettre a été transmise aux pisciniers pour les inviter à donner les bonnes informations à leurs clients.

Suivis

57. L'analyse des dossiers de permis et de requêtes a révélé que dans 27 % des dossiers où des avis avaient été émis, le suivi a été réalisé de 3 à 24 mois plus tard. Un dossier n'a même jamais fait l'objet d'un suivi. Les suivis effectués sont donc inadéquats. Dans ces circonstances, il est possible que les avis émis par la Ville ne soient pas considérés sérieusement par les citoyens. Or les non-conformités peuvent représenter un certain niveau de risque pour les citoyens si elles ne sont pas corrigées.

Recommandations à tous les arrondissements

58. Nous leur avons recommandé d'établir des critères pour l'émission des constats d'infraction afin d'éviter le retrait de constats.

59. Nous leur avons recommandé d'analyser les causes des non-conformités et d'agir sur celles qui sont les plus fréquentes.

60. Nous leur avons recommandé de standardiser les suivis à effectuer à la suite de l'émission d'un avis.

Supervision et gestion de la performance

61. Afin de s'assurer de la qualité des travaux effectués et d'être en mesure de gérer la performance, tout gestionnaire doit, selon une stratégie établie, revoir le travail réalisé par les employés sous sa responsabilité et, ainsi, leur assurer un soutien. Pour ce faire, il doit être en mesure de comparer les résultats avec des cibles et des indicateurs établis.

Supervision

62. Nous avons constaté que la supervision des inspecteurs et des inspections ne se réalise pas selon une stratégie établie. Peu de contrôle est fait par les gestionnaires, tant pour répartir la charge de travail que pour revoir la documentation des dossiers et les suivis réalisés sur les situations de non-conformité ou encore pour régler des dossiers problématiques. Certains gestionnaires planifient des rencontres avec les inspecteurs sous leur supervision, mais ce n'est pas le cas de tous les gestionnaires. Il y a donc un risque que les inspections ne soient pas réalisées selon les bonnes pratiques.

63. Les problèmes observés lors de nos analyses sont les suivants :

- 12 % des dossiers ont été fermés de façon inadéquate;
- 10 % des dossiers auraient dû être fermés ou faire état d'une inspection effectuée au moment de nos travaux.

64. À ces problèmes s'ajoutent les éléments mentionnés précédemment : les inspections non réalisées dans les délais cibles, le suivi des avis non effectué avec diligence et les cas où des avis auraient dû être émis. Ces observations démontrent l'importance pour les gestionnaires d'assurer une meilleure supervision des inspecteurs. Il faudrait donc établir une stratégie pour la révision des dossiers des inspecteurs afin d'assurer un contrôle de la qualité.

65. Nous avons discuté des dossiers plus problématiques de notre échantillon avec les gestionnaires. Certains les connaissaient, alors que d'autres étaient peu ou pas au fait des situations rapportées. Nous nous serions attendus à ce que chaque gestionnaire connaisse notamment les dossiers problématiques de son secteur, les dossiers où les propriétaires ne sont pas joignables, même si des constats d'infraction leur ont été remis à répétition, et les dossiers ouverts depuis plusieurs années. Il s'agit du rôle des gestionnaires de dénouer les impasses, de trouver des solutions pour faire avancer les dossiers et de régulariser les situations de non-conformité qui persistent, et ce, pour le bien-être des citoyens. Évidemment, pour que les gestionnaires puissent remplir ce rôle, les inspecteurs doivent leur rapporter les dossiers problématiques selon un processus standardisé.

66. Par ailleurs, bien que les gestionnaires puissent consulter en temps réel l'application PDI afin de connaître le nombre de dossiers ouverts de chaque inspecteur, nous avons constaté que des données incongrues s'y trouvaient en mai 2017, soit plus d'un an après la mise en place de la nouvelle application. Disponible au gestionnaire, cette information représente la base de la supervision des activités d'inspection. Les gestionnaires ont la responsabilité de s'assurer qu'il n'y a pas de dossiers non attirés ou mal attirés à une personne.

Gestion de la performance

67. Pour les activités d'inspection, les gestionnaires ont déterminé et suivent mensuellement trois indicateurs avec des cibles, soit :

- le ratio du nombre de permis fermés par rapport au nombre de permis délivrés, qui doit être égal ou supérieur à 1;
- le ratio du nombre de requêtes fermées par rapport au nombre de requêtes ouvertes, qui doit être égal ou supérieur à 1;
- le nombre de permis ouverts antérieurs au 1^{er} janvier 2016, qui doit diminuer d'un certain pourcentage par mois en 2017 et se situer à moins de 25 % en date du 31 décembre 2017.

68. À l'exception de ces indicateurs, les gestionnaires n'exploitent pas d'autres indicateurs ou cibles sur ce que réalisent les inspecteurs dans une journée, une semaine ou un mois. Il est difficile de gérer des ressources et d'évaluer leur performance et leurs tâches lorsque l'on ne possède pas l'information de gestion appropriée pour le faire.

69. La majorité des gestionnaires nous ont indiqué manquer d'inspecteurs par rapport à leurs besoins, mais aucune analyse étayée ne soutient cette affirmation, si ce n'est le nombre de dossiers en cours de chacun des inspecteurs. Par conséquent, comme la performance des inspecteurs n'est pas évaluée en fonction de critères connus et mesurables, il est difficile de valider si tous travaillent adéquatement.

70. Par exemple, les gestionnaires n'exploitent pas de données sur les éléments suivants pour les permis et les requêtes :

- le nombre de visites effectuées par mois par inspecteur;
- le nombre de dossiers comportant des non-conformités par inspecteur;
- le nombre d'avis de correction, d'avis d'infraction et de constats d'infraction émis par mois par inspecteur;
- les délais de visite et les délais de fermeture des dossiers par inspecteur;
- le nombre de dossiers pour lesquels il y a eu un changement de statut dans le mois par inspecteur;
- le nombre de dossiers pour lesquels il n'y a eu aucun changement de statut depuis les six derniers mois par inspecteur;
- le nombre de dossiers créés pour du dépistage par mois par inspecteur.

71. Il serait important de déterminer les données les plus pertinentes parmi ces éléments afin de permettre aux gestionnaires de s'assurer de l'efficacité du travail et de mesurer la performance. Ainsi, d'autres indicateurs et cibles pertinents pourraient être établis : par exemple, le nombre de visites réalisées par semaine ou le nombre moyen de dossiers en cours par inspecteur.

Recommandations à tous les arrondissements

72. Nous leur avons recommandé de réaliser un contrôle qualité des inspections à la suite de la délivrance des permis et lors du traitement des requêtes.

73. Nous leur avons recommandé d'accroître l'implication des gestionnaires dans les dossiers, notamment ceux qui sont plus complexes, et de s'assurer que les gestionnaires fournissent un soutien adéquat aux inspecteurs.

74. Nous leur avons recommandé de s'assurer de réaliser une gestion de la performance des activités d'inspection, notamment en :

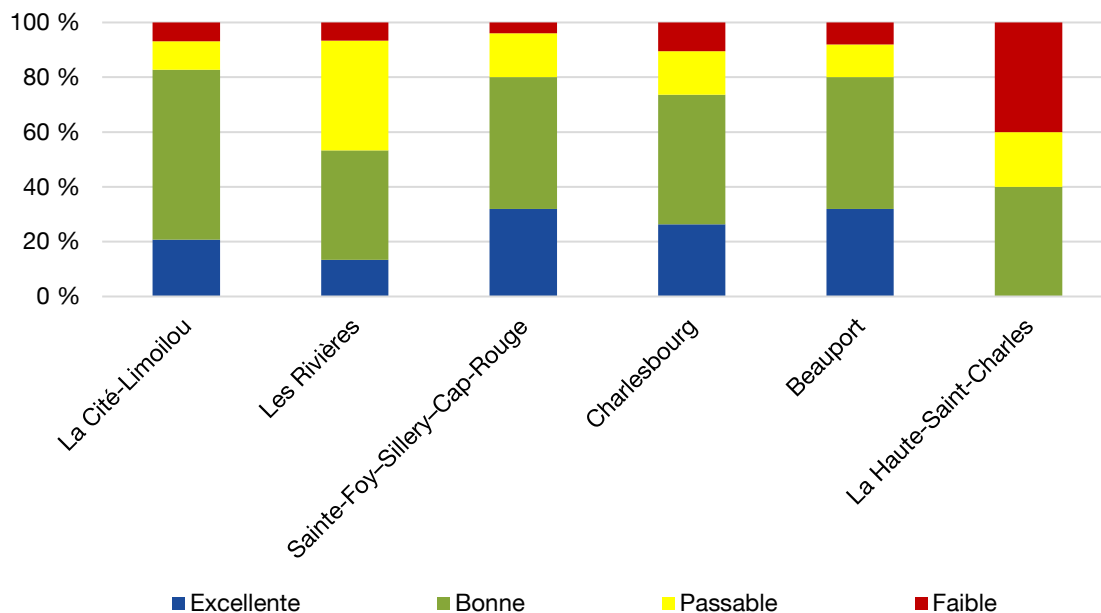
- établissant des critères pertinents et des cibles réalistes;
- recherchant les causes des résultats qui se situent en deçà des attentes et en procédant aux ajustements nécessaires.

Informations contenues dans les dossiers

75. Les bonnes pratiques exigent que tout travail d'inspection soit documenté. Un guide a été donné aux inspecteurs en ce qui concerne les méthodes de travail et la documentation des dossiers. Pour les 167 dossiers analysés, nous avons cherché à déterminer si la documentation des dossiers est adéquate ou non.

76. Pour quatre arrondissements, la documentation a été jugée excellente ou bonne dans 73 % ou plus des dossiers analysés (voir le graphique 8). Par contre, pour les deux autres arrondissements, la documentation a été jugée excellente ou bonne pour moins de 53 % des dossiers.

Graphique 8 – Répartition des dossiers de permis et de requêtes par arrondissement selon la qualité de la documentation



77. Notre analyse des dossiers a aussi révélé que les méthodes de travail diffèrent d'un inspecteur à l'autre et d'un arrondissement à l'autre. Certains inspecteurs indiquent si les éléments inspectés d'un permis sont conformes, non conformes ou sans objet, alors que d'autres inspecteurs ne laissent aucune indication. Pourtant, pour la majorité des types de permis, le guide indique de catégoriser les éléments inspectés. Pour 37 % des dossiers de permis que nous avons analysés et qui ont été créés après le 16 mai 2016, les éléments inspectés ne comportaient aucune indication. Dans ces circonstances, il est difficile de déterminer ce qui a fait l'objet d'une validation de la part de l'inspecteur.

78. Par ailleurs, certains inspecteurs indiquent des commentaires généraux, à savoir si les éléments sont conformes ou non. Par contre, d'autres inspecteurs n'inscrivent aucun commentaire. Ici aussi, il est difficile, et même impossible, de comprendre ou de vérifier ce qui a été validé lorsqu'il n'y a que très peu d'informations au dossier, voire rien du tout. Pour les requêtes, un manque de documentation rend plus difficiles les suivis ultérieurs et la décision de donner un constat d'infraction en cas de récidive.

79. Les avis divergent entre les gestionnaires sur la nécessité d'inclure des photos dans le dossier. Certains estiment que l'ajout de photos de la situation ou de la façade du bâtiment rend le dossier plus compréhensible et améliore son historique lors d'une consultation ultérieure. À l'inverse, d'autres estiment que le fait de prendre des photos et de les téléverser dans l'application n'est pas efficient, car l'opération prend du temps et alourdit le système informatique de la Ville. Par conséquent, les façons de faire ne sont pas harmonisées d'un arrondissement à l'autre ni d'un inspecteur à l'autre.

80. Nous avons également constaté que pour 18 % des dossiers fermés, le rapport d'intervention n'avait pas été téléversé dans l'application. En conséquence, l'historique des interventions reliées à une adresse municipale n'est pas à jour. De plus, étant donné qu'il s'agit de la dernière action requise pour la fermeture d'un dossier et qu'une date apparaît lors du téléversement du rapport, en l'absence de cette date il devient difficile de déterminer la date de fermeture du dossier. Il s'agit d'une donnée pertinente aux fins de supervision et de gestion de la performance, puisqu'elle permet d'obtenir le délai de traitement d'un dossier.

81. L'application PDI cause également des difficultés sur le plan des méthodes de travail. Par exemple, un dossier ne peut être attribué qu'à un seul inspecteur et celui-ci est le seul à pouvoir l'alimenter. Un autre inspecteur ne peut donc pas ajouter de documents (p. ex., des avis ou des photos). Par ailleurs, le fait que la catégorisation soit limitée dans l'application PDI amène certains inspecteurs à travailler en double, car ils créent leurs dossiers sur un tableur afin d'être en mesure de les suivre selon leur propre codification. Une méthode qui n'est pas efficiente et qui double certaines tâches.

82. Depuis septembre 2017, à titre de bonnes pratiques pour le partage d'information, un outil appelé « La Boussole » a été développé dans deux arrondissements. Cet outil facilite le partage et le classement des courriels de directives qui sont données par les gestionnaires et permet des recherches par mot clé. De plus, il y a des sites SharePoint où sont déposés différents documents en lien avec des directives, des procédures et de la jurisprudence dans le but d'uniformiser les directives données aux inspecteurs et de centraliser l'information.

83. Malgré les disparités des méthodes de documentation, nous avons constaté que les inspecteurs reçoivent de la formation continue en milieu de travail en lien avec les règlements qu'ils doivent appliquer et les situations quotidiennes auxquelles ils sont exposés, ce qui assure à la Ville que leurs connaissances en matière d'urbanisme, de zonage, d'environnement et de salubrité sont maintenues à jour.

Recommandation à tous les arrondissements

84. Nous leur avons recommandé de s'assurer que les informations pertinentes et requises sont consignées dans les dossiers.

Commentaires généraux

Arrondissements | 7 mai 2018

« Nous sommes en accord avec les recommandations formulées dans le rapport du vérificateur général. »

Annexe – Objectif de l'audit et critères d'évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des saines pratiques de gestion et de la réglementation en vigueur.

Objectif de l'audit

Déterminer si les arrondissements réalisent avec efficience les inspections nécessaires sur les permis et sur les requêtes de citoyens pour s'assurer du respect de la réglementation applicable.

Critères d'évaluation

- Les arrondissements effectuent des analyses de risques afin de déterminer les permis et les requêtes à inspecter, selon leur type et leur priorité, ainsi que la portée des inspections à réaliser.
- Les dossiers d'inspection sont répartis entre les inspecteurs selon une méthode qui permet d'agir en temps opportun et de réduire les délais de fermeture des dossiers.
- Les inspecteurs possèdent la formation nécessaire à l'exercice de leurs fonctions.
- La documentation des inspections est standardisée et compréhensible.
- Selon une stratégie établie, les responsables assurent périodiquement la supervision des inspections, des communications et des suivis réalisés, ainsi que des conclusions qui en sont tirées.
- Les déficiences constatées sont communiquées clairement aux citoyens et des délais raisonnables leur sont accordés pour apporter les corrections requises.
- Qu'ils aient été autorisés ou non par la Ville, les travaux réalisés qui sont non conformes à la réglementation font l'objet d'une inspection et un suivi rigoureux des corrections demandées est effectué.
- Les arrondissements donnent des constats d'infraction, selon les critères établis, lorsqu'il y a récidive ou lorsque la non-conformité l'exige.
- La performance liée aux activités d'inspection est mesurée sur la base d'indicateurs pertinents et de cibles établies.
- La Ville analyse les résultats des inspections pour connaître les causes des non-conformités décelées et prend les mesures appropriées en vue de prévenir ces dernières.

L'échantillon de dossiers porte sur les permis et les requêtes créés après le 1^{er} janvier 2014 et en cours en date du 15 mai 2016, ainsi que sur ceux créés depuis le 16 mai 2016 jusqu'au 2 juin 2017, qu'ils soient fermés ou en cours. Ce choix a été fait étant donné que la méthodologie de documentation des inspections a fait l'objet de modifications lors de l'implantation de l'application PDI le 16 mai 2016.

CHAPITRE 3

SURVEILLANCE ET MAINTENANCE DES OUVRAGES D'ART

Faits saillants

La Ville assume, en date du 31 décembre 2017, l'entière responsabilité de 1 280 ouvrages d'art sur son territoire, dont 7 barrages à forte contenance, d'autres barrages, des ponts, des murs de soutènement, des passerelles, des ponceaux, des tunnels et des quais. La responsabilité de la surveillance et de la maintenance revenait au Service de la gestion des immeubles avant 2016, mais incombe au Service de l'ingénierie depuis.

Objectif de l'audit

S'assurer que le Service de la gestion des immeubles et le Service de l'ingénierie effectuent une surveillance efficace et efficiente de l'état des ouvrages d'art ainsi que l'entretien et les réparations appropriés, et ce, dans le respect des lois en vigueur.

Constats

- Les services ne disposent pas d'un inventaire complet et mis à jour de toutes les informations pertinentes pour la gestion des ouvrages d'art, en particulier l'historique des travaux.
- Les équipes d'inspection possèdent les qualifications reconnues dans le domaine.
- Sur une période de 5 ans, les inspections sommaires, recommandées une fois l'an, n'ont pas été faites annuellement dans 54 dossiers sur 83.
- Pour les inspections générales, recommandées au moins tous les 4 ans, 56 dossiers n'ont pas subi ces inspections à la fréquence recommandée.
- Les indices d'état calculés ne sont pas conformes aux pratiques modernes.
- Dans 20 dossiers sur 41 pour lesquels des travaux correctifs ont été estimés, ceux-ci se répètent dans les rapports d'inspection successifs avec des estimations de coûts qui augmentent.
- Les sommes approuvées dans le cadre du Programme triennal d'immobilisations pour la maintenance des ouvrages d'art ne sont pas utilisées en intégralité, ce qui présente un risque pour la pérennité de ceux-ci.
- Il n'y a pas de portrait global de l'état des ouvrages d'art. On ne peut donc pas suivre l'évolution du parc dans le temps ni classer les ouvrages selon leur état de conservation.

Conclusions

- La sécurité du public est le principal critère qui guide la Ville dans le choix des travaux, mais l'entretien et les réparations appropriées ne sont pas systématiquement faits dans un délai optimal en matière de coûts.
- La surveillance de l'état des ouvrages d'art présente des insuffisances.
- La Ville n'a pas remis au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques les évaluations de sécurité exigées par la loi pour quatre de ses sept barrages à forte contenance.

Recommandations

Au Service de l'ingénierie

- 129.** Nous lui avons recommandé de déployer les efforts nécessaires à la collecte et à l'enregistrement des informations pertinentes à la gestion des ouvrages d'art.
- 130.** Nous lui avons recommandé de compléter et de tenir à jour les registres des barrages à forte contenance ainsi que de produire et de transmettre tous les documents réglementaires au MDDELCC dans les délais légaux.
- 131.** Nous lui avons recommandé d'utiliser la nouvelle grille décisionnelle pour établir le calendrier d'inspection et de s'assurer de sa réalisation.
- 132.** Nous lui avons recommandé d'établir des indices d'état des ouvrages qui correspondent aux pratiques modernes, de mettre à jour ces indices après chaque activité d'entretien ou de réparation et chaque inspection, et d'en faire le suivi.
- 133.** Nous lui avons recommandé d'obtenir la collaboration des unités administratives pour recenser les ouvrages d'art du territoire et s'assurer de leur bonne gestion quand ils ne sont pas sous sa responsabilité directe.
- 150.** Nous lui avons recommandé d'élaborer un programme d'entretien préventif par type de structure en fonction du rapport coût/bénéfice, de le mettre en œuvre et d'en effectuer un suivi rigoureux.
- 151.** Nous lui avons recommandé d'établir des critères de priorisation des travaux qui tiennent compte de l'état des structures et du contexte socioéconomique de la Ville et qui respectent les lois et règlements en vigueur.
- 152.** Nous lui avons recommandé d'établir le déficit du maintien des ouvrages d'art et les besoins relatifs à leur maintien et de fixer un échéancier d'investissement afin d'orienter la gestion des ouvrages vers une stratégie de gestion préventive.
- 153.** Nous lui avons recommandé de se doter d'orientations, d'objectifs et d'indicateurs afin de mesurer l'impact de sa gestion sur les ouvrages d'art et d'en faire une reddition de comptes aux autorités.

Table des matières

Mise en contexte.....	57
Portrait des ouvrages d'art.....	57
Surveillance et maintenance des ouvrages d'art.....	59
Rôles et responsabilités	61
Objectif et portée de l'audit.....	62
Résultats de l'audit	63
Inventaire et connaissance des ouvrages d'art	64
Maintenance sur les ouvrages d'art et reddition de comptes.....	72
Annexe – Objectif de l'audit et critères d'évaluation.....	77

Liste des sigles

CN	Canadien National
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MTMDET	Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports
PTI	Programme triennal d'immobilisations

Mise en contexte

85. Les ouvrages d'art sont des constructions liées à l'établissement et à l'exploitation d'une voie de circulation terrestre, fluviale ou maritime ou d'une adduction d'eau²². La conception et la réalisation de ces constructions font intervenir des connaissances particulières, où l'expérience joue un rôle tout aussi important que la théorie. Aux fins du présent rapport, le terme *ouvrages d'art* englobe les ponts (y compris les ponts d'étagement), les ponceaux, les passerelles, les barrages, les quais, les murs de soutènement et les murets, les passages inférieurs²³ et les tunnels.

Portrait des ouvrages d'art

86. Au Québec, la Loi sur la voirie²⁴ détermine la propriété des routes et des ouvrages y afférents. La Ville de Québec est responsable des ouvrages d'art situés sur son territoire, à l'exception de certains jugés plus stratégiques, dont le maintien a été confié au ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET).

87. La majorité des ouvrages d'art de la Ville est listée dans un logiciel d'inventaire de diverses infrastructures (QC Pont). En date du 31 décembre 2017, le Service de l'ingénierie de la Ville de Québec y recensait 1 380 ouvrages d'art sous la responsabilité exclusive ou partagée de la Ville (voir le graphique 1).

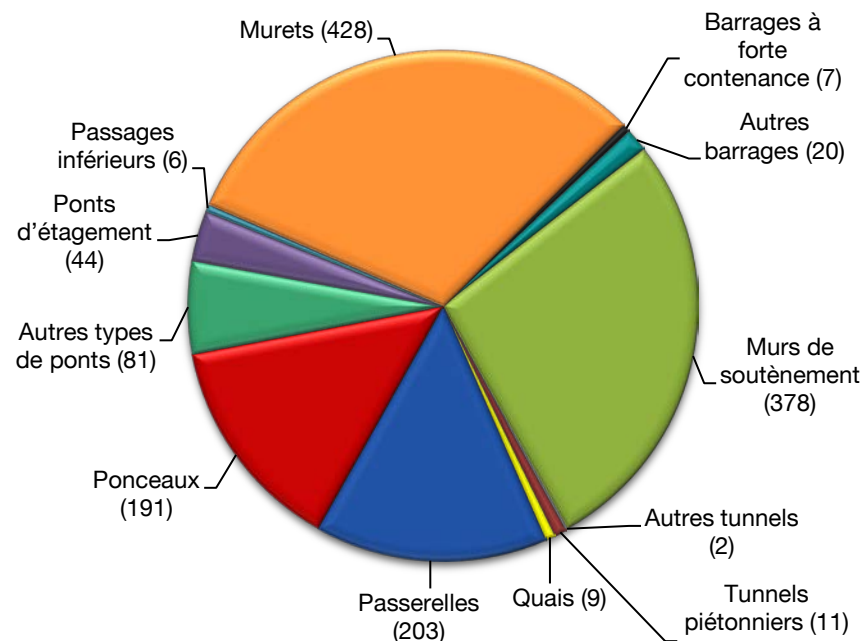
22. Définition basée essentiellement sur la fiche « Ouvrage d'art », [en ligne], dans le *Grand dictionnaire terminologique*, 1990.

[http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=17029072].

23. Passage situé sous un pont de voie ferrée.

24. Québec, *Loi sur la voirie*, RLRQ, chap. V-9, à jour au 1^{er} mars 2018.

Graphique 1 – Répartition par type des 1 380 ouvrages d'art recensés



Source : QC Pont

88. Parmi ces 1 380 ouvrages d'art, il y en a 100 pour lesquels les responsabilités d'entretien et de gestion sont partagées entre la Ville et d'autres entités, en particulier le MTMDET et le Canadien National (CN). Dans les deux cas, la responsabilité d'effectuer la surveillance et l'entretien de la structure en tant que telle incombe soit au CN soit au MTMDET, alors que la responsabilité de l'entretien des surfaces de roulement et des trottoirs et de l'éclairage des voies publiques appartenant à la Ville revient à la municipalité.

89. Parmi les 1 280 ouvrages d'art dont elle assume l'entière responsabilité, la Ville détient 27 barrages, dont 7 sont classés « à forte contenance » par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) en raison de leur hauteur et de leur capacité de retenue. En 2002, le gouvernement provincial a adopté la Loi sur la sécurité des barrages²⁵. Depuis son entrée en vigueur, cette loi instaure une série de mesures encadrant la classification, la construction, la modification et l'exploitation des barrages à forte contenance. Les propriétaires doivent faire évaluer la sécurité de leurs barrages à forte contenance et transmettre le rapport de cette évaluation au MDDELCC, respecter le programme d'inspection de leurs ouvrages, en effectuer un entretien régulier et, s'il y a lieu, produire et transmettre au MDDELCC un plan de mesures d'urgence. Les photos ci-dessous montrent deux des sept barrages à forte contenance de la Ville de Québec.

25. Québec, *Loi sur la sécurité des barrages*, RLRQ, chap. S-3.1.01, à jour au 30 novembre 2017.

Photo 1 – Barrage Cyrille-Delage



Photo 2 – Barrage à Monette



90. L'inventaire ayant été rebâti après la fusion des municipalités en 2002, on ne connaît pas les coûts de construction des ouvrages. Cependant, à la fin de 2017, la valeur de remplacement de 958 des 1 280 structures a été estimée à 233 M\$.

91. La Ville investit dans le développement d'ouvrages d'art pour répondre à de nouveaux besoins, par exemple lors de l'aménagement de nouveaux secteurs urbains. Elle consacre aussi des sommes au maintien de ses actifs, pour la reconstruction d'ouvrages et les travaux destinés à prolonger leur durée de vie, ce qui comprend aussi les coûts d'inspection et des expertises techniques (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Sommes investies annuellement par la Ville pour ses 1 380 ouvrages d'art de 2013 à 2017

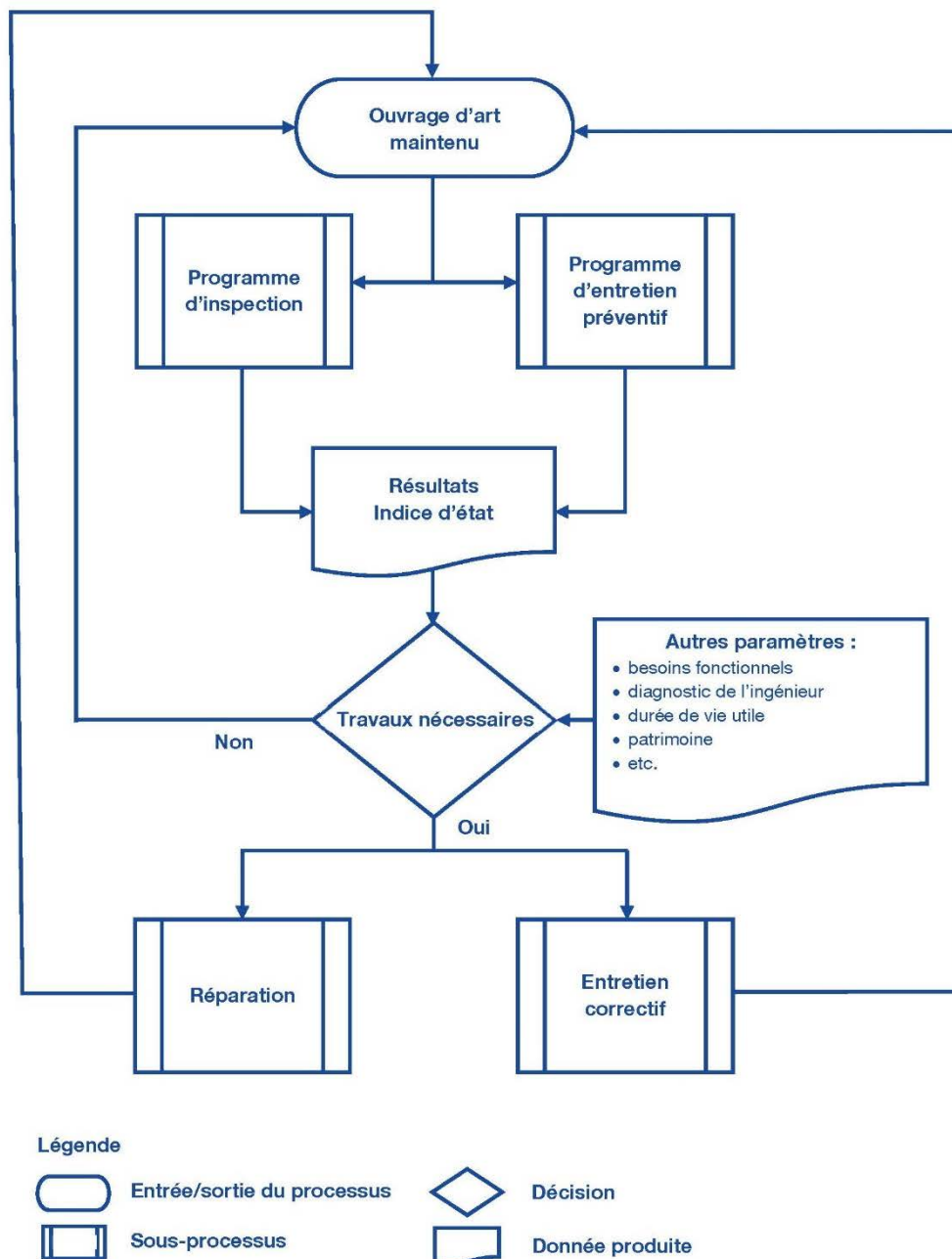
Année	Sommes investies en développement (\$)	Sommes investies en maintien d'actifs (\$)	Total (\$)
2013	100 000	9 300 000	9 400 000
2014	100 000	2 200 000	2 300 000
2015	2 200 000	5 400 000	7 600 000
2016	300 000	4 600 000	4 900 000
2017	600 000	2 000 000	2 600 000

Source : Service de la gestion des immeubles, Service de l'ingénierie et Service des finances.

Surveillance et maintenance des ouvrages d'art

92. Après leur construction, les ouvrages d'art font l'objet de pratiques de gestion relativement similaires dans diverses parties du monde, qu'on peut résumer en deux volets : surveillance et maintenance (voir le schéma 1).

Schéma 1 – Processus de surveillance et de maintenance d'un ouvrage d'art



93. La surveillance consiste à mettre en place un programme d'inspection qui permet d'établir l'état d'un ouvrage et de détecter d'éventuels défauts. Elle entre donc dans le processus de priorisation des travaux d'entretien (préventif et correctif) et de réparation. En effet, l'analyse de l'ingénieur visant à déterminer les travaux à effectuer sur un ouvrage d'art, qui repose sur le rapport d'inspection, prend en considération le type d'ouvrage, son fonctionnement, son historique, sa durée de vie résiduelle, la nature du défaut relevé, sa cause, ses répercussions sur l'intégrité structurale de l'ouvrage et, le cas échéant, son

étendue et sa fréquence. Lorsqu'on détecte une défaillance qui comporte des risques pour la sécurité des usagers, on doit mettre en œuvre des mesures de sécurité immédiates (restrictions de charges, panneau indiquant ces restrictions à l'approche de l'ouvrage, etc.).

94. La maintenance correspond à « l'ensemble de toutes les actions techniques, administratives et de management durant le cycle de vie d'un bien, destiné à le maintenir ou à le rétablir dans un état dans lequel il peut accomplir la fonction requise²⁶ ». Elle inclut donc les travaux d'entretien et les travaux de réparation.

95. Les travaux d'entretien sont soit préventifs soit correctifs. L'entretien préventif est planifié et effectué périodiquement (p. ex., le nettoyage des dispositifs d'écoulement). Quant à l'entretien correctif, il sert à corriger les défauts des équipements ou des problèmes de structure mineurs (p. ex., le remplacement isolé de boulons et de rivets ou le rejointoiement).

96. Les travaux de réparation consistent à remettre partiellement ou totalement un ouvrage dans un état de service attendu (p. ex., l'injection de fissures structurales). Dans les cas extrêmes, lorsque les besoins de réparation sont trop importants, on procède au remplacement complet de l'ouvrage.

Rôles et responsabilités

97. Au Québec, le MTMDET a cédé la gestion des ouvrages d'art aux municipalités en 1993. Afin de les aider dans l'exercice de leurs responsabilités, ce dernier a produit un guide de gestion des ouvrages d'art à l'intention des municipalités. Le MTMDET élabore aussi différents guides et manuels pour encadrer le processus de surveillance et de maintenance des ouvrages sous sa juridiction et offre des formations aux inspecteurs. Ces outils sont accessibles aux municipalités.

98. L'ensemble des tâches reliées au processus de surveillance et de maintenance des ouvrages dont la Ville est partiellement ou totalement responsable est réalisé par le Service de l'ingénierie depuis le 1^{er} janvier 2016. À la suite d'une restructuration administrative, ce service a hérité de la gestion de l'inventaire des ouvrages d'art ainsi que du processus de surveillance et de maintenance qui s'y rattache, autrefois gérés par le Service de la gestion des immeubles. Ces responsabilités s'ajoutent à celles se rapportant à la mission du Service de l'ingénierie, qui est d'établir, de définir et de réaliser les projets de construction, de consolidation et de réhabilitation relatifs aux réseaux d'alimentation et d'évacuation des eaux, à la voie publique, à la signalisation et à l'éclairage des rues.

26. Comité européen de normalisation, *Terminologie de la maintenance*, NF EN 13306 X 60-319, juin 2001.

99. Pour la réalisation de divers travaux, le Service de la gestion des immeubles dispose d'une équipe opérationnelle qui effectue, à la demande du Service de l'ingénierie, des travaux d'entretien de faible coût ou des travaux de réparation relevant de ses compétences.

Objectif et portée de l'audit

100. En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes²⁷, nous avons réalisé une mission d'audit d'optimisation des ressources portant sur la surveillance et la maintenance des ouvrages d'art. Nous avons réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC 3001) ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

101. Notre audit visait à déterminer dans quelle mesure le Service de l'ingénierie et le Service de la gestion des immeubles effectuent une surveillance efficace et efficiente des ouvrages ainsi que les travaux d'entretien et de réparation appropriés, et ce, dans le respect des lois en vigueur. Notre audit a consisté plus particulièrement à analyser le processus qui aboutit à l'exécution des travaux; elle ne visait pas à analyser la gestion contractuelle ni à vérifier si les travaux liés au maintien des ouvrages sont réalisés de manière économique et efficiente.

102. Pour cet audit, nous avons sélectionné un certain nombre d'ouvrages d'art dont la Ville est responsable. Parmi les 569 ponts, ponceaux, murs de soutènement et tunnels recensés par les services en date du 1^{er} mai 2017, nous en avons retenu 83. Nous avons aussi retenu tous les barrages recensés à la même date, au nombre de 27.

103. De plus, nous avons analysé 11 appels d'offres de service pour la surveillance des barrages et d'autres ouvrages ainsi que 6 appels d'offres de service pour la réalisation de travaux de réparation sur des ouvrages d'art selon des banques d'heures. Nous avons par ailleurs rencontré des représentants du Service de la gestion des immeubles, du Service de l'ingénierie, du Service des approvisionnements, des divisions des travaux publics des arrondissements, du Service du traitement des eaux et de la Division de la valorisation énergétique. Nous avons observé le déroulement d'une inspection d'un ponceau et d'un belvédère et nous avons accompagné du personnel du Service de l'ingénierie lors de la visite de 8 barrages, dont les 7 classés à forte contenance, et lors d'une tournée de recensement de murs de soutènement dans différents centres de la Ville (travaux publics d'arrondissement, dépôts à neige, etc.). Enfin, nous avons effectué une tournée de plusieurs ouvrages en compagnie du contremaître du Service de la gestion des immeubles chargé de l'entretien des ouvrages d'art.

27. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mars 2018.

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

105. Le vérificateur général de la Ville de Québec applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et, en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

106. Notre audit visait principalement les activités effectuées de 2013 à 2017. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en février 2018.

Résultats de l'audit

107. La sécurité du public est le principal critère qui guide la Ville dans le choix des travaux, mais l'entretien et les réparations appropriées ne sont pas systématiquement faits dans un délai optimal en matière de coûts. Pour ce qui est de la surveillance de l'état des ouvrages d'art, elle présente des insuffisances. En effet, le Service de l'ingénierie et le Service de la gestion des immeubles ne disposent pas de toutes les informations pertinentes pour assurer une surveillance efficiente et efficace, et ce n'est que depuis octobre 2017 que le Service de l'ingénierie a élaboré une grille décisionnelle lui permettant d'implanter un calendrier d'inspection conforme aux bonnes pratiques. Des déficiences dans la classification et l'historique des travaux effectués ont notamment été relevées, et l'évaluation de l'état des ouvrages d'art est incomplète.

108. La Ville n'a pas remis au MDDELCC les évaluations de sécurité exigées par la Loi sur la sécurité des barrages pour quatre de ses sept barrages à forte contenance. Cependant, en 2017, elle a suivi un programme d'inspection qui respecte la réglementation.

Inventaire et connaissance des ouvrages d'art

109. Un inventaire détaillé et à jour des ouvrages d'art est un préalable à la saine gestion de ces actifs. L'inventaire devrait idéalement contenir les informations suivantes : le nom de l'ouvrage, son type, son emplacement, ses caractéristiques (p. ex., les charges de conception²⁸, les composants, la valeur de la structure, etc.) et sa représentation visuelle, les données de gestion (propriétaire, gestionnaire, etc.), les données des voies supportées et contournées ainsi qu'un historique de l'ouvrage (données d'inspection, travaux réalisés, garanties en cours, incidents, etc.).

110. Dans le cas particulier des barrages à forte contenance au sens de la Loi sur la sécurité des barrages, cette dernière impose la tenue d'un registre spécifique. De plus, selon un échéancier fixé par règlement, la Ville doit produire des évaluations de sécurité et les transmettre au MDDELCC.

Informations de base disponibles

111. Le Service de l'ingénierie et le Service de la gestion des immeubles disposent depuis 1996 du logiciel QC Pont pour enregistrer l'information relative à la gestion des ouvrages d'art. Après la fusion des villes et le regroupement des inventaires, de nombreux renseignements n'ont pas été récupérés : plans, charges de conception, coût et année de construction.

112. L'historique complet des travaux est également absent de QC Pont, et cette déficience n'est pas compensée par une documentation parallèle. En effet, lors de notre audit, nous avons constaté que l'information relative à l'entretien d'un ouvrage était rarement consignée (à l'exclusion des barrages, aucun ouvrage sur treize ayant subi des travaux), de sorte qu'il y a très peu de données sur les travaux effectués et les matériaux employés. Les travaux de réparation eux-mêmes, qui font l'objet d'une gestion de projet, sont difficilement retraçables. Sur 35 projets de maintenance réalisés entre 2006 et 2015 par le Service de la gestion des immeubles, seulement 10 indiquaient l'actif. Pour les années 2016 et 2017, le système de gestion de projets du Service de l'ingénierie ne permet pas de lier les projets à l'actif. Nous avons établi une liste des informations jugées importantes selon les bonnes pratiques pour une saine gestion des ouvrages d'art et avons consulté les dossiers sélectionnés (27 barrages et 83 autres ouvrages) afin de vérifier si ces informations étaient disponibles. Les résultats sont présentés au tableau 2.

28. Les charges de conception se réfèrent aux forces qui ont été prises en compte lors de la conception de l'ouvrage d'art pour son dimensionnement.

Tableau 2 – Informations consignées dans les dossiers d'ouvrages d'art analysés

	Information consignée	Information non consignée	Non applicable
Description de l'ouvrage			
Type	110	0	0
Charges de conception	5	3	102
Valeur de remplacement estimée avec la date	86	24	0
Valeur à neuf	8	102	0
Année de construction	45	65	0
Représentation visuelle des composants	1	109	0
Plans	14	96	0
Données hydrauliques et caractéristiques pouvant justifier des inspections spéciales (ex. : affouillement)	0	66	44
Données des voies supportées et contournées			
Circulation	0	52	58
Dégagement et gabarits	8	28	74
Données de gestion			
Propriétaire	107	3	0
Gestionnaire	106	4	0
Historique			
État de référence de l'ouvrage (mis à jour après chaque intervention)	0	40	70
Garanties en vigueur	10	19	81

113. Un manque d'information comporte des inconvénients. D'abord, l'absence d'information sur la fonction des composants de l'ouvrage (ex. : éléments porteurs principaux et éléments porteurs secondaires) est un handicap pour les inspections et l'évaluation de l'état de la structure. De plus, en raison de l'absence d'information à jour sur les voies supportées ou les cours d'eau contournés, on ne peut s'assurer adéquatement que les conditions d'opérations des ouvrages sont conformes à leur capacité. Enfin, d'autres renseignements importants pour la gestion ne sont pas consignés, par exemple, l'indicateur sur le potentiel d'affouillement²⁹, ce qui nuit à l'établissement d'un programme complet d'inspection.

29. L'affouillement est l'« [a]ction érosive de l'eau dans un cours d'eau résultant du creusement et du transport de matériaux du lit et des rives ». Organisation météorologique mondiale, « Affouillement », [en ligne], dans le *Grand dictionnaire terminologique*, 2012. [http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=26521961].

114. Nous avons également relevé que même si le type de structure est systématiquement indiqué, l'information est parfois erronée ou incomplète. Par exemple, certains ouvrages d'art ne sont pas classés dans la bonne catégorie. Nous avons détecté deux barrages qui n'en sont pas au sens de la loi ou des ponceaux qui ont fait l'objet d'une reclassification. Une mauvaise classification a un impact direct sur la programmation de la surveillance et de l'entretien. En effet, « la classification des OA [ouvrages d'art] constitue un outil de planification destiné à faciliter l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de gestion des OA. Elle permet d'uniformiser la démarche en matière d'inspection, d'entretien et d'évaluation des structures³⁰ ». Cependant, à la fin de notre audit, nous avons constaté qu'un certain nombre de structures ont été reclassées. De plus, le logiciel QC Pont présente certaines limites. Il n'est pas possible pour le Service de l'ingénierie et le Service de la gestion des immeubles d'améliorer la classification en différenciant, par exemple, les structures sensibles des structures moins sensibles (en termes de risques).

115. Les déficiences d'information se retrouvent aussi dans les registres des barrages à forte contenance qui sont produits par des firmes externes. La section des registres portant sur la surveillance des sept barrages à forte contenance est incomplète, car les rapports rédigés pour chacun de ces barrages ne sont pas regroupés. De plus, les deux services sont en retard pour la production des évaluations de la sécurité de quatre des sept barrages à forte contenance. Ces documents, requis par la loi, auraient dû être produits et transmis au MDDELCC en 2016. À la fin de notre audit, ces rapports d'évaluation n'avaient toujours pas été remis au MDDELCC.

Connaissance de l'état des structures

116. L'inspection des ouvrages d'art consiste en une évaluation technique qui sert à détecter au plus tôt les défauts pouvant compromettre la sécurité du public et à fournir les informations nécessaires à l'ingénieur pour la priorisation des travaux de maintenance. La surveillance consiste à suivre l'évolution de l'état des structures à partir d'un état de référence, qui doit être mis à jour à la suite de travaux effectués ou de nouvelles données d'inspection.

117. Un programme de surveillance qui répond aux pratiques reconnues s'appuie sur un calendrier d'inspection préétabli qui précise la fréquence des inspections selon le type, l'âge et le niveau d'utilisation de l'ouvrage. Un tel calendrier comprend des inspections sommaires, des inspections générales et des inspections spéciales, qui sont effectuées par des ingénieurs ou des techniciens ayant l'expertise nécessaire.

118. Les inspections dites sommaires, à mener au moins une fois l'an, consistent en des inspections visuelles sans production obligatoire d'un rapport, hormis la consignation de la date si rien d'anormal n'est décelé. Pour les barrages à forte

30. Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, *Tome III Ouvrages d'art*, chap. I, Québec, Les publications du Québec, 2018.

contenance, ces inspections sont appelées *visites de reconnaissance* et leur fréquence est imposée par règlement. Ces inspections permettent, entre autres, de relever les éléments qui nécessitent une prise en charge immédiate pour assurer la sécurité du public.

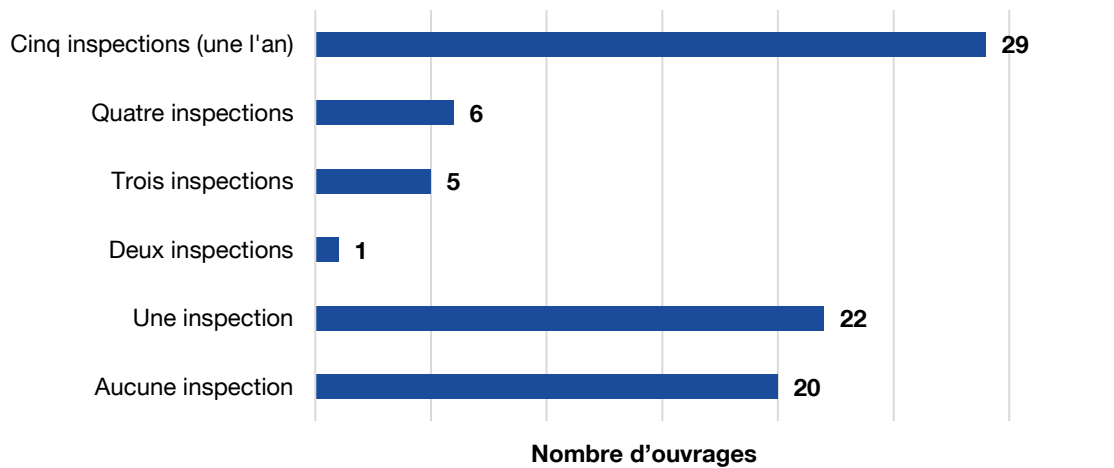
119. Les inspections dites générales, clé de voûte du programme de surveillance, à mener généralement tous les deux à quatre ans selon l'état de l'ouvrage, son type et son niveau d'utilisation, visent à détecter les défauts sur chaque élément composant la structure, à en déterminer l'importance et à évaluer l'incidence sur la capacité, la stabilité et la vie utile de l'ouvrage. En plus de présenter une évaluation de l'état des matériaux et du comportement de chacun des éléments de la structure, le rapport d'inspection doit recommander les travaux ou les inspections spéciales à effectuer, fournir une estimation des coûts et indiquer toute remarque pertinente sur l'état et le comportement de certains éléments. Pour les barrages, ces inspections sont dites statutaires et, comme pour les visites de reconnaissance, leur fréquence est imposée par règlement.

120. Enfin, le programme de surveillance peut comporter des études complémentaires ou des inspections spéciales, soit à cause de particularités d'une structure, soit pour compléter des informations recueillies lors d'inspections générales.

121. Le Service de l'ingénierie et le Service de la gestion des immeubles procèdent à des inspections de plusieurs types comme le recommandent les bonnes pratiques. La majorité des inspections est sous-traitée; les appels d'offres incluent la liste des ouvrages à inspecter, le type d'inspection à réaliser, soit sommaire ou générale, et les qualifications exigées des équipes d'inspection. Les appels d'offres, sauf ceux concernant les barrages à forte contenance, prévoient aussi que les inspecteurs enregistrent les résultats des inspections générales dans un logiciel qui calcule une note d'état. Dans les dossiers que nous avons analysés, les équipes d'inspection fournies par les firmes avaient généralement les qualifications demandées, que ce soit pour les inspections sommaires ou les inspections générales.

122. Par contre, c'est seulement en octobre 2017 que le Service de l'ingénierie a élaboré une grille décisionnelle afin d'établir un calendrier d'inspection qui tienne compte du type de structure, de son état et de son niveau d'utilisation comme le préconisent les bonnes pratiques. La grille précédemment utilisée ne tenait compte que du type de structure. En conséquence, nous avons comparé les fréquences d'inspections effectuées de 2013 à 2017 sur les ouvrages sélectionnés aux fréquences minimales préconisées, soit une fois par année pour les inspections sommaires et une fois tous les quatre ans pour les inspections générales. Nous avons constaté que, sur une période de cinq ans, les inspections sommaires n'ont pas été faites annuellement dans près des deux tiers des cas pour les ouvrages d'art autres que les barrages, soit 54 dossiers sur 83 (voir le graphique 2).

Graphique 2 – Nombre d'inspections sommaires effectuées sur les 83 ouvrages d'art analysés autres que les barrages de 2013 à 2017



123. La Ville risque donc de ne pas déceler au plus tôt des anomalies ou des défauts évidents.

124. De plus, dans 56 dossiers, les ouvrages n'ont pas subi d'inspection générale à la fréquence minimale recommandée selon les bonnes pratiques, soit au moins une inspection tous les 4 ans. En élargissant notre audit aux 1 280 structures de la Ville, mais en excluant les 427 murets qui ne sont pas soumis à cette inspection selon les bonnes pratiques, nous constatons qu'environ la moitié des structures le nécessitant ont subi au moins une inspection générale depuis 2013 (voir le tableau 3).

Tableau 3 – Nombre d'ouvrages d'art de la Ville ayant subi au moins une inspection générale depuis 2013

Type	Nombre d'ouvrages recensés dans QC Pont	Nombre d'ouvrages inspectés
Barrages à forte contenance	7	7
Autres barrages	20	0
Murs de soutènement	376	117
Passerelles	197	102
Ponceaux	186	158
Ponts d'étagement	9	7
Autres ponts	44	32
Tunnels piétonniers	4	1
Autres tunnels	1	0
Quais	9	0
Total	853	424

Source : données de QC Pont en date du 31 décembre 2017.

125. Quant aux inspections spéciales, elles peuvent être recommandées à la suite d'inspections sommaires ou générales. Cependant, dans quatre dossiers où des inspections spéciales ont été recommandées, trois n'ont pas été effectuées, et ce, sans justification documentée. Dans six dossiers, l'inspecteur a recommandé d'effectuer une surveillance de signes d'affouillement dans un cours d'eau, mais nous n'avons trouvé aucune trace d'un suivi à cet égard. D'autres types d'inspections pourraient faire l'objet d'une planification, comme c'est le cas de l'inspection sous-marine de certains ouvrages d'art, généralement préconisée tous les dix ans.

126. Par ailleurs, nous avons constaté que le logiciel QC Pont ne permet pas une caractérisation détaillée des défauts observés par élément et qu'en conséquence, les notes d'état qu'il calcule ne répondent pas aux normes actuelles. De plus, les ingénieurs n'ont qu'une confiance limitée dans ces notes et n'en font pas le suivi. Le Service de l'ingénierie et le Service de la gestion des immeubles n'ont donc qu'une vision parcellaire de l'état des structures. Cette déficience de planification des inspections ne permet pas une surveillance adéquate des ouvrages d'art qui suit l'évolution de leur état dans le temps, à une fréquence adaptée, à partir d'un état de référence.

127. Des déficiences ont aussi été notées dans la planification des inspections pour les barrages, y compris ceux à forte contenance. Pour ces derniers, la fréquence des inspections statutaires et des visites de reconnaissance est fixée par règlement. Depuis 2014, nous avons constaté une amélioration progressive de la fréquence des inspections de ces barrages. L'adjudicataire du dernier appel d'offres de surveillance des barrages octroyé pour 2017-2018 a présenté un calendrier de surveillance conforme au règlement et, au 31 décembre 2017, il était généralement respecté.

Inventaire

128. Au cours de notre audit, nous avons observé que certains éléments empêchent le Service de l'ingénierie et le Service de la gestion des immeubles de dresser un inventaire complet des structures. Chaque année, la Ville trouve des ouvrages d'art qui ne figurent pas dans l'inventaire. Si certains sont relativement anciens et ont échappé au recensement lors des fusions des villes, d'autres, plus récents, ont été construits sans que les services en soient informés. Par exemple, les travaux publics des arrondissements construisent des murs le plus souvent destinés à compartimenter des matériaux dans certains centres sans en informer les deux services concernés. À l'usage, certains de ces murs deviennent de véritables murs de soutènement. Conscient de ce problème, le Service de l'ingénierie a commencé une tournée des centres des travaux publics afin de compléter son inventaire. Par ailleurs, d'autres ouvrages d'art connus des deux services ne figurent pas dans leur inventaire parce que ces ouvrages ne sont pas sous leur responsabilité, par exemple, le tunnel protégeant les équipements de livraison de la vapeur produite par l'incinérateur de la Ville. Ce tunnel est sous la responsabilité de la Division de la valorisation énergétique, qui ne dispose pas d'ingénieurs ayant une expertise en inspection de structure dans son personnel. Seulement deux rapports d'inspection ont été produits et ils datent de 2006 et de 2015. Le dernier rapport

préconisait des travaux dans un laps de temps d'un à deux ans pour assurer la sécurité des opérations. À ce jour, aucun travail n'a été entrepris et aucune inspection spéciale ou surveillance renforcée n'a été instaurée, ce qui contrevient aux bonnes pratiques d'inspection.

Recommandations au Service de l'ingénierie

129. Nous lui avons recommandé de déployer les efforts nécessaires à la collecte et à l'enregistrement des informations pertinentes à la gestion des ouvrages d'art.

130. Nous lui avons recommandé de compléter et de tenir à jour les registres des barrages à forte contenance ainsi que de produire et de transmettre tous les documents réglementaires au MDDELCC dans les délais légaux.

131. Nous lui avons recommandé d'utiliser la nouvelle grille décisionnelle pour établir le calendrier d'inspection et de s'assurer de sa réalisation.

132. Nous lui avons recommandé d'établir des indices d'état des ouvrages qui correspondent aux pratiques modernes, de mettre à jour ces indices après chaque activité d'entretien ou de réparation et chaque inspection, et d'en faire le suivi.

133. Nous lui avons recommandé d'obtenir la collaboration des unités administratives pour recenser les ouvrages d'art du territoire et s'assurer de leur bonne gestion quand ils ne sont pas sous sa responsabilité directe.

Commentaires

Service de l'ingénierie | 10 mai 2018

« [...] [Les paragraphes 129 et 132] concernant la collecte, l'enregistrement et l'établissement d'indices d'état sur les ouvrages d'art sont en lien avec le logiciel "QC Pont" dont il est fait mention à quelques reprises dans le rapport. Conscient des limites et des lacunes de ce logiciel produit en l'an 1996, le Service de l'ingénierie s'est donné pour objectif de mettre en œuvre, d'ici la fin de l'année civile 2018, une base de données "SGI - État ouvrages d'art", laquelle permettra de gérer efficacement l'actif et le suivi des ouvrages d'art. De plus, depuis l'automne 2017, le Service de l'ingénierie utilise les applications "GPI Projet" et "GPI Problématique" dans lesquelles toutes les interventions sur les ouvrages d'art sont planifiées et coordonnées afin de limiter les entraves sur le réseau. Ainsi, un suivi plus efficace des ouvrages pourra dorénavant être effectué. Ces améliorations permettront au Service de l'ingénierie de produire un premier bilan sur l'état des ouvrages d'art au printemps 2019.

[...] [Le paragraphe 131] concernant l'utilisation d'une nouvelle grille décisionnelle, découle des observations faites sur la connaissance de l'état des structures. Or, le tableau 3 concernant le nombre d'ouvrages d'art de la Ville ayant subi au moins une inspection générale depuis 2013 laisse prétendre qu'il y aurait des manquements dans la réalisation des inspections générales ou statutaires à la Ville de Québec, alors que les inspections respectaient les balises établies par la grille décisionnelle qu'utilisait la Ville.

En effet, la grille décisionnelle qui était utilisée par la Ville de Québec considérait le type d'ouvrage seulement. Bien que le calendrier d'inspection de cette grille ne corresponde plus aux bonnes pratiques, celui-ci correspondait au calendrier d'inspection proposé par le « Système de gestion des structures du Québec » (GSQ-6026), jusqu'à sa refonte vers la fin des années 2000. Ainsi, selon les critères de cette ancienne grille que la Ville de Québec utilisait jusqu'à l'automne 2017, certains ouvrages avaient une récurrence d'inspection générale de 5 ans dont, entre autres, les murs de soutènement (376), les ponceaux de moins de 1,2 mètre (32), les tuyaux en béton armé, les escaliers et belvédères structuraux mineurs (34), certains ponts (51), les passerelles mineures (57) et les tunnels piétonniers (14).

À l'automne 2017, le Service de l'ingénierie a élaboré une nouvelle grille décisionnelle, laquelle tient dorénavant compte du type de structure, de son état et de son niveau d'utilisation. Le calendrier d'inspection de cette nouvelle grille répond aux bonnes pratiques actuellement reconnues.

Concernant les barrages, selon la Loi sur les barrages, il n'y a que ceux à forte contenance (7) qui sont soumis à des prescriptions précises à l'égard des inspections. Bien que ces structures ne possèdent pas un suivi documenté permettant de justifier un calendrier d'inspection conforme aux prescriptions légales avant décembre 2016, les 20 autres barrages de la Ville de Québec n'étaient pas soumis à une telle inspection statutaire puisqu'ils ont des exigences réglementaires différentes. Ces dernières structures respectaient les prescriptions de la Loi sur les barrages. »

Service des projets industriels et de la valorisation | 9 mai 2018

« Concernant le tunnel protégeant les équipements de livraison de la vapeur produite par l'incinérateur de la Ville, le Service des projets industriels et de la valorisation tient à signaler que les plans et devis sont en cours et que l'appel d'offres pour les travaux suivra sous peu. »

Maintenance sur les ouvrages d'art et reddition de comptes

Entretien préventif

134. À mesure que l'état d'une structure se dégrade, les coûts d'intervention nécessaires à sa conservation ont tendance à augmenter, et ce, de plus en plus rapidement. À ce sujet, le MTMDET précise ceci :

Il a ainsi été établi que pour des ressources financières du même ordre, une stratégie d'entretien préventif permet d'intervenir sur environ dix fois plus de structures qu'une stratégie de réparations effectuée pour corriger des défauts majeurs.

Les organismes responsables de la gestion doivent donc considérer l'entretien préventif comme une option appropriée sur le plan financier en vue de conserver adéquatement leur parc de structures³¹.

135. Parmi les tâches préventives, on compte, par exemple, toutes les actions de nettoyage des différents composants des ouvrages (en particulier ceux sensibles aux sels de déglacage), le nettoyage des systèmes de drainage, le resurfaçage, le peinturage par zone et le remplacement des garnitures de joint de tablier.

136. L'enregistrement et la documentation des petits travaux étant déficients dans le système de gestion des ouvrages d'art, nous avons analysé le processus d'entretien préventif. Le Service de l'ingénierie et le Service de la gestion des immeubles n'élaborent pas une planification des travaux d'entretien préventif à effectuer. Ils octroient des contrats avec banques d'heures à une firme externe pour du nettoyage sur demande chaque année. Le contrat prévoit une équipe pour environ 350 heures de nettoyage. L'appel d'offres ne donne pas la liste des ouvrages concernés. Le contrat vise à répondre à des besoins précis concernant des escaliers, des ponts d'étagement et d'autres types de ponts. Pourtant, d'autres structures nécessiteraient des nettoyages pour prolonger leur durée de vie. De plus, les fiches de nettoyage prévues au contrat pour chaque ouvrage ne sont pas remplies comme il se doit. Les travaux de nettoyage ne sont pas généralement reliés à l'actif.

137. Les autres tâches préventives, comme le changement des garnitures de joint, le resurfaçage, le peinturage, etc., peuvent être réalisées à l'interne ou à l'externe. Comme pour les opérations de nettoyage, le Service de la gestion des immeubles procède chaque année à des appels d'offres pour des banques d'heures de travaux divers sur les ouvrages d'art sans fournir de liste détaillée. Pourtant, les travaux d'entretien pourraient faire l'objet d'une planification plus précise. De plus, comme pour le nettoyage, il est pratiquement impossible de savoir quels ont été les travaux demandés et s'ils ont été correctement effectués. En effet, ceux-ci ne font pas l'objet d'un suivi ni d'un contrôle documenté.

31. Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, *Manuel d'entretien des structures*, Québec, gouvernement du Québec, 2016, p. 2-2.

138. Pour l'ensemble des 110 ouvrages d'art analysés (27 barrages et 83 autres ouvrages), nous n'avons pas trouvé de traces de travaux d'entretien préventif. En ne programmant pas sa maintenance préventive et en ne prenant pas les mesures appropriées pour la surveillance et la documentation de ses travaux, la Ville prend le risque de diminuer la durée de vie utile de ses ouvrages d'art et de devoir devancer le moment où des réparations majeures seront nécessaires.

Planification des travaux de réparation et d'entretien correctif

139. À la nécessité d'assurer la sécurité s'ajoute celle d'offrir un niveau de service qui répond aux besoins des usagers. Les gestionnaires disposant de ressources limitées, il est important qu'ils fixent des orientations et des objectifs pour le programme d'intervention sur les ouvrages d'art et qu'ils établissent un processus de priorisation des travaux basé sur l'analyse de l'ingénieur, qui prend en compte des critères à la fois techniques, sociaux et économiques.

140. L'équipe de la planification du Service de l'ingénierie s'appuie sur une liste des déficiences relevées sur les composants des structures ayant obtenu une cote 3 ou inférieure dans les derniers rapports d'inspection. Il s'agit alors d'éléments dégradés, prioritaires ou critiques nécessitant généralement des réparations importantes. Lorsqu'ils observent des défauts qui peuvent affecter la sécurité du public, les inspecteurs transmettent une note d'urgence aux membres de l'équipe de la planification du Service de l'ingénierie pour une prise en charge immédiate. Le critère principal de priorisation dans ce processus est donc la sécurité du public. Nous avons cependant constaté qu'à ce stade, l'information relative aux travaux réalisés antérieurement sur les ouvrages étant déficiente, l'équipe préfère parfois attendre l'inspection suivante pour réévaluer le besoin de réparations ou d'entretien.

141. À partir de cette liste, l'équipe de la planification évalue les travaux nécessaires pour corriger les déficiences ainsi que les coûts qui y sont associés. Elle vérifie aussi s'il faut une étude d'ingénierie avant de lancer les travaux ou si ceux-ci peuvent être directement confiés à l'équipe de l'entretien. À cette étape, deux listes sont donc établies : la première regroupe les travaux d'entretien correctif ou les petites réparations qui peuvent être réalisés par l'équipe de l'entretien du Service de la gestion des immeubles, et la deuxième, les projets de plus grande envergure nécessitant des plans et devis scellés par des ingénieurs.

142. L'étape suivante consiste à déterminer l'ordre de priorité des travaux des deux listes. Or l'établissement de cet ordre ne repose pas sur des critères à proprement parler, sauf celui de la sécurité. Par exemple, les informations sur l'utilisation des voies permettant d'établir les besoins fonctionnels ne sont pas systématiquement regardées, et on ne fait jamais référence à la vie utile de la structure. Cependant, dans l'étude de certains dossiers, nous avons pu valider que le personnel remet en question le besoin fonctionnel avant de recommander des travaux. Par exemple, les ingénieurs s'interrogent sur la pertinence d'effectuer des travaux de réparation sur un pont à étagement à un

certain endroit, alors que son niveau d'utilisation n'est pas celui attendu. Pour un pont ayant des défauts de structure, les deux services concernés ont retardé des réparations majeures, car il était possible que sa réfection fasse partie intégrante d'un projet de réaménagement plus général à l'étude.

143. Ce processus nous indique que les deux services concernés adoptent le plus souvent une approche corrective par déficience plutôt qu'une approche préventive, pourtant considérée comme plus efficiente. Ainsi, les travaux correctifs susceptibles de retarder la dégradation des ouvrages ne sont pas systématiquement effectués dans un délai permettant de réduire les coûts. En effet, notre audit nous a permis de constater que, dans 20 dossiers sur 41 pour lesquels des déficiences ont été relevées, celles-ci se répètent dans les rapports d'inspection successifs avec des estimations de coûts qui augmentent. De plus, l'analyse des projets d'ingénierie en maintenance menés à leur terme de 2006 à 2015 sur les ouvrages montre que 16 projets sur 35 sont des projets de reconstruction.

Suivi des investissements

144. Pour qu'ils puissent se concrétiser, les projets jugés prioritaires qui dépassent les limites du budget opérationnel doivent être financés dans le cadre du Programme triennal d'immobilisations (PTI). Une fois approuvés, les projets peuvent démarrer. Ce programme permet de réaliser divers travaux sur plusieurs structures de même nature et des travaux non planifiés qui ne peuvent attendre sans mettre en danger la sécurité du public.

145. À partir des fiches du PTI du Service de la gestion des immeubles pour la période de 2013 à 2016 et de celles du Service de l'ingénierie pour 2017, nous avons compilé les projets pour lesquels des sommes ont été allouées aux services lors de la première année de chacun des PTI³² pour la maintenance des 1 280 ouvrages d'art de la Ville. Nous avons ensuite validé quels montants ont effectivement été dépensés jusqu'au 31 décembre 2017 (voir le tableau 4). Nous avons constaté que les sommes approuvées dans le cadre du PTI pour la maintenance des ouvrages d'art ne sont pas utilisées en intégralité, ce qui présente un risque pour la pérennité des ouvrages. Notons toutefois que les services prévoient des enveloppes budgétaires pour les contingences leur permettant, entre autres, de réaliser des travaux urgents non planifiés pour assurer la sécurité du public.

146. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Service de l'ingénierie a hérité de la gestion des ouvrages d'art en 2016, année au cours de laquelle il a finalisé les projets amorcés par le Service de la gestion des immeubles. En 2017, le Service de l'ingénierie s'est affairé jusqu'à l'automne à structurer son équipe de la Division de la

32. Pour la période couverte par la présente vérification, la Ville de Québec a adopté cinq PTI, soit 2013-2015, 2014-2016, 2015-2017, 2016-2018 et 2017-2019. Chaque PTI est divisé en phases annuelles et les investissements prévus sont répartis dans les divers secteurs d'activités.

planification et les « équipes réseau » chargées de réaliser les projets approuvés, en recrutant du personnel qui a une expertise dans les ouvrages d'art. Donc, cette année-là, seulement 267 463 \$ des travaux prévus pour la phrase 2017 du PTI ont pu être réalisés grâce à l'équipe de maintenance du Service de la gestion des immeubles. À la fin de 2017, la Division de la planification du Service de l'ingénierie avait établi qu'un investissement de 4,5 M\$ était nécessaire pour effectuer des travaux de « première sécurité » et 35 M\$ supplémentaires à court ou à moyen terme.

Tableau 4 – Sommes prévues et dépensées pour des projets de maintenance d'ouvrages d'art approuvés dans le cadre du PTI de 2013 à 2017*

Année	Somme prévue (\$)	Somme dépensée au 31 décembre 2017 (\$)	Écart (\$)
2013	2 255 000	1 700 001	-554 999
2014	800 000	512 527	-287 473
2015	4 400 000	3 806 031	-593 969
2016	6 610 000	2 927 570	-3 682 430
2017	1 000 000	267 463	-732 537
Total	15 065 000	9 213 592	-5 851 408

* Rappelons que de 2013 à 2015, c'est le Service de la gestion des immeubles qui gère le budget des projets approuvés dans le cadre du PTI, alors qu'en 2016 et 2017, c'était le Service de l'ingénierie.

Performance et reddition de comptes

147. Pour un organisme public, la saine gestion de ses actifs passe par l'établissement d'un seuil d'état, par l'évaluation du déficit du maintien des actifs et des besoins en maintien ainsi que par l'élaboration d'orientations et d'objectifs quant à l'état de son parc. Enfin, le Service de l'ingénierie et le Service de la gestion des immeubles doivent établir des indicateurs pour évaluer la pertinence de leurs actions par rapport aux objectifs et en rendre compte aux autorités.

148. Les deux services n'ont pas établi le portrait global de l'état des ouvrages d'art sous leur responsabilité. Ils ne peuvent donc pas suivre l'évolution du parc dans le temps ni classer les ouvrages selon leur état de conservation. D'autres organisations, comme le gouvernement provincial et la Ville de Montréal, rendent disponibles ces informations. Par ailleurs, la méconnaissance du déficit du maintien des actifs et des besoins en maintien rend beaucoup plus difficile l'établissement d'une stratégie d'intervention axée sur des objectifs et des orientations.

149. Les deux services n'ont pas établi d'indicateurs de performance pour mesurer l'impact de leurs activités sur les ouvrages d'art et ils ne rendent pas compte des résultats des activités de surveillance et de maintenance. Il existe, par exemple, des indicateurs qui permettent de suivre l'état global d'un parc d'actifs ou l'effort d'investissements nécessaire pour la remise en état des actifs. L'évolution des indicateurs permet de vérifier si les résultats de la gestion s'améliorent ou se détériorent.

Recommandations au Service de l'ingénierie

150. Nous lui avons recommandé d'élaborer un programme d'entretien préventif par type de structure en fonction du rapport coût/bénéfice, de le mettre en œuvre et d'en effectuer un suivi rigoureux.

151. Nous lui avons recommandé d'établir des critères de priorisation des travaux qui tiennent compte de l'état des structures et du contexte socioéconomique de la Ville et qui respectent les lois et règlements en vigueur.

152. Nous lui avons recommandé d'établir le déficit du maintien des ouvrages d'art et les besoins relatifs à leur maintien et de fixer un échéancier d'investissement afin d'orienter la gestion des ouvrages vers une stratégie de gestion préventive.

153. Nous lui avons recommandé de se doter d'orientations, d'objectifs et d'indicateurs afin de mesurer l'impact de sa gestion sur les ouvrages d'art et d'en faire une reddition de comptes aux autorités.

Commentaires généraux

Service de l'ingénierie | 10 mai 2018

« Le Service de l'ingénierie est d'accord avec l'ensemble des recommandations. Plusieurs de celles-ci sont en processus d'élaboration ou sont déjà partiellement réalisées. »

Annexe – Objectif de l'audit et critères d'évaluation

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

- Guide de gestion des ouvrages d'art à l'intention des municipalités (CERIU);
- Guide méthodologique - Gestion des ouvrages d'art à l'usage des départements et autres collectivités locales (Sétra);
- Tome III Ouvrages d'art (ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports);
- Guide d'élaboration et de mise en œuvre - Cadre de gestion des infrastructures publiques (Secrétariat du Conseil du trésor);
- Loi sur la sécurité des barrages.

Objectif de l'audit

S'assurer que le Service de l'ingénierie et le Service de la gestion des immeubles effectuent une surveillance efficace et efficiente de l'état des ouvrages d'art, ainsi que l'entretien et les réparations appropriés, et ce, dans le respect des lois en vigueur.

Critères d'évaluation

- Les services font l'inventaire des ouvrages d'art et collectent les informations essentielles touchant à :
 - l'identification;
 - l'emplacement;
 - l'historique (y compris la durée de vie de l'ouvrage);
 - toute autre donnée de gestion pertinente.
- Les services connaissent l'état des ouvrages d'art sous leur responsabilité grâce à un programme d'inspection conforme aux pratiques du milieu en ce qui a trait aux aspects suivants :
 - type d'inspection;
 - fréquence d'inspection;
 - nombre d'inspecteurs internes et externes ainsi que leur qualification;
 - rédaction des rapports.

Annexe – Objectif de l'audit et critères d'évaluation *(suite)*

- Les services effectuent les entretiens préventifs et correctifs de façon à retarder les détériorations qui affectent la durée de vie utile de l'ouvrage et à assurer la sécurité des usagers.
- Les services planifient les travaux de réparation en tenant compte des contraintes techniques, sociales et budgétaires.
- Les services effectuent un suivi du degré de réalisation de la planification.
- Les services produisent tous les documents exigés par la Loi sur la sécurité des barrages, puis les transmettent en temps opportun au MDDELCC.
- Les services se sont dotés d'orientations et d'objectifs afin de mesurer les impacts de leurs activités sur l'état et sur la sécurité des ouvrages d'art et rendent compte avec diligence de ces impacts aux autorités.

CHAPITRE 4

SÉCURITÉ CIVILE

Faits saillants

À la suite des nombreux sinistres survenus au cours des dernières années au Québec, la sécurité civile est devenue une préoccupation et un enjeu pour le fonctionnement des collectivités. La Ville est active depuis plusieurs années dans ce domaine et elle a adopté un premier plan en 2011.

Objectifs de l'audit

- S'assurer que la Ville s'est dotée d'un cadre de gestion pour soutenir l'élaboration et l'application des mesures de sécurité civile destinées à accroître sa résilience.
- Vérifier si la Ville connaît les risques auxquels la population est exposée et si elle déploie des efforts pour les rendre à un niveau acceptable.
- S'assurer que la Ville a préparé les élus et ses employés ainsi que les citoyens, les entreprises et les organismes de son territoire à faire face à des situations d'exception.

Constats

- La Ville a défini, dans son plan de sécurité civile, plusieurs orientations. Leur mise en œuvre pourrait être mieux appuyée pour favoriser la cohérence des actions compte tenu des nombreux acteurs et de leur interdépendance.
- Les acteurs concernés de la Ville ont le souci de toujours faire mieux. Par contre, les actions ciblées pour corriger les problèmes décelés ne sont pas priorisées et certaines tardent à être implantées.
- Le projet de développement et d'implantation d'une méthode en vue de constituer un inventaire permanent des risques a peu progressé depuis 2015.
- Les simulations effectuées ont permis de vérifier le caractère fonctionnel de quelques volets des plans établis, mais une stratégie pour s'assurer de couvrir l'ensemble des mesures importantes reste à élaborer.
- Les pratiques de la Ville couvrent les processus qui concourent à minimiser le temps de réaction : veille, alerte et mobilisation.
- La Ville réalise plusieurs activités de sensibilisation auprès des citoyens, des entreprises et des organismes, mais celles-ci pourraient être mieux ciblées.

Conclusions

- Les mesures mises en œuvre par la Ville pour faire face aux treize situations d'exception analysées lui ont permis d'intervenir de façon appropriée en vue de limiter les conséquences de toutes sortes et de faciliter le retour à la normale.
- Les efforts déployés par la Ville l'ont amenée à cerner plusieurs risques de sécurité civile. La connaissance des risques progresse toutefois de façon irrégulière selon les occasions qui se présentent.
- Bien que la Ville soit préparée à faire face à différentes situations d'exception, elle doit accorder une attention plus grande aux mesures de continuité des services.

Recommandations

Au Bureau de la sécurité civile

186. Nous lui avons recommandé de voir à ce que tous les coûts liés à chaque situation d'exception soient cumulés et fassent l'objet d'une analyse.

202. Nous lui avons recommandé de prioriser les actions qui visent à corriger les problèmes décelés à la suite du processus de rétroaction et d'exercer un suivi rigoureux de leur mise en œuvre.

203. Nous lui avons recommandé d'effectuer une reddition de comptes diligente auprès du comité exécutif sur le coût du soutien apporté aux autres villes.

211. Nous lui avons recommandé de constituer et de tenir à jour, pour les principaux risques ou familles de risques pouvant affecter les éléments essentiels au fonctionnement de la collectivité, un inventaire centralisé accessible à tous les acteurs concernés et de développer les PPI jugés nécessaires. L'inventaire devrait comprendre l'information suivante :

- l'historique des aléas ayant provoqué des situations d'exception en lien avec les risques en question;
- les vulnérabilités de la communauté;
- les conséquences potentielles;
- les mesures d'atténuation en place, y compris celles de prévention, et leur justification.

212. Nous lui avons recommandé d'effectuer un suivi périodique de l'évolution des risques et de soumettre cette information au coordonnateur municipal de la sécurité civile.

224. Nous lui avons recommandé de s'assurer de la qualité des plans de mission.

225. Nous lui avons recommandé de se doter d'une stratégie à l'égard des exercices à tenir pour améliorer la préparation (simulations et autres).

226. Nous lui avons recommandé de cumuler des données sur le temps de mobilisation de l'ensemble des cibles fixées et de procéder à leur analyse pour déceler tout problème systémique.

227. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les chargés de mission obtiennent la formation nécessaire pour assumer leurs responsabilités.

Au Bureau de la sécurité civile, en collaboration avec la Division des communications en sécurité publique et le Service des communications

236. Nous leur avons recommandé, avec la participation des citoyens, des entreprises et des organismes, d'établir une stratégie de communication pour amener ces derniers à améliorer leur résilience.

Au coordonnateur municipal de la sécurité civile

200. Nous lui avons recommandé de prendre des mesures pour assurer la mise en œuvre du Plan de sécurité civile de façon ordonnée et selon un échéancier déterminé, et d'en effectuer un suivi et une reddition de comptes auprès de la Direction générale et du comité exécutif.

201. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les chargés de mission ont la marge de manœuvre nécessaire pour assumer leurs responsabilités à caractère transversal.

242. Nous lui avons recommandé de s'assurer que l'opération portant sur la continuité des services municipaux sera complétée dans les meilleurs délais et, d'ici là, d'évaluer si des mesures temporaires peuvent être mises en œuvre pour amener le niveau de préparation à un niveau acceptable pour les services les plus critiques.

Au Service des technologies de l'information

243. Nous lui avons recommandé d'établir les modalités d'alerte des responsables de la sécurité civile lors d'incidents informatiques susceptibles d'affecter la continuité des services municipaux.

Table des matières

Mise en contexte.....	89
Sécurité civile à l'échelle municipale	89
Sécurité civile à la Ville de Québec.....	90
Rôles et responsabilités	94
Objectifs et portée de l'audit.....	95
Résultats de l'audit	96
Gestion des situations d'exception	97
Cadre de gestion.....	98
Connaissance et gestion des risques.....	102
Préparation de la Ville	104
Action auprès des citoyens, des entreprises et des organismes.....	109
Continuité des services	111
 Annexe I – Glossaire de termes techniques en sécurité civile	 114
Annexe II – Objectifs du second projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec.....	116
Annexe III – Responsabilités des acteurs de la Ville en matière de sécurité civile	118
Annexe IV – Description des seize missions en sécurité civile	122
Annexe V – Objectifs de l'audit et critères d'évaluation.....	124

Liste des sigles

BSC	Bureau de la sécurité civile
CASC	Coordonnateur d'arrondissement en sécurité civile
PPI	Plan particulier d'intervention

Mise en contexte

154. Au Québec comme ailleurs, de nombreux sinistres sont survenus au cours des dernières années. Ils sont causés par des inondations, des temps violents, des mouvements de terrain, des incendies de forêt, des cyberattaques, des accidents industriels et autres aléas naturels et anthropiques. Selon les experts, leur fréquence et la gravité de leurs conséquences sont appelées à s'accroître en raison notamment des changements climatiques. La sécurité civile est donc devenue une préoccupation et un enjeu pour le fonctionnement des collectivités en vue d'accroître leur résilience.

155. S'étant graduellement structurée dans le domaine municipal, la sécurité civile correspond à « l'ensemble des actions et des moyens mis en place à tous les niveaux de la société dans le but de connaître les risques, d'éliminer ou de réduire les probabilités d'occurrence des aléas, d'atténuer leurs effets potentiels ou, pendant et après un sinistre, de limiter les conséquences néfastes sur le milieu³³ ».

Sécurité civile à l'échelle municipale

156. De façon à faire face à de nouvelles réalités, tels l'urbanisation, le développement technologique et les changements climatiques, lesquelles accroissent la vulnérabilité de la collectivité québécoise à certains risques, le gouvernement du Québec a adopté en décembre 2001 la Loi sur la sécurité civile³⁴. Cette loi a pour objet la protection des personnes et des biens contre les sinistres; cette protection est assurée par des mesures de prévention, de préparation, d'intervention lors d'un sinistre réel ou imminent ainsi que par des mesures de rétablissement de la situation après un événement.

157. Au chapitre des responsabilités municipales, la loi demande la réalisation d'un exercice de planification à l'échelle régionale visant à recenser les risques de sinistre majeur et les ressources disponibles, à évaluer la vulnérabilité des communautés, à déterminer des objectifs de protection et les actions nécessaires pour les atteindre. Elle prévoit aussi la possibilité pour une municipalité de déclarer, en cas de sinistre majeur et à certaines conditions, un état d'urgence local conférant à elle-même, à son maire ou à une autre personne habilitée à cette fin certains pouvoirs destinés essentiellement à assurer la protection de la vie, de la santé ou de l'intégrité des personnes.

158. Ces responsabilités s'ajoutent à celles édictées par le Code criminel³⁵, soit l'obligation pour une ville de faire preuve de diligence et de prendre les moyens raisonnables pour assurer la protection des personnes dans le cadre de ses activités et d'accomplir un acte si une omission de le faire met ou peut mettre la vie humaine en danger.

33. « Sécurité civile », *Grand dictionnaire terminologique*, 2008.

[http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=26542110] (Consulté le 9 mars 2018).

34. Québec, *Loi sur la sécurité civile*, RLRQ, chap. S-2.3, à jour au 1^{er} mars 2018.

35. Canada, *Code criminel*, LRC (1985), chap. C-46, à jour au 9 mai 2018.

159. Deux décrets ont été adoptés en vertu de la Loi sur la sécurité civile : l'un définit le Programme général d'aide financière lors de sinistres réels ou imminents³⁶, l'autre détermine les normes, les spécifications et les critères de qualité applicables aux centres d'urgence 9-1-1 et aux centres secondaires d'appels d'urgence.

160. Outre cet encadrement légal portant plus directement sur la sécurité civile, plusieurs lois provinciales et fédérales posent des exigences qui contribuent à protéger la population et à accroître sa résilience, telles la Loi sur la qualité de l'environnement³⁷, la Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses³⁸ et la Loi sur la sécurité incendie³⁹.

Sécurité civile à la Ville de Québec

161. La Ville de Québec est active depuis plusieurs années dans le domaine de la sécurité civile et elle a adopté un premier plan en la matière en 2011. Les paragraphes suivants présentent les principales composantes du programme actuel.

Projet K

162. Lancé à la fin de 2010, le projet K a pour but de doter la Ville de Québec d'un modèle opérationnel visant à accroître sa résilience face à des situations d'exception. Ce projet met à contribution le Bureau de la sécurité civile (BSC), les arrondissements, les services municipaux et les partenaires externes concernés, toutes disciplines pertinentes confondues. Il a été divisé en dix-sept sous-projets (voir le tableau 1), dont certains sont terminés. De plus, on a commencé à assigner la responsabilité d'appliquer les mesures établies aux unités administratives concernées.

36. Québec, ministère de la Sécurité publique, *Programme général d'aide financière lors de sinistres réels ou imminents*, [en ligne], à jour au 17 décembre 2014.
[<https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/securite-civile/aide-financiere-sinistres/programmes/programme-general-daide-financiere-lors-de-sinistres-reels-ou-imminents/en-ligne.html>] (Consulté le 9 mars 2018).

37. Québec, *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, chap. Q-2, à jour au 1^{er} mars 2018.

38. Canada, *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses*, L.C. 1992, chap. 34, à jour au 9 mai 2018.

39. Québec, *Loi sur la sécurité incendie*, RLRQ, chap. S-3.4, à jour au 1^{er} mars 2018.

Tableau 1 – Liste des sous-projets du projet K

Numéro	Nom
1A	Conseil de résilience
1B	Comité interne d'intervention d'urgence
2	Vigie : Se doter d'une capacité accrue d'anticiper et de mobiliser
3	Nouveaux médias – Repenser notre utilisation des nouveaux médias
4	Préparer la relève et la continuité
5	Protéger les clientèles vulnérables
6	Préparer l'intervention de masse
7	Structurer la réponse en arrondissement
8	Planifier la réponse interorganisationnelle
9	Préparer le citoyen
10	Construire la réponse régionale
11	Établir et maintenir l'inventaire de risques
12	La résilience – Faire de la résilience un élément permanent de la planification
13	Développer une capacité de réponse rapide intégrée
14	Planifier le soutien aux victimes directes
15	Identifier les ressources expertes locales
16	Formation institutionnelle
17	Équipe de choc – Gestion de situation d'exception

Plan de sécurité civile⁴⁰

163. Adopté en juin 2015 par le conseil municipal, le Plan de sécurité civile traite des quatre dimensions de la sécurité civile, soit la prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement (voir le tableau 2). Ce plan vise à fournir à la collectivité une réponse coordonnée et efficiente des ressources municipales ainsi que de leurs partenaires lors de situations d'exception.

40. Ville de Québec, *Plan de sécurité civile*, [en ligne], juin 2015.
[https://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs/plan_securite_civile.pdf].

Tableau 2 – Dimensions de la sécurité civile

Dimension	Description
Prévention	Ensemble des mesures et des actions établies sur une base permanente afin d'éliminer les risques, de réduire les probabilités d'occurrence ou d'atténuer leurs effets potentiels.
Préparation	Ensemble des activités et des mesures destinées à renforcer les capacités de réponse de la communauté contre les sinistres. Cette préparation préalable vise à améliorer les capacités d'alerte, de mobilisation et de déploiement initial des ressources de la Ville ainsi que des parties prenantes à la gestion de la situation d'exception, que celle-ci soit potentielle ou avérée. La mise en œuvre de cette étape concerne l'ensemble des services et des arrondissements. Elle repose notamment sur l'efficacité des structures, la formation du personnel ainsi que la tenue d'exercices destinés à raffiner la préparation, à [détecter] les carences et à développer les bons réflexes.
Intervention	Ensemble des mesures prises immédiatement avant, pendant ou immédiatement après un sinistre pour préserver la vie, assurer les besoins essentiels des personnes et sauvegarder les biens ainsi que l'environnement.
Rétablissement	Ensemble des décisions et des actions prises à la suite d'une situation d'exception pour restaurer les conditions sociales, économiques, physiques et environnementales de la collectivité et réduire les risques. [Cette dimension] inclut notamment des mesures visant à assurer la continuité des services municipaux et à restaurer un nouvel équilibre au sein de la communauté.

Source : Ville de Québec, *Plan de sécurité civile*, [en ligne], juin 2015, p. 17.
[https://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs/plan_securite_civile.pdf].

164. Dans son plan de sécurité civile, la Ville de Québec définit la situation d'exception comme suit :

toute situation, causée par un événement sismique ou climatique extrême, un accident technologique ou industriel, un événement majeur planifié ou imprévu ou un acte criminel ou intentionnel, causant ou pouvant causer de graves préjudices à de nombreuses personnes, d'importants dommages à des biens, [à] des infrastructures essentielles ou à l'environnement, des désordres publics ou un traumatisme social⁴¹.

165. Le Plan de sécurité civile définit plusieurs termes techniques. L'annexe I présente les plus importants.

41. *Ibid.*, p. 14.

Cadre de référence en matière de sécurité urbaine

166. Adopté en mars 2017, le Cadre de référence en matière de sécurité urbaine vise à assurer la cohérence des actions accomplies et, surtout, à intégrer au processus de gestion une approche orientée sur la sécurité urbaine. L'une des quatre dimensions est la résilience, pour laquelle deux axes d'intervention sont privilégiés :

La sécurité urbaine correspond à l'ensemble des actions accomplies au quotidien pour renforcer la sécurité et le sentiment de sécurité des citoyens.

- l'accroissement de la capacité de la Ville à faire face à une situation d'exception émergente ou avérée (prévention et préparation);
- le renforcement et l'amélioration de la capacité actuelle d'intervention et de retour à la normale.

Second projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec

167. Le projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire de l'agglomération et permet ainsi de coordonner les choix et les décisions qui touchent les municipalités concernées, le gouvernement, ses ministères et ses mandataires. Une des orientations du projet porte sur la résilience de la Ville en vue de protéger les personnes et les biens. Les objectifs sont présentés à l'annexe II.

Schéma de couverture de risques en incendie 2012-2017

168. Le schéma de couverture de risques en incendie fixe les objectifs de protection contre les incendies et les actions à entreprendre pour les atteindre. Dans le cas des autres risques de sinistres susceptibles de nécessiter l'utilisation des ressources affectées à la sécurité incendie, l'un des objectifs de l'agglomération de Québec est de planifier l'organisation des secours et de prévoir des modalités d'intervention qui permettent le déploiement d'une force de frappe optimale eu égard aux ressources disponibles à l'échelle régionale.

Directive de la continuité des services municipaux

169. En juin 2016, la Ville de Québec a adopté une directive pour instaurer un programme de gestion de la continuité des services municipaux qui prend en compte l'ensemble des unités administratives et qui vise à accroître la résilience de la Ville en la préparant de manière proactive à l'éventualité d'une perturbation de ses activités.

Rôles et responsabilités

170. Le Plan de sécurité civile de la Ville de Québec précise les responsabilités attribuées aux différentes personnes physiques ou morales qui ont un rôle à jouer en matière de sécurité civile sur le territoire de la ville de Québec.

Citoyens, entreprises et organismes

171. Les citoyens, les entreprises et les organismes se situent au cœur de la démarche de la Ville en matière de sécurité civile. Cela dit, ils demeurent les premiers responsables de leur sécurité et de celle de leurs proches. Ils sont invités à se renseigner sur les risques qui peuvent mener à une situation d'exception et à prendre des précautions appropriées ainsi qu'à déclarer à leur municipalité les activités ou les biens qui peuvent engendrer un sinistre majeur. Lors d'une situation d'exception, ils doivent suivre les consignes des autorités responsables et porter assistance à leurs voisins en s'assurant d'abord de leur propre sécurité.

Acteurs de la Ville

172. Pour assurer une action efficace et coordonnée de la Ville en matière de sécurité civile, des responsabilités ont été attribuées à plusieurs acteurs (voir l'annexe III), dont les 16 missions constituées pour encadrer l'expertise nécessaire aux interventions de sécurité civile (voir l'annexe IV).

173. Lors de situations d'exception, des centres de décision agissent en parallèle à la structure municipale normale. Leur niveau de coordination est stratégique, tactique ou opérationnel (voir le tableau 3).

Tableau 3 – Centres de décision propres à la gestion des situations d'exception

Centre de décision	Description	Portée	Responsable
Centre de coordination de la sécurité civile (CCSC)	Lieu où les principaux intervenants se concertent et où est effectuée une coordination stratégique d'une intervention.	Ville	Coordonnateur municipal de la sécurité civile
Centre opérationnel d'arrondissement (COA)	Lieu principal où un arrondissement coordonne les différentes activités se déroulant sur son territoire et selon les directives du coordonnateur municipal de la sécurité civile lorsque l'Organisation municipale de la sécurité civile est mobilisée.	Arrondissement	Directeur d'arrondissement
Centre opérationnel de mission (COM)	Lieu principal où un service chargé d'une mission coordonne ses activités, de concert avec ses partenaires.	Mission	Chargé de mission

Centre de décision	Description	Portée	Responsable
Centre des opérations d'urgence sur le site (COUS)	Lieu où s'exercent la coordination des activités et le soutien aux intervenants. Il est établi à l'extérieur du périmètre des opérations.	Site	Coordonnateur de site
Poste de commandement (PC)	Lieu où une organisation qui intervient sur le terrain dirige les actions de ses intervenants. Ce poste est en lien direct avec le centre de gestion propre à l'organisation. L'ampleur, l'étendue, la durée ou la nature du sinistre peuvent par ailleurs nécessiter la mise sur pied de plusieurs postes de commandement par une même organisation.	Site	Superviseur

Source : Ville de Québec, *Plan de sécurité civile*, [en ligne], juin 2015, p. 26.
[https://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs/plan_securite_civile.pdf].

Partenaires de la Ville

174. La Ville sollicite divers partenaires publics et privés de plusieurs secteurs d'activité pour participer à la préparation, à la coordination et à la mise en œuvre des actions en matière de sécurité civile. Le Plan de sécurité civile en mentionne plus d'une douzaine, avec qui la Ville collabore dans divers domaines, tels le soutien gouvernemental, la protection de l'environnement, le transport et la manutention des matières dangereuses, les services aux sinistrés, les services de santé et l'aide apportée aux personnes vulnérables.

Objectifs et portée de l'audit

175. En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes⁴², nous avons réalisé une mission d'audit d'optimisation des ressources portant sur la sécurité civile à la Ville de Québec. Nous avons réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC 3001) ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

176. En vue de déterminer si, lors de situations d'exception susceptibles d'affecter sa population, la Ville est en mesure d'intervenir avec diligence et de façon appropriée pour limiter les conséquences de toutes sortes et faciliter le retour à la normale, nous avons plus particulièrement vérifié si elle :

- s'est dotée d'un cadre de gestion pour soutenir l'élaboration et l'application des mesures de sécurité civile destinées à accroître sa résilience;

42. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mars 2018.

- connaît les risques auxquels la population est exposée et si elle déploie des efforts pour les rendre à un niveau acceptable;
- a préparé les élus et ses employés ainsi que les citoyens, les entreprises et les organismes de son territoire à faire face à des situations d'exception.

177. La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur les objectifs de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable 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 V.

178. Le vérificateur général de la Ville de Québec applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et, en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du Code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

179. Nos travaux visaient principalement les activités effectuées entre 2015 et 2017. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en mars 2018.

Résultats de l'audit

180. Les mesures mises en place par la Ville pour faire face aux treize situations d'exception analysées lui ont permis d'intervenir de façon appropriée en vue de limiter les conséquences de toutes sortes et de faciliter le retour à la normale.

181. En ce qui a trait au cadre de gestion, nous avons constaté que le Plan de sécurité civile intègre plusieurs éléments qui favorisent l'élaboration et l'application de mesures en la matière. La Direction générale y indique notamment ses attentes au regard de la préparation, les responsabilités de chacun ainsi que la structure d'intervention, de coordination et de décision à déployer lors de situations d'exception. Cela dit, la mise en œuvre des mesures de sécurité civile pourrait être mieux appuyée afin de favoriser la cohérence des actions des nombreux acteurs compte tenu de leur interdépendance.

182. Les efforts déployés par la Ville l'ont amenée à cerner, en tout ou en partie, plusieurs risques de sécurité civile. La connaissance des risques progresse toutefois de façon irrégulière selon les occasions qui se présentent. Une meilleure connaissance des risques permettrait à la Ville de mieux cibler les risques sur lesquels elle doit travailler prioritairement.

183. La Ville est tout de même préparée à faire face à différentes situations d'exception. Plusieurs plans et procédures ont été développés pour contenir les principaux risques décelés par la Ville et le BSC a prévu différents moyens pour intervenir rapidement. Une attention plus grande doit être accordée aux mesures de continuité des services. De plus, il faut s'appliquer davantage à amener les citoyens, les entreprises et les organismes à améliorer leur propre résilience.

Gestion des situations d'exception

184. De 2015 à 2017, il y a eu treize situations d'exception sur le territoire de la ville de Québec (voir l'encadré ci-contre). Pour ces dernières, nos constats sont les suivants :

Nature des situations d'exception	
Matières dangereuses	4
Bris de conduites d'eau	3
Inondations	1
Éboulis rocheux	1
Météo difficile	1
Structures dangereuses	1
Autres	2
Total	13

- Les situations d'exception déclarées sont justifiées : elles répondent aux critères adoptés pour déterminer si la Ville est en présence d'une telle situation.
- Les responsables et le coordonnateur d'arrondissement en sécurité civile (CASC) de garde sont alertés rapidement lorsque surviennent les situations d'exception.
- Depuis son introduction en mai 2016, l'analyse initiale de la situation à l'aide de la méthode METERI (voir l'encadré ci-contre), visant à circonscrire la situation et à établir les ressources nécessaires pour intervenir, a été réalisée avec diligence dans l'ensemble.
- Les dossiers relatifs aux situations d'exception comprennent un journal central intégrant les actions menées par les différents acteurs.
- La Ville tire des leçons de chaque situation et prend des mesures pour s'améliorer.
- Une attention plus grande doit être portée à la connaissance de l'ensemble des coûts liés à ces treize situations d'exception; au-delà des réclamations qui peuvent être effectuées, la connaissance des coûts est une donnée qu'il faut considérer pour évaluer la performance de l'organisation dans le traitement qu'elle fait des situations d'exception.

M	Menace
E	Espace
T	Temps
E	Enjeux
R	Ressources
I	Information pertinente

185. La performance de la Ville en matière de sécurité civile au cours des trois dernières années est donc rassurante car, dans l'ensemble, les mécanismes prévus ont fonctionné correctement lors des situations d'exception.

Recommandation au Bureau de la sécurité civile

186. Nous lui avons recommandé de voir à ce que tous les coûts liés à chaque situation d'exception soient cumulés et fassent l'objet d'une analyse.

Commentaires

Bureau de la sécurité civile | 22 mai 2018

« Une équipe multidisciplinaire travaille depuis quelques semaines à élaborer un processus afin de faciliter le cumul des dépenses avec les différents systèmes et ainsi pouvoir procéder plus rapidement aux réclamations et aux analyses des coûts. »

Cadre de gestion

Orientations et soutien

187. La Ville a défini dans son plus récent plan de sécurité civile plusieurs orientations, qui traitent des éléments suivants :

- les quatre dimensions de la sécurité civile;
- la gestion des risques;
- les grands principes de gestion d'une situation d'exception;
- la structure de gestion de la sécurité civile et les grandes responsabilités;
- la nature et le rôle des centres décisionnels;
- le réseau d'alerte;
- la nature des documents prévus pour actualiser le Plan de sécurité civile.

188. En vue d'assurer le maintien des services offerts à la population lors d'incidents pouvant compromettre le bon déroulement de ses activités, la Direction générale s'engageait aussi, en juin 2016, à mettre en œuvre un programme de gestion de la continuité des services municipaux prenant en compte l'ensemble des unités administratives.

189. Plus récemment, soit en mars 2017, elle indiquait, dans le cadre de référence en matière de sécurité urbaine, la volonté d'accroître la capacité de résilience de la Ville sur les plans de la préparation, de l'intervention et du rétablissement. Elle poursuivait parallèlement sa révision du projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec, dont l'orientation de développer la résilience de la collectivité est précisée par plusieurs objectifs visant à prévenir les situations d'exception.

190. Ces orientations concordent avec la volonté de la Ville d'accroître sa résilience et celle de sa population. Leur mise en œuvre pourrait être mieux appuyée. D'une part, les objectifs fixés dans le cadre du processus d'alignement stratégique ne couvrent pas des volets importants de la sécurité civile, telles la connaissance des risques à obtenir et les priorités à respecter pour les atténuer, la préparation souhaitée de la part des citoyens et les interventions à faire auprès des personnes dont les activités ou les biens peuvent engendrer un risque de sinistre majeur. D'autre part, les objectifs établis ne sont pas traduits en activités précises à réaliser avec les ressources nécessaires et les échéances y afférentes. Compte tenu des nombreux acteurs et de leur interdépendance, une mise en œuvre plus appuyée des orientations favoriserait la cohérence des actions accomplies et accentuerait l'obligation de résultat. Sur ce dernier volet, les évaluations effectuées dans le cadre du programme de gestion de la performance nécessitent le suivi des réalisations de certains acteurs, mais des éléments importants de la sécurité civile ne sont pas mesurés.

191. Au bout du compte, l'action de la Ville doit contribuer à améliorer la résilience de la population, la finalité même de son plan de sécurité civile. À cet égard, la mesure de la résilience est principalement basée sur la perception des citoyens.

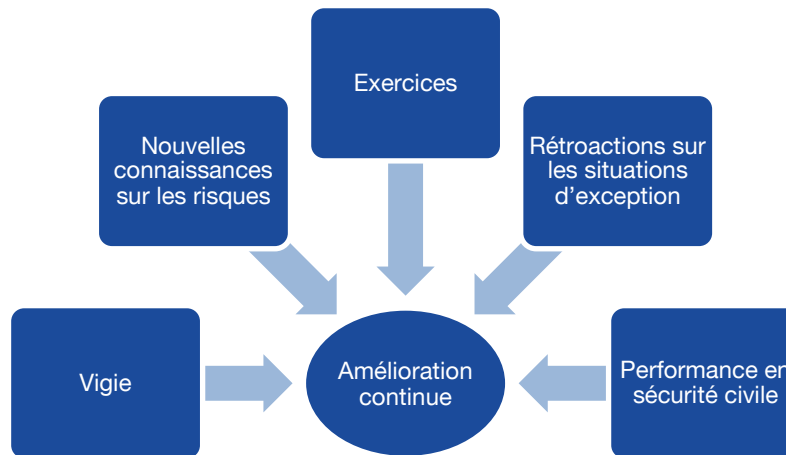
192. Enfin, il convient de mentionner que les personnes à qui l'on attribue la responsabilité de chargé de mission ne disposent pas toujours de la marge de manœuvre nécessaire pour assumer cette importante responsabilité à caractère transversal.

193. Le renforcement du soutien à la mise en œuvre du Plan de sécurité civile permettrait donc à la Ville de s'assurer que tous les acteurs concernés se préparent adéquatement en fonction de l'importance des risques et des liens qui existent à l'intérieur de la communauté et entre les communautés.

Mécanismes d'amélioration continue

194. L'amélioration continue est un mode de gestion favorisant l'adoption d'améliorations graduelles qui s'inscrivent dans une recherche continue d'efficacité et de progrès. Comme le montre la figure 1, différentes sources d'information doivent être considérées dans cette démarche. Chacune contribue à rehausser les mesures de sécurité civile qui doivent être continuellement adaptées pour tenir compte de l'environnement changeant dans lequel elles s'inscrivent. Ensemble, elles mènent à une transformation graduelle de la capacité d'agir d'une ville et de la communauté, non seulement pour réagir aux situations d'exception, mais aussi pour les éviter ou du moins les contenir.

Figure 1 – Sources d'information d'un système d'amélioration continue



195. Les acteurs concernés de la Ville ont le souci de toujours faire mieux : ils tiennent des séances de rétroaction à la suite de chaque situation d'exception; le BSC et les CASC assurent une vigie sur tous les éléments susceptibles d'affecter les mécanismes mis en place ou d'accentuer la vigilance; le BSC effectue le suivi de certains indicateurs. Par contre, les actions ciblées à la suite du processus de rétroaction pour corriger les problèmes observés ne sont pas priorisées et certaines tardent à être implantées. De plus, pour les nouvelles connaissances acquises sur les risques et les problèmes relevés à la suite des exercices menés, il n'y a pas de mécanisme pour enregistrer et analyser l'information pertinente, décider des actions à entreprendre et à prioriser et, enfin, en faire le suivi, le tout de façon systématique.

Soutien à d'autres communautés

196. L'entraide entre les communautés renforce la résilience de chacune d'entre elles, et elle doit donc être encouragée. Le soutien externe peut monopoliser des ressources et ainsi fragiliser temporairement la capacité de réaction d'une ville advenant une situation d'exception et menacer la sécurité des employés qui y interviennent.

197. Étant donné que la Ville de Québec est la plus importante municipalité de sa région et qu'elle dispose davantage de ressources, elle est susceptible d'être sollicitée régulièrement pour soutenir d'autres villes qui ont à faire face à des situations d'exception. Actuellement, le BSC coordonne les demandes, à l'exception de celles formulées au Service de protection contre l'incendie et au Service de police. De plus, les gestionnaires des employés sollicités doivent évaluer si ces derniers peuvent être libérés temporairement sans compromettre les interventions courantes et perturber les services aux citoyens.

198. Dans le cadre des inondations qui ont affecté le Québec au printemps 2017, le comité exécutif de la Ville de Québec a accepté de mettre à la disposition des municipalités touchées des ressources qui détiennent l'expertise nécessaire pour les appuyer dans la phase de rétablissement. Ainsi, la Ville a été amenée à soutenir deux municipalités ainsi que la Croix-Rouge. Si l'on exclut les interventions des pompiers, cette aide a nécessité l'implication directe d'au moins 30 employés – pour un total d'environ 1 500 heures –, l'utilisation d'équipements de la Ville ainsi que du temps de coordination. Elle a aussi présenté des bénéfices en termes de formation et de développement des compétences du personnel tout en projetant une image positive.

199. Notons que plus de six mois après l'événement, les responsables ne connaissent qu'une partie du coût du soutien apporté à ces municipalités. Cette situation s'explique notamment par l'implantation d'une nouvelle version du système financier de la Ville qui a modifié les modalités d'extraction des données. La reddition de comptes à cet égard, y compris les dédommagements partiels attendus, n'a donc pas pu être faite auprès du comité exécutif.

Recommandations au coordonnateur municipal de la sécurité civile

200. Nous lui avons recommandé de prendre des mesures pour assurer la mise en œuvre du Plan de sécurité civile de façon ordonnée et selon un échéancier déterminé, et d'en effectuer un suivi et une reddition de comptes auprès de la Direction générale et du comité exécutif.

201. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les chargés de mission ont la marge de manœuvre nécessaire pour assumer leurs responsabilités à caractère transversal.

Recommandations au Bureau de la sécurité civile

202. Nous lui avons recommandé de prioriser les actions qui visent à corriger les problèmes décelés à la suite du processus de rétroaction et d'exercer un suivi rigoureux de leur mise en œuvre.

203. Nous lui avons recommandé d'effectuer une reddition de comptes diligente auprès du comité exécutif sur le coût du soutien apporté aux autres villes.

Commentaires

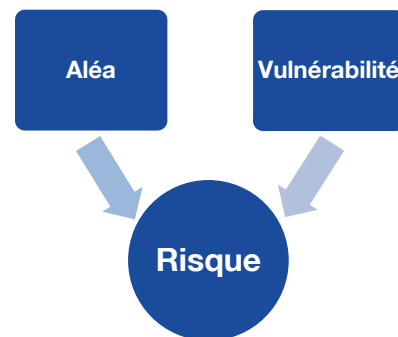
Bureau de la sécurité civile | 22 mai 2018

« Dans le cadre de la préparation de l'Organisation municipale de la sécurité civile en vue du G7, la cellule de coordination des services municipaux a été déployée pour la première fois.

La réclamation des frais encourus dans le cadre de l'entraide municipale a été transmise au ministère de la Sécurité publique le 9 mai 2018. »

Connaissance et gestion des risques

204. En sécurité civile, un risque correspond à la combinaison de la probabilité d'occurrence d'un aléa et des conséquences pouvant en résulter sur les éléments vulnérables d'un milieu donné. Pour bien comprendre un risque et pouvoir agir adéquatement sur ce dernier, une organisation doit l'identifier, l'analyser et l'évaluer. Il est important aussi qu'il y ait un partage des connaissances à l'égard des risques dans l'organisation.



205. L'étape d'identification consiste à recueillir des informations sur le milieu, les aléas et la vulnérabilité d'une collectivité ou d'une organisation. L'analyse permet d'apprécier les probabilités d'occurrence des aléas et des conséquences potentielles pouvant résulter de leur manifestation. Quant à l'évaluation, elle vise à déterminer les risques qui requièrent la mise en œuvre de mesures pour en réduire l'importance et à attribuer à ces mesures une priorité de traitement. Pour faciliter le travail, cette gestion peut être effectuée par famille de risques (eau, matières dangereuses, etc.) plutôt que par risque.

206. Des initiatives ont permis au fil du temps d'identifier et de connaître plusieurs risques de sécurité civile (voir le tableau 4).

Tableau 4 – Principales initiatives visant à cerner les risques de sécurité civile

Date	Initiatives	Résultats
2010	Tenue d'une activité d'analyse de risques consolidés.	Sélection et analyse de trois scénarios pour chacun des cinq domaines suivants : • nature; • erreur humaine accidentelle; • technologie; • acte intentionnel; • terrorisme (chimique, biologique, radiologique, nucléaire ou à l'explosif).
2014-2015	Réalisation des sous-projets Établir et maintenir l'inventaire des risques et Identifier les ressources expertes locales dans le cadre du projet K	Vingt-quatre aléas répartis dans cinq types : • technologie; • activité humaine et infrastructure; • phénomène naturel; • événement météo; • santé publique.
2016	Attentes formulées aux CASC d'identifier deux risques dans leur arrondissement. Réalisation d'une analyse de risques en lien avec la gestion de l'eau potable et des eaux usées.	Dix risques cités dans les évaluations de ce personnel. Quelques risques de sécurité civile.

207. Ainsi, la Ville connaît assez bien certains risques liés à la sécurité civile, tels ceux relatifs aux inondations, à la chaleur extrême et à la neige. Elle dispose aussi d'un inventaire des matières dangereuses dans les industries, et certains risques liés à la gestion de l'eau potable et des eaux usées ont été recensés en 2016. La Ville doit poursuivre ses travaux afin de parfaire ses connaissances à l'égard de certains risques, notamment sur le plan de la vulnérabilité des personnes et des infrastructures pouvant potentiellement être touchées et des conséquences concrètes qui en résulteraient.

208. Réalisant qu'il n'y avait pas d'inventaire unifié, actualisé et caractérisé des risques, aléas et menaces, les autorités ont donné leur feu vert au développement et à l'implantation d'une méthode en vue de constituer un inventaire permanent des risques importants sur le territoire de la ville. Le projet a peu progressé depuis 2015. Parallèlement, la connaissance des risques, qui justifie les mesures concrètes de sécurité civile, est demeurée partielle et elle n'est pas systématiquement partagée entre tous les acteurs concernés. La priorisation des risques et des actions pour les contenir pourrait donc ne pas être appropriée.

209. En ce qui concerne le traitement des risques, on discute principalement les options considérées pour les contenir ou en minimiser les conséquences dans une perspective de préparation à faire face à des situations d'exception, sans se soucier suffisamment des mesures de prévention à prendre pour éviter ces situations. Notons que le projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec prévoit un certain nombre de mesures de prévention pour améliorer la résilience de la communauté.

210. Enfin, les responsables ne suivent pas systématiquement l'évolution des risques pour s'assurer que les mesures mises en œuvre sont efficaces et pour prendre en compte les changements de l'environnement qui auraient pour effet d'accroître les risques ou d'en diminuer l'importance.

Recommandations au Bureau de la sécurité civile

211. Nous lui avons recommandé de constituer et de tenir à jour, pour les principaux risques ou familles de risques pouvant affecter les éléments essentiels au fonctionnement de la collectivité, un inventaire centralisé accessible à tous les acteurs concernés et de développer les PPI jugés nécessaires. L'inventaire devrait comprendre l'information suivante :

- l'historique des aléas ayant provoqué des situations d'exception en lien avec les risques en question;
- les vulnérabilités de la communauté;
- les conséquences potentielles;
- les mesures d'atténuation en place, y compris celles de prévention, et leur justification.

212. Nous lui avons recommandé d'effectuer un suivi périodique de l'évolution des risques et de soumettre cette information au coordonnateur municipal de la sécurité civile.

Commentaires

Bureau de la sécurité civile | 22 mai 2018

« Depuis janvier 2018, nous avons revu l'ensemble du processus d'analyse de risque et les outils afin de soutenir les experts. Une formation, déjà développée, suivra sous peu. »

Préparation de la Ville

Plans, procédures et responsabilités

213. Une des composantes de la préparation est l'établissement de procédures à appliquer en situation d'exception. Ces procédures visent à réduire l'incertitude et l'improvisation lors de catastrophes, à accélérer le déploiement des ressources et à intervenir de façon appropriée. Elles facilitent également la transmission des connaissances aux divers acteurs concernés. Elles prennent la forme, d'une part, de mesures générales répondant aux conséquences et aux besoins communs de la plupart des catastrophes et, d'autre part, de mesures spécifiques adaptées à l'importance et aux caractéristiques des risques majeurs propres à un milieu.

214. À la Ville de Québec, les mesures générales sont contenues dans le Plan de sécurité civile. Ces mesures sont détaillées dans les plans de mission et les manuels des opérations. En ce qui concerne les mesures spécifiques, on a développé plusieurs plans particuliers d'intervention (PPI), ainsi que des plans d'intervention encore plus ciblés, pour faire face à des risques donnés. Le tableau 5 présente la liste de ces plans avec la date de la version la plus récente.

Tableau 5 – Liste des plans particuliers d'intervention à la Ville de Québec

Plan particulier d'intervention	Date
Travaux sur conduites souterraines réalisés par l'ingénierie avec probabilité de sols contaminés par des produits toxiques dangereux (actuellement en révision)	Juin 2011
Pandémie d'influenza	Automne 2013
Glissement de terrain dans la rivière du Berger	Décembre 2014
Verglas	Décembre 2015
Accueil massif de réfugiés syriens 2015	Décembre 2015
Émission de monoxyde de carbone (CO) lors de travaux de sautage (dynamitage)	Janvier 2016
Vents violents (hors période hivernale)	Mai 2016
Panne de courant majeure	Juin 2016
Déversement majeur des eaux usées	Septembre 2016
Pénurie ou contamination de l'eau potable	Novembre 2016
Risques d'inondation	Avril 2017
Évacuation et confinement de masse	Juillet 2017
Chaleur extrême	Été 2017
Élections municipales 2017	Novembre 2017
Neige	Décembre 2017

215. Tous ces plans, manuels et guides visent à augmenter la résilience de la Ville face à différentes situations par la mise en place de moyens et d'une coordination entre les divers acteurs. Et ces documents y contribuent, ne serait-ce qu'en amenant les spécialistes concernés à discuter pour les élaborer. Notre analyse a permis de constater que certains documents ne sont pas à jour et que d'autres sont incomplets :

- cinq des seize plans de mission n'ont pas été révisés depuis plus de deux ans, alors que le Plan de sécurité civile pose une telle exigence;
- il y aurait lieu de préciser les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les PPI ainsi que de faire état des procédures et des ententes pour soutenir les interventions;
- neuf des seize plans de mission ne donnent pas suffisamment d'information sur le soutien à apporter à d'autres missions;

- orientées principalement sur le retour à la normale des activités de la Ville et sur le bilan réalisé à la suite de chaque situation d'exception, les plans, manuels et guides comprennent peu d'indications sur les mesures à prendre pour restaurer les conditions sociales, économiques, physiques et environnementales de la collectivité affectée, notamment sur la démarche recommandée pour établir et mettre en œuvre les mesures appropriées à chaque situation.

216. En outre, des simulations faisant intervenir quelques missions et arrondissements ont été tenues au cours des dernières années : ouverture d'un centre de services aux sinistrés en février 2014, participation à la simulation La Grande secousse du Québec en 2015, participation à une simulation d'incident maritime en octobre 2016. Ces simulations ont permis de vérifier le caractère fonctionnel de quelques volets des plans ainsi que la préparation d'un certain nombre d'acteurs. Enfin, une stratégie pour s'assurer de couvrir l'ensemble des mesures importantes de sécurité civile sur un cycle donné devrait être élaborée.

217. En plus des plans, manuels et guides, le BSC a prévu des moyens pour intervenir rapidement advenant un sinistre :

- un centre de coordination de la sécurité civile et quatre centres opérationnels d'arrondissement ainsi que les centres de relève y afférents;
- une banque de spécialistes internes et externes et une banque de volontaires capables d'intervenir lors de situations d'exception à Québec ou dans d'autres villes;
- une roulotte aménagée pour servir de centre des opérations d'urgence sur le site;
- quelques ententes de service, dont une avec la Croix-Rouge pour offrir des services d'assistance humanitaire aux personnes sinistrées à la suite d'un sinistre majeur ou mineur;
- des unités de rassemblement de blessés destinées à répondre rapidement à un besoin d'équipements de premiers soins d'urgence.

Veille, alerte et mobilisation

218. Lors d'une situation d'exception, le temps de réaction est déterminant. Trois processus concourent normalement à le minimiser (voir la figure 2).

Figure 2 – Processus nécessaires pour intervenir tôt lors d'une situation d'exception



219. La veille permet de suivre des situations pouvant être à l'origine des aléas. Elle vise à déceler les indices de la manifestation de ces aléas, de les anticiper et, lorsque possible, de les prévenir. La veille est particulièrement utile pour certaines catégories d'aléas qui peuvent subitement mettre en danger la population. L'alerte est un signal d'avertissement lors d'un sinistre réel ou imminent. Elle sert à prévenir les autorités, les intervenants et la population afin que les secours s'organisent, que l'aide soit disponible et que chacun prenne les mesures qui relèvent de ses compétences. La mobilisation est le processus au cours duquel les spécialistes et les employés sont affectés, maintenus au travail ou appelés lors d'une intervention relative à un sinistre. De façon séquentielle, ces trois processus contribuent directement à sauver des vies, à réduire les blessures et à prévenir ou à limiter les dommages causés par les aléas.

220. Les pratiques de la Ville couvrent ces trois processus. Voici trois exemples de pratiques que nous avons observées.

- La Ville publie hebdomadairement sur son site intranet un bulletin dans lequel sont énumérés les éléments de la semaine à venir posant un risque potentiel de sécurité civile (grands rassemblements, conditions météorologiques particulières, opérations délicates sur le territoire, etc.).
- Le coordonnateur municipal de la sécurité civile déclare une situation d'exception si une action coordonnée est jugée nécessaire au sein d'un service, d'un arrondissement ou de l'ensemble de la Ville par le biais de la structure de sécurité civile et si cette situation répond à l'un des critères suivants :
 - il y a un risque probable et significatif pour la population et une menace d'accentuation des conséquences négatives de la situation sans action concertée;
 - il y a entrave majeure et potentiellement prolongée au fonctionnement habituel d'un service, d'un arrondissement ou de la Ville;
 - il y a un potentiel de perturbation publique ou de dégradation des infrastructures municipales critiques en l'absence d'action directe.

Notre analyse des plans de mission et des manuels d'opération a fait ressortir que la structure d'alerte générale pourrait être mieux explicitée au niveau opérationnel. Plusieurs plans et manuels n'en font pas mention ou présentent une structure incomplète.

- Les cibles par rapport au temps de mobilisation ont été établies, mais elles ne font pas toutes l'objet d'un suivi de la part du BSC. Il est toutefois important de noter que, dans les faits, l'analyse du temps de réaction des CASC démontre une mobilisation rapide de leur part.

Formation

221. La gestion efficace des risques et des sinistres dépend directement de l'expertise et des habiletés des différents intervenants en sécurité civile. C'est la raison pour laquelle chacun doit compter sur une formation appropriée pour assumer correctement les fonctions qui lui sont confiées. Les moyens susceptibles de combler les besoins à cet égard peuvent être des cours spécialisés, des réunions de partage d'informations ou d'expertise ainsi que des conférences, des colloques ou des congrès. La participation à des simulations de sinistres de tous genres peut également contribuer à préparer les intervenants en sécurité civile.

222. Au cours des dernières années, une grande proportion du personnel de la Ville a participé à des formations de base en ligne. Ces formations avaient pour objectif d'expliquer les notions fondamentales de sécurité civile ainsi que les principales mesures prévues dans le Plan de sécurité civile. De plus, le personnel du BSC et les CASC ont suivi plusieurs formations spécialisées.

223. De leur côté, les chargés de mission ont bénéficié de la formation de base et certains ont assisté à des colloques et à des cours sur des outils techniques, tels que les journaux de bord et ceux en matière de géomatique. Une attention plus grande devrait être accordée à la formation des chargés de mission, car ce sont des acteurs indispensables pour identifier les risques, préparer la Ville à faire face à des situations d'exception et mobiliser les ressources spécialisées lorsqu'elles surviennent.

Recommandations au Bureau de la sécurité civile

224. Nous lui avons recommandé de s'assurer de la qualité des plans de mission.

225. Nous lui avons recommandé de se doter d'une stratégie à l'égard des exercices à tenir pour améliorer la préparation (simulations et autres).

226. Nous lui avons recommandé de cumuler des données sur le temps de mobilisation de l'ensemble des cibles fixées et de procéder à leur analyse pour déceler tout problème systémique.

227. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les chargés de mission obtiennent la formation nécessaire pour assumer leurs responsabilités.

Commentaires

Bureau de la sécurité civile | 22 mai 2018

« L'ensemble des chargés de mission ainsi que leurs substituts suivront une formation portant sur les sujets [suivants] :

- Rédaction et alimentation d'un journal de bord (LOG);
- Règles de conduite et bonnes pratiques dans un CCSC [Centre de coordination de la sécurité civile]. »

Action auprès des citoyens, des entreprises et des organismes

228. La Loi sur la sécurité civile mentionne explicitement que les municipalités ont la responsabilité de sensibiliser et d'amener les citoyens à se préparer à faire face à des situations d'exception, et plus particulièrement :

- par la diffusion de conseils sur les mesures de protection qu'ils peuvent prendre en raison des risques de sinistre majeur ou mineur présents dans leur environnement;
- par leur participation à des comités ou sessions d'information organisés de concert avec des entreprises ou des citoyens;
- par la diffusion des mesures de protection mises en place par les autorités responsables de la sécurité civile⁴³.

229. La Ville réalise plusieurs activités de sensibilisation en ce sens, notamment par l'élaboration d'un plan familial d'urgence et d'une trousse de sécurité. Elle rejoint non seulement les citoyens en général, mais aussi les jeunes dans les écoles, les organismes communautaires qui œuvrent auprès des personnes vulnérables, etc. De plus, principalement par l'action du Conseil de résilience (voir l'encadré ci-contre), elle rejoint les industries et les entreprises dont les activités peuvent présenter des risques.

Conseil de résilience

Cette communauté de partenaires interpellés et concernés par le développement de la résilience de la Ville et de ses collectivités partage des enjeux communs au regard de la gestion des risques et de la capacité de réponse des collectivités à ces derniers.

Son mandat est de :

1. conseiller la Ville de Québec dans l'accroissement de sa résilience face à un éventuel sinistre ou désastre;
2. préparer la coordination effective entre la Ville et ses partenaires externes advenant une situation d'exception majeure ou prolongée.

43. Québec, *Loi sur la sécurité civile*, RLRQ, chap. S-2.3, à jour au 1^{er} mars 2018, art. 55.

230. Toutefois, des activités de sensibilisation pourraient être mieux ciblées. En effet, les campagnes d'information et le site Internet de la Ville ne présentent que des renseignements d'ordre général. Ainsi, les citoyens, les entreprises et les organismes sont sensibilisés aux aléas communs qui peuvent survenir dans la plupart des municipalités, mais pas aux conséquences potentielles qui les concernent directement.

231. Par ailleurs, il n'y a pas d'action concertée en vue d'accroître le « capital social » de la communauté, une approche pour la rendre plus forte et résiliente (voir l'encadré ci- contre).

L'Organisation de coopération et de développement économiques définit le capital social comme les réseaux ainsi que les normes, les valeurs et les conceptions communes qui facilitent la coopération au sein des groupes ou entre eux.

232. En ce qui a trait aux activités et biens présentant un risque de sinistre majeur, il n'y a pas de sensibilisation structurée visant à conscientiser minimalement les personnes concernées, particulièrement les entreprises, de leurs responsabilités en matière de sécurité civile. Notons cependant que le règlement provincial qui devait notamment soutenir l'obligation de déclarer à la municipalité locale ou à l'autorité régionale compétente les activités ou les biens qui peuvent engendrer un risque de sinistre majeur n'est pas encore adopté. Il n'en demeure pas moins que les exigences posées à la loi constituent de bonnes pratiques.

233. Il convient de souligner l'important travail de sensibilisation effectué en 2015 et en 2016 auprès d'environ 80 organismes communautaires qui viennent en aide aux personnes vulnérables. Ce travail visait à aider les organismes à faire face aux situations d'exception pouvant affecter leur soutien à ces personnes. Cette collaboration n'a pas été soutenue depuis le transfert en 2016 au Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire de la responsabilité d'agir auprès de ces organismes. Cela dit, une action plus importante d'accompagnement est prévue en 2018.

234. Sur le plan des moyens de sensibilisation, le Service des communications a établi de façon ponctuelle des plans de communication. Il a aussi développé des messages et des visuels pour le site Internet, des campagnes et des kiosques d'information particuliers. Des opportunités devraient être saisies. Par exemple, la Ville pourrait effectuer des actions de communication après certaines situations d'exception qui s'y prêtent, de façon à diffuser les bonnes pratiques à adopter dans une telle situation.

235. En mai 2017, dans le but de maximiser l'utilisation des ressources et de cibler les modes de communication les plus efficaces, le comité exécutif a décidé de regrouper l'expertise en communication du Service de police, du Service de protection contre l'incendie et du Bureau de la sécurité civile au sein d'une division, soit la Division des communications en sécurité publique. Relevant du directeur du Service de police, cette nouvelle division a notamment le mandat d'établir une stratégie pour communiquer avec la population au moment opportun et de façon efficace. En mars 2018, cette stratégie n'était pas encore établie.

Recommandation au Bureau de la sécurité civile, en collaboration avec la Division des communications en sécurité publique et le Service des communications

236. Nous leur avons recommandé, avec la participation des citoyens, des entreprises et des organismes, d'établir une stratégie de communication pour amener ces derniers à améliorer leur résilience.

Commentaires

Service des communications | 14 mai 2018

« Nous sommes d'accord avec le vérificateur général sur les conclusions et les recommandations formulées dans son rapport. »

Service de police | 15 mai 2018

« [...] La mise en place de la Division des communications en sécurité publique est toute récente et je suis persuadé qu'un travail de collaboration entre cette division, le Service des communications et le Bureau de la sécurité civile permettra à la Ville d'atteindre ses objectifs en matière d'information des citoyens et d'amélioration de leur résilience. Je suis assuré que les experts qui font partie de ces unités sauront identifier et déployer les stratégies appropriées. »

Continuité des services

237. Dans les limites de ce qui est raisonnable, les municipalités doivent maintenir un niveau de service acceptable lors d'une situation d'exception. Un plan de continuité des services permet d'encadrer la réorganisation temporaire, la reprise et le maintien des sites stratégiques et des activités essentielles dans une telle situation.

238. Dans le cadre de l'audit sur la gouvernance de la sécurité de l'information, nous mentionnions, en juin 2017, que les unités administratives de la Ville ne disposaient pas d'un plan de continuité de leurs services et que, conséquemment, le Service des technologies de l'information ne pouvait élaborer un plan de reprise informatique pour soutenir leurs activités. Une recommandation a d'ailleurs été formulée à cet égard. Dans un contexte de sécurité civile, l'absence de ces plans pourrait amener la Ville à intervenir sans les ressources, les outils et l'information nécessaires pour soutenir la population, ce qui limiterait sensiblement son action.

239. Depuis juin 2017 :

- les analyses d'impact sur les activités (voir l'encadré ci-contre) des unités administratives se sont poursuivies, mais elles ne sont pas complétées, notamment en raison de la réorganisation effectuée dans les arrondissements qui a amené le regroupement de certaines fonctions, ce qui n'a pas permis d'élaborer les plans de continuité en fonction de cette nouvelle répartition des tâches;
- un programme de continuité des services municipaux est en cours d'élaboration dans le cadre du projet K (sous-projet Préparer la relève et la continuité). Celui-ci vise à développer la capacité des unités administratives d'assurer, en cas de perturbation, la poursuite de leurs activités prioritaires selon un niveau de service prédéfini. Ce programme considère les conséquences qu'aurait une perturbation tant sur la gestion des activités courantes de la Ville que sur la gestion d'une situation d'exception qui surviendrait au même moment⁴⁴;
- un plan d'action a été élaboré par le Service des technologies de l'information pour donner suite à l'audit portant sur la gouvernance de la sécurité de l'information. Ce plan d'action mentionne que le plan de reprise informatique nécessaire pour mettre en œuvre les plans de continuité des services sera prêt en octobre 2019.

Analyse d'impact sur les activités

Processus d'analyse des activités et de l'effet qu'une perturbation de l'activité peut avoir sur elles.

240. La Ville doit poursuivre ses efforts pour mener à bien ces éléments, d'autant plus que les analyses d'impact réalisées par les unités administratives depuis 2016 font ressortir que plusieurs responsables jugent qu'ils sont mal préparés à faire face aux scénarios de perturbation pouvant compromettre la continuité de leurs activités.

241. Par ailleurs, les modalités d'alerte des responsables de la sécurité civile lors d'incidents informatiques susceptibles d'affecter la continuité des services municipaux ne sont pas clairement établies. Alors qu'en 2017 quelques incidents ont affecté la disponibilité de services à la population et des outils mis à la disposition du personnel, le BSC n'en a pas été informé et n'a donc pas pu jouer le rôle qui lui est dévolu.

Recommandation au coordonnateur municipal de la sécurité civile

242. Nous lui avons recommandé de s'assurer que l'opération portant sur la continuité des services municipaux sera complétée dans les meilleurs délais et, d'ici là, d'évaluer si des mesures temporaires peuvent être mises en œuvre pour amener le niveau de préparation à un niveau acceptable pour les services les plus critiques.

44. À la suite de l'approbation de ce programme, il est envisagé de créer la mission Continuité des services municipaux.

Recommandation au Service des technologies de l'information

243. Nous lui avons recommandé d'établir les modalités d'alerte des responsables de la sécurité civile lors d'incidents informatiques susceptibles d'affecter la continuité des services municipaux.

Commentaires

Service des technologies de l'information | 15 mai 2018

« Nous sommes d'accord avec le vérificateur général sur les conclusions et la recommandation qu'il a formulées dans son rapport. Le Service des TI va entreprendre des démarches avec le Bureau de la sécurité civile (BSC) afin d'identifier les critères déterminant la transmission d'un incident au BSC. Les modalités d'alertes et les solutions seront définies et déployées à l'automne 2018. Elles seront officiellement formalisées dans le plan de continuité des services qui sera livré en 2019. »

Commentaires généraux

Coordonnateur municipal de la sécurité civile | 22 mai 2018

« Nous avons pris connaissance du rapport de vérification de l'optimisation des ressources sur la sécurité civile et, en tant que coordonnatrice municipale en sécurité civile, je vous informe que nous sommes en accord avec les recommandations qui y sont formulées. »

Bureau de la sécurité civile | 22 mai 2018

« Le Bureau de la sécurité civile est en accord avec les conclusions et les recommandations du vérificateur général dans son rapport. »

Annexe I – Glossaire de termes techniques en sécurité civile⁴⁵

Aléa	Phénomène, manifestation physique ou activité humaine susceptible d'occasionner des pertes en vies humaines ou des blessures, des dommages aux biens, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation de l'environnement.
Anthropique	Se dit des phénomènes qui sont le résultat de l'action directe ou indirecte de l'homme.
Continuité des services municipaux	Capacité de l'organisation à poursuivre la fourniture de produits ou la prestation de services à des niveaux acceptables et préalablement définis après un incident perturbateur.
Manuel des opérations [d'un arrondissement]	Document qui décrit les orientations, les procédures et les mécanismes relatifs aux activités de l'arrondissement à l'égard des quatre dimensions de la sécurité civile.
Mission	Structure créée et développée par l'Organisation municipale de la sécurité civile afin de répondre à un ou à des besoins pouvant apparaître lors d'une situation d'exception. Chaque mission est placée sous la responsabilité d'une unité administrative de la Ville.
Organisation municipale de la sécurité civile	L'Organisation municipale de la sécurité est issue de l'adaptation de la structure municipale afin de coordonner et de mettre en œuvre les interventions ainsi que le rétablissement nécessaire lors d'une situation d'exception ou d'un état d'urgence déclaré. Lorsqu'elle est mobilisée, elle agit comme une structure parallèle à celle de la Ville.
Plan de continuité des services municipaux	Document définissant et mettant en place les moyens et les procédures nécessaires afin d'encadrer la réorganisation temporaire, la reprise et le maintien des sites stratégiques et des activités essentielles, lors de situations d'exception limitant ou entravant de manière prolongée les activités de l'organisation.
Plan de mission	Document de nature tactique et opérationnelle, en continuité du Plan de sécurité civile, qui a pour objectif d'établir la structure d'une mission, ses principales règles de fonctionnement et le partage des rôles et des responsabilités entre le chargé de mission et ses principaux partenaires, tant internes qu'externes.
Plan de sécurité civile	Résultat écrit d'une démarche de planification qui prévoit les moyens mis en œuvre dans les quatre dimensions de la sécurité civile, à savoir la prévention, la préparation, l'intervention et le rétablissement, pour préserver la vie et la santé des personnes, leur apporter secours, sauvegarder des biens ou atténuer les effets d'un sinistre.
Plan particulier d'intervention (PPI)	Produit à la suite d'une étude de risques, le PPI décrit les actions qui doivent être posées par certaines unités administratives ou missions pour faire face à un risque. À la Ville de Québec, le PPI est utilisé pour décrire un risque précis et faire face à ses conséquences. Plusieurs plans et procédures s'attachent au PPI afin que chaque unité administrative ou mission soit mieux outillée dans son champ d'expertise (manuel des opérations, plans des mesures d'urgence, procédures opérationnelles, schéma d'alerte, etc.).

45. Tiré essentiellement de Ville de Québec, *Plan de sécurité civile*, [en ligne], juin 2015, p. 59 à 64. [https://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs/plan_securite_civile.pdf].

Annexe I – Glossaire de termes techniques en sécurité civile (suite)

Résilience	Capacité individuelle et collective, planifiée et organisée, de faire face, de s'adapter, de surmonter les défis avec solidarité et de se remettre dans les meilleurs délais des conséquences d'une situation d'exception.
Risque	Combinaison de la probabilité d'occurrence d'un aléa et des conséquences pouvant en résulter sur les éléments vulnérables d'un milieu donné.
Sécurité civile	Ensemble des actions et des moyens mis en place à tous les niveaux de la société dans le but de connaître les risques, d'éliminer ou de réduire les probabilités d'occurrence des aléas, d'atténuer leurs effets potentiels ou, pendant et après un sinistre, de limiter les conséquences néfastes sur le milieu.
Schéma d'aménagement et de développement	Document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation physique du territoire d'une municipalité régionale de comté (MRC) [ou d'une agglomération]. Il permet de coordonner les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités concernées, le gouvernement, ses ministères et ses mandataires.
Sinistre	Événement qui cause de graves préjudices aux personnes ou d'importants dommages aux biens et exige de la collectivité affectée des mesures inhabituelles.
Situation d'exception	Toute situation, causée par un événement sismique ou climatique extrême, un accident technologique ou industriel, un événement majeur planifié ou imprévu ou un acte criminel ou intentionnel, causant ou pouvant causer de graves préjudices à de nombreuses personnes, d'importants dommages à des biens, à des infrastructures essentielles ou à l'environnement, des désordres publics ou un traumatisme social.
Vulnérabilité	Condition résultant de facteurs physiques, sociaux, économiques ou environnementaux qui prédispose les éléments exposés à la manifestation d'un aléa à subir des préjudices ou des dommages.

Annexe II – Objectifs du second projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec

Contraintes naturelles

- Mettre sur pied un comité de travail permanent sur la détermination des zones inondables.
- Améliorer la connaissance des risques d'inondation.
- Mettre à jour les cotes de crues et la cartographie des zones inondables.
- Accentuer la veille stratégique en place sur la prévention, la détermination et le suivi des risques d'inondation.
- Minimiser l'impact des activités humaines sur les prises d'eau potable et les cours d'eau servant à l'approvisionnement en eau potable.
- Offrir une eau potable de qualité et en quantité suffisante à la population.
- Minimiser les risques de glissements de terrain dans les secteurs susceptibles de comporter une forte pente.
- Atténuer les impacts des glissements de terrain sur la population et les propriétés.
- Éviter d'altérer les secteurs susceptibles de comporter une forte pente et les considérer davantage comme une contrainte majeure au développement immobilier.
- Minimiser les risques d'effondrement dans les secteurs à potentiel karstique.
- Encadrer tout type d'intervention dans les secteurs à potentiel karstique.
- Lorsqu'une étude technique le recommande, prohiber tout type de développement dans les secteurs à risque d'effondrement en raison de la capacité de support limitée des cavités souterraines.

Contraintes de nature anthropique

- Minimiser les risques inhérents aux activités industrielles lourdes, aux activités extractives et à la présence de sites d'entreposage de matières dangereuses.
- Atténuer l'impact sur la population des nuisances générées par les activités industrielles lourdes, les activités extractives et la présence de sites d'entreposage de matières dangereuses à proximité des milieux de vie.
- Minimiser les risques inhérents aux lieux d'enfouissement sanitaire et aux dépôts à neige.
- Atténuer l'impact des nuisances générées par les équipements de gestion et de traitement des matières résiduelles à proximité des milieux de vie.

Annexe II – Objectifs du second projet de schéma d'aménagement et de développement de l'agglomération de Québec *(suite)*

- Atténuer l'impact des nuisances générées par les autoroutes, les voies ferrées et les gares de triage à proximité des milieux de vie.
- Minimiser les risques liés au transport des matières dangereuses sur les autoroutes, les voies ferrées et dans les gares de triage du territoire de l'agglomération de Québec.
- Minimiser les risques liés à la production et au transport d'énergie.
- Atténuer l'impact des nuisances générées par la production et le transport d'énergie à proximité des milieux de vie.
- Assurer la pérennité de l'activité et du développement de l'aéroport international Jean-Lesage en consolidant les activités compatibles à proximité de celui-ci, dans les limites des compétences municipales.
- Offrir une eau potable de qualité et en quantité suffisante à la population.
- Atténuer l'impact des nuisances générées par les usines de traitement de l'eau potable et les stations de traitement des eaux usées à proximité des milieux de vie.

Annexe III – Responsabilités des acteurs de la Ville en matière de sécurité civile

Acteur	Responsabilités
Organisation municipale de la sécurité civile	L'Organisation municipale de la sécurité civile est constituée de seize missions et des arrondissements. Lorsqu'elle est mobilisée, l'Organisation municipale de la sécurité civile agit comme une structure parallèle à celle de la Ville. Chaque mission répond à des besoins particuliers pouvant apparaître lors d'une situation d'exception.
Conseil municipal	Le conseil municipal contribue aux processus de gestion des risques et de préparation. En situation d'exception, il peut être appelé à déclarer l'état d'urgence local, à adopter la création d'un budget extraordinaire ou à prendre acte des dépenses extraordinaires engagées.
Comité exécutif	Le comité exécutif contribue aux processus de gestion des risques et de préparation. En situation d'exception, il peut être appelé à prendre acte des dépenses extraordinaires engagées, à valider les orientations prises par la Direction générale à l'égard de la continuité des services municipaux et à appuyer la cellule de crise de la mairie en établissant les grandes orientations politiques et stratégiques à considérer.
Maire de Québec et cellule de crise de la mairie	Le maire de Québec représente l'autorité responsable de la gestion de la situation d'exception. Il préside la cellule de crise de la mairie. Celle-ci est généralement composée d'un des vice-présidents du comité exécutif désigné par le maire de Québec, de l'élu responsable des dossiers de la sécurité publique et du directeur général de la Ville. Au besoin, des experts ou toute autre personne compétente peuvent être sollicités.
Conseils d'arrondissement	Les conseils d'arrondissement contribuent au processus de gestion des risques. En ce qui concerne la préparation, ils s'assurent de créer et de mettre à jour les outils nécessaires à la mise en place et au bon fonctionnement de leur centre opérationnel d'arrondissement. En situation d'exception, ils peuvent notamment être appelés à soutenir les actions de l'Arrondissement et à faire valoir les intérêts et les besoins des sinistrés auprès des instances politiques mobilisées.
Direction générale	Les membres de la Direction générale contribuent aux processus de gestion des risques et de préparation. Ils peuvent être appelés à inventorier les impacts d'une situation d'exception sur les services de la Ville et sur ses ressources humaines, matérielles, immobilières et technologiques. Ils peuvent aussi être appelés à établir les priorités à l'égard de la continuité des services municipaux.

Annexe III – Responsabilités des acteurs de la Ville en matière de sécurité civile *(suite)*

Acteur	Responsabilités
Coordonnateur municipal de la sécurité civile	Le coordonnateur municipal de la sécurité civile : • assume la responsabilité de l'ensemble de la démarche municipale de prévention et de préparation; • décrète la situation d'exception et autorise la mobilisation, en tout ou en partie, de l'Organisation municipale de la sécurité civile; • valide et modifie au besoin la structure de gestion déployée afin qu'elle réponde adéquatement aux besoins générés par la situation d'exception; • pilote la structure de gestion mise en place lorsque la coordination globale et stratégique relève de l'Organisation municipale de la sécurité civile; • établit les impératifs et les objectifs à partir des balises établies par la cellule de crise de la mairie; • gère la situation et ses conséquences et met tout en œuvre pour accélérer le rétablissement; • recommande à la cellule de crise de la mairie toutes les mesures à prendre qui excèdent son pouvoir, notamment la déclaration de l'état d'urgence local; • confie à une équipe la tâche d'amorcer la planification du rétablissement.
Missions	Les missions doivent notamment : • recueillir l'information relative à des risques émergents ou à des situations potentielles en la regroupant et en la transmettant au Bureau de la sécurité civile; • se doter d'un plan de mission et d'outils internes régulièrement mis à jour afin de faciliter la veille, l'alerte et la mobilisation de la mission lors d'une situation d'exception. Lorsqu'une situation d'exception survient, chaque chargé de mission interpellé : • veille à l'ouverture et au bon fonctionnement du journal opérationnel de la mission; • coordonne les différentes activités décrites dans son plan de mission; • partage toute l'information requise pour faciliter la coordination d'activités d'atténuation et de résolution de la situation d'exception, en fonction des procédures applicables.

Annexe III – Responsabilités des acteurs de la Ville en matière de sécurité civile *(suite)*

Acteur	Responsabilités
Arrondissements	Les arrondissements doivent notamment : • recueillir l'information relative à des risques émergents ou à des situations potentielles en la regroupant et en la transmettant au Bureau de la sécurité civile; • se doter d'un manuel des opérations et d'outils internes régulièrement mis à jour afin de faciliter la veille, l'alerte et la mobilisation lors d'une situation d'exception; • disposer d'un plan de continuité des services municipaux. Lorsqu'une situation d'exception survient dans l'arrondissement, le directeur de celui-ci : • veille à l'ouverture et au bon fonctionnement du journal opérationnel de l'arrondissement; • coordonne l'ensemble des activités d'anticipation et d'atténuation des conséquences liées à son arrondissement; • travaille à minimiser les conséquences directes de la situation d'exception dans son arrondissement; • assure la collaboration des ressources humaines et matérielles placées sous sa responsabilité durant les interventions et échange de l'information avec le coordonnateur municipal de la sécurité civile; • assure les échanges d'information avec les élus de son arrondissement.
Coordonnateurs d'arrondissement en sécurité civile	Les coordonnateurs d'arrondissement en sécurité civile assument les responsabilités reliées à la supervision, à la coordination et au contrôle des activités requises afin de rendre et de maintenir la structure d'intervention d'un arrondissement conforme aux objectifs du Plan de sécurité civile de la Ville en matière de prévention, de préparation, d'intervention et de rétablissement. En matière de prévention et de préparation, ils ont notamment la responsabilité de : • concevoir, d'appliquer et de diffuser les mesures et les actions visant à éliminer les risques ou à réduire les probabilités d'occurrence d'un sinistre; • détecter les situations présentant des risques potentiels, en établissant les facteurs d'atténuation et en les mettant en application.

Annexe III – Responsabilités des acteurs de la Ville en matière de sécurité civile *(suite)*

Acteur	Responsabilités
Coordonnateurs d'arrondissement en sécurité civile <i>(suite)</i>	Lors d'une intervention, ils sont appelés notamment à : - agir à titre de coordonnateurs de site si l'Arrondissement est l'entité la plus sollicitée en fonction de la situation d'exception en cours (ex. : inondations) ou à la suite du transfert de cette responsabilité à une autre unité administrative selon l'évolution de la situation d'exception sur le site; - coordonner ou à collaborer, selon le cas, à la mise en place et au bon fonctionnement des opérations d'urgence sur le site et, par la suite, des mesures de rétablissement prévues au plan; - évaluer la situation, à mobiliser les ressources humaines et matérielles nécessaires de même qu'à assister les intervenants de première ligne en vue d'obtenir les ressources dont ils ont besoin.
Coordonnateur de site	Le coordonnateur de site est chargé de coordonner les activités du centre des opérations d'urgence sur le site. Il est le responsable de premier niveau de la gestion de la situation d'exception. Son mandat consiste essentiellement à assurer la coordination des organisations qui sont actives dans le périmètre d'intervention et qui travaillent à neutraliser la menace, à atténuer les conséquences directes de la situation d'exception et à faciliter le rétablissement.
Services	Qu'ils soient chargés d'une mission ou appelés à mettre leur expertise à profit, les services soutiennent l'Organisation municipale de la sécurité civile dans les quatre dimensions de la sécurité civile. Sur le plan de la prévention et de la préparation, ils doivent notamment : - recueillir l'information relative à des risques émergents ou à des situations potentielles en la regroupant et en la transmettant au Bureau de la sécurité civile; - s'assurer que leur unité administrative dispose d'un plan de continuité des services municipaux. En situation d'urgence et lors du rétablissement, les directeurs de service assurent la participation des ressources humaines et matérielles placées sous leur responsabilité aux interventions requises par un arrondissement ou une mission.
Bureau de la sécurité civile	Le Bureau de la sécurité civile assure la coordination de la démarche de sécurité civile à la Ville de Québec, notamment en assumant une fonction de soutien-conseil. Ce bureau relève directement de la Direction générale adjointe à la qualité de vie urbaine et rend compte à celle-ci, pour le suivi de ses activités courantes ainsi que pour la détermination de ses objectifs annuels et l'évaluation de leur atteinte.

Annexe IV – Description des seize missions en sécurité civile⁴⁶

Mission (service responsable)	Description
Activités économiques (Service du développement économique et des grands projets)	Assurer la coordination des besoins associés au maintien des activités économiques, favoriser la participation des entreprises lors d'une situation d'exception, évaluer les impacts et amorcer la reprise économique.
Approvisionnement en biens et services (Service des approvisionnements)	Assurer l'Organisation municipale de la sécurité civile de l'approvisionnement en biens et l'accès aux services externes nécessaires à la mise en œuvre de l'intervention.
Bâtiments, terrains et structures (Service de la gestion des immeubles)	Assurer l'intégrité physique et fonctionnelle des bâtiments stratégiques destinés à accueillir les fonctions de sécurité civile, de continuité des services municipaux et de gouvernance, ainsi que des ouvrages d'art (ponts, barrages, etc.), du réseau d'éclairage public et de la signalisation lumineuse. Assurer l'inspection et les travaux de sécurisation de bâtiments privés et publics. Fournir l'expertise requise en matière de stabilité des sols et des falaises.
Communications (Service des communications)	Assurer la recherche, l'analyse, la mise en forme et la diffusion de l'information, et ce, de concert avec les entités municipales concernées et les partenaires externes pour que le personnel municipal, la population, les sinistrés et les médias traditionnels et sociaux soient bien informés. Prendre en charge la tenue d'activités protocolaires et de cérémonies.
Eau potable et eaux usées (Service du traitement des eaux)	Assurer l'approvisionnement en eau potable en continu pour la population par des ouvrages et des réseaux existants ou par des moyens alternatifs d'approvisionnement. Assurer l'évacuation et l'assainissement des eaux usées de la ville.
Environnement (Service de la planification et de la coordination de l'aménagement du territoire et de l'environnement)	Assurer la protection de l'environnement par des actions conjointes de surveillance, d'analyse, de protection et de confinement.
Gestion des ressources humaines (Service des ressources humaines)	Assurer la coordination des besoins associés aux ressources humaines et protéger les personnes de l'organisation.

46. Ville de Québec, *Plan de sécurité civile*, [en ligne], juin 2015, p. 67 à 82.
[https://www.ville.quebec.qc.ca/publications/docs/plan_securite_civile.pdf].

Annexe IV – Description des seize missions en sécurité civile (suite)

Mission (service responsable)	Description
Protection des biens culturels (Service de l'aménagement et du développement urbain)	Assurer la protection des biens culturels par des actions concertées d'analyse, de diagnostic, d'information et de hiérarchisation des priorités.
Protection et sauvetage des personnes et sauvegarde des biens (Service de protection contre l'incendie)	Assurer la protection des personnes et la sauvegarde des biens en atténuant les sources de danger et assurer les sauvetages par la localisation, le secours et le retrait des personnes en danger de la zone sinistrée. Développer une capacité de réponse rapide intégrée afin d'intervenir sur le terrain lors de certaines situations d'exception (effondrement de grandes structures, gros accidents industriels, etc.), en complémentarité des ressources conventionnelles, et ce, avant l'arrivée de ressources externes spécialisées.
Réseaux techniques urbains (Service de l'ingénierie)	Évaluer la portée des risques et des dommages aux réseaux techniques urbains et, de façon générale, les conséquences aux différents réseaux de support à la vie. Coordonner la mise en œuvre de mesures visant le maintien ou le rétablissement des services d'alimentation en énergie et de télécommunication avec celles des fournisseurs de services d'utilité publique.
Sécurité des personnes et des biens (Service de police)	Assurer le confinement ou l'évacuation sécuritaire et adaptée des personnes sinistrées ainsi que leur réintégration. Maintenir l'ordre et la paix, assurer la sécurité et la protection des personnes et des biens et effectuer toute activité de prévention et d'enquête découlant de la situation d'exception.
Services aux personnes sinistrées (Service des loisirs et des sports)	Venir en aide aux personnes sinistrées afin de répondre à leurs besoins essentiels. Mettre en place des mesures de soutien aux victimes tant directes qu'indirectes ainsi qu'aux familles et aux proches des personnes sinistrées.
Soutien à l'Organisation municipale de la sécurité civile (Bureau de la sécurité civile)	Fournir à l'Organisation municipale de la sécurité civile l'encadrement, les expertises et le soutien requis pour l'exercice de ses fonctions.
Technologies de l'information (Service des technologies de l'information)	Assurer l'accès aux technologies de l'information ainsi que le bon fonctionnement des systèmes et des outils afin de permettre la gestion efficace des situations d'exception.
Transport (Bureau du transport)	Assurer l'accessibilité du réseau routier et des moyens appropriés pour le transport de personnes et de marchandises.
Voirie (Arrondissements – Division des travaux publics)	Coordonner l'affectation des ressources humaines et matérielles de la Division des travaux publics de l'ensemble des arrondissements. Assurer le dégagement des voies de circulation, notamment par leur réfection ainsi que par l'enlèvement de la neige, de débris et de tout autre obstacle.

Annexe V – Objectifs de l’audit et critères d’évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant de la Loi sur la sécurité civile, des guides produits par le ministère de la Sécurité civile et de référentiels portant sur la gestion des désastres et des urgences, la gestion des risques et la continuité des activités.

Objectif 1 de l’audit

S’assurer que la Ville s’est dotée d’un cadre de gestion pour soutenir l’élaboration et l’application des mesures de sécurité civile destinées à accroître sa résilience.

Critères d’évaluation

- La direction de la Ville fixe des orientations claires en matière de sécurité civile (responsabilités, portée de l’action, cohérence dans les attentes) et soutien leur mise en œuvre.
- La Ville détermine des objectifs et des indicateurs de gestion en matière de sécurité civile.
- Des mécanismes d’amélioration continue sont en place pour faire évoluer le programme de sécurité civile selon la connaissance accrue des risques et l’action de la Ville en matière de prévention, de préparation, d’intervention et de rétablissement.
- De façon périodique, la Ville mesure sa performance en sécurité civile, notamment l’évolution de sa propre résilience et celle de sa population, afin d’évaluer l’efficacité des actions qu’elle prend en la matière.
- Des règles claires régissent le soutien qu’apporte la Ville à d’autres communautés en matière de sécurité civile.

Objectif 2 de l’audit

S’assurer que la Ville connaît les risques auxquels la population est exposée et qu’elle déploie des efforts pour les rendre à un niveau acceptable pour la Ville.

Critères d’évaluation

- La Ville a établi une stratégie qui vise à acquérir une connaissance suffisante des risques en vue d’orienter ses actions en sécurité civile.
- La Ville a mis en place des mécanismes de responsabilisation et de partage de l’information en matière de gestion des risques.
- La Ville circonscrit et évalue les risques en sécurité civile afin de déterminer leur importance et leur priorité de traitement.

Annexe V – Objectifs de l’audit et critères d’évaluation *(suite)*

- La Ville sélectionne un ensemble de mesures de prévention, de préparation, d’intervention et de rétablissement afin de rendre les risques à un niveau acceptable et elle planifie la mise en œuvre de ces mesures.
- La Ville suit l’évolution des risques et la mise en œuvre des mesures prévues.

Objectif 3 de l’audit

S’assurer que la Ville a préparé les élus et ses employés ainsi que les citoyens, les entreprises et les institutions de son territoire à faire face à des situations d’exception.

Critères d’évaluation

- La Ville mène des activités en vue de sensibiliser les citoyens, les entreprises et les institutions aux risques qui peuvent engendrer une situation d’exception dans leur milieu et à la nécessité de prendre des mesures (prévention, préparation, intervention, rétablissement) pour assurer leur sécurité.
- Les responsabilités fonctionnelles des acteurs de la Ville et de ses partenaires en situation d’exception sont attribuées et les mécanismes de coordination ainsi que la ligne d’autorité sont clairement définis.
- Une formation et des directives sont données à tout employé susceptible d’assumer des responsabilités ou d’effectuer des tâches lors d’une situation d’exception.
- La Ville a mis en place une veille pour anticiper ou détecter les situations d’exception et elle a défini les modalités de déclenchement d’une alerte et de mobilisation des acteurs internes et externes.
- Les procédures nécessaires pour faire face aux situations d’exception et pour assurer le retour à la normale sont développées et approuvées, testées de façon périodique et, s’il y a lieu, ajustées.
- Les ressources nécessaires pour soutenir l’application de ces procédures sont prévues.
- La Ville dispose d’un plan de continuité qui encadre la réorganisation temporaire et le maintien des sites stratégiques et des activités nécessaires pour jouer son rôle lors de situations d’exception.
- La Ville a prévu les modalités pour assurer la communication interne et externe lors d’une situation d’exception.
- Un bilan de la gestion de chaque situation d’exception est effectué et des actions sont prises au regard des recommandations qui en découlent.

CHAPITRE 5

DOTATION EN PERSONNEL

Faits saillants

Le Service des ressources humaines (SRH) a notamment pour mission la planification de la main-d'œuvre et le recrutement. Le processus de dotation est encadré par la Politique et procédure de dotation adoptée par la Ville de Québec en 2007. Cette politique diffuse, entre autres, les valeurs de la Ville en matière de dotation : équité, transparence, égalité des chances, respect, confidentialité, qualité de service, travail d'équipe et rigueur. Au 31 décembre 2017, 7 036 personnes travaillaient pour la Ville.

Objectif de l'audit

S'assurer que le SRH met en œuvre des processus de dotation en personnel qui sont efficaces et efficients et qui respectent le cadre légal et normatif applicable ainsi que les valeurs de l'organisation en matière de dotation.

Constats

- Les exercices actuels de planification de la main-d'œuvre ne permettent pas de dresser un portrait des besoins prévisionnels sur trois à cinq ans, en effectifs et en compétences, pour l'élaboration de stratégies de dotation innovantes.
- Nous avons noté des interprétations divergentes des rôles et responsabilités attendus du SRH en matière de dotation, ainsi qu'un manque d'uniformité dans la part de responsabilité effectivement assumée par les conseillers en dotation et les gestionnaires.
- Les ressources sélectionnées pour pourvoir les postes répondaient aux exigences. Le modèle d'évaluation des compétences favorise une évaluation objective et la sélection de candidats compétents.
- Les mécanismes de sensibilisation à la confidentialité des renseignements obtenus dans le cadre des processus de dotation ne sont pas établis formellement.
- Nous avons observé un délai moyen de 16,7 semaines entre l'approbation de la demande du poste et la confirmation de l'embauche pour 20 des 26 concours de recrutement que nous avons analysés. Nous jugeons ce délai élevé.

Conclusions

- Le SRH met en œuvre des pratiques de dotation en personnel qui respectent le cadre légal et normatif, les orientations et directives en vigueur ainsi que les valeurs de l'organisation.
- Une meilleure planification permettrait au SRH d'être plus proactif dans la dotation en personnel et d'élaborer des stratégies de dotation innovantes.
- La Politique et procédure de dotation doit être révisée pour refléter le contexte actuel de la Ville et clarifier les rôles et responsabilités attendus, notamment des représentants du SRH et des gestionnaires des unités administratives.
- En raison d'un manque de rigueur et d'uniformité dans la consignation des informations au système de gestion intégré de la dotation, il n'est pas possible de connaître l'ensemble des délais de dotation et de les comparer aux cibles établies.

Recommandations

Au Service des ressources humaines

292. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les activités de dotation sont réalisées sur la base d'une planification de la main-d'œuvre qui permet l'élaboration de stratégies de dotation pertinentes.

293. Nous lui avons recommandé de réviser la Politique et procédure de dotation, et plus particulièrement les rôles et responsabilités, pour s'assurer qu'elle reflète le contexte actuel de la Ville.

294. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les gestionnaires comprennent clairement leurs rôles et responsabilités dans le processus de dotation et les valeurs s'y rattachant.

295. Nous lui avons recommandé d'améliorer la coordination des actions entre ses divisions.

320. Nous lui avons recommandé de documenter les raisons des modifications apportées aux exigences de formation et d'années d'expérience pour établir un avis de concours et de mettre en place un mécanisme de divulgation au comité paritaire d'évaluation des emplois de toute modification ainsi apportée.

321. Nous lui avons recommandé d'établir formellement les mécanismes de sensibilisation des intervenants (candidats, membres du comité de sélection, personnel de l'unité administrative responsable de rédiger et de corriger les examens, etc.) à la confidentialité du processus de dotation.

322. Nous lui avons recommandé de colliger au système VIP les données sur les activités de dotation permettant d'établir les délais réels de chaque étape du processus et de les comparer aux délais cibles de manière à suivre la performance du processus dans son ensemble, par type de poste, par corps d'emploi et par conseiller, et d'apporter les ajustements nécessaires.

Table des matières

Mise en contexte.....	137
Cadre légal et normatif.....	140
Rôles et responsabilités	140
Objectif et portée de l’audit.....	141
Résultats de l’audit	142
Cadre de gestion de la dotation	143
Pratiques de dotation.....	148
 Annexe I – Organigramme du Service des ressources humaines.....	 154
Annexe II – Ententes sur les conditions de travail.....	155
Annexe III – Principaux rôles et responsabilités des intervenants	157
Annexe IV – Objectif de l’audit et critères d’évaluation.....	158

Liste des sigles

DDPMO	Division de la dotation et de la planification de la main-d'œuvre
PMO	Plan quinquennal de main-d'œuvre 2013-2018
SRH	Service des ressources humaines

Mise en contexte

244. La Ville de Québec a pour mission d'offrir des services de qualité, fiables et accessibles. Elle est guidée par des valeurs de responsabilité, de courage et de respect. Ainsi, les ressources humaines travaillant pour la Ville jouent un rôle important dans le respect de ses engagements envers les citoyens. D'ailleurs, la Direction générale s'est fixé l'objectif de faire de Québec une ville optimale offrant des services d'excellence, à la hauteur des meilleures villes au monde, grâce à des employés de talent engagés envers les citoyens. La dotation en personnel est dès lors un processus critique à l'atteinte des objectifs stratégiques de la Ville.

245. Au 31 décembre 2017, 7 036 personnes travaillaient pour la Ville, dont 4 253 employés permanents. La masse salariale représentait environ 40 % des dépenses de fonctionnement de la Ville en 2017, totalisant 574 M\$⁴⁷.

246. Dans le Plan quinquennal de main-d'œuvre 2013-2018 (PMO)⁴⁸, la Ville prévoit réduire le poids de la masse salariale dans un objectif d'équilibre budgétaire. Pour ce faire, elle a ciblé les axes d'intervention suivants :

- l'abolition d'un poste sur trois devenu vacant (à l'exception des pompiers, des policiers, du service d'urgence 911 et du personnel manuel)⁴⁹ et la création d'un maximum de vingt postes par année pour combler de nouveaux besoins;
- l'impartition des types d'emplois non névralgiques et des secteurs d'activité non stratégiques;
- la réduction des contrats donnés à l'externe par l'enrichissement des tâches du personnel et la réorganisation du travail;
- l'amélioration continue par l'implantation de la philosophie du *lean management* pour accroître la performance de toute l'organisation, notamment grâce à une meilleure organisation du travail, à la formation du personnel, à l'utilisation de nouvelles technologies et à une gestion innovante de la main-d'œuvre.

247. Ces axes d'intervention impliquent pour les gestionnaires :

- la révision de l'organisation du travail;
- la redéfinition des postes et des profils des candidats recherchés, dont les exigences de formation, de compétences, d'expérience et d'aptitudes;

47. Ville de Québec, *Budget 2018 Fonctionnement et investissement*, Service des finances, décembre 2017.

48. Ville de Québec, *Plan quinquennal de main-d'œuvre 2013-2018*, Direction générale, mai 2013.

49. Le nombre de pompiers, de policiers et d'employés du service d'urgence 911 est prescrit par le ministère de la Sécurité publique. Le personnel manuel est exclu selon une orientation de la Direction générale.

- la sélection de candidats compétents (démarche stratégique pour une prestation de services d'excellence aux citoyens, d'autant plus que l'embauche d'un employé permanent implique une dépense récurrente).

248. Dans son alignement stratégique de 2017, la Direction générale a défini à titre d'action prioritaire la révision de l'approche de gestion des plans de main-d'œuvre; il en va de l'équilibre financier de la Ville et de l'efficacité de la dotation en personnel.

249. Comptant une centaine d'employés, le Service des ressources humaines (SRH) a pour mission la planification de la main-d'œuvre, le recrutement, la rétention et le développement des ressources humaines. L'annexe I présente l'organigramme du SRH.

250. La Division de la dotation et de la planification de la main-d'œuvre (DDPMO) est plus particulièrement impliquée dans le processus de dotation. L'équipe de dotation est actuellement composée de dix-neuf personnes permanentes, incluant neuf professionnels en dotation, dont la directrice de division. Un conseiller répondant est désigné pour chacune des unités administratives de la Ville.

251. Bien qu'il y ait des particularités induites par les conventions collectives et les caractéristiques propres à chaque famille d'emploi, le processus de dotation comporte les étapes suivantes, peu importe la nature du poste à pourvoir :

- demande de personnel accompagnée de l'autorisation de doter le poste;
- analyse de l'emploi par le conseiller en dotation en collaboration avec le gestionnaire de l'unité administrative concernée;
- validation des ressources disponibles par les règles de mobilité interne applicables et, le cas échéant, de la liste de candidats qualifiés établie par un concours préalable, le cas échéant; si elles ne permettent pas de pourvoir le poste, celui-ci est affiché à l'interne ou à l'externe;
- établissement de la description de poste pour l'affichage (fonctions et exigences en matière de formation, d'expérience, de compétences et d'aptitudes), en conformité avec le classement de l'emploi (formations, expériences et tâches) préalablement approuvé par le comité d'évaluation des emplois;
- affichage interne ou externe, selon le cas, puis analyse des candidatures et préentrevue téléphonique, si pertinente;
- évaluation des candidats au moyen d'examens ou d'autres moyens d'évaluation, le cas échéant, et d'une entrevue menée par un comité de sélection;
- choix du candidat généralement par consensus, vérification des références et confirmation de l'emploi par un sommaire décisionnel approuvé par le comité exécutif pour les postes permanents ou par un formulaire d'engagement pour les postes temporaires.

252. Le SRH utilise le système de gestion intégré VIP pour consigner l'information de gestion des concours et automatiser des tâches, comme la réception des candidatures et l'envoi de la correspondance aux postulants.

Quelques statistiques

253. Bien que le taux de roulement pour les postes permanents soit faible (1,06 % en 2017), les départs à la retraite (4,71 % en 2017), les nombreux mouvements internes de main-d'œuvre, les absences temporaires à combler et les restructurations organisationnelles augmentent la charge de travail de la DDPMO (près de 2 600 mouvements de main-d'œuvre par année). Le tableau 1 présente quelques statistiques par famille d'emploi.

Tableau 1 – Effectif et nombre de postes vacants par famille d'emploi au 31 décembre 2017 et nombre de concours* avec poste(s) à pourvoir de 2015 à 2017**

Famille d'emploi	Effectif (au 31 décembre 2017)		Postes vacants (au 31 décembre 2017)		Nombre de concours avec poste(s) à pourvoir pour l'année		
	Nombre	Proportion (%)	Nombre	Taux (%)	2015	2016	2017
Fonctionnaires	1 658	24	52	3	67	63	72
Personnel manuel	1 264	18	69	5	141	105	99
Policiers	813	12	11	1	1	4	5
Personnel occasionnel syndiqué dans le secteur aquatique	526	7	nd	nd	nd	nd	nd
Professionnels syndiqués	578	8	21	4	54	69	67
Pompiers	453	6	10	2	1	3	4
Employés de scène	386	6	nd	nd	nd	nd	nd
Personnel occasionnel syndiqué en loisirs	352	5	nd	nd	nd	nd	nd
Cadres (y compris chez les pompiers et policiers), directeurs généraux et directeurs de service	237	3	0	0	41	16	28
Autres familles d'emploi	769	11	nd	nd	nd	nd	nd
Total	7 036	100	163	nd	nd	nd	nd

* Tous les types de concours compris (interne, externe, cyclique, etc.). Un concours peut faire l'objet de plusieurs postes à pourvoir ou servir à créer des listes de candidats qualifiés pour un emploi.

** Le SRH n'étant pas ou peu impliqué dans la dotation en personnel de certaines familles d'emploi, certaines données ne sont pas disponibles.

Sources : Liste des effectifs au 31 décembre 2017, Division des avantages sociaux et système de paie RH
Nombre et délai de dotation par famille d'emploi, DDPMO.

Cadre légal et normatif

254. Le processus de dotation est encadré par la Politique et procédure de dotation⁵⁰, adoptée par la Ville de Québec en 2007. Cette politique vise à définir les responsabilités des différents intervenants impliqués dans la dotation, à encadrer les activités de dotation pour assurer l'efficacité, la cohérence et l'uniformité des pratiques et à diffuser les valeurs de la Ville en matière de dotation : équité, transparence, égalité des chances, respect, confidentialité, qualité de service, travail d'équipe et rigueur.

255. La Ville doit aussi observer un cadre légal et normatif important, dont la législation du travail, qui comprend notamment le Code civil du Québec⁵¹, la Charte des droits et libertés de la personne⁵², la Loi sur la santé et la sécurité du travail⁵³, la Loi sur les normes du travail⁵⁴, la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics⁵⁵ ainsi que la Loi sur la protection des renseignements personnels⁵⁶. La Ville a également conclu des ententes avec les différents groupes d'employés qui sont consignés dans les conventions collectives et dans les recueils des conditions de travail (voir l'annexe II).

Rôles et responsabilités

256. En matière de dotation, le SRH :

- développe les politiques d'embauche des différentes catégories d'emploi et assure le respect des normes en matière d'embauche et des conventions collectives de la Ville;
- développe le plan de classification des emplois;
- agit à titre de porte-parole de la Ville aux tables de négociation en matière de rémunération et de conditions de travail;
- assiste les services et les arrondissements dans l'analyse des besoins en main-d'œuvre, le recrutement et la sélection de personnel.

257. Plus particulièrement, l'offre de service de la DDPMO inclut les activités suivantes :

- attraction de la main-d'œuvre et promotion de la Ville comme employeur de choix;

50. Ville de Québec, *Politique et procédure de dotation*, mai 2007.

51. Québec, *Code civil du Québec*, RLRQ, chap. CCQ-1991, à jour au 1^{er} mars 2018.

52. Québec, *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, chap. C-12, à jour au 1^{er} mars 2018.

53. Québec, *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, RLRQ, chap. S-2.1, à jour au 1^{er} mars 2018.

54. Québec, *Loi sur les normes du travail*, RLRQ, chap. N-1.1, à jour au 1^{er} mars 2018.

55. Québec, *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, chap. A-2.01, à jour au 1^{er} mars 2018.

56. Canada, *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), chap. P-21, à jour au 9 mai 2018.

- dotation, y compris le développement des profils d'emploi et de compétences, l'analyse et le suivi des besoins en personnel et, en collaboration avec les gestionnaires, la coordination du processus de recrutement, de sélection et d'affectation du personnel;
- accompagnement dans le suivi du plan de main-d'œuvre.

258. Le processus de dotation ainsi que le cadre organisationnel dans lequel il s'inscrit requièrent la participation de plusieurs intervenants. L'annexe III présente les rôles et responsabilités des différents intervenants à la Ville de Québec.

Objectif et portée de l'audit

259. En vertu des dispositions de la Loi sur les cités et villes⁵⁷, nous avons réalisé une mission d'audit de l'optimisation des ressources portant sur la dotation en personnel. Nous avons réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC 3001) ainsi qu'aux autres normes canadiennes de certification s'appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d'audit et de certification soutenu par CPA Canada.

260. Notre vérification visait à s'assurer que le SRH met en œuvre des processus de dotation en personnel qui sont efficaces et efficients, et ce, dans le respect du cadre légal et normatif applicable et des valeurs de l'organisation en matière de dotation.

261. Notre audit a été réalisé en concordance avec la Politique et procédure de dotation, qui encadre la plupart des embauches. Nous n'avons donc pas tenu compte des emplois exclus de cette politique, c'est-à-dire :

- les emplois concernés par les politiques d'embauche du personnel étudiant pour les emplois généraux dans les services et les arrondissements, de même que les emplois dans le secteur de la culture, du loisir et de la vie communautaire (le SRH a un rôle limité de conseil et de coordination et n'intervient pas dans les arrondissements);
- les emplois exercés par le personnel du cabinet de la mairie et de l'opposition ainsi que le personnel politique d'un conseil d'arrondissement concerné par la résolution CE-2005-3168 (pour ces emplois, le recrutement n'est pas de la responsabilité du SRH, mais de celle du cabinet du maire, du cabinet de l'opposition ou du conseil d'arrondissement);
- les contrats de travail pour le personnel affecté à un mandat spécial et ponctuel à la Direction générale, pourvu que le comité exécutif l'autorise explicitement et que la durée du contrat se limite à 24 mois (la Direction générale peut procéder sans le concours du SRH);

57. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mars 2018.

- les postes non permanents des groupes d'employés occasionnels en loisirs du secteur aquatique ainsi que les brigadiers scolaires (le processus est principalement réalisé par les services, les arrondissements et les organismes associés).

262. Dans le cadre de notre vérification, les personnes suivantes ont été rencontrées :

- huit gestionnaires qui, préalablement aux rencontres, ont répondu à un sondage;
- huit conseillers en dotation, avec lesquels vingt-six concours ont été analysés;
- la direction du SRH;
- la direction de la DDPMO;
- la direction de la Division de la formation et du développement organisationnel;
- la direction du Service des stratégies institutionnelles et des relations intergouvernementales.

263. La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Québec consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau raisonnable 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 IV.

264. Le vérificateur général de la Ville de Québec applique la Norme canadienne de contrôle qualité (NCCQ 1) et, en conséquence, maintient un système exhaustif de contrôle qualité qui comprend des normes internes documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. De plus, il se conforme aux règles sur l'indépendance et aux autres règles du code de déontologie des comptables professionnels agréés du Québec, lesquelles reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

265. Notre vérification visait principalement les activités de dotation effectuées entre juin 2016 et décembre 2017. Cependant, certains de nos commentaires peuvent concerner des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nos travaux ont pris fin en février 2018.

Résultats de l'audit

266. Le SRH met en œuvre des pratiques de dotation en personnel qui respectent le cadre légal et normatif, les orientations et directives en vigueur ainsi que les valeurs de l'organisation. Toutefois, des améliorations sont souhaitables en matière d'efficience et d'efficacité.

267. Ainsi, une meilleure planification permettrait au SRH d'être plus proactif dans la dotation en personnel et d'élaborer des stratégies de dotation innovantes.

268. De plus, établie il y a plus de dix ans, la Politique et procédure de dotation doit être révisée pour refléter le contexte actuel de la Ville et clarifier les rôles et les responsabilités attendus, notamment des représentants du SRH et des gestionnaires des unités administratives. Actuellement, on note des interprétations divergentes à cet égard ainsi qu'un manque d'uniformité quant aux responsabilités assumées par les différents intervenants.

269. Des gestes doivent également être posés pour sensibiliser les différents intervenants à l'importance de la confidentialité des informations obtenues lors du processus de dotation. Finalement, en raison d'un manque de rigueur et d'uniformité dans la consignation des informations au système de gestion intégré de la dotation, il n'est pas possible de connaître l'ensemble des délais de dotation, de les comparer aux cibles établies et d'évaluer la performance à cet égard.

Cadre de gestion de la dotation

Stratégies de dotation

270. Les meilleures pratiques en matière de dotation préconisent l'élaboration de stratégies qui permettent de combler les besoins de l'organisation en personnel établis lors des exercices de planification de la main-d'œuvre.

271. À la Ville de Québec, les mécanismes de planification de la main-d'œuvre sont la planification quinquennale et la planification annuelle.

272. Le plus récent plan quinquennal porte sur la période 2013-2018. Il présente les grandes orientations de la Direction générale établies en marge de la planification stratégique. À la lumière de ces orientations, les unités administratives avaient à élaborer leur propre plan de main-d'œuvre quinquennal en vue notamment d'atteindre les objectifs de réduction du nombre de postes. Ainsi, les gestionnaires devaient prévoir les départs à la retraite, les abolitions, les modifications ou créations de postes permanents sur la base des titres d'emploi, puis estimer les coûts liés à ces modifications, dont les périodes de chevauchement lorsqu'un transfert de connaissances est jugé essentiel.

273. Quant à la planification annuelle, elle permet d'établir le plan d'effectifs qui précise, en termes d'équivalent temps complet pour l'année financière à venir, le budget autorisé, la cible, le nombre d'abolitions (retraites ou autres départs), de créations et de transferts ainsi que le nombre actuel de postes équivalents temps complet. La DDPMO produit le rapport des retraites potentielles et coordonne la collecte des informations. À la suite de cet exercice de planification annuelle, les conseillers en dotation peuvent prévoir les activités de la prochaine année. Le Service des finances produit le rapport de suivi de l'effectif.

274. Les exercices actuels de planification quinquennale ou annuelle de la main-d'œuvre ne permettent pas de dresser un portrait des besoins prévisionnels sur trois à cinq ans, en effectifs et en compétences, alignés sur les besoins d'affaires, pour l'élaboration de stratégies de dotation innovantes. Sans ce type de stratégies, la Ville s'expose au risque de se retrouver avec des postes vacants, réduisant ainsi sa capacité d'offrir des services aux citoyens avec efficacité et efficience.

275. Nous avons constaté que les conseillers en dotation assument des tâches de nature opérationnelle, mais pas des tâches de nature stratégique. Pourtant, ces conseillers, tout comme d'autres ressources du SRH, possèdent une expertise en matière de dotation pour combler les besoins organisationnels. Si cette expertise était jumelée à celle des gestionnaires des unités administratives dans l'élaboration des plans de main-d'œuvre, le SRH pourrait être plus proactif dans la dotation en personnel.

276. Notons qu'en 2016, la DDPMO a pris l'initiative de proposer à la Direction générale une nouvelle approche de planification de la main-d'œuvre : la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La Direction générale a autorisé son application à titre de projet pilote auprès du Service des technologies de l'information. Intégrant les orientations de la Ville en matière de planification de la main-d'œuvre et de gestion de la relève à celles du service, cette approche consiste à :

- établir un portrait des emplois et des compétences en place;
- solliciter les employés à l'égard notamment de leurs intérêts, de leur cheminement de carrière souhaité et de leurs intentions de départ à la retraite;
- cibler les emplois et les compétences nécessaires pour réaliser le plan d'affaires du service;
- mesurer les écarts entre les ressources actuelles, les mouvements anticipés et les besoins à venir, en vue d'établir et de mettre en œuvre des stratégies de dotation.

277. Cette approche s'aligne foncièrement sur les bonnes pratiques et est particulièrement pertinente pour ce service, qui connaît une transformation importante en raison de l'évolution marquée des technologies et de la volonté de la Ville de s'appuyer sur celles-ci pour accroître sa performance organisationnelle. Au moment de compléter nos travaux, ce projet pilote était toujours en cours.

Politique et procédure de dotation

278. Une politique est un outil essentiel de communication qui favorise la cohérence entre les actions de tous les intervenants. Une politique présente les choix de la direction à l'égard des valeurs et les principes à observer pour guider la prise de décisions et orienter les actions. Une politique définit également le rôle et les responsabilités des intervenants et, conséquemment, les attentes et les limites d'exercice de chacun. Finalement, une politique balise les lignes de communication et de reddition de comptes.

279. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les valeurs, les pratiques et les objectifs en matière de dotation sont définis dans la Politique et procédure de dotation adoptée en 2007. Nous souhaitons nous assurer que cette politique est cohérente avec les orientations stratégiques et les besoins de la Ville. Bien qu'elle ait fait l'objet d'une révision en 2008, cette politique n'a pas été mise à jour depuis dix ans. Sans être en contradiction avec ces derniers, elle n'est pas en phase avec le contexte actuel de la Ville.

280. Depuis l'élaboration de la Politique, la Ville a connu des restructurations. Or les rôles et responsabilités énoncés dans la Politique n'ont pas été révisés à la suite de ces changements organisationnels. Ainsi, certains niveaux d'implication et d'approbation des intervenants engagés dans le processus de dotation présenté dans la Politique ne reflètent plus le portrait actuel.

281. De plus, d'importants changements dans l'environnement interne et externe de la Ville ont eu lieu au cours des dix dernières années ou sont en cours :

- l'introduction de la philosophie du *lean management* (annoncée dans le PMO 2013-2018);
- l'adoption d'une structure et d'un modèle de gestion transversal et collaboratif applicable à l'échelle de la Ville (en cours);
- l'évolution du marché de l'emploi et des meilleures pratiques en dotation.

282. En outre, la Ville se présente depuis quelques années comme audacieuse, créative et innovante, constamment à l'affût des meilleures pratiques afin de servir les citoyens plus efficacement dans toutes ses activités et sa gestion, animée par des valeurs fondamentales de responsabilité, de courage et de respect⁵⁸.

283. Au printemps 2016, un comité avait été mandaté pour réviser la Politique et l'actualiser en fonction du contexte organisationnel. Toutefois, la direction du SRH a suspendu cette démarche de révision considérant que le moment n'était pas opportun.

Rôles, responsabilités et mécanismes de communication

284. Considérant les nombreux intervenants impliqués dans le processus de dotation, nous voulons nous assurer que les rôles et responsabilités de chacun ainsi que les mécanismes de communication et de coordination entre le SRH et les autres unités concernées favorisent l'efficacité, l'efficience et la cohérence d'action.

285. Outre les responsabilités statutaires liées au cadre de gestion en matière de dotation (approbations de la Politique, de la description et du classement des emplois, du plan de classification des fonctions et des traitements, etc.), il est primordial que les rôles et responsabilités, dans le processus de recrutement et de sélection des candidats,

58. Ville de Québec, *Budget 2018 Fonctionnement et investissement*, Service des finances, décembre 2017.

entre le personnel d'une direction des ressources humaines et les gestionnaires des services ayant à pourvoir des postes soient clairement établis, diffusés et compris pour favoriser la cohésion de l'ensemble des intervenants et la dotation en personnel dans des délais optimaux, mais aussi pour que les candidats choisis répondent pleinement aux besoins organisationnels.

286. Les entretiens menés dans le cadre de notre vérification ont révélé des interprétations divergentes des rôles et responsabilités attendus du SRH en matière de dotation ainsi qu'un manque d'uniformité dans la part de responsabilité effectivement assumée par les différents conseillers en dotation de la DDPMO et les gestionnaires. De plus, certains gestionnaires s'attendent à une proactivité plus grande du SRH pour attirer et embaucher de la main-d'œuvre qualifiée.

287. La Politique n'est pas précise quant au niveau d'accompagnement souhaité du SRH auprès des gestionnaires des services et arrondissements dans le processus de dotation ni quant à la collaboration attendue des gestionnaires dans ce processus. De plus, nous avons constaté une méconnaissance de celle-ci.

288. Conséquemment, l'implication aux diverses étapes du processus de dotation diffère d'une équipe de conseiller-gestionnaire à l'autre. Tous agissent au mieux de leur jugement et de leurs connaissances; toutefois, cela engendre de la confusion quant au processus et aux responsabilités précises à assumer, de l'insatisfaction, de l'inefficience et parfois des résultats en deçà des attentes en ce qui a trait au délai de dotation et à la qualité des dossiers de candidature reçus.

289. Par ailleurs, nous nous serions attendus à ce que les relations entre les divisions du SRH soient favorisées par des mécanismes de communication et de coordination clairement établis et appliqués. Toutefois, nos échanges avec les conseillers en dotation nous ont permis de constater qu'il existe de la confusion et de l'incompréhension quant aux rôles et responsabilités de chaque division du SRH au regard de la mission et des objectifs du SRH, ce qui amène les divisions à travailler plutôt en silo.

290. Des objectifs au sein du SRH sont certes fixés annuellement par division. De plus, des rencontres bimensuelles sont tenues entre les directeurs des divisions; elles permettent de suivre les activités planifiées pour atteindre les objectifs. Des initiatives individuelles permettent aussi de communiquer entre pairs sur des projets ou des problèmes particuliers. Toutefois, malgré ces diverses mesures, des conseillers en dotation rencontrés ont dit souhaiter plus de communication avec les autres divisions, et nous constatons que les actions des divisions ne sont pas systématiquement arrimées.

291. Ainsi, il est important que le SRH instaure de meilleurs mécanismes de gestion intégrée guidés par un leadership fort, ainsi qu'une coordination des actions dans une perspective globale, concertée et cohérente avec le modèle de gestion transversal souhaité par la Ville.

Recommandations au Service des ressources humaines

292. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les activités de dotation sont réalisées sur la base d'une planification de la main-d'œuvre qui permet l'élaboration de stratégies de dotation pertinentes.

293. Nous lui avons recommandé de réviser la Politique et procédure de dotation, et plus particulièrement les rôles et responsabilités, pour s'assurer qu'elle reflète le contexte actuel de la Ville.

294. Nous lui avons recommandé de s'assurer que les gestionnaires comprennent clairement leurs rôles et responsabilités dans le processus de dotation et les valeurs s'y rattachant.

295. Nous lui avons recommandé d'améliorer la coordination des actions entre ses divisions.

Commentaires

Service des ressources humaines | 28 mai 2018

« Plusieurs initiatives ont été entreprises au cours des dernières années afin d'être proactif en planification de la main-d'œuvre et en matière de stratégies de dotation, dont la mise en œuvre du projet pilote sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au Service des technologies de l'information ainsi que les divers programmes de développement, dont celui des aspirants-contremaîtres afin d'assurer à l'organisation d'avoir une main-d'œuvre de qualité et en quantité suffisante au moment opportun.

La Ville de Québec est une grande organisation qui est complexe en ce qui a trait aux mouvements de main-d'œuvre et à la dotation des emplois en raison des nombreuses conventions collectives et recueils des conditions de travail. Elle possède une diversité d'emplois hors du commun qui demande un jugement professionnel permettant l'adaptation des processus de sélection, et ce, en fonction des contraintes du marché de l'emploi. De ce fait, la Politique et procédure de dotation reflète bien les lignes directrices nécessaires aux activités de dotation et les valeurs s'y rattachant. La compréhension des rôles et responsabilités des gestionnaires dans le processus de dotation est un aspect incontournable et nous prenons note qu'une clarification de ces aspects est jugée nécessaire. »

Pratiques de dotation

296. La procédure générale de dotation est présentée dans la Politique. Nous avons audité un échantillon de 26 concours de recrutement pour valider la conformité des pratiques de dotation à la Politique, au cadre légal et normatif ainsi qu'aux valeurs prônées par la Ville en la matière. Les principaux aspects qui ont été analysés sont les suivants :

- le concours de recrutement a été autorisé;
- la description de poste pour l'affichage est conforme au profil de compétences et traduit adéquatement le contexte du poste;
- le délai d'affichage est respecté;
- l'analyse des candidatures est réalisée à partir des critères indiqués dans l'avis de concours (notamment la formation et l'expérience);
- le comité de sélection est habituellement formé d'au moins trois personnes, soit généralement d'un conseiller en dotation, du supérieur immédiat du poste à pourvoir et, de préférence, d'une personne d'un autre service aux fins d'objectivité et d'indépendance;
- les moyens d'évaluation choisis sont pertinents au regard du poste et cohérents avec les exigences formulées dans l'avis de concours;
- le poste est pourvu par une personne répondant aux compétences exigées pour ce poste;
- les conditions de travail convenues respectent les conventions collectives et les guides d'orientation.

297. L'échantillon sélectionné a été réparti de manière à couvrir des concours internes et externes, pour chacun des huit conseillers en dotation, tant pour de nouveaux postes, des mutations, des promotions et des postes temporaires. Après avoir analysé la documentation des concours, nous avons rencontré les conseillers en dotation responsables des concours sélectionnés.

298. À la lumière de l'audit de cet échantillon, nous sommes en mesure de conclure que, dans tous ses aspects significatifs, le processus de dotation est mené en conformité avec les orientations et directives contenues dans la Politique et le cadre légal et normatif.

299. Les autorisations pour amorcer la dotation en personnel étaient dûment obtenues.

300. Le délai d'affichage a été respecté dans tous les cas. Le texte de l'affichage traduisait adéquatement le contexte du poste avec un niveau de détail pertinent. Pour 27 % des concours (7/26), on a modifié les exigences en matière de formation ou d'expérience convenus avec le comité d'évaluation des emplois, en vue de l'affichage pour s'adapter aux particularités du poste ou au contexte du marché du travail. Le comité d'évaluation des emplois est composé de représentants syndicaux et de représentants

patronaux. Nos entretiens avec les gestionnaires et les conseillers en dotation nous ont permis d'apprécier le bien-fondé des modifications apportées aux exigences en matière de formation ou d'expérience dans l'affichage des concours pour embaucher une personne compétente. La justification des modifications apportées n'était toutefois pas appuyée et communiquée au comité d'évaluation des emplois. L'exercice d'un tel jugement devrait faire l'objet d'une documentation pour limiter le risque de changement de classification du poste qui détermine la rémunération ainsi que le risque de favoritisme que pourrait induire la manipulation des critères de formation et d'expérience.

301. L'analyse des candidatures a été réalisée en conformité avec les critères de formation et d'expérience affichés. Une claire définition de ces critères favorise l'équité du processus. Dans plusieurs cas, l'avis de concours indique que toute formation ou expérience jugée équivalente pourra être considérée. Le SRH observe un guide pour évaluer la formation et déterminer la pertinence de l'expérience par rapport au poste dans le but d'être équitable, transparent et uniforme.

302. Les ressources sélectionnées pour pourvoir les postes ciblés répondaient aux exigences de ces postes. Le modèle d'évaluation des compétences favorise une évaluation objective et la sélection de candidats compétents. Le conseiller en dotation construit un guide d'entrevue en utilisant des gabarits et des questions issues d'une banque de questions, puis le soumet au gestionnaire pour validation. Le guide d'entrevue ainsi constitué permet d'évaluer les compétences recherchées et présentées dans l'affichage du poste.

303. L'établissement de la pondération est effectué au début du processus, avant l'analyse des candidatures, ce qui favorise l'objectivité et l'équité de l'évaluation. La pondération des critères peut être modulée selon les particularités du poste.

304. Tout candidat à un concours doit obligatoirement être rencontré en entrevue. L'entrevue de sélection est menée par un groupe de personnes (comité de sélection), une mesure de contrôle clé qui favorise la sélection d'un candidat compétent, en conformité avec les valeurs de respect, d'équité et d'égalité des chances, et qui limite les biais d'évaluation. La composition des comités de sélection respectait la Politique. Pour les postes permanents plus particulièrement, le comité de sélection est généralement composé de trois personnes, dont un représentant du SRH et le supérieur immédiat du poste à pourvoir. Il est suggéré qu'une personne d'une autre unité administrative ou indépendante de l'organisation fasse partie du comité. Nous avons observé une bonne pratique, où la troisième personne est experte du champ de compétences du poste à pourvoir, ce qui favorise une évaluation juste et complète des compétences du candidat. Finalement, le choix de la personne résulte d'un consensus qui s'appuie sur une grille d'analyse signée par les membres du comité.

305. La détermination de la rémunération, par l'attribution de l'échelle salariale et de l'échelon, ainsi que de l'indemnité de vacances a été réalisée en conformité des conventions collectives pour les concours analysés. À cet égard, le SRH observe un guide pour déterminer le salaire à l'embauche pour les postes où le conseiller doit considérer les antécédents professionnels. Ce guide favorise le traitement uniforme par les conseillers et l'équité du processus de dotation.

306. Nous n'avons relevé aucune anomalie concernant le respect des conventions collectives, des recueils des conditions d'emploi et du cadre légal. Bien que la documentation soit perfectible, les échanges avec les conseillers à propos des concours analysés nous ont permis de conclure que les pratiques de dotation respectent la Politique ainsi que le cadre légal et normatif.

Confidentialité

307. Une règle importante à observer dans un processus de dotation est d'assurer la confidentialité de tout dossier de recrutement et d'employé ou de renseignements de nature confidentielle concernant ces personnes⁵⁹.

308. Quelques situations isolées où la confidentialité du processus n'a pas été pleinement respectée ont été portées à notre attention : il y a eu des fuites d'informations. Ces cas portent atteinte à l'équité du processus et au respect des candidats.

309. Nous avons constaté que les mécanismes de sensibilisation des intervenants (candidats, membres du comité de sélection, personnel de l'unité administrative responsable de rédiger et de corriger les examens, etc.) à la confidentialité des renseignements obtenus dans le cadre des processus de dotation ne sont pas établis formellement et sont variables selon la nature du concours et le conseiller en dotation. Nous sommes d'avis que la communication des attentes et la sensibilisation des intervenants à la protection des renseignements confidentiels sont des mesures d'atténuation notables qui devraient être systématisées.

310. Une bonne pratique a été observée pour les concours de masse de pompiers. Elle consiste à former les intervenants des services impliqués dans le processus de dotation afin qu'ils favorisent l'uniformité de l'évaluation des candidatures et se rappellent les comportements à adopter pour respecter la confidentialité des candidats et du processus.

311. Pour favoriser la confidentialité, les membres du comité de sélection remplissent les guides d'entrevue sur papier et les remettent au conseiller en dotation à la fin de l'entrevue afin de réduire le risque de divulgation des questions et de l'évaluation des candidats.

59. Ordre des conseillers en ressources humaines agréés, *Code de déontologie de l'Ordre des conseillers en ressources humaines agréés*, Direction qualité de la pratique, article 6.

312. Nous avons été informés d'une autre pratique intéressante : les copies d'examen sont anonymisées lorsque remises à l'unité administrative pour correction, le nom du candidat étant permuté par un numéro. Cette pratique favorise la confidentialité des individus et limite les biais à la correction.

Délai de dotation

313. Nous souhaitons vérifier, dans le cadre du présent mandat, si la dotation en personnel est effectuée dans un délai raisonnable. Nous nous attendions à pouvoir nous appuyer sur le système de gestion intégré de la dotation (VIP) afin de valider le respect des délais prescrits pour doter un poste et établir des statistiques sur le temps de réalisation des activités de dotation. Toutefois, les données nécessaires à ces analyses n'y sont actuellement pas consignées par tous les conseillers et nous avons relevé des irrégularités faussant les statistiques (activités non datées et dates non plausibles). En fait, aucun contrôle de la qualité des données saisies dans le système VIP n'est actuellement effectué. En 2015, on a amorcé un projet en vue de définir et de communiquer des normes d'exploitation du système VIP. Ce projet n'a toutefois pas été mené à terme. Le manque de rigueur et d'uniformité dans la consignation des informations au système limite la traçabilité de l'information et restreint les activités de surveillance et de mesure de la performance.

314. Ainsi, nous avons évalué le délai moyen pour 20 des 26 concours de recrutement que nous avons sélectionnés. Nous avons observé un délai moyen de 16,7 semaines entre l'approbation de la demande du poste et la confirmation de l'embauche. Dans le contexte, nous avons jugé ce délai élevé.

315. De plus, la direction du SRH et celle de la DDPMO nous ont mentionné recevoir des commentaires de gestionnaires à propos des longs délais de dotation. La DDPMO a déterminé des causes de délai, dont le fort volume d'activités de dotation et la non-uniformité des pratiques. Elle a examiné ses pratiques et établi certains délais cibles pour les étapes d'un concours sous son contrôle. Le plan d'intervention prévoyait un suivi trimestriel pour mesurer la performance à l'égard de ces cibles. Ce suivi n'a toutefois pas été fait.

316. Ces commentaires des gestionnaires peuvent notamment s'expliquer par un manque d'information. La Politique prévoit que les conseillers de la DDPMO conviennent d'un calendrier de réalisation des activités de dotation avec la personne qui a un poste à pourvoir. Cela permet de préciser ce qu'on attend de chacun et de planifier l'horaire de tous les intervenants. Ceux-ci sont ainsi engagés à observer le calendrier convenu. Nous avons toutefois constaté que cette pratique n'est pas mise en œuvre de manière uniforme d'un conseiller à l'autre (outils utilisés, niveau de détail du calendrier).

Uniformité des pratiques et documentation

317. La qualité, l'efficacité et le délai d'une dotation en personnel sont influencés par l'uniformité des processus, la standardisation des outils et l'utilisation de gabarits. D'ailleurs, un des objectifs de la Politique est d'encadrer les activités de dotation pour assurer leur cohérence et l'uniformité des pratiques.

318. À cet effet, nous avons constaté que diverses pratiques sont adoptées pour assurer la qualité des activités de dotation : la standardisation des outils (ex. : gabarits d'affichage, grilles d'évaluation, etc.), la production de guides orientant les décisions importantes d'évaluation et de rémunération, l'organisation de rencontres toutes les deux semaines entre la direction de la DDPMO et les conseillers ainsi que la rédaction de fiches permettant un partage de bonnes pratiques au sein de l'équipe.

319. Malgré ces différentes mesures, nous avons remarqué que la documentation et les pratiques n'étaient pas uniformes d'un conseiller à l'autre. Bien que des pratiques différentes puissent s'expliquer par la nature des postes à doter, certaines pratiques sont similaires, mais non standardisées. Les ressources de la DDPMO réduiraient les risques d'erreurs en adoptant uniformément les pratiques les plus efficaces et efficaces.

Recommandations au Service des ressources humaines

320. Nous lui avons recommandé de documenter les raisons des modifications apportées aux exigences de formation et d'années d'expérience pour établir un avis de concours et de mettre en place un mécanisme de divulgation au comité paritaire d'évaluation des emplois de toute modification ainsi apportée.

321. Nous lui avons recommandé d'établir formellement les mécanismes de sensibilisation des intervenants (candidats, membres du comité de sélection, personnel de l'unité administrative responsable de rédiger et de corriger les examens, etc.) à la confidentialité du processus de dotation.

322. Nous lui avons recommandé de colliger au système VIP les données sur les activités de dotation permettant d'établir les délais réels de chaque étape du processus et de les comparer aux délais cibles de manière à suivre la performance du processus dans son ensemble, par type de poste, par corps d'emploi et par conseiller, et d'apporter les ajustements nécessaires.

Commentaires

Service des ressources humaines | 28 mai 2018

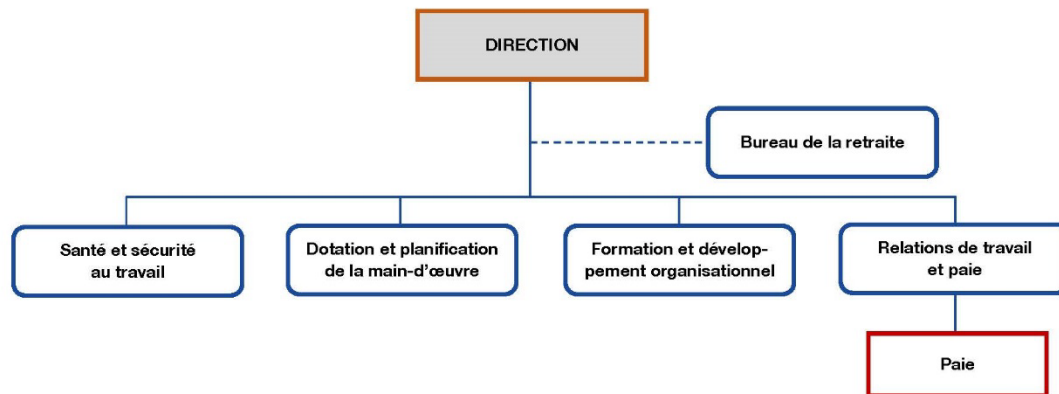
« Nous apprécions la conclusion affirmant que le processus de dotation est mené de façon conforme avec les orientations et directives contenues dans la Politique et le cadre légal et normatif et qu'aucune anomalie concernant le respect des conventions collectives, des recueils des conditions d'emploi et du cadre légal n'a été relevée. Nous constatons ainsi que les recommandations sont proposées dans un objectif d'efficience et que le système actuel de gestion intégré de la dotation (VIP) devra être utilisé de façon uniforme, mais sera également à développer afin de permettre un meilleur suivi du délai pour chaque étape du processus de dotation. Les statistiques du rapport démontrent sans équivoque la charge de travail significative, néanmoins, le Service des ressources humaines et la Division de la dotation et [de la] planification de la main-d'œuvre ont à cœur d'offrir un service professionnel de qualité et une performance à la hauteur des exigences. »

Commentaires généraux

Service des ressources humaines | 28 mai 2018

« Nous avons pris connaissance du rapport et des recommandations formulées et nous sommes d'accord avec son contenu. »

Annexe I – Organigramme du Service des ressources humaines



Mise à jour : 2017-12-06

Directrice ou directeur de
service ou d'arrondissement



Directrice ou directeur
de division



Directrice ou directeur
de section



Annexe II – Ententes sur les conditions de travail

Conventions collectives

- Convention collective entre la Ville de Québec et le Syndicat des fonctionnaires municipaux de Québec (FISA) (échéance : décembre 2018).
- Convention collective entre la Ville de Québec et le Syndicat des employés manuels de la Ville de Québec, section locale 1638 (SCFP) (échéance : décembre 2018).
- Convention collective entre la Ville de Québec et l'Alliance des professionnels et professionnelles de la Ville de Québec (échéance : décembre 2018).
- Convention collective entre la Ville de Québec et l'Association des pompiers professionnels de Québec inc. (échéance : décembre 2018).
- Convention collective entre la Ville de Québec et la Fraternité des policiers et policières de la Ville de Québec inc. (échéance : décembre 2018).
- Convention collective entre la Ville de Québec et le Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1179 (SCFP) – Brigadiers scolaires (échéance : décembre 2014).
- Convention collective entre la Ville de Québec et le Syndicat du personnel occasionnel de Québec (F.I.S.A.) (échéance : décembre 2019).
- Convention collective entre la Ville de Québec et le Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4528 (SCFP) – Secteur aquatique (échéance : décembre 2014).
- Convention collective entre la Ville de Québec et le Syndicat des employés de stationnement d'ExpoCité (échéance : décembre 2018).
- Convention collective entre la Ville de Québec et l'Alliance internationale des employés de scène, de théâtre, techniciens de l'image, artistes et métiers connexes des États-Unis, ses territoires et du Canada, section locale 523, Québec (échéance : décembre 2018).
- Convention collective entre la Ville de Québec et l'Union des employés de bars d'ExpoCité (FISA) (échéance : décembre 2019).
- Convention collective entre la Ville de Québec et le Syndicat des fonctionnaires municipaux de Québec (FISA), qui représente des employés occasionnels d'ExpoCité et du domaine de la culture, des loisirs, des sports et de la vie communautaire (échéance : décembre 2018).

Annexe II – Ententes sur les conditions de travail *(suite)*

Recueils des conditions de travail

- Conditions de travail des cadres de la Direction générale et des directeurs de service et d'arrondissement de la Ville de Québec (échéance : décembre 2018).
- Conditions de travail des membres de l'Association des chefs de pompiers du Service de protection contre l'incendie de la Ville de Québec (échéance : décembre 2018).
- Conditions de travail des membres de l'Association des officiers et officières cadres du Service de police de la Ville de Québec (échéance : décembre 2018).
- Conditions de travail du personnel de direction de la Ville de Québec (échéance : décembre 2018).
- Recueil des conditions de travail applicables au personnel politique de la Ville de Québec (en vigueur dès son adoption par le comité exécutif).
- Conditions de travail des membres du personnel professionnel non syndiqué de la Ville de Québec (échéance : décembre 2018).

Annexe III – Principaux rôles et responsabilités des intervenants

	CAG	CM	CE	DG	DGA	DUA	SRH	SFIN
Cadre en matière de dotation								
Politique de dotation		A	A				S – R	
Description et classement des emplois*			A				S – R	
Plan de classification des fonctions et des traitements**	A	A	A				S – R	
Fixation des salaires**, ***		A	A				S – R	
Plan de main-d'œuvre			A	V	V	R	S	S
Processus de dotation								
Gestion de l'effectif						R	S	S
Création d'un poste			A	A		R	A	A
Autorisation de doter un poste devenu vacant*				A	A	A	S	S
Recrutement, sélection et affectation du personnel						A	R	
Approbation de l'embauche***	A	A	A			A	A	A

A Approuve

R Est responsable

S Soutien, prépare ou les deux

V Effectue une vigie

CAG Conseil d'agglomération

CM Conseil municipal

CE Comité exécutif

DG Direction générale

DGA Direction générale adjointe

DUA Direction de l'unité administrative

SRH Service des ressources humaines

SFIN Service des finances

* Québec, *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, chap. C-11.5, à jour au 1^{er} juin 2017.

** Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mars 2018.

*** Approbation par un ou plusieurs intervenants selon le poste.

Annexe IV – Objectif de l’audit et critères d’évaluation

Nous avons élaboré nos critères en nous inspirant des bonnes pratiques de gestion en matière de dotation, notamment celles recommandées par l’Ordre des conseillers en ressources humaines incluant son code de déontologie, de la Politique et procédure de dotation, ainsi que de la réglementation en vigueur.

Objectif de l’audit

S’assurer que le Service des ressources humaines met en œuvre des processus de dotation en personnel qui sont efficaces et efficients et qui respectent le cadre légal et normatif applicable ainsi que les valeurs de l’organisation en matière de dotation.

Critères d’évaluation

- Les politiques en matière de gestion de la dotation sont cohérentes avec les orientations stratégiques et les besoins de la Ville.
- Les rôles et responsabilités ainsi que les mécanismes de communication et de coordination entre le SRH et les autres unités impliquées dans la dotation favorisent l’efficacité, l’efficience et la cohérence des actions.
- Les pratiques de dotation respectent les valeurs de la Ville en matière d’équité, de transparence, d’égalité des chances, de respect, de confidentialité, de qualité de service, de travail d’équipe et de rigueur.
- Le processus de dotation respecte le plan de main-d’œuvre de la Ville, les conventions collectives et le cadre légal et normatif applicable.
- Le processus de dotation permet de pourvoir les postes par du personnel compétent qui répond aux exigences de ces postes.
- La dotation en personnel est effectuée dans un délai raisonnable.

CHAPITRE 6

RAPPORT FINANCIER DE LA VILLE ET AUTRES RAPPORTS

Table des matières

Mise en contexte.....	163
Rapport sur les états financiers.....	163
États financiers consolidés de la Ville de Québec	164
États financiers des organismes du périmètre comptable.....	164
États financiers de l'Office municipal d'habitation de Québec	164
Vérification de l'environnement des contrôles généraux informatiques et des contrôles applicatifs des systèmes financiers	165
Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite pour l'année 2017....	166
Rapport sur le taux global de taxation réel	167
Rapport sur la ventilation des dépenses mixtes de l'agglomération de Québec	168
Rapports sur les programmes de subventions de la SHQ	168

Mise en contexte

323. Déposé au conseil municipal, le rapport financier consolidé de la Ville de Québec comprend le rapport du vérificateur général de la Ville sur les états financiers consolidés de la Ville, un rapport sur le taux global de taxation réel et un rapport sur la ventilation des dépenses mixtes de l'agglomération de Québec.

324. En vertu de l'article 107.7 de la Loi sur les cités et villes⁶⁰, le vérificateur général doit également effectuer la vérification des comptes et affaires de toute personne morale faisant partie de son périmètre comptable et de tout organisme pour lequel la Ville nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration. Ainsi, au cours de l'année 2017, il a effectué l'audit des états financiers de quatre organismes en tout, soit les trois du périmètre comptable et celui pour lequel la Ville nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration.

325. Au cours de la dernière année, le vérificateur général a aussi effectué des travaux d'audit sur l'utilisation des différentes subventions reçues par la Ville de la Société d'habitation du Québec (SHQ).

Rapport sur les états financiers

326. 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. 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 renseignements 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. Lorsqu'il évalue 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 effectuées par la direction, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

60. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mars 2018.

États financiers consolidés de la Ville de Québec

327. Conjointement avec la firme Mallette, le vérificateur général a effectué un audit des états financiers consolidés de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2017 et, à la suite de cet audit, un rapport sans réserve a été émis par les deux parties le 4 mai 2018.

328. En février 2018 a eu lieu le procès pour le recours en contrôle judiciaire et en remboursement devant la Cour supérieure du Québec, intenté par les villes de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures. Par ce recours, les villes reconstituées contestent en partie le montant des quotes-parts qui leur ont été imposées pour les exercices financiers 2008 à 2017. Lors du dépôt du présent rapport, aucun jugement n'a été rendu dans ce litige, qui est toujours examiné par la Cour. De ce fait, aucun retraitement comptable n'a été inscrit dans le rapport financier se terminant le 31 décembre 2017 ni dans la ventilation des dépenses mixtes de l'agglomération de Québec. La Ville a comptabilisé une provision sur la base de la meilleure information dont elle disposait.

États financiers des organismes du périmètre comptable

329. Le vérificateur général a également procédé à l'audit des états financiers des trois organismes suivants :

- la Société municipale d'habitation Champlain;
- le Réseau de transport de la Capitale (RTC);
- le Service de transport adapté de la Capitale (la filiale du RTC).

330. Pour ces états financiers, le vérificateur général a émis des rapports d'audit sans réserve. Il a aussi adressé à la direction de certains de ces organismes des commentaires sur des points d'amélioration à apporter dans la comptabilisation de leurs opérations.

États financiers de l'Office municipal d'habitation de Québec

331. En vertu des lettres patentes de l'Office municipal d'habitation de Québec (OMHQ), le conseil est formé de neuf membres, dont cinq sont nommés par la Ville de Québec. Un audit des états financiers de l'OMHQ a donc été effectué, et pour ceux-ci, le vérificateur général a émis une opinion sans réserve.

Vérification de l'environnement des contrôles généraux informatiques et des contrôles applicatifs des systèmes financiers

332. 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.

333. Dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville de Québec pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2017, les contrôles applicatifs et les contrôles généraux ont été testés. Ce travail consiste à évaluer la conception et la mise en œuvre des mesures de contrôle relatives :

- à l'environnement général opérationnel;
- au fonctionnement des applications, comme les assises de la sécurité, la gestion et la sécurité des accès logiques et physiques, le développement et la maintenance des systèmes et des applications;
- à la gestion des changements.

Sommaire des assises

334. Des améliorations quant à la gestion de la sécurité de l'information ont été observées. En effet, certaines mesures ont été mises en œuvre pour améliorer la situation et d'autres sont en cours de réalisation. Or il n'y a toujours pas de politique de sécurité de l'information.

Sommaire des contrôles applicatifs et de la gestion des accès

335. Le pivot central pour la génération des états financiers consolidés repose principalement sur le système SIVIQ, dont les contrôles applicatifs sont en place depuis plusieurs années. En janvier 2017, le système SIVIQ a migré à une nouvelle version tout comme les ponts en provenance des autres systèmes qui l'alimentent (taxation, facturation, etc.). Certaines lacunes subsistent, notamment sur le plan des mises à niveau de l'application et de la base de données. Par ailleurs, lors de la transition vers l'exploitation, il n'y a pas eu de révision des accès, entre autres pour le personnel de développement.

336. Lors de la vérification et à la suite des recommandations émises au cours des années précédentes, les accès des différents systèmes qui font partie du cycle comptable ont été examinés plus attentivement. Des améliorations ont été observées à certains endroits, mais le problème est principalement lié à la gestion même des accès, non à la technologie, et il demeure persistant.

Rémunération des élus et contribution à leur régime de retraite pour l'année 2017

337. Dans le cadre de l'audit des états financiers de la Ville de Québec, le vérificateur général s'est assuré que la rémunération des élus, la contribution à leur régime de retraite et les allocations de départ et de transition sont conformes aux deux lois provinciales concernées et au règlement municipal.

338. Deux lois provinciales et un règlement de la Ville de Québec édictent les paramètres à utiliser pour calculer la rémunération des élus et leur contribution à leur régime de retraite :

- la Loi sur le traitement des élus municipaux⁶¹;
- la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux⁶²;
- le Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements⁶³.

339. La Loi sur le régime de retraite des élus municipaux⁶⁴ établit les modalités du régime de retraite des élus municipaux. La Ville de Québec a d'ailleurs adhéré par règlement à ce régime général.

340. 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 et du Réseau de transport de la Capitale. La Ville facture ces organismes en guise de compensation. La rémunération des élus en 2017 a représenté 2 344 820 \$, y compris un montant d'allocation de dépenses de 350 552 \$. La cotisation au régime de retraite a représenté 122 647 \$ pour les élus et 413 324 \$ pour la Ville.

341. Les élus de la Ville ont aussi droit, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, à une allocation de départ et à une allocation de transition. Au cours de l'élection du 5 novembre 2017, six élus ont quitté leurs fonctions et ont bénéficié de cette mesure. Le tableau 1 présente les sommes déjà versées au 31 décembre 2017 et celles à verser en 2018.

61. Québec, *Loi sur le traitement des élus municipaux*, RLRQ, chap. T-11.001, à jour au 1^{er} mars 2018.

62. Québec, *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*, RLRQ, chap. R-9.3, à jour au 1^{er} mars 2018.

63. Ville de Québec, *Règlement sur le traitement des membres du conseil à la suite de la réduction du nombre d'arrondissements*, R.V.Q. 1593, à jour au 15 mai 2018.

64. *Op. cit.*

Tableau 1 – Allocations de départ et de transition versées en 2017 et à verser en 2018

	Sommes versées en 2017	Sommes à verser en 2018	Total
Allocation de départ	184 399 \$	0 \$	184 399 \$
Allocation de transition	13 988 \$	568 148 \$	582 136 \$
Total	198 387 \$	568 148 \$	766 535 \$

342. Sur la base des travaux d’audit réalisés, aucune anomalie significative n’a été trouvée concernant la rémunération des élus, leur contribution à leur régime de retraite et les allocations de départ et de transition.

Rapport sur le taux global de taxation réel

343. 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. 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.

344. L’article 107.14 de la Loi sur les cités et villes⁶⁵ 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 au 31 décembre 2017. Le vérificateur général a 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 municipale⁶⁶.

345. 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 2017.

65. *Op. cit.*

66. Québec, *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, chap. F-2.1, à jour au 1^{er} mars 2018.

Rapport sur la ventilation des dépenses mixtes de l'agglomération de Québec

346. Sur le plan des dépenses, la Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations stipule à l'article 65 que « [l]es 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 compétences⁶⁷ ». Les dépenses mixtes d'agglomération sont effectuées dans l'exercice des compétences d'agglomération et liées à un équipement, à une infrastructure ou à une activité d'intérêt collectif.

347. L'article 70 de cette même loi édicte que « [l]e 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 mixtes⁶⁸ ». Ainsi, le vérificateur général a effectué l'audit de la ventilation des dépenses mixtes en conformité avec le Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes⁶⁹, adopté par le conseil d'agglomération le 7 mai 2007, et ses modifications subséquentes.

348. 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 2017, établi conformément au Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes⁷⁰ et ses modifications subséquentes.

Rapports sur les programmes de subventions de la SHQ

349. Le vérificateur général a effectué des audits sur différentes subventions que la SHQ a versées à la Ville au regard des programmes AccèsLogis Québec et Rénovation Québec. À la suite de ces audits, le vérificateur général a émis trois rapports avec une opinion sans réserve sur la fidélité des informations financières appuyant leur utilisation et trois rapports avec une opinion sans réserve sur l'application des règles des programmes par la Ville.

67. Québec, *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, RLRQ, chap. E-20.001, à jour au 1^{er} mars 2018.

68. *Ibid.*

69. Ville de Québec, *Règlement de l'agglomération sur le partage des dépenses mixtes*, R.V.Q., chap. P-1, à jour au 15 mai 2018.

70. *Ibid.*

CHAPITRE 7

SUBVENTIONS ANNUELLES DE 100 000 \$ OU PLUS VERSÉES À DES PERSONNES MORALES

Mise en contexte

350. Comme prescrit par la Loi sur les cités et villes⁷¹, à l'article 107.9, le vérificateur général de la Ville de Québec doit requérir des personnes morales qui ont reçu de la Ville une subvention annuelle d'au moins 100 000 \$ une copie de leurs états financiers audités et de tout autre document résumant les constatations et les recommandations de leur vérificateur externe. De plus, le vérificateur externe doit, à la demande du vérificateur général de la Ville de Québec, 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.

351. Seules les personnes morales qui ne font pas partie du périmètre comptable de la Ville et de l'univers de vérification du vérificateur général sont visées par cette disposition légale.

352. Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications et documents fournis par un vérificateur sont insuffisants en vertu du deuxième alinéa de l'article 107.9 de la Loi sur les cités et villes⁷², il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

Définitions

353. Aux fins de nos travaux, une subvention inconditionnelle est un soutien financier accordé à des particuliers ou à des organisations ayant satisfait à des exigences d'admissibilité préétablies. L'administration ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Le bénéficiaire n'est pas assujéti à des conditions particulières quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés. De ce fait, aucune vérification n'est normalement exercée. Une aide financière versée à un organisme caritatif est un exemple de subvention inconditionnelle.

354. Une subvention conditionnelle est un soutien financier accordé à des particuliers ou à des organisations ayant satisfait aux exigences d'admissibilité préétablies. L'administration ne reçoit aucun bien ou service de la part du bénéficiaire. Le bénéficiaire est assujéti à des conditions précises quant à l'usage qui sera fait des fonds transférés. De ce fait, une reddition de comptes est demandée et une vérification peut être réalisée quant au respect des conditions. Une aide financière versée à une troupe de théâtre pour organiser une présentation précise dans une période déterminée est un exemple de subvention conditionnelle.

71. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mars 2018.

72. *Ibid.*

Résultats

355. Conformément à l'article 107.9 de la Loi sur les cités et villes⁷³, nous avons pris connaissance des états financiers de 51 personnes morales qui ont bénéficié de la part de la Ville d'une subvention annuelle de 100 000 \$ ou plus. Aucune vérification additionnelle n'a été jugée nécessaire.

356. Au 31 mai 2017, toutes ces personnes morales nous ont remis des états financiers audités.

73. *Ibid.*

CHAPITRE 8

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT ANNUEL 2014

Objectif et portée du suivi

357. Nous effectuons un suivi des recommandations trois ans après qu’elles ont été émises dans l’objectif d’évaluer leur degré d’application. 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 qu’ils s’appuient sur les déclarations des gestionnaires et sur le caractère raisonnable de celles-ci.

358. Cette année, nos suivis ont porté sur les recommandations formulées dans les tomes 1 et 2 du rapport annuel de 2014.

Conclusion générale

359. Le tableau 1 fait état des activités auditées, du nombre de recommandations dont elles font l’objet et de leur prise en compte par l’administration municipale.

Tableau 1 – État d’avancement de la mise en œuvre des recommandations émises en 2014

Activité faisant l’objet d’un suivi	Nombre total de recommandations	Nombre de recommandations suivies ou ayant connu des progrès satisfaisants	Nombre de recommandations non suivies ou ayant connu des progrès insatisfaisants	Pourcentage des recommandations suivies ou ayant connu des progrès satisfaisants par activité (%)
Tome 1				
Gestion des activités au Service de protection contre l’incendie	15	13	2	87
Octroi des contrats de moins de 25 000 \$ et ceux négociés de gré à gré de 25 000 \$ et plus	12	8	4	67
Tome 2				
Gestion des entraves à la circulation	22	10	12	45
Gestion des matières résiduelles à l’incinérateur	7*	4	3	57
Programme Carte d’Achat de la Ville de Québec	8	7	1	88
Processus d’émission des permis	8	7	1	88
Reddition de comptes financière et non financière	1	1	0	100
Total	73	50	23	68

* En 2014, neuf recommandations avaient été formulées concernant la gestion des matières résiduelles à l’incinérateur. Cependant, deux de ces recommandations sont caduques aujourd’hui.

360. Les mandats réalisés au cours de 2014 ont mené à 73 recommandations : 50 ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants, alors que 23 n'ont pas été suivies ou ont eu des progrès insatisfaisants. Au-delà des données quantitatives, il est approprié d'apporter quelques précisions sur les résultats du suivi à l'égard de certains mandats.

Gestion des activités au Service de protection contre l'incendie

361. Nous tenons à souligner que le Service de protection contre l'incendie a suivi presque toutes les recommandations qui lui étaient destinées. En effet, treize des quinze recommandations ont été suivies ou ont connu des progrès satisfaisants, avec un taux d'application de 87 %.

Octroi des contrats de moins de 25 000 \$ et ceux négociés de gré à gré de 25 000 \$ et plus

362. Des douze recommandations émises, huit ont été suivies ou ont eu des progrès satisfaisants. Le nouveau système financier, implanté au début de 2017, a permis d'intégrer des contrôles et de rendre plus conviviale l'utilisation du système pour l'octroi des contrats de moins de 25 000 \$ et de ceux négociés de gré à gré de 25 000 \$ et plus. Toutefois, certaines mises au point, qui devraient être terminées au cours de 2018, bonifieront davantage ce processus.

363. Certaines recommandations nécessitent la collaboration du Service des ressources humaines. Ce service devra donc mener des démarches qui conduisent à la pleine application de ces recommandations.

Gestion des entraves à la circulation

364. Des vingt-deux recommandations émises, dix ont connu un progrès satisfaisant. Au cours des trois dernières années, une application informatique a été développée pour que tous les collaborateurs puissent y enregistrer les informations à l'égard des projets et des chantiers routiers.

365. Néanmoins, il reste un projet à mettre en œuvre concernant l'occupation temporaire de la voie publique, sur l'obligation d'obtenir un permis à cet effet, et sur les modalités administratives qui s'appliqueront. L'adoption en 2018 d'un règlement relatif à l'utilisation de la voie publique permettra de concrétiser ce projet.

366. Enfin, il reste des actions à entreprendre à l'égard de la reddition de comptes de la gestion des entraves à la circulation, telle la définition d'indicateurs, l'établissement de cibles et la réalisation de bilans périodiques quant au suivi de ceux-ci.

Gestion des matières résiduelles à l'incinérateur

367. Lors de la vérification en 2014, l'incinérateur était exploité par un sous-traitant. En mai 2015, la Ville de Québec a repris les commandes de l'installation. L'équipe de gestion a été revue et la Ville est maintenant présente en permanence à l'incinérateur. Ainsi, elle effectue des suivis et des contrôles sur les opérations.

368. Parmi les sept recommandations émises, trois n'ont pas connu un progrès satisfaisant au cours des trois dernières années. Elles encourageaient la réalisation d'études d'impacts environnementaux, d'analyses de risques et d'un plan de contingence en cas de défaillance majeure et prolongée de l'incinérateur.

CHAPITRE 9

RAPPORT D'ACTIVITÉ DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Introduction

369. La reddition de comptes est fondamentale dans une organisation. Il ne saurait y avoir de décentralisation ni d'autonomie si les individus n'avaient aucun compte rendu à donner. La reddition de comptes nous permet de démontrer nos résultats et de gagner ou de maintenir l'appui de ceux qui nous font confiance.

370. La reddition de comptes revêt une importance de premier plan pour le vérificateur général parce qu'elle lui permet de rendre compte de ses activités et de la façon dont il assume les responsabilités qui lui ont été confiées par la loi.

Mission du vérificateur général

371. La mission du vérificateur général ainsi que ses travaux visent à 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.

372. Les travaux du vérificateur général comprennent l'audit financier, celui de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, ainsi que l'audit de performance.

Planification des travaux d'audit

373. Le vérificateur général de la Ville de Québec prépare annuellement son calendrier d'activité en fonction des objectifs d'audit qu'il se donne et des ressources dont il dispose.

374. Le plein exercice du mandat du vérificateur général requiert qu'il investisse une partie importante de ses ressources dans la réalisation de l'audit de performance, dont la valeur ajoutée est importante pour l'amélioration de la qualité de la gestion des fonds et des biens publics. Il doit également consacrer le temps nécessaire au suivi des recommandations qu'il a formulées au cours des exercices précédents pour voir dans quelle mesure l'administration municipale a donné suite à ses recommandations.

375. Afin de mieux planifier les activités d'audit de performance, le vérificateur général adopte une approche axée sur l'analyse et l'évaluation des risques. Ciblée sur les secteurs d'activité qui peuvent avoir des répercussions importantes sur les objectifs stratégiques de la Ville et sur la qualité des services aux citoyens, cette approche lui permet de donner une valeur ajoutée à ses interventions de vérification. C'est d'autant plus vrai dans un contexte où les ressources sont limitées.

376. Le vérificateur général a réalisé des audits dans les trois principales sphères de son mandat, soit à l'égard des données financières de la Ville et des personnes morales qui lui sont liées, de la conformité des opérations avec les lois, les règlements, les politiques et les directives, et de la performance.

377. Les activités liées à l'audit financier ont mené à la publication de onze rapports du vérificateur général et ont été réalisées en conformité avec les normes d'audit généralement reconnues au 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 les états financiers ne comportent pas d'anomalies importantes.

378. L'audit de conformité a porté sur le taux global de taxation réel de la Ville de Québec, 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 pour l'année 2017 ainsi que les subventions de 100 000 \$ ou plus versées par la Ville à des personnes morales.

379. Les activités d'audit de performance, au nombre de quatre, ont porté sur l'inspection à la suite de la délivrance d'un permis ou lors du traitement d'une requête, sur la surveillance et la maintenance des ouvrages d'art, sur la sécurité civile et sur la dotation en personnel.

380. 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'administration aux recommandations formulées dans les tomes 1 et 2 du rapport annuel de 2014.

Reddition de comptes à l'égard de la planification stratégique

381. L'année 2017 représente la première année de la planification stratégique. Comme mentionné dans le rapport annuel de 2016, vous trouverez au tableau 1 une reddition de comptes en lien avec les éléments de la planification stratégique qui s'articule autour de deux orientations :

- réaliser des travaux utiles pour les élus, les citoyens et l'administration municipale;
- réaliser des travaux de qualité.

Tableau 1 – Objectifs, indicateurs, cibles et résultats de la planification stratégique 2017-2020 par orientation

Objectif	Indicateur	Cible	Résultat
Orientation 1 – Réaliser des travaux utiles pour les élus, les citoyens et l'administration municipale			
Mener des audits de performance axés sur des enjeux ou des services qui concernent directement les citoyens et la qualité des services qu'ils reçoivent	Nombre d'audits par année	Au moins deux audits par année	Cible atteinte
Maximiser l'utilisation de nos travaux en lien avec le rôle de surveillance du comité de vérification de la Ville	Détermination avec le comité de vérification du rôle qu'il pourrait jouer à cet égard	Rôle établi et élaboration d'un plan d'action en 2018	Sans objet*
	Degré de mise en œuvre des actions établies avec le comité de vérification	Mise en place de toutes les actions établies pour 2019	Sans objet
Sensibiliser les membres du conseil municipal à des enjeux financiers importants	Nombre d'enjeux financiers importants traités	Au moins un enjeu financier important par année	Cible non atteinte
Accroître la mise en œuvre des recommandations formulées dans nos audits	Évaluation de la pertinence de l'approche actuelle concernant le suivi des recommandations	Évaluation terminée en 2017	Cible atteinte
	Degré d'implantation de la nouvelle approche de suivi des recommandations	Implantation progressive à compter de 2018 et achevée en 2019	Sans objet
Intégrer dans nos audits de performance la notion de « développement durable »	Nombre d'audits par année	Au moins un audit par année	Cible atteinte
Démontrer la pertinence et l'utilité de la Ligne de signalement fraude et inconduite	Bilan de l'application de la Ligne de signalement fraude et inconduite	Complété en 2018	Cible atteinte
	Proposition d'ajustements à la Politique et procédures de la Ligne de signalement fraude et inconduite	Complété en 2018	Sans objet

* Il n'y a pas de cible associée à l'indicateur pour l'année 2017.

Objectif	Indicateur	Cible	Résultat
Orientation 2 – Réaliser des travaux de qualité			
Assurer la qualité de nos travaux	Pourcentage des travaux conformes aux normes	100 %	Cible atteinte
Maintenir l'expertise du personnel	Nombre moyen de jours de formation structurés par employé par année	Cinq jours	Cible atteinte

Orientation 1 – Réaliser des travaux utiles pour les élus, les citoyens et l'administration municipale

Mener des audits de performance axés sur des enjeux ou des services qui concernent directement les citoyens et la qualité des services qu'ils reçoivent

382. La gestion des ressources au profit des citoyens de la Ville de Québec est un objectif important pour notre organisation. Nous avons fixé comme cible de mener annuellement au moins deux audits de performance qui concernent les citoyens et la qualité des services qu'ils reçoivent. L'objectif a été atteint, puisque nous avons réalisé un audit de performance sur l'inspection à la suite de la délivrance d'un permis ou lors du traitement d'une requête et un audit de performance sur la sécurité civile. Il s'agit de deux sujets qui concernent les services que reçoivent les citoyens par la Ville.

Maximiser l'utilisation de nos travaux en lien avec le rôle de surveillance du comité de vérification de la Ville

383. Le comité de vérification est l'interlocuteur privilégié du vérificateur général lorsque vient le temps de discuter de nos différents travaux. Considérant que les élections municipales de novembre 2017 étaient susceptibles d'entraîner des changements à la composition du comité, nous n'avons établi aucune cible pour cet objectif en 2017. Au cours de l'année, nous avons tout de même eu des discussions avec les membres qui composaient le comité de vérification quant au rôle de surveillance accrue qu'il pourrait jouer. Les discussions se poursuivront avec les nouveaux membres en 2018.

Sensibiliser les membres du conseil municipal à des enjeux financiers importants

384. La compréhension des enjeux financiers par les élus est à la fois un aspect important et complexe. Nous avons l'intention d'aborder au moins un enjeu par année. Cependant, nous n'avons pas été en mesure d'atteindre notre cible en 2017. En revanche, nous avons entamé des travaux préliminaires afin de recueillir de l'information et de déterminer le sujet qui sera traité dans notre rapport annuel 2018.

Accroître la mise en œuvre des recommandations formulées dans nos audits

385. Une des mesures de l'utilité de nos travaux est la mise en œuvre de nos recommandations. Nous avons donc le souci d'améliorer leur taux d'application. La première étape de notre plan stratégique, que nous avons réalisé en 2017, a été d'évaluer l'approche qui concerne le suivi des recommandations. De plus, un nouveau processus a été instauré et un projet pilote est en cours de réalisation pour un audit du rapport annuel 2016. De plus, nous avons effectué des présentations devant la Direction générale et des gestionnaires de la Ville pour les sensibiliser à ce nouveau processus, puisque ce sont eux qui doivent appliquer les recommandations. Le chapitre 1 de ce rapport donne plus de détails quant à cette nouvelle approche.

Intégrer dans nos audits de performance la notion de « développement durable »

386. Par développement durable, on entend « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement⁷⁴ ». Nous avons fixé comme cible de mener annuellement un audit qui intègre cette notion. Pour atteindre notre objectif, nous avons réalisé un audit de performance sur la dotation en personnel qui s'appuie notamment sur le principe d'équité et de solidarité sociale. De plus, l'audit sur la sécurité civile prend notamment en compte le principe de prévention.

Démontrer la pertinence et l'utilité de la Ligne de signalement fraude et inconduite

387. En novembre 2011, la Ville de Québec a confié au vérificateur général la responsabilité de la Ligne de signalement fraude et inconduite. Six ans plus tard, il y a lieu d'évaluer cette ligne et d'apporter les ajustements nécessaires à la politique qui s'y rattache. À cet effet, nous avons complété le bilan 2012-2017 concernant l'application de la ligne de signalement. En 2018, nous soumettrons au conseil municipal des propositions d'ajustements à la Politique et procédures de la Ligne de signalement fraude et inconduite, comme le prévoit la planification stratégique.

Orientation 2 – Réaliser des travaux de qualité

Assurer la qualité de nos travaux

388. La qualité de nos travaux assure l'objectivité, la rigueur et le professionnalisme qui sont les valeurs particulières de l'équipe du vérificateur général. Dans le but d'atteindre cette cible, nous disposons, entre autres, d'un système de contrôle de la qualité. Ainsi, il est notamment prévu que toutes les missions d'audit des états financiers

74. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Développement durable*, « À propos du développement durable », [en ligne], 2018. [www.mddelcc.gouv.qc.ca/developpement/definition.htm] (Consulté le 1^{er} juin 2018).

et d'audit de conformité qui comportent trois facteurs de risque élevé ou plus fassent l'objet d'un contrôle de la qualité par une ressource externe à la mission d'audit. Cela a été réalisé pour les rapports d'audit qui se sont terminés le 31 décembre 2017. Pour ce qui est des missions d'audit de performance publiées dans ce rapport annuel, elles ont toutes fait l'objet d'un contrôle de la qualité par une ressource externe à l'organisation. Enfin, une inspection cyclique par des pairs de notre dossier d'audit des états financiers de la Ville pour l'année 2016 a eu lieu en 2017. Cette inspection nous a confortés dans nos façons de travailler tout en suggérant des pistes d'améliorations. À cet effet, un plan d'action a été élaboré pour y donner suite.

Maintenir l'expertise du personnel

389. 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. Au cours du dernier cycle d'opérations, le personnel a bénéficié de plus de 544 heures de formation, soit 8,6 jours en moyenne par employé, ce qui a permis de dépasser la cible de cinq jours de formation structurés par employé en 2017.

Ressources humaines

390. En ce qui concerne les ressources humaines qui le conseillent et l'assistent, le vérificateur général privilégie une approche axée sur les besoins. Ainsi, il s'adjoit à la fois des employés permanents et des consultants. Cette approche lui permet de choisir des ressources professionnelles en fonction de ses besoins et de ses mandats.

391. Les ressources travaillant pour le Vérificateur général de la Ville de Québec sont :

- Hélène Bilodeau, agente de secrétariat
- Valérie Bugay, ingénieure, conseillère en audit de performance
- Mylène Dumas, CPA auditrice, CA, conseillère en audit de performance
- Anne-Marie Fortin, CPA auditrice, CA, conseillère en audit financier
- Geneviève Gagné, CPA, CA, conseillère en audit de performance
- Karine Houde, CPA auditrice, CA, conseillère en audit de performance
- Daniel Rancourt, CPA auditeur, CA, directeur de la Division d'audit de performance

392. À ces ressources s'ajoutent les firmes et les consultants suivants, qui ont conseillé et assisté le vérificateur général dans ses différentes activités :

- France Brûlé, rév. a., consultante
- Gilles Gravel, CISA, CISM, consultant
- Groupe Solutions CCLA inc.
- Guy Perron, CPA, CA, consultant
- Jacques Hébert, CPA, CA, consultant
- Jean Cinq-Mars, B. Sc. (Hon.), M.A.P., consultant
- Jean Gamache, CPA, CA, consultant
- Lemieux Nolet, comptables professionnels agréés, S.E.N.C.R.L.
- Les Solutions Victrix inc.
- Mallette S.E.N.C.R.L., société de comptables professionnels agréés
- Marie-Claude Ouimet, CPA, CA, consultante
- Marie-Christine Therrien, consultante
- Morin Desrochers Beaulieu, comptables professionnels agréés, S.E.N.C.
- Université Laval

Rapport de l'auditeur indépendant

393. Les dépenses d'exploitation du Vérificateur général, pour l'exercice terminé le 31 décembre 2017, ont été auditées par un auditeur indépendant mandaté par la Ville, comme l'exige la Loi sur les cités et villes⁷⁵. Vous trouverez une copie du rapport à la page suivante.

75. Québec, *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, chap. C-19, à jour au 1^{er} mars 2018.



Mallette S.E.N.C.R.L.

200-3075 chemin des Quatre-Bourgeois
Québec QC G1W 5C4

Téléphone 418 653-4431
Télécopie 418 656-0800
Courriel info.quebec@mallette.ca

RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

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 2017. 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 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 d'informations financières exemptes d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

Responsabilité de l'auditeur

Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur les informations financières, sur la base de notre audit. Nous avons effectué notre audit selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Ces normes requièrent que nous nous conformions aux règles de déontologie et que nous planifions et réalisons l'audit de façon à obtenir l'assurance raisonnable que les informations financières ne comportent pas d'anomalies significatives.

Un audit implique la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les informations fournis dans les informations financières. Le choix des procédures relève du jugement de l'auditeur, et notamment de son évaluation des risques que les informations financières comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des informations financières afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la direction, le cas échéant, de même que l'appréciation de la présentation d'ensemble des informations financières.

Nous estimons que les éléments probants que nous avons obtenus sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion d'audit.

Opinion

À notre avis, les informations financières donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle des dépenses du vérificateur général de la Ville de Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2017, 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 1^{er} juin 2018

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

État des dépenses de l'exercice terminé le 31 décembre 2017

	2017 Budget	2017 Dépenses réalisées	2016 Dépenses réalisées
Ressources humaines internes	1 030 590 \$	973 819 \$	769 856 \$
Ressources humaines externes	495 115 \$	365 978 \$	582 267 \$
Dépenses de fonctionnement	34 295 \$	37 372 \$	26 226 \$
Total avant ligne de signalement	1 560 000 \$	1 377 169 \$	1 378 349 \$
Ligne de signalement	100 000 \$	53 501 \$	46 530 \$
Total	1 660 000 \$	1 430 670 \$	1 424 879 \$

Notes complémentaires

Principales méthodes comptables

L'état des dépenses est établi conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

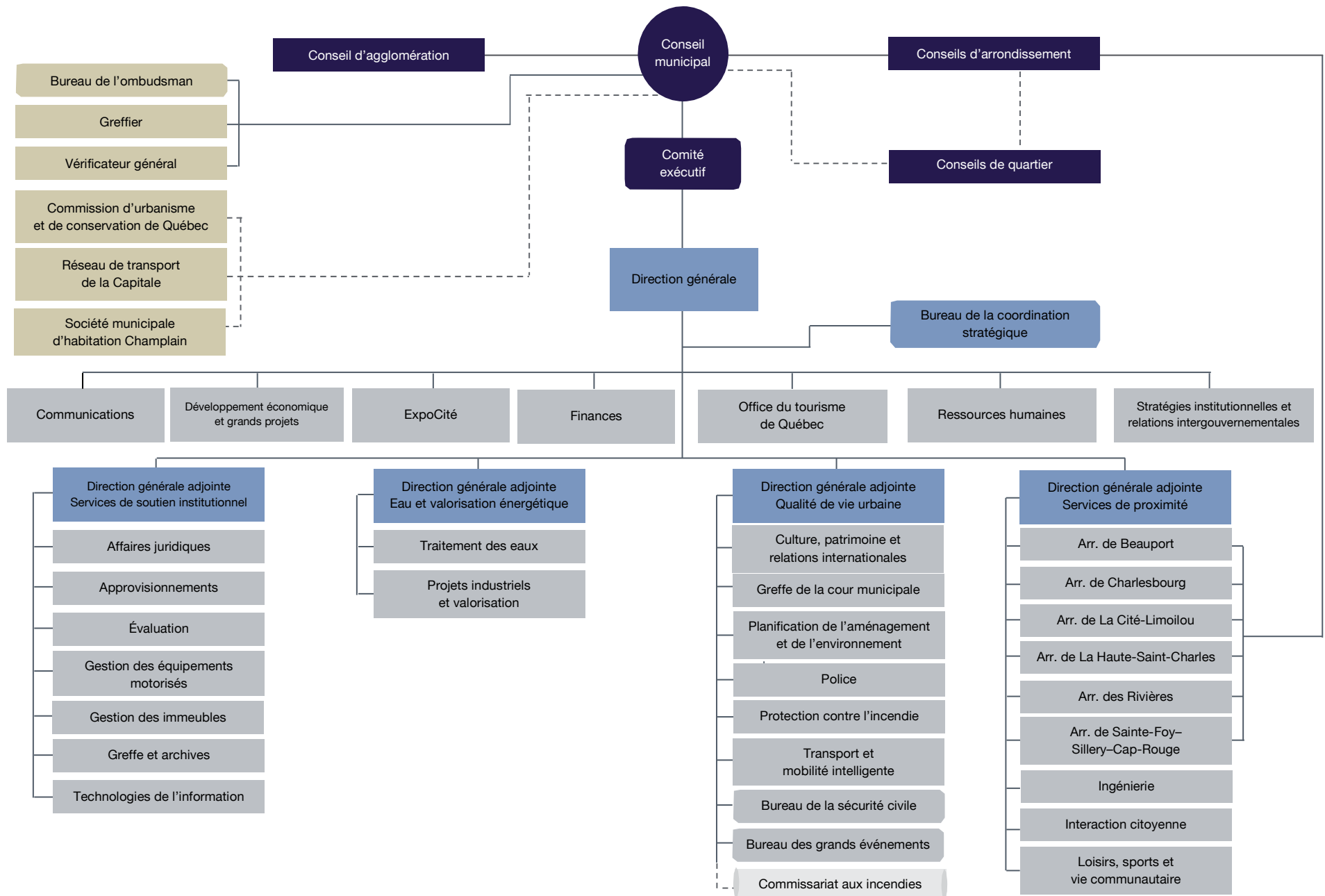
La comptabilisation des transactions s'effectue selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Les dépenses comprennent uniquement celles qui sont directement engagées par le vérificateur général de la Ville de Québec.

ANNEXE



**ORGANIGRAMME GÉNÉRAL
DE LA VILLE DE QUÉBEC**



ANNEXE



**DISPOSITIONS DE LA
LOI SUR LES CITÉS ET VILLES
(RLRQ, CHAP. C-19)
CONCERNANT LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
ET 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'efficience;
- 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 sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) 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 demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

Art. 107.17. Le conseil peut créer un comité de vérification et en déterminer la composition et les pouvoirs.

Malgré le premier alinéa, dans le cas de l'agglomération de Montréal, le conseil est tenu de créer un tel comité qui doit être composé d'au plus 10 membres nommés sur proposition du maire de la municipalité centrale. Parmi les membres du comité, deux doivent être des membres du conseil qui représentent les municipalités reconstituées. Ces deux membres participent aux délibérations et au vote du comité sur toute question liée à une compétence d'agglomération.

Outre les autres pouvoirs qui peuvent lui être confiés, le comité créé dans le cas de l'agglomération de Montréal formule au conseil d'agglomération des avis sur les demandes, constatations et recommandations du vérificateur général concernant l'agglomération. Il informe également le vérificateur général des intérêts et préoccupations du conseil d'agglomération sur sa vérification des comptes et affaires de la municipalité centrale. À l'invitation du comité, le vérificateur général ou la personne qu'il désigne peut assister à une séance et participer aux délibérations.

V. – Vérificateur externe

Art. 108. Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au plus trois exercices financiers, sauf dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants ou plus où le vérificateur externe doit être nommé pour trois exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.

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. 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



**DISPOSITIONS DE LA
RÉSOLUTION DU CONSEIL MUNICIPAL
DE LA VILLE DE QUÉBEC
SUR LE COMITÉ DE VÉRIFICATION
(CV-2003-0407 ET SES MODIFICATIONS)**

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 trois membres du conseil de la Ville.
3. Les membres du comité sont désignés par résolution du conseil de la Ville, adoptée à la suite d'une proposition présentée par le maire. Deux des membres sont désignés, sur la recommandation du maire, parmi les membres de son parti et un des membres est désigné, sur la recommandation du chef de l'opposition, parmi les membres du parti de l'opposition.
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.