

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL



Ville de Lévis

Rapport occasionnel au conseil d'administration de la
Société de transport de Lévis
concernant la planification et la gestion des opérations financières

MARS 2014



Ville de Lévis

Le 11 mars 2014

Monsieur Michel Patry
Président de la Société de transport de Lévis
229, rue Saint-Omer
Lévis (Québec) G6V 6N4

Objet : Rapport occasionnel du vérificateur général de la Ville de Lévis

Monsieur le Président,

En application de l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), je vous transmets un rapport occasionnel découlant d'un audit sur la planification et la gestion des opérations financières de la Société de transport de Lévis, pour dépôt à la prochaine séance ordinaire de son conseil d'administration.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis,

André Matte, CPA, CA



Planification et gestion des opérations financières

Table des matières

Introduction.....	3
Contexte	3
Objectifs et paramètres de l'audit.....	4
Constatations et recommandations.....	5
Portrait financier.....	6
Planification.....	8
Encadrement budgétaire et reddition.....	17
Charte des comptes et inscriptions aux livres	24
Délégation, acquisition et paiements aux fournisseurs	27
Rémunération et remboursement des dépenses	35
Observations connexes.....	39
Conclusion.....	45
Annexes	
Sous-objectifs et critères d'évaluation	47
Résolution 2010-048 de la STL	50
Sommaire des recommandations	53

Sigles et acronymes

AVT	La Société de gestion et d'acquisition de véhicules de transport s.e.n.c.
ETNLT	Endettement total net à long terme
LSTC	Loi sur les sociétés de transport en commun
STL	Société de transport de Lévis
STM	Société de transport de Montréal

Introduction

- 1 L'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q. c. C-19) prévoit, pour le vérificateur général d'une ville, la possibilité de transmettre un rapport occasionnel au président ou à la présidente du conseil d'administration des personnes morales à vérifier définies par cette loi. Ce rapport a pour but de faire état de constatations et recommandations qui méritent d'être portées à l'attention de leur conseil, selon l'avis du vérificateur général. Le président ou la présidente ayant reçu un tel rapport a l'obligation de le déposer publiquement à la première séance ordinaire qui suit sa réception.
- 2 De plus, selon le même article, une copie de ce document est transmise par le vérificateur général au maire ou à la mairesse de la municipalité, qui doit aussi en faire le dépôt à son conseil dès la première séance ordinaire qui suit.
- 3 En vertu des normes comptables, la Société de transport de Lévis (STL) fait partie du périmètre comptable de la Ville de Lévis et conséquemment, selon la *Loi sur les cités et villes*, du champ d'action du vérificateur général comme personnes morales à vérifier. La Ville est d'ailleurs responsable des déficits qui pourraient y survenir, et contrôle la nomination de l'ensemble des membres du conseil d'administration.
- 4 La Société connaît depuis quelques années une évolution majeure de ses opérations et pilote actuellement plusieurs projets d'amélioration et de développement. Une telle situation de changement complexifie sa gestion financière et par le fait même, accroît l'importance d'un environnement de contrôle adéquat favorisant l'atteinte d'objectifs financiers, ainsi que d'une reddition conforme, précise et régulière.
- 5 Étant donné cette conjoncture de croissance et de changement, alliée au fait que la Société ait connu antérieurement des résultats financiers déficitaires à plusieurs reprises, j'ai jugé pertinent d'effectuer un audit sur certains aspects de la planification et de la gestion de ses opérations financières. Les pages qui suivent énoncent les constats et recommandations découlant de cet audit.

Contexte

- 6 La STL est l'organisme responsable du transport collectif sur l'ensemble du territoire de la Ville de Lévis. Avec un parc roulant de plus d'une centaine de véhicules et disposant d'un personnel d'environ 130 employés et employées, elle dessert un territoire de 551 kilomètres carrés.
- 7 La *Loi sur les sociétés de transport en commun* (LSTC) prévoit plusieurs mesures de régie interne, de reddition, ainsi que d'encadrement financier s'appliquant aux sociétés de transport en commun desservant les grandes villes du Québec. On y précise la mission de chacune de ces sociétés, soit « ... d'assurer, par des modes de transport collectif, la mobilité des personnes dans son territoire et, dans la mesure où le prévoit une disposition législative, hors de celui-ci ». Dans le cas de la STL, le législateur a prévu, à l'article 173 de cette loi, l'obligation de conclure une entente avec la Municipalité de Saint-Lambert-de-Lauzon afin de desservir celle-ci.

- 8 La gouvernance de cet organisme relève d'un conseil d'administration de neuf membres, comportant sept conseillers municipaux de la Ville et deux représentants des usagers. Sa haute direction est constituée d'un directeur général et d'un directeur général adjoint, ce dernier tenant lieu également de secrétaire. Au début de mon audit, à l'automne 2012, la fonction de trésorier était assumée par le directeur général. Toutefois, dès le commencement de l'année 2013, la Société a procédé à l'engagement d'une personne affectée spécifiquement à ce rôle.

Objectifs et paramètres de l'audit

Objectif et portée

- 9 En vertu de l'article 107.8 de la *Loi sur les cités et villes*, j'ai réalisé un audit d'optimisation et de conformité relatif à la planification et à la gestion des opérations financières de la STL, au moyen de prises de renseignements, d'études, d'analyses, d'entrevues et de discussions.
- 10 Mon objectif était de m'assurer que les processus de planification et de gestion des opérations financières de la STL favorisaient la conformité aux environnements légaux concernés, dans une perspective d'optimisation des ressources. Pour répondre à cet objectif, des sous-objectifs ont été établis et des critères d'évaluation ont été rattachés à chacun de ceux-ci, portant sur les cadres, outils et moyens mis en place par l'administration. La liste de ces sous-objectifs et critères apparaît en annexe.
- 11 Notez que cet audit ne couvre pas exhaustivement les opérations et les articles de loi reliés au domaine d'activité qu'il vise. Le lecteur ou la lectrice ne doit donc en aucun temps présumer que l'absence de constats sur un élément particulier signifie que je l'ai jugé conforme, ni en déduire l'inverse.
- 12 Lors de mes travaux de vérification, j'ai constaté certaines irrégularités sur des sujets qui n'étaient pas visés spécifiquement par l'audit. En lien avec celles-ci, j'ai jugé pertinent d'émettre, à la fin de ce rapport, plusieurs observations connexes. La même réserve que celle indiquée précédemment s'applique à ces observations, à savoir qu'on ne doit en aucun temps présumer de conclusions qui n'y sont pas mentionnées.
- 13 Enfin, ma vérification a couvert l'année 2012, en comportant certaines références aux années précédentes et à l'exercice subséquent. La cueillette d'informations sur place a eu lieu en septembre 2012, et les travaux subséquents d'études, d'analyses, de discussions, de prises de renseignements supplémentaires, de validation, et enfin de rédaction ont été entrecoupés en raison d'autres responsabilités incombant à ma fonction, notamment mes travaux d'audit financier et ceux en lien avec mon rapport annuel déposé à la Ville en juin 2013. Ainsi, vu le laps de temps entre le début des travaux d'audit et le dépôt du présent rapport, il est possible que certaines recommandations aient déjà été appliquées par la STL au moment de ce dépôt.

Normes d'audit

- 14 Mon audit a été réalisé conformément aux normes d'audit généralement reconnues du Canada, dont celles relatives à l'audit de l'optimisation des ressources dans le secteur public établies par l'Institut canadien des comptables agréés. En vertu de ces normes, ma responsabilité consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit, en recueillant les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement ma conclusion et pour obtenir quant à celle-ci un niveau d'assurance élevé, quoique non absolu. En effet, comme l'indiquent ces normes, l'assurance absolue ne peut être atteinte en raison de l'existence de facteurs tels que le recours au jugement, l'utilisation de sondages, ou encore le fait qu'une grande partie des éléments probants sont de nature convaincante plutôt que concluante.
- 15 Dans le cas du présent rapport d'audit, notez que des conclusions spécifiques sont formulées au fur et à mesure que sont présentés les constats dont elles émanent. Une conclusion d'ensemble est également exprimée à la fin du texte.

Constatations et recommandations

- 16 Mes constats et recommandations sont présentés comme suit :
 - un portrait sommaire de l'évolution des budgets et des résultats de la STL depuis le début de son existence en 2002, et quelques considérations à ce propos;
 - les résultats de mon audit concernant les processus de planification, notamment en termes de conformité légale et d'efficacité;
 - un volet relatif à l'encadrement budgétaire et à la reddition de comptes;
 - un segment sur la charte comptable et sur les inscriptions aux livres;
 - certaines problématiques touchant la délégation, les acquisitions et les paiements aux fournisseurs;
 - des discussions sur des éléments de référence et d'autorisation quant à la rémunération et les remboursements des dépenses;
 - plusieurs observations connexes portant sur des éléments n'étant pas visés spécifiquement par l'audit, mais sur lesquels des irrégularités ont été relevées au cours de celui-ci.
- 17 Notez qu'après chaque recommandation ou groupe de recommandations, des commentaires sont émis par la direction, comme le veut la pratique dans un rapport tel que celui-ci. Je tiens à préciser que ces commentaires peuvent faire état d'affirmations que je n'infirmes ni ne confirme, n'ayant pas effectué d'audit à leur sujet.

Portrait financier

- 18 Depuis le début de l'existence de la STL, soit l'année 2002, son budget de fonctionnement a augmenté de près de 250 %, passant de 9,7 M\$ à 24,1 M\$ en 2013. Pour cette même période, la contribution budgétisée de la Ville est passée de 2,3 M\$ à 10,5 M\$, une croissance de plus de 450 %. Enfin, le programme triennal d'immobilisations le plus ancien selon ce que j'ai constaté, soit celui déposé pour les années 2003 à 2005, prévoyait des investissements totaux de 10,9 M\$, alors qu'on anticipait pour 2013 à 2015 des dépenses globales de 69,9 M\$, une augmentation de plus de 640 %. Ces chiffres illustrent nettement l'environnement de croissance dont j'ai parlé en introduction.
- 19 Concernant les résultats financiers, on a rapporté, pour les exercices 2002 à 2012, des excédents à quatre reprises et des déficits à sept occasions. Il est à noter qu'un de ces déficits résultait de l'absorption du déficit de l'exercice précédent, une telle imputation n'ayant pas été spécifiquement prévue dans un budget.
- 20 De façon un peu plus détaillée, le tableau qui suit illustre l'évolution des prévisions budgétaires et des résultats financiers de la STL depuis 2002. Quant au second tableau, j'y dresse un portrait comparatif des sociétés de transport en commun encadrées par la LSTC, à partir de données provenant des prévisions budgétaires 2012 et des résultats 2011. Notez que ces dernières données étaient les plus récentes accessibles sur le site Internet du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire au moment de la préparation de ce rapport.

Tableau 1 : Évolution financière de la STL depuis 2002 (en millions de \$)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Activités financières												
Budget ¹	9,7	10,5	10,8	10,7	11,2	13,0	15,5	19,6	20,6	18,9	23,4	24,1
Quote-part de la Ville au budget - montant - % du budget	2,3 24 %	2,8 27 %	3,0 28 %	3,2 30 %	3,9 35 %	4,1 32 %	4,6 30 %	7,7 39 %	6,4 31 %	7,4 39 %	9,9 42 %	10,5 44 %
Excédent (déficit) de l'exercice avant absorption de déficit	0,4	0,1	(0,5)	(0,3)	(0,2)	(1,3)	(1,5)	2,3	1,6	(1,0)	1,2	-
Absorption de déficit	-	-	-	-	-	-	-	3,8	1,5	-	0,9 ²	-
Excédent (déficit) de l'exercice après absorption de déficit	0,4	0,1	(0,5)	(0,3)	(0,2)	(1,3)	(1,5)	(1,5)	0,1	(1,0)	0,3	-
Programme triennal d'immobilisations												
Prévisions 3 ans	-	10,9	9,7	7,4	12,0	12,5	23,1	47,1	67,2	74,4	78,9	69,9
Prévisions année 1	-	2,4	2,4	0,9	3,3	8,0	7,6	19,8	11,2	28,5	27,1	13,2
Acquisitions année 1	0,3	0,8	0,3	0,1	0,1	4,1	3,8	7,1	3,2	19,8	22,2	-
Endettement total net à long terme (ETNLT)												
ETNLT en fin d'exercice	1,9	2,5	2,3	1,8	1,4	3,2	4,3	7,3	8,4	13,8	24,0	-
% de l'ETNLT de la Ville de Lévis	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %	2 %	3 %	4 %	5 %	8 %	-

¹ Le budget indiqué est composé des revenus de fonctionnement, des subventions, des contributions municipales et des affectations.

² Ce montant tient compte du fait qu'une partie du déficit de 2011 a été absorbé par le surplus de 2010.

Tableau 2 : Portrait financier sommaire des sociétés de transport en commun (en millions de \$)

	Sociétés de transport en commun								
	Trois-Rivières	Saguenay	Lévis	Sherbrooke	Gatineau	Laval	Longueuil	Québec	Montréal
Activités financières 2012									
Budget ¹	13,3	21,4	23,4	29,0	99,4	118,4	144,8	189,8	1 239,5
Quote-part de la Ville au budget									
- montant	4,6	9,9	9,9	13,6	45,2	55,6	66,0	93,8	372,9
- % du budget	35 %	46 %	42 %	47 %	46 %	47 %	46 %	49 %	30 %
Endettement total net à long terme (ETNLT) 2011									
ETNLT en fin d'exercice	5,3	7,8	13,8	10,3	71,8	23,8	25,2	104,2	513,6
% de l'ETNLT de la Ville	1 %	3 %	5 %	4 %	13 %	3 %	4 %	6 %	10 %

¹ Le budget indiqué est composé des revenus de fonctionnement, des subventions, des contributions municipales et des affectations.

Planification

Orientations de gouvernance financière

- 21 Les termes de la LSTC font état de quatre cadres distincts touchant plus spécifiquement la planification financière, soit :
 - le plan stratégique de développement du transport en commun;
 - le plan d'effectif;
 - le budget annuel;
 - le programme triennal d'immobilisations.

- 22 Ces outils de planification doivent évidemment refléter la vision du conseil d'administration d'une société de transport quant aux opérations et au développement du transport collectif. Pour y arriver de façon optimale, ce conseil a intérêt à formuler et maintenir à jour une certaine palette d'orientations financières stratégiques. En effet, il est fort avantageux, voire essentiel pour une organisation, que la gouvernance définisse formellement les grands principes et les balises qui non seulement guideront les gestionnaires, mais qui pourront également constituer des bases de reddition et d'évaluation quant à l'avancement et la performance de l'organisation. Cela peut s'exprimer sous différentes formes, par exemple :

- un plan de gouvernance;
 - un énoncé d'objectifs généraux ou spécifiques;
 - un amalgame de cibles dont l'atteinte peut être évaluée en fonction d'indicateurs;
 - des politiques financières ou d'autres natures.
- 23 Au moment de mes travaux d'audit, je n'ai eu connaissance d'aucune expression formelle de la gouvernance de la STL quant à des paramètres financiers à court, moyen et long terme, pouvant guider a priori les démarches de planification ou représenter une certaine forme de balises en terme d'évolution financière. Bien entendu, un budget annuel, un programme triennal d'immobilisations et même un plan quinquennal sont préparés par la Société. Cependant, ceux-ci n'ont pas été mis au point en tenant préalablement compte de critères formels qui viendraient limiter, par exemple, la croissance de l'endettement total net à long terme (ETNLT) ou encore l'augmentation de la quote-part attendue de la Ville.
- 24 En l'absence de semblables guides ou orientations, l'intendance ne dispose d'aucune base formelle de référence quant aux limites qui pourraient être considérées comme acceptables par la gouvernance. Le risque est donc élevé que, de bonne foi, la direction n'aiguille pas dès le départ ses efforts de planification dans le sens souhaité par le conseil, du moins financièrement parlant, ou qu'elle ne puisse pas, en début de processus, juger correctement de la recevabilité fiscale des projets. Bref, l'efficacité et l'efficience ont de fortes chances d'être moins bien servies si le conseil d'administration ne fixe pas clairement, et ce en amont de toute planification, une liste de cibles budgétaires et de balises financières qu'il souhaite voir respecter par la direction de la STL.
- 25 Dans cette optique, il pourrait aussi s'avérer bénéfique de définir certains indicateurs stratégiques, et de s'en servir comme guide ou critères d'évaluation objectifs quant à l'atteinte de cibles fixées par la gouvernance. À titre d'exemple, le taux de quote-part de la Ville, la partie des revenus provenant de la tarification des usagers, ou encore la proportion de la dette de la STL dans l'ETNLT de la Ville pourraient constituer d'éventuels indicateurs.
- 26 Une fois les orientations fixées, il serait bien sûr essentiel de s'assurer que tous les cadres de référence, d'opération ou de planification aillent dans le sens de ces orientations, et que ces dernières soient révisées et actualisées en fonction de l'évolution des paramètres organisationnels de la Société.

Recommandations

- 27 Dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficience des processus de planification financière :
- T14-1 • adopter formellement des orientations de gouvernance financière représentant la vision organisationnelle du conseil d'administration à court, moyen et long terme, incluant des objectifs et des balises budgétaires à considérer en amont de ces processus;
 - T14-2 • s'assurer que tous les cadres de référence, d'opération ou de planification sont alignés dans le sens de ces orientations;
 - T14-3 • examiner l'opportunité de définir des indicateurs stratégiques servant à mesurer l'atteinte de cibles en lien avec les objectifs.

Commentaires émis par la Direction générale :

« Recommandations T14-1 à T14-3 : Les constats ci-haut mentionnés sont exacts et les recommandations sont justes. Il importe toutefois de mettre en contexte les orientations prises par la gouvernance de la société.

Rappelons, au bénéfice du lecteur, que le nouveau conseil d'administration désigné par le Conseil de ville en novembre 2009 a rapidement été confronté aux nombreux problèmes découlant de l'application de paramètres financiers formulés par les gouvernances précédentes qui limitaient de façon importante la capacité de l'organisation à maintenir en état ses actifs et à répondre aux attentes de plus en plus grandes de la population. Cette stratégie s'est traduite par un manque d'investissement dans les infrastructures opérationnelles de l'organisation, la dernière ligne du tableau 1 de la page 6 (% de l'ETNLT de la Ville de Lévis) l'illustrant de manière convaincante. En effet, le parc d'autobus de la société était de plus de 14 ans d'âge, le centre d'opération nécessitait une mise aux normes, le système de vente et perception était désuet et l'offre de service ne répondait plus aux attentes de la clientèle et des grands générateurs de déplacements de notre territoire.

À cette réalité, s'ajoutait un problème récurrent non moins complexe à résoudre à savoir celui du manque à gagner annuel de plus de 1 M\$ dont souffrait l'organisation et qui découlait d'une problématique dans le partage des revenus provenant du Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun (autrement appelé, le « Fonds d'immatriculation »).

Devant cette situation, deux options pouvaient être envisagées. D'une part, on procédait à des coupures de service, ce à quoi les usagers ont vigoureusement résisté et d'autre part on envisageait un plan de redressement comportant des investissements massifs. Le conseil d'administration opta pour la deuxième alternative et formula à la direction trois (3) attentes précises :

- Revoir l'offre de service de la société afin de l'adapter à la nouvelle réalité et la présenter aux élus, partenaires, générateurs de développement et à la population;*
- Proposer une solution pour régler le dossier du « Fonds d'immatriculation »;*
- Préparer un budget d'opération et un plan d'investissement conséquents.*

Les administrateurs de la société s'engageaient pour leur part à convaincre les membres du Conseil municipal de la justesse de la nouvelle vision et de l'importance d'y consacrer les sommes requises pour la mettre en œuvre. On comprend dès lors que, dans ce contexte de « rattrapage », nous devrions, pour l'espace de quatre (4) ou cinq (5) ans, mettre de côté les notions de gestion telles celles limitant la croissance du service de dette ou la croissance de la masse salariale. De fait, amener la contribution municipale au niveau de celles reçues par les sociétés de transport en commun du Québec, en termes relatifs, devenait désormais une, sinon LA principale balise financière. Elle correspondait d'ailleurs aux attentes d'un de nos partenaires majeurs, le ministère des Transports du Québec ».

Synchronisation des orientations

- 28 Bien que ses opérations soient dirigées par un conseil d'administration dédié à cette fin, la STL demeure dans les faits en relation étroite avec l'administration municipale. En effet, l'article 12 de la LSTC stipule ceci :
- « La Ville de Lévis désigne les membres du conseil d'administration de la Société de transport de Lévis parmi les membres de son conseil sauf deux membres qu'elle choisit parmi ses résidents, dont un usager des services de transport en commun et un usager des services adaptés aux besoins des personnes handicapées. »*
- 29 Qui plus est, non seulement la loi prévoit-elle que l'adoption du budget doit se faire par la Ville et non par la Société, mais aussi que toute utilisation de crédits budgétaires à des fins autres que celle prévue est plafonnée par un montant fixé par le conseil municipal. En cas de dépassement de ce plafond, une autorisation spéciale doit être délivrée par ce même conseil.
- 30 D'autre part, comme l'indique le tableau 1, les opérations de la STL ont un impact non négligeable sur la situation financière de la Ville de Lévis. Rappelons à ce sujet qu'en plus de contribuer de façon significative au budget de la Société, la Ville doit consolider à ses états financiers les résultats et le bilan financier de celle-ci, entre autres l'ETNLT. Elle est également en quelque sorte son endosseur légal, comme l'indique l'article 114 de la loi, en précisant que *« Les villes sont garantes des obligations et des engagements de la société dont le territoire comprend en tout ou en partie, le leur »*.
- 31 Dans un souci de gestion optimale, il pourrait donc être souhaitable que la planification financière de la Société tienne compte de certaines balises calquées sur celles de la Ville, afin de ne pas entraver les objectifs financiers de cette dernière. Ces bornes devraient évidemment être fonction des sommes que l'administration municipale souhaite voir investir dans le transport collectif à court, moyen et long terme, et des obligations qu'elle est prête à assumer, notamment en terme de contribution et d'endettement, en lien avec la mission de la Société.
- 32 Une telle approche aurait pour effet d'amener la STL, si elle constatait que les impacts de son budget ou de son développement risquent d'outrepasser le cadre financier convenu avec la Ville, à revoir immédiatement ses stratégies, ou encore à voir avec les autorités municipales dans quelle mesure il est possible d'excéder ce cadre sans mettre en péril les objectifs de la Ville.
- 33 On a pu constater précédemment que les opérations financières de la STL prennent une place substantielle et croissante dans l'endettement et le budget de la Ville, sans compter le risque, du moins sur une base d'historicité, de déficit pouvant avoir un certain impact sur la situation financière municipale. Soulignons d'ailleurs à ce sujet que la quote-part de la Ville est passée de 24 % à 44 % du budget de la STL en 12 ans, et que la réalisation complète du programme triennal d'immobilisations 2013-2014-2015 de la Société pourrait théoriquement augmenter l'ETNLT de la Ville de près de 20 M\$. Un pareil effet illustre bien la pertinence de considérer, éventuellement, une synchronisation des paramètres de planification de la STL avec les contraintes que s'impose l'administration municipale pour atteindre ses objectifs financiers.

Recommandation

- 34 Afin de favoriser l'harmonisation de l'évolution financière de la STL avec les orientations de la Ville de Lévis :
- T14-4 • examiner l'opportunité de convenir avec la Ville de certains paramètres financiers à court, moyen et long terme, privilégiant à la fois le respect de la mission de la STL et celui des objectifs de la Ville, notamment en ce qui concerne l'évolution de la quote-part de cette dernière et de l'endettement total net à long terme.

Commentaires émis par la Direction générale :

« Recommandation T14-4 : Nous sommes en accord avec la recommandation ».

Plan stratégique de développement du transport en commun

- 35 L'article 130 de la LSTC prévoit ce qui suit :
- « Une société produit, au plus tard le 31 décembre 2003, un plan stratégique de développement du transport en commun sur son territoire précisant les objectifs qu'elle poursuit, les priorités qu'elle établit et les résultats attendus.*
- Ce plan prévoit une perspective de développement du transport en commun, incluant les services adaptés aux besoins des personnes à mobilité réduite, sur une période de 10 ans pour tous les modes de transport en commun et tous les équipements et les infrastructures. Il est ajusté annuellement et révisé à tous les cinq ans ».*
- 36 De plus, selon l'article 131 de la même loi, « Une société transmet au ministre, à la ville et, le cas échéant, à la communauté métropolitaine dont le territoire comprend le sien, une copie de son plan stratégique de développement ainsi que de ses ajustements et révisions dans les 30 jours de leur production ». Enfin, le même article spécifie que le plan ne prend effet qu'après approbation par la ville et par la communauté métropolitaine.
- 37 La production d'un tel plan, ainsi que sa transmission aux instances concernées et son approbation locale et régionale, constituent donc des obligations légales. De plus, dépendant du facteur de croissance qu'entraîne ce plan, sa réalisation peut avoir un impact considérable sur l'évolution financière d'une société de transport en commun, que ce soit à moyen ou à long terme. Il s'agit donc d'un cadre de référence majeur pour elle.
- 38 Au moment de mon audit, la direction de la STL m'a confirmé ne pas avoir produit de plan semblable, ni n'avoir eu connaissance d'une telle production par le passé. Toutefois, elle m'a souligné avoir effectué depuis deux ans des exercices de planning de développement s'apparentant, sous plusieurs aspects, à un tel type de plan. On m'a aussi spécifié que les résultats de ces exercices avaient été présentés aux citoyens et citoyennes, ainsi qu'aux instances municipales. Sans vouloir contester la pertinence de ces démarches, je suis d'avis qu'elles demeurent insuffisantes pour permettre à la Société d'être légalement conforme.

- 39 Il serait donc impératif que la STL produise un plan stratégique de développement du transport en commun comme exigé par la loi, en appliquant avec rigueur les dispositions légales relatives aux ajustements, révisions, redditions et demandes d’approbation de celui-ci. D’ailleurs, la mise en place d’un tel cadre de référence représenterait selon moi une valeur ajoutée appréciable à l’efficacité et l’efficacités organisationnelles de la STL, en améliorant la structure, la constance et la reddition de la planification du développement du transport en commun.

Recommandation

- 40 Afin de respecter l’article 131 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, et dans le but d’améliorer la reddition ainsi que la régularité de l’actualisation de la planification du développement du transport en commun :

- T14-5 • produire un plan stratégique de développement du transport en commun en respectant les modalités prévues par la loi quant à son contenu, son ajustement annuel, sa révision quinquennale, sa transmission aux instances spécifiées à cette loi et enfin son approbation par la Ville et la Communauté métropolitaine de Québec.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandation T14-5 : Nous sommes en accord avec la recommandation.*

En guise de protestation contre l’iniquité dans le partage des revenus du Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun entre la STL et le Réseau de transport de la Capitale (RTC), les membres du conseil d’administration de la société ont délibérément convenu de ne produire aucun plan stratégique de développement du transport en commun pour la période 2003-2013 tel que le prévoyait l’article 130 de la loi sur les sociétés de transport en commun.

Le refus de se plier aux exigences de la loi en guise de protestation à cette iniquité explique également le report de l’adoption du budget 2010 ainsi que du programme triennal d’immobilisations 2010-2011-2012 de la société par les membres du conseil de ville de Lévis comme en font foi les résolutions CV-2009-12-39 et CV-2009-12-40 du Conseil de ville.

Il importe toutefois de préciser que la société a adopté le 20 septembre 2007, un plan quinquennal d’amélioration de service sur la base duquel une entente tripartite concernant son financement est intervenue entre la Ville et le ministère des Transports du Québec.

En ce qui a trait au plan stratégique de développement du transport en commun 2013-2023, celui-ci est en cours de rédaction et il sera déposé aux autorités au cours du premier trimestre de 2014 ».

Plan d’effectifs

- 41 L’article 69 de la section III de la LSTC, qui porte sur les ressources humaines, fait référence à l’obligation pour une société d’établir un plan d’effectifs. Plus spécifiquement, on y mentionne que « *Les employés, y compris le cas échéant le secrétaire adjoint et le trésorier adjoint, sont nommés selon le plan d’effectifs et les normes établis par résolution du conseil. Ce plan d’effectifs*

détermine de plus les normes et barèmes de rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail ».

- 42 Lors de mes travaux sur place, il n’existait aucun plan de cette nature ni de normes établis par résolution du conseil. Il s’agit d’une dérogation qui devrait selon moi faire rapidement l’objet d’un correctif de la part de la Société. Par ailleurs, l’établissement d’un plan d’effectifs représenterait assurément une valeur ajoutée à la gestion organisationnelle. Parmi les avantages qui peuvent en découler, mentionnons :
- une référence uniforme facilitant la gestion des conditions de travail;
 - une occasion pour la gouvernance de préciser formellement des éléments qu’elle souhaite voir respecter quant aux ressources humaines;
 - un outil d’aide à l’estimation des coûts relatifs au personnel nécessaire à la réalisation des projets.
- 43 Enfin, même si la loi ne prévoit pas d’obligation légale quant à la révision d’un plan d’effectifs, il serait avantageux de s’assurer de sa mise à jour périodique afin qu’il demeure en parfaite relation avec les autres cadres organisationnels.

Recommandations

- 44 En conformité avec l’article 69 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* et afin d’améliorer la gestion organisationnelle relative aux ressources humaines :
- T14-6 • établir et adopter par résolution des normes relatives à la nomination des employés et employées;
 - T14-7 • produire un plan d’effectifs déterminant notamment les normes et barèmes de rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail;
 - T14-8 • s’assurer que le plan d’effectifs fera l’objet de révisions périodiques et, le cas échéant, des mises à jour nécessaires au maintien de son efficacité.

Commentaires émis par la Direction générale :

« Recommandations T14-6 à T14-8 : Nous sommes en accord avec les recommandations.

Un plan d’effectifs a été formellement adopté par le Conseil d’administration de la société à l’automne 2013 préalablement à l’adoption du budget 2014. Ce plan sera dorénavant mis à jour et adopté annuellement au moment de la confection du budget.

Le plan comprend notamment, un organigramme de la société et le nombre de ressources prévues, les conventions collectives du personnel syndiqué, les conditions de travail, incluant l’ensemble des normes et barèmes de rémunération et avantages sociaux applicables aux cadres et gestionnaires de premier niveau. S’ajoutent à ces documents, une politique de formation et développement personnel, un code d’éthique et règles de bonne conduite ainsi que l’ensemble des descriptions de tâches et critères d’évaluation de la performance.

Une politique concernant la rémunération des cadres supérieurs sera déposée au premier trimestre de 2014 ».

Programme triennal d'immobilisations

- 45 Chaque année, la STL a l'obligation de produire un programme d'immobilisations pour les trois exercices subséquents, qu'elle doit faire approuver par la Ville au plus tard le 31 octobre précédant le début du premier exercice financier qu'il vise.
- 46 L'article 133 de la loi apporte de plus la précision suivante : « *Ce programme mentionne également les dépenses en immobilisation que prévoit effectuer la société au-delà de la période qu'il vise, si ces dépenses résultent d'engagements pris pendant cette période* ».
- 47 Selon ce que j'ai constaté, les programmes triennaux transmis à la Ville et approuvés par elle ne tiennent pas compte de cette précision, se limitant aux dépenses des trois années à venir.
- 48 La direction de la STL m'a indiqué qu'elle prépare chaque année et transmet au ministre des Transports du Québec un programme basé sur cinq années, dépassant donc les critères de portée spécifiés par la loi en ce qui concerne le programme triennal. Ce document pourrait facilement servir de guide à la production et à la transmission d'un programme triennal répondant aux exigences de la loi. De plus, le fait de spécifier à ce programme les dépenses résultant d'engagements dépassant les trois années qu'il vise favoriserait la précision de la planification à moyen et long terme.

Recommandation

- 49 Afin de se conformer à l'article 133 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, et favoriser la précision de la planification à moyen et long terme :
- T14-9 • étendre la portée du programme triennal d'immobilisations transmis annuellement à la Ville en y incluant les dépenses que prévoit effectuer la Société au-delà de la période visée, si ces dépenses résultent d'engagements pris pendant cette période ;

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandation T14-9 : Comme mentionné au paragraphe 48, la Société produit annuellement, à la demande du ministère des Transports, un programme quinquennal d'immobilisations.*

Toutefois, il nous apparaît sage de suivre la recommandation T14-9 et à cette fin, le programme triennal d'immobilisations 2014-2015-2016 amendé 1 de la société contient une colonne « Dépenses années subséquentes » afin de présenter les dépenses estimées et requises pour terminer les projets entamés au cours des années 2014-2015-2016. Il en sera désormais toujours ainsi, à moins d'avis contraire ».

Préparation du budget annuel

- 50 La préparation d'un budget annuel est un exercice complexe impliquant un bon nombre d'intervenants et d'intervenantes. Une organisation comme la Société de transport a donc intérêt à optimiser cet exercice, autant pour son bénéficiaire que pour celui de la Ville, qui

doit approuver le budget de la Société et en tenir compte postérieurement dans l'élaboration de ses propres prévisions budgétaires.

- 51 L'approche utilisée par la STL dans la préparation de son budget n'intègre pas la notion d'échéancier faisant état de dates butoirs pour chacune des étapes charnières du processus, si ce n'est dans une forme trop peu élaborée pour favoriser une pleine efficacité. J'ai d'ailleurs constaté, à chacune des années depuis la création de la Société, des retards notables par rapport à la date d'adoption prévue à la LSTC, dont l'article 116 précise ceci : « Une société dépose pour adoption avant le 1^{er} novembre de chaque année, à la ville, son budget pour l'exercice financier suivant... »
- 52 Certes, cet article prévoit des dispositions en cas de non-respect de cette date, mais il s'agit là de mesures d'exception. En outre, la Ville a besoin de ces prévisions budgétaires pour préparer les siennes. J'ai d'ailleurs eu connaissance que ces retards avaient engendré, à plusieurs reprises, des difficultés dans le déroulement de ses propres activités de préparation budgétaire.
- 53 Il est également à noter que la direction de la STL ne produit pas, comme le fait la Ville, de directives budgétaires formelles en fonction d'objectifs précis, avec des paramètres préétablis à l'intention des gestionnaires. L'existence de telles consignes, qui pourraient être préalablement approuvées par la gouvernance, viendrait augmenter l'efficacité du processus, surtout si ces balises devaient être obligatoirement respectées ou sinon faire l'objet de recherche de solutions compensatoires.
- 54 La Société aurait donc fortement intérêt à adopter une approche proactive axée sur l'établissement de critères et de cibles dès le début du processus de préparation du budget. En y ajoutant l'établissement d'un échéancier plus étoffé et un suivi serré de celui-ci, on favoriserait non seulement l'atteinte des objectifs, mais également l'efficacité dans les efforts pour y parvenir. Enfin, ce genre de procédé pourrait sans doute aider au respect de la date butoir prévue à la loi concernant le dépôt des prévisions budgétaires.

Recommandations

- 55 Dans le but de favoriser la conformité à la loi, ainsi que l'efficacité et l'efficacité dans le processus de préparation du budget :
- T14-10 • établir un échéancier tenant compte des étapes charnières de ce processus, et s'assurer qu'on y prévoit un dépôt permettant le respect de la date butoir du 1^{er} novembre pour l'adoption, par la Ville, des prévisions budgétaires de la STL;
 - T14-11 • produire annuellement un ensemble de directives formelles indiquant des critères préétablis pour favoriser l'atteinte des objectifs, et analyser distinctement les situations dérogatoires à ces directives afin de trouver des solutions de remplacement.

Commentaires émis par la Direction générale :

« Recommandation T14-10 : Nous sommes en accord avec la recommandation.

Recommandation T14-11 : Nous sommes en accord avec cette recommandation d'établir formellement par écrit des directives en fixant des balises.

Par contre, il est important de préciser que l'élaboration du budget repose essentiellement sur l'offre de service retenue pour l'exercice subséquent. En effet, une fois le scénario d'offre de service arrêté, le montant des postes budgétaires les plus importants et directement reliés à l'offre (salaires et avantages sociaux des chauffeurs, carburant, contrats de transport en sous-traitance, etc.) est fixé à un certain niveau, laissant ainsi peu de marge de manœuvre pour l'ensemble des autres postes restants ».

Encadrement budgétaire et reddition

Virement de fonds

- 56 Les personnes habilitées à effectuer des engagements de dépenses dans les sociétés de transport en commun doivent préalablement tenir compte des crédits autorisés, tels qu'ils apparaissent au budget adopté par la Ville. Lorsque ces crédits sont insuffisants, la direction peut procéder à des virements de fonds à l'intérieur de son budget, mais selon certaines règles légales.
- 57 Ces règles sont stipulées à l'article 119 de la LSTC, qui énonce ceci : « *Une société peut effectuer un virement de fonds à l'intérieur de son budget jusqu'à concurrence d'un montant autorisé par le conseil de la ville et lui en faire rapport* ».
- 58 De plus, le règlement R-114 de la STL, qui décrète ses règles de contrôle budgétaire, impose aux responsables d'activités budgétaires et au directeur général des obligations découlant de cet article, notamment de demander ou de proposer les virements de fonds appropriés dans les limites de ce que prévoit la loi. On indique également dans ce règlement que « *Les crédits nécessaires aux activités financières et aux activités d'investissement de la Société doivent être affectés préalablement à la réalisation des dépenses afférentes* ».
- 59 Lorsque j'ai entrepris mes travaux d'audit, j'ai constaté qu'il n'existait pas de mécanisme de virement de fonds. En l'occurrence, aucun des dépassements budgétaires ayant conduit au déficit de plus d'un million de dollars en 2011 n'avait fait l'objet de virement de crédits. De plus, il n'y avait aucune autorisation de la Ville en vigueur à ce sujet, ni de rapport lui ayant été transmis en cette matière.
- 60 En fait, la seule référence que j'ai alors trouvée consistait en une résolution adoptée par la Ville en 2005, qui autorisait la STL à procéder à des virements de fonds jusqu'à hauteur de 200 000 \$, et ce, uniquement pour l'exercice 2005. Notez d'ailleurs qu'une recommandation à ce sujet avait été formulée à la STL en 2004 et de nouveau en 2005 par le vérificateur général alors en fonction.
- 61 En l'absence de tels virements et autorisations, la STL déroge, selon moi, aux exigences légales chaque fois qu'elle utilise des crédits budgétaires à des fins autres que ce qui a été prévu à chacun des éléments du document de prévisions budgétaires adopté par la Ville. Elle contrevient également à ces exigences lorsqu'elle réalise des dépenses sans disposer des crédits afférents suffisants.

- 62 Pour remédier à cette situation, la Société devrait s'assurer dans un premier temps d'obtenir une résolution annuelle de la Ville l'autorisant à effectuer, jusqu'à une certaine limite, les virements nécessaires à la réalisation de ses opérations, et lui faire périodiquement une reddition à ce sujet. Subséquemment, l'administration de la STL devrait procéder aux virements nécessaires pour qu'aucun des éléments budgétaires adoptés par le conseil de la Ville ne devienne déficitaire. En cas d'insuffisance de crédits à virer ou encore de débordement de la limite autorisée, des mesures devraient être prises rapidement afin d'augmenter les crédits ou de demander des autorisations supplémentaires, selon la nature du problème.

Recommandations

- 63 Afin de respecter les exigences de l'article 119 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, ainsi que celles du règlement R-114 de la STL, et par incidence d'améliorer la reddition et le contrôle budgétaire :
- T14-12 • procéder, le cas échéant et conformément aux autorisations de la Ville, aux virements de fonds nécessaires au respect des crédits de chacun des éléments budgétaires adoptés par elle, et ce, avant d'effectuer l'engagement d'une dépense relative à cet élément;
 - T14-13 • faire régulièrement rapport au conseil de la Ville de Lévis des virements de fonds effectués;
 - T14-14 • s'assurer d'obtenir les autorisations adéquates du conseil municipal, dans le cas de tout virement excédant le montant cumulatif autorisé à l'origine;
 - T14-15 • prendre les mesures nécessaires afin qu'aucune dépense ne soit engagée en l'absence de crédits budgétaires suffisants.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandations T14-12 à T14-15 : Nous sommes en accord avec les recommandations.*

T14-12 : En mai 2013, le Conseil de ville a autorisé la STL à effectuer des virements de fonds à l'intérieur de son budget annuel jusqu'à concurrence d'un montant cumulatif de 500 000 \$. Depuis juin 2013, la trésorière de la société dépose périodiquement lors des assemblées du conseil d'administration un rapport des amendements budgétaires-virements de fonds.

T14-13 : Les rapports de virements de fonds ont tous été transmis par la suite à la Direction générale de la Ville pour information.

T14-14 : Suite à la demande de la Société, le Conseil de ville a autorisé la STL, en décembre 2013, à effectuer des virements budgétaires jusqu'à concurrence d'un montant supplémentaire de 532 000 \$.

T14-15 : Depuis 2013, la directrice des finances informe, sur une base mensuelle, les personnes habilitées à effectuer des engagements de dépenses de l'évolution des postes budgétaires sous leur gouverne. Ces personnes sont déjà informées que toute dépense imprévue au budget et susceptible d'engendrer un dépassement budgétaire devra être préalablement autorisée et faire l'objet d'un virement de fonds approprié ».

Contrôle des crédits disponibles

64 Pour répondre de façon optimale aux exigences légales comme celles dont je viens de traiter, une société de transport a besoin d'outils et de procédés permettant des contrôles et des suivis adéquats.

65 À ce sujet, énonçons l'article 3 du règlement R-114 de la STL, décrétant les règles de contrôle et de suivi budgétaires :

« Pour pouvoir être effectuée ou engagée, la dépense doit être autorisée par le conseil d'administration ou un gestionnaire autorisé à dépenser et à passer des contrats en conséquence, après vérification de la disponibilité de crédits suffisants pour les fins auxquels la dépense est projetée.

La vérification de la disponibilité des crédits se fait au moyen du système comptable en fonction à la Société.

La vérification de la disponibilité des crédits est faite par le responsable d'activités budgétaires. De plus, dans le cas d'une dépense relevant du conseil d'administration, une confirmation de la disponibilité des crédits doit être obtenue conformément aux directives administratives édictées à cet effet, le cas échéant ».

66 Mentionnons également que le règlement 113 de la STL précise qu'un gestionnaire a le pouvoir d'autoriser des dépenses et de conclure des contrats au nom de la Société, à la condition entre autres « ... que le gestionnaire désigné ait vérifié la disponibilité des crédits suffisants pour les fins auxquelles la dépense est projetée, préalablement à son autorisation... »

67 Pour se conformer adéquatement à ces exigences, ces gestionnaires ont besoin d'avoir accès aux données cumulatives complètes et à jour, notamment les dépenses effectuées ou engagées pour chacun des éléments budgétaires adoptés par la Ville. De plus, le système comptable doit faire en sorte que le responsable d'activités budgétaires puisse obtenir, dans un cadre optimal, l'information lui permettant de s'assurer de la disponibilité des crédits, et ce, avant d'engager des fonds.

68 J'estime que les procédés de contrôle budgétaire et le système comptable en place ne permettent pas à la STL, si ce n'est que de façon peu efficace et efficiente, d'opérer en conformité avec les exigences légales mentionnées ci-haut. Par exemple, le logiciel n'offre pas la possibilité d'enregistrer les engagements, ce qui amène une surestimation des montants disponibles selon les rapports comptables. Par ailleurs, certains délais dans les paiements aux fournisseurs ainsi que des déficiences dans les processus de commande, comme j'en traiterai un peu plus loin, peuvent faire en sorte de rendre inexacts les marges de manœuvre budgétaires indiquées par ces rapports.

69 Le contrôle des disponibilités par poste budgétaire n'est donc pas appliqué de façon stricte. En fait, il consiste principalement à des évaluations périodiques par la direction générale, dans une optique de respect de l'ensemble du budget plutôt que de ses différentes constituantes, ou encore à des estimés, effectués par les gestionnaires, qui ne sont pas basés sur un système comptable à jour. En plus de ne pas favoriser le respect des exigences légales, de telles approches accroissent notablement le risque de dépassement budgétaire. Elles sont basées sur les compétences d'individus pouvant théoriquement

s'absenter ou ne disposant pas nécessairement de l'information intégrale, plutôt que sur des références comptables exactes et exhaustives.

Recommandation

70 Pour opérer en conformité avec la loi et la réglementation de la STL, et diminuer le risque potentiel de dépassement budgétaire :

- T14-16 • mettre en place l'encadrement et les outils comptables permettant la prise en considération efficiente et efficace, par les responsables d'activités budgétaires, des engagements financiers avant d'engager une dépense.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandation T14-16 : Nous sommes en accord avec la recommandation.*

Depuis l'embauche d'une directrice des finances en janvier 2013, la comptabilité est à jour et complète et tel que mentionné auparavant, elle transmet périodiquement aux gestionnaires un rapport des dépenses effectuées à date pour les postes budgétaires qui les concernent. Toutefois, le système comptable actuel ne permettant pas la comptabilité des engagements, il est très difficile pour les différents gestionnaires de connaître en temps réel la disponibilité budgétaire pour chacun des postes. Des démarches sont en cours auprès des autres sociétés de transport en commun pour la recherche d'un nouveau logiciel comptable qui répondrait le mieux à nos besoins.

Par contre, un nouvel outil a été instauré en janvier 2014 conformément à notre politique d'achat adopté en février 2011, soit le formulaire de demande d'achat. Ce dernier doit être complété pour chaque dépense et approuvé par un gestionnaire autorisé à dépenser conformément à notre Règlement sur la délégation du pouvoir d'autoriser des dépenses et de conclure des contrats en vigueur et aussi par la directrice des finances pour validation de la disponibilité budgétaire, et ce avant le début du processus d'acquisition. Cet outil nous permettra de pallier temporairement et en partie seulement au risque de dépassement budgétaire, en attendant l'implantation d'un nouveau système comptable ».

Rapports trimestriels

71 Au chapitre de la reddition de comptes, les rapports périodiques présentés à la gouvernance d'une organisation et décrivant sa situation financière représentent des éléments majeurs. Ils permettent notamment au conseil d'administration d'être proactif s'il juge que les tendances exprimées dans ces rapports ne vont pas dans le sens souhaité, par exemple s'il en ressort un risque appréciable de déficit. En outre, lorsque ces rapports sont déposés publiquement, ils peuvent informer les personnes s'estimant concernées par cette information, et ainsi entraîner des réflexions constructives pour cet organisme.

72 Soulignons qu'à ces avantages s'ajoutent des obligations prévues par le législateur en ce qui concerne les organismes municipaux, dont les sociétés de transport. À ce propos, il est prévu à l'article 124.1 de la LSTC l'obligation d'adopter un règlement en matière de contrôle et de suivi budgétaires, ce qui a été fait par la STL en 2011 par l'adoption du règlement R-114 dont j'ai parlé précédemment.

73 En ce qui concerne le suivi budgétaire, l'article 8 de ce règlement stipule ce qui suit :

« À chaque trimestre, il est de la responsabilité du trésorier de préparer et de déposer, lors d'une assemblée du conseil d'administration, des états comparatifs portant sur les revenus et les dépenses de la Société. Ces états doivent comparer les revenus et dépenses de l'exercice financier courant, réalisés jusqu'au dernier jour d'un mois donné et ceux de l'exercice précédent qui ont été réalisés au cours de la période correspondante ».

74 Au moment de ma vérification, peu de rapports d'une telle nature avaient été déposés publiquement. La reddition consistait plutôt à présenter mensuellement aux membres du conseil d'administration, avant l'assemblée, un état comparatif des résultats de l'exercice courant avec le budget, ce qui certes informe les membres du conseil, mais déroge au caractère public du dépôt exigé par la loi. De plus, aucune information n'apparaissait à cet état concernant la période correspondante de l'exercice précédent.

75 Mon propos ne vise pas à remettre en question la pertinence d'une fréquence mensuelle plutôt que trimestrielle; au contraire, on peut affirmer qu'une fréquence accrue est bénéfique en ce qui concerne le suivi de la situation financière. En outre, il est intéressant pour la gouvernance de disposer des données comparatives avec le budget comme elles sont actuellement offertes, même si cet élément n'est pas exigé par la loi.

76 Ceci étant précisé, la STL doit bien entendu respecter les exigences prévues à la loi et aux règlements dûment adoptés. Pour ce faire, elle devrait donc non seulement déposer ses rapports en assemblées publiques, du moins à chaque trimestre, mais également y inclure les résultats de l'exercice précédent réalisés au cours de la période correspondante.

Recommandation

77 En vue de répondre aux exigences de l'article 8 du règlement R-114 concernant le processus de reddition financière aux assemblées :

- T14-17 • s'assurer de déposer publiquement, chaque trimestre, les états comparatifs portant sur les revenus et les dépenses de l'exercice financier courant jusqu'au dernier jour d'un mois donné, en incluant ceux de l'exercice précédent pour la période correspondante.

Commentaires émis par la Direction générale :

« Recommandation T14-17 : En 2013, la trésorière a préparé et déposé publiquement lors d'assemblées du conseil d'administration des états trimestriels des revenus et dépenses avec comparaison et explications par rapport au budget. Toutefois, ces états ne comportaient pas de comparatif avec l'exercice précédent puisqu'il n'était pas possible, au prix d'un effort raisonnable, de les ressortir avec suffisamment de fiabilité et une démarcation adéquate. Ce sera fait à partir de 2014 ».

Intégration des excédents et des déficits de fonctionnement

78 Une société de transport obtenant ou prévoyant obtenir des résultats d'opérations excédentaires ou déficitaires est tenue de se conformer à l'article 120 de la LSTC, qui stipule ceci :

« Une société intègre dans son budget, comme revenu, tout surplus de l'exercice précédent et tout autre surplus anticipé de l'exercice courant qu'elle n'approprie pas à des fins spécifiques.

Malgré le premier alinéa, elle peut approprier un surplus de l'exercice précédent aux dépenses de l'exercice courant, modifiant ainsi le budget de cet exercice, ou prévoir le virement de tout ou partie d'un surplus à un fonds d'immobilisation qu'elle constitue.

Elle intègre aussi dans son budget, comme dépense, le cas échéant, le déficit de l'année précédente certifié par son vérificateur ».

- 79 Dans le but de définir à quel exercice se réfère le terme « *budget* » apparaissant à cet article, j'ai procédé à certaines analyses juridiques et prises de renseignements externes. Plus précisément, je visais à éclaircir le point suivant : lorsque la loi parle d'intégrer un excédent ou un déficit « *dans son budget* », fait-elle référence au budget de l'année en cours ou à celui en préparation pour l'année suivante?
- 80 Soulignons que dès le départ, en m'appuyant sur des références externes, j'ai établi que la notion de budget s'assimile à un état prévisionnel, et non aux transactions en tant que telles. Donc, en reformulant la question sur cette base, lorsqu'un déficit a été certifié par le vérificateur pour l'année précédente, a-t-on l'obligation de modifier les prévisions budgétaires de l'année en cours, ou doit-on intégrer ce déficit aux prévisions budgétaires de l'année subséquente, lesquelles seront préparées à l'automne?
- 81 Mes analyses m'ont amené à conclure que le terme « *budget* », lorsqu'utilisé dans cet article de loi sans autre précision, fait référence aux prévisions budgétaires de l'année subséquente plutôt qu'à celles de l'année en cours. Au bénéfice du lecteur ou de la lectrice, je tiens toutefois à mentionner avoir eu connaissance qu'au moins une société de transport en commun ne partageait pas mon interprétation. Par ailleurs, les représentants du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire que j'ai contactés à ce sujet n'ont pas voulu prendre position quant à cette ambiguïté, ne souhaitant pas s'immiscer dans des questions d'interprétation légale.
- 82 Pour en revenir à la STL, le traitement du déficit 2011 s'est limité à l'inscription d'une affectation aux résultats de l'année 2012, soit celle où a été certifié le déficit. Il s'agit selon moi d'un traitement comptable ne dérogeant pas aux principes comptables généralement reconnus et conséquemment, j'ai émis une opinion sans réserve sur les états financiers touchés par cette affectation.
- 83 Par contre, comme je l'ai mentionné ci-haut, la LSTC spécifiant l'obligation d'intégration à un « *budget* » et non à des résultats, la STL aurait dû, à la suite de cette affectation, préparer et faire approuver un budget supplémentaire afin de financer ce déficit avant la fin de l'exercice. Cela aurait pu être considéré comme une application anticipée de l'interprétation légale de l'article 120 énoncée précédemment. Il va de soi qu'elle aurait pu également éviter d'affecter ce déficit aux résultats de l'année en cours en l'intégrant au budget de l'exercice subséquent.
- 84 Avant de poursuivre, il m'apparaît important de préciser qu'à mon avis, si la STL n'a pas procédé ainsi, c'est en raison d'une compréhension différente des exigences de la loi et en toute bonne foi.

- 85 Revenons à la question du déficit. En omettant l'intégration de celui-ci à un budget, son affectation se fait en l'absence de financement, générant ainsi des résultats déficitaires en double, c'est-à-dire l'année où survient le déficit et l'année au cours de laquelle on l'affecte aux résultats. De plus, sans une telle intégration, il est difficile d'avoir la certitude qu'il y a eu une autorisation adéquate provenant du conseil de la STL et de celui de la Ville sur le financement du déficit, notamment en ce qui concerne la provenance des crédits nécessaires à son absorption. Il y aurait donc lieu de corriger cette approche afin d'éviter des situations semblables.
- 86 La STL devrait aussi porter une attention particulière au respect de l'article 120 concernant l'intégration, dans son budget, des excédents de fonctionnement. Une telle intégration devrait être invariablement appuyée par des résolutions d'affectation, sauf bien sûr lorsqu'un excédent est plutôt incorporé au budget subséquent. À ce sujet, je n'ai trouvé ni résolution d'affectation, ni intégration à un budget subséquent, alors que des excédents de fonctionnement ont été déclarés à quelques reprises depuis la création de la Société.
- 87 En bref, la préoccupation à maintenir face à l'ensemble de cette problématique peut selon moi se résumer ainsi : on doit s'assurer en permanence que ne subsiste ni surplus ni déficit non affecté durant plus d'un exercice, et ce, à l'aide d'une approche prévoyant des autorisations de gouvernance nettement identifiables et favorisant une image financière exempte d'ambiguïtés.

Recommandation

- 88 Afin de répondre aux exigences de l'article 120 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, et de favoriser la conformité des autorisations de gouvernance quant au financement des déficits et à l'utilisation des excédents de fonctionnement :
- T14-18 • s'assurer, en prenant soin d'obtenir des autorisations adéquates et nettement identifiables, d'intégrer aux prévisions budgétaires de l'exercice courant ou subséquent, le cas échéant :
 - le déficit de l'année précédente certifié par le vérificateur;
 - l'excédent de fonctionnement de l'exercice antécédent qui n'est pas approprié à des fins spécifiques;
 - l'excédent de fonctionnement anticipé de l'exercice courant.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandation T14-18 : Nous sommes en accord avec cette recommandation. Nous avons d'ailleurs intégré au budget 2014 l'excédent de fonctionnement non affecté de 247 714 \$ tel qu'il apparaît aux états financiers audités du 31 décembre 2012. Quant à l'excédent de fonctionnement anticipé de l'exercice 2013, nous avons jugé plus prudent de ne rien inscrire au budget étant donné l'incertitude qui plane actuellement reliée à la confirmation du 1 M\$ du fonds d'immatriculation pour 2013* ».

Charte des comptes et inscriptions aux livres

Écritures de journal

- 89 En terme comptable, l'expression « *écriture de journal* » fait référence à un enregistrement comptable au recueil des comptes, communément appelé « *grand-livre* », par le biais de divers auxiliaires ou journaux supportant celui-ci et énumérant les opérations de façon détaillée. Ces écritures peuvent être numériquement générées à la suite d'opérations à caractère financier, par exemple le calcul de la paie par un système informatique, ou préparées manuellement afin d'enregistrer des opérations n'étant pas traitées par un tel système, ou encore pour apporter des rectifications.
- 90 De cette possibilité d'intervenir manuellement découle un risque d'erreur ou d'inscription non autorisée aux livres comptables, qu'on a intérêt à ramener à un niveau minimal. On peut normalement y arriver en implantant divers contrôles, notamment la surveillance des accès ou l'approbation et la révision par un tiers sur une base exhaustive ou partielle.
- 91 Lors de ma vérification, j'ai pris connaissance de certaines lacunes à ce sujet. En effet, les écritures manuelles ne font pas l'objet d'une procédure systématique de révision et d'autorisation par une tierce personne, et le système comptable, bien qu'encadré afin d'en limiter l'accès, ne laisse pas de traces de l'utilisateur ou de l'utilisatrice ayant saisi une écriture.
- 92 Bien qu'aucune mesure de contrôle ne peut garantir une totale étanchéité, il serait bénéfique pour la STL, dans un souci préventif, d'élaborer et d'appliquer une procédure visant à améliorer le contrôle des écritures de journal, de façon à réduire au minimum le risque d'erreur ou d'enregistrement inadéquat de transactions comptables.

Recommandation

- 93 Dans un souci préventif, afin de minimiser le risque d'erreur ou d'enregistrement inadéquat aux livres comptables de la STL :
- T14-19 • appliquer une procédure de contrôle des écritures de journal, prévoyant notamment la révision et l'autorisation de celles-ci par une tierce personne en autorité.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandation T14-19 : Nous sommes en accord avec la recommandation*

Outre la directrice des finances, une seule autre personne a accès aux écritures de journal dans le système comptable. Lors de la préparation des états financiers périodiques, la directrice des finances procède à la revue systématique de tous les comptes de grand-livre. Même avant l'arrivée de la directrice des finances, le directeur général, bien qu'il le faisait moins régulièrement, scrutait lui aussi le grand-livre général afin de détecter les erreurs possibles. Le volume d'écritures mensuelles étant peu élevé, il est facile de repérer les écritures inappropriées. Toutefois, afin d'améliorer le contrôle, une procédure sera instaurée

afin que les écritures de journal manuelles soient imprimées mensuellement, révisées et approuvées par la directrice des finances ».

Charte des comptes

- 94 L'agencement du système comptable d'une organisation peut non seulement servir à favoriser la présentation de l'information financière, mais également à améliorer l'efficacité dans certains aspects de gestion de ses opérations administratives. En ce sens, la structure de la charte des comptes, à savoir la nomenclature des postes comptables en fonction de leur objet et de leur regroupement par nature ou activité, représente un facteur pouvant avoir une influence appréciable sur le bon fonctionnement de ces opérations.
- 95 Il devient donc important de s'assurer que cette charte, en plus d'être bien arrimée avec les normes de présentation, tient compte des particularités propres à l'organisme. Dans le cas contraire, les gestionnaires risquent de disposer difficilement de l'information dont ils ont besoin pour effectuer leur travail, ou encore de devoir procéder à des correctifs de façon récurrente. Soulignons en plus le risque de maintien de compilations parallèles possiblement erronées, la difficulté de disposer d'un portrait fiable et précis appuyant la prise de décision, le temps consacré aux redistributions de fin de cycle comptable, sans compter les retards administratifs occasionnés par ces situations.
- 96 En ce qui concerne la présentation financière, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Organisation du territoire maintient à jour des référentiels comptables afin d'orienter les organismes municipaux vers une présentation uniforme, et conséquemment comparable avec les autres organisations de même nature. Ces référentiels guident les organismes dans l'élaboration de leur charte de comptes.
- 97 Comme ces référentiels visent avant tout une présentation uniforme, chaque organisation a intérêt à moduler les nomenclatures y étant proposées afin de faciliter sa gestion courante. De plus, ces nomenclatures doivent être conçues de façon à s'intégrer facilement au système de traitement de l'information en place, à défaut de quoi l'organisme peut avoir intérêt à apporter des changements à ce système.
- 98 La charte de comptes de la STL n'offre pas, à mon avis, un environnement permettant d'être pleinement efficace et efficient, notamment dans la gestion et la reddition des transactions relatives aux activités d'investissement, dont je parlerai subséquemment. De plus, elle ne tient pas compte, si ce n'est de façon incomplète, de certaines particularités comptables propres aux organismes municipaux, comme les affectations à des fins de conciliation fiscale, ou encore les croisements entre la comptabilisation par activité, nature et objet. Cela a pour effet, et je l'ai d'ailleurs constaté dans le cas de la Société, de générer des situations telles que celles décrites au paragraphe 95.
- 99 Les effets bénéfiques sur la gestion et la reddition financières découlant de l'implantation d'une charte comptable optimale, en symbiose avec un système de traitement de l'information financière efficace et efficient, justifient à mon avis qu'on investisse des efforts appréciables dans une telle implantation.

Recommandation

- 100 Pour optimiser les opérations impliquant l'utilisation du système comptable :
- T14-20 • réviser la charte comptable en fonction du meilleur équilibre entre la présentation financière et la gestion courante, avec le souci de favoriser la facilité d'accès à des données budgétaires pertinentes et exhaustives, ainsi qu'une reddition plus efficiente.

Commentaires émis par la Direction générale :

« Recommandation T14-20 : Nous sommes en accord avec la recommandation.

Le changement de système comptable envisagé sera certes l'occasion d'effectuer une révision complète de la charte de comptes. La codification et la structure de la charte devront être davantage arrimées avec les exigences de présentation financière du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire tout en tenant compte des particularités propres à une société de transport en commun qui a aussi l'obligation de reddition financière envers le ministère des Transports ».

Activités d'investissements

- 101 Le cumul comptable des dépenses d'un projet d'investissement se poursuit souvent sur plus d'un exercice, contrairement à celui des postes budgétaires relatifs aux opérations. De plus, le financement de ces projets provient la plupart du temps d'une autorisation spécifique, par exemple un règlement d'emprunt ou encore une affectation de fonds ou d'excédent de fonctionnement.
- 102 Il va donc sans dire que ces dépenses doivent faire l'objet d'un contrôle budgétaire efficace, à partir de données comptables pertinentes, exhaustives et accessibles. Les montants en cause étant par ailleurs généralement élevés, un dépassement budgétaire risque d'avoir un impact appréciable sur la situation financière de l'organisation.
- 103 À mon avis, le système comptable en place rend ce contrôle difficile à réaliser. J'ai d'ailleurs remarqué, lors d'audits financiers précédents, l'existence d'un grand nombre d'écritures de régularisations relatives aux activités d'investissements, dont plusieurs produites en fin d'exercice. Comme les données comptables sont incomplètes au quotidien, un suivi précis s'avère difficile et cette situation risque d'amener des compilations parallèles, avec l'inefficience et les possibilités d'erreurs qui en découlent.
- 104 Il serait donc avantageux pour la STL de s'assurer de disposer d'un meilleur processus et de réviser certains outils administratifs, par exemple le système comptable, de façon à ce que tout au long de l'année, les responsables d'activités budgétaires touchant les projets d'investissements puissent disposer d'information offrant l'exactitude dont ils ont besoin.

Recommandation

105 Afin de favoriser une meilleure gestion budgétaire relative aux activités d'investissement :

- T14-21 • revoir le processus d'inscription des transactions financières relatives à ces activités et mettre en place les outils administratifs optimaux en cette matière.

Commentaires émis par la Direction générale :

« Recommandation T14-21 : Nous sommes en accord avec la recommandation.

Avec l'embauche d'une directrice des finances en janvier 2013, qui de plus, cumule plusieurs années d'expérience en information financière municipale, la situation est très différente. Elle effectue un suivi des dépenses et du financement de tous les projets en cours dans un fichier Excel et s'assure que toutes les écritures relatives aux activités d'investissement sont effectuées régulièrement au système comptable. Les responsables de suivi budgétaire des dépenses des projets d'investissement disposent donc de données comptables fiables et à jour. Aussi, un changement de système comptable pourrait certes améliorer l'efficacité du suivi ».

Délégation, acquisition et paiements aux fournisseurs

Délégation de pouvoir

- 106 Lors de ma vérification, j'ai constaté que les paiements aux fournisseurs de la Société faisaient l'objet de l'adoption, par le conseil d'administration, d'une résolution d'acceptation d'un registre des déboursés du mois précédent, incluant les salaires, les chèques émis et les paiements directs du mois visé. Cette résolution comprenait une attestation du trésorier, certifiant que des crédits étaient disponibles à même le budget annuel pour acquitter le paiement des comptes fournisseurs.
- 107 Bien que la notion de certificat mensuel de disponibilité de crédits fut déjà une approche fréquemment utilisée par les organismes municipaux, elle ne correspond plus à l'environnement réglementaire dont s'est dotée la Société depuis 2011 par l'adoption des règlements 113 et 114.
- 108 Dans le règlement 113, la notion d'autorisation est articulée autour du principe suivant: le pouvoir d'autoriser des dépenses ou de conclure des contrats est délégué à certains gestionnaires, qui doivent respecter plusieurs conditions avant d'engager la STL avec un tiers. Une de ces conditions consiste à s'assurer de la disponibilité de crédits suffisants pour les fins auxquelles la dépense est projetée, préalablement à son autorisation.
- 109 Il serait donc judicieux pour la Société de remettre en question sa façon de procéder afin de mieux se conformer à son cadre réglementaire, lequel ne contient plus aucune disposition relative au dépôt d'un certificat mensuel de disponibilité de crédits, d'autant plus qu'un tel dépôt pourrait entraîner une certaine confusion quant aux autorisations légalement requises.

- 110 Enfin, j'ai constaté un risque notable de manquement à la reddition prévue à l'article 2.4 du règlement 113. Cet article autorise, à l'intérieur de certaines balises budgétaires, le trésorier ou le directeur général à modifier un contrat accordé par le conseil d'administration, dans la mesure où cette modification constitue un accessoire à celui-ci, n'en change pas la nature et est financée à même des crédits déjà votés.
- 111 Le dernier paragraphe de cet article stipule que « *Le trésorier doit déposer trimestriellement au conseil d'administration un rapport sur les dépassements de coûts ainsi autorisés* ». J'ai discuté de cette obligation avec la direction de la STL, qui m'a alors confirmé qu'aucune procédure n'est prévue pour s'assurer de l'application conforme de cet énoncé. Étant donné le caractère obligatoire de cette disposition, il m'apparaît inévitable que la Société doit mettre en place un mécanisme de contrôle la concernant.

Recommandations

- 112 Dans le but d'appliquer adéquatement la réglementation relative à la délégation du pouvoir de dépenser :
- T14-22 • revoir la pertinence d'inclure, au registre des déboursés déposé au conseil d'administration, une certification du trésorier attestant la disponibilité des crédits;
 - T14-23 • mettre en place les contrôles permettant de déterminer si un rapport doit être déposé au conseil d'administration sur les dépassements de coûts autorisés en rapport avec l'article 2.4 du règlement 113 de la STL.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandation T14-22 : Nous sommes en accord avec le fait qu'il n'est plus pertinent d'inclure la certification du trésorier attestant la disponibilité des crédits.*

Recommandation T14-23 : Nous sommes en accord avec cette recommandation et nous instaurerons des procédures de contrôle afin d'en assurer le suivi ».

Mandats à une société en nom collectif

- 113 L'achat de véhicules spécialisés comme les autobus urbains nécessite une expertise singulière et peut donner lieu à plusieurs négociations avec de grands constructeurs, ainsi qu'à plusieurs vérifications de conformité après l'octroi du contrat. Pour les assister dans ces démarches, les neuf sociétés de transport en commun du Québec instituées en vertu de la LSTC se sont associées entre elles pour créer, en 2010, une société en nom collectif, la Société de gestion et d'acquisition de véhicules de transport, dont l'acronyme est AVT.
- 114 Depuis 2010, la STL a versé à AVT, comme l'ont fait les autres sociétés de transport, plusieurs apports pécuniaires à propos de services de gestion de contrats d'acquisition de véhicules. Les acquisitions de la STL visées par ces contrats ont été effectuées jusqu'à maintenant par la Société de transport de Montréal (STM), dûment mandatée à cet effet par le conseil.

- 115 L'article 89 de la LSTC donne effectivement le pouvoir de déléguer à un tiers, telle une autre société de transport, l'achat de biens ou de services à certaines conditions, en stipulant ce qui suit :

« Une société peut confier à une autre personne morale de droit public le mandat d'acquérir pour elle tout bien ou tout service.

Elle peut, lorsqu'elle projette d'acquérir pour elle-même un bien ou un service, recevoir de cette personne morale un tel mandat.

Les mandats visés au présent article sont à titre gratuit. Le ministre peut autoriser la société à conclure un achat visé au présent article sans formalisme d'attribution ».

- 116 Lors de mon examen des procès-verbaux de la STL aux fins du présent audit, j'ai remarqué à ce sujet une situation qui méritait selon moi d'être approfondie, soit l'existence d'une résolution, numérotée 2011-072, qui mandatait AVT pour procéder au nom de la STL à l'achat de 28 autobus. Selon moi, et c'est un point sur lequel je reviendrai un peu plus loin, AVT ne constitue pas une personne morale de droit public et en conséquence, ne peut se voir confier un mandat semblable.

- 117 J'ai fait mention de cette problématique à la direction de la STL, qui m'a alors précisé que cette résolution avait été adoptée concurremment avec une autre, numérotée 2011-095, qui mandatait la STM pour les mêmes acquisitions. Cette duplicité résultait du fait que la direction était incertaine quant à la personne morale qui effectuerait finalement l'acquisition, et qu'elle voulait s'assurer de minimiser tout délai administratif dans le processus d'achat. En effet, la direction m'a souligné qu'il était envisagé de mandater AVT, dans un proche avenir, pour acheter des autobus au nom des sociétés de transport en commun, en remplacement de la STM comme ce fut le cas jusqu'à maintenant. J'ai d'ailleurs relevé un élément assez explicite à ce sujet, à savoir que l'objet poursuivi apparaissant au Registre des entreprises pour cette société en nom collectif spécifiait « ... acquérir tous services et biens reliés à tout mode de transport collectif ».

- 118 Précisons tout de suite que subséquemment à mes travaux sur place, reconnaissant l'ambiguïté causée par cette duplication de mandat, la STL a décidé d'abroger en mars 2013 la résolution 2011-072 qui mandatait AVT. Ainsi, on est venu préciser clairement que l'achat de ces 28 autobus était bel et bien confié à la STM. Par ailleurs, étant donné l'ampleur de cet achat, j'ai décidé d'analyser certains autres volets le concernant afin de m'assurer qu'il avait été effectué dans un cadre légal. Ces analyses m'ont permis de déceler certaines problématiques qui ne remettent pas en question la légalité de l'acquisition effectuée au nom de la STL par la STM, mais qui soulèvent des questionnements quant aux liens existants entre la STL et AVT.

- 119 Il m'a donc semblé pertinent d'approfondir mes recherches concernant l'organisme AVT, et de faire procéder à certaines expertises juridiques quant à sa nature, ses fondements d'existence légale, et le contexte dans lequel elle avait été créée. Les conclusions que j'ai en tirées m'apparaissent préoccupantes.

- 120 Dans un premier temps, mentionnons qu'AVT s'annonce, selon ce que j'ai constaté sur son site Internet au moment de mon audit, comme étant une société spécialisée dans

l'acquisition et la gestion des véhicules de transport, offrant une large gamme de services aux entreprises publiques de transport. Comme prévu au contrat de société intervenu entre les sociétés de transport en commun, elle est gérée par un conseil d'administration constitué de cinq membres, habituellement les directeurs généraux de certaines d'entre elles, et donc sur lequel ne siège aucun élu municipal. Ce conseil est nommé par l'assemblée des associés, sur laquelle la STL, par le biais de son directeur général, peut exercer deux votes sur un total de cinquante. Par ailleurs, il n'y a jamais eu à ma connaissance de représentant ou de représentante de la STL au sein du conseil d'administration d'AVT.

- 121 Cet organisme disposait en 2012 d'un budget comprenant entre autres un apport d'environ 1,5 million de dollars provenant des sociétés de transport. Ses états financiers sont consolidés à ceux de la STL proportionnellement à la participation de cette dernière dans ses opérations. Enfin, mon examen des procès-verbaux de la STL n'a révélé aucune approbation ni aucun dépôt à ses assemblées publiques du budget d'AVT.
- 122 En ce qui concerne la participation financière de la STL, j'ai relevé qu'un montant total de 138 433 \$ avait été versé à AVT entre le début de son existence en 2010 et la fin de l'année 2013. De plus, il est déjà entendu que des paiements supplémentaires de 87 622 \$ seront effectués d'ici la fin de 2015.
- 123 Ces sommes ont été versées en contrepartie de mandats accordés à AVT pour la gestion de contrats d'achat d'autobus, sans aucune forme d'appel d'offres. Il est également à noter que les procès-verbaux du conseil de la STL attribuant ces mandats ne font état d'aucun montant, se limitant à une formulation générale, sauf pour l'année 2010. À titre d'exemple, citons la résolution 2011-095, dont l'objet est l'achat d'autobus, où il est entre autres résolu « ... de mandater la Société de gestion et d'acquisition de véhicules de transport s.e.n.c. (AVT s.e.n.c.) pour gérer tous les volets du projet d'acquisition d'autobus prévue à la présente résolution... », sans plus de précisions sur les frais liés à ce mandat.
- 124 À propos de cette absence d'appel d'offres, on a porté à mon attention le fait qu'AVT serait assimilable à un organisme public et conséquemment, habilité à exécuter des mandats des sociétés de transports sans être soumis préalablement à un processus d'appel d'offres, comme permis par la LSTC pour ce type d'organisme. Avec une telle assimilation, cette société en nom collectif aurait également le pouvoir d'acquérir des biens et services au nom des sociétés de transport.
- 125 L'argument avancé pour expliquer cette assimilation est le suivant : AVT, de par son statut de société en nom collectif, représenterait une excroissance, autrement dit une prolongation ou une extension des sociétés de transport l'ayant constituée. En bref, AVT ne constituerait pas, selon cet argument, une entité distincte des sociétés qui l'ont créée.
- 126 Je suis en désaccord avec cette interprétation. Premièrement, au-delà de tout argument juridique, cette notion m'apparaît difficilement concevable, du moins pour la STL, notamment à cause des raisons suivantes :
 - la STL n'a pratiquement aucun contrôle sur cette société, ne disposant en tant qu'associé que de deux voix sur cinquante;
 - aucun membre du conseil d'administration de la STL, ni même une personne déléguée par lui, n'a siégé sur le conseil d'AVT depuis sa création;

- tout comme chacun des associés d'AVT, à savoir les neuf sociétés de transport régies par la LSTC, la STL fait partie du champ de surveillance d'un vérificateur général municipal, fait l'objet d'une reddition et d'un processus décisionnel public et enfin, est dirigée majoritairement par des élus et élues de leur ville, ce qui n'est manifestement pas le cas d'AVT.
- 127 Deuxièmement, il est à retenir qu'un cas similaire a fait l'objet en 1997 d'un jugement impliquant Aéroport de Montréal¹. Ce qui ressort de ce jugement, sans entrer dans les détails, c'est qu'un organisme ne peut être déclaré « *public* » qu'à la condition que la loi le déclare public, ou que ce statut découle par nécessité de la loi compte tenu de sa finalité. En clair, ce n'est pas parce que des organismes publics ont décidé de se doter d'une société en nom collectif que celle-ci obtient de facto ce statut.
- 128 En tenant compte de ce raisonnement, l'examen des lois concernées m'a amené à conclure qu'AVT ne réunit pas les caractéristiques nécessaires pour être qualifiée d'organisme public. Elle ne peut donc selon moi acquérir de biens ou de services au nom de la STL, ni effectuer de mandats pour elle sans être soumise à un processus d'appel d'offres.
- 129 Une autre problématique relevée lors de mes travaux concerne la délégation de pouvoir accordé à la direction générale de la STL quant à AVT. En effet, la résolution 2010-048 créant AVT, reproduite à l'annexe 2 du présent rapport, laisse à la direction de la STL toute latitude pour conclure des ententes avec elle. On n'y mentionne, à propos de cette délégation, aucun plafond pécuniaire ni aucune limite de temps. De plus, on ne la relie à aucune reddition au conseil ou contrainte autre que le fait que les ententes doivent permettre la réalisation des buts de la société en nom collectif.
- 130 Autrement dit, cette résolution, comme je la comprends, autorise la direction de la STL à convenir d'ententes qui sont exécutoires, sans que celles-ci soient ultérieurement approuvées par le conseil, et ce pour un temps indéfini et sans limite financière. À mon avis, il s'agit là non seulement d'une sous-délégation que rien dans la loi n'autorise, mais qui, dans une optique de contrôle des deniers publics, va bien au-delà de ce qui est normalement approprié en matière de délégation de pouvoirs.
- 131 Qui plus est, l'article 48 de la LSTC stipule qu'un acte ou document signé par le directeur général n'engage la société que dans la mesure déterminée par un règlement. À ce propos, le règlement R-113 de la STL autorise le directeur général à conclure des contrats au nom de celle-ci pour un maximum de 25 000 \$, et ce, pourvu qu'ils n'engagent pas le crédit de la Société au-delà de l'exercice financier en cours. Les engagements actuels envers AVT dépassent nettement à la fois ce plafond et cette limite de temps.
- 132 Enfin, lors de mon audit, j'ai constaté que la mission d'AVT prévoyait d'étendre son offre de services aux organismes publics autres que les sociétés de transport la constituant. La publicité véhiculée sur Internet par AVT la présentait même comme une organisation pouvant réaliser des mandats auprès de sociétés œuvrant à l'extérieur du Québec. Non

¹ *Aéroports de Montréal et Société de promotion des aéroports de Montréal c. Hubert Meilleur et André Gamache et CÉSAMM* (dossier no 500-09-004522-975), greffe de Montréal, juges Baudouin, Dussault et Chamberland.

seulement ces activités m'apparaissent-elles très éloignées de la mission légale de la STL, mais selon mes analyses, elle dépasse les pouvoirs qui lui sont conférés par la LSTC quant aux activités connexes qu'elle a le droit d'exercer. Même si les sociétés de transport peuvent former entre elles une société en nom collectif, une telle organisation ne peut selon moi se prêter à des activités que certains de ses associés n'ont pas eux-mêmes la capacité juridique de faire.

- 133 Finalement, est venu s'ajouter à mes préoccupations le fait que le contrat de société en nom collectif liant la STL à AVT est de dix ans, au terme duquel il est renouvelable automatiquement pour des termes de dix ans chacun. Un engagement d'une telle durée me semble discutable, et encore plus en considérant les irrégularités dont je viens de parler.
- 134 Face à toutes ces problématiques, je ne peux que suggérer à la STL d'être extrêmement prudente dans le cadre de sa participation à cette société, et même de revoir entièrement la nature et les modalités de son implication au sein de cette dernière.
- 135 Il m'apparaît important, pour terminer, de préciser que je n'ai constaté aucun indice de malveillance de la part de la STL à propos de ces diverses problématiques. Comme je l'ai mentionné au paragraphe 113, la création d'AVT avait pour objectif la mise en commun de ressources d'expertise avec les autres sociétés de transport en commun, et je suis d'avis que c'est en toute bonne foi que la STL a participé à la création de cet organisme. Les situations inadéquates soulevées ci-haut résultent plutôt, selon moi, d'interprétations incorrectes de ce qui est permis par la loi, et d'une évaluation erronée des impacts découlant des décisions prises sur cette base par la STL.

Recommandations

- 136 Dans l'optique de se conformer à la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, de régulariser les délégations accordées en lien avec la Société de gestion et d'acquisition de véhicules de transport (AVT) par la résolution 2010-048, et devant les incertitudes juridiques liées à la participation de la STL à cette société :
- T14-24 • éviter toute délégation à AVT d'acquisition de véhicules au nom de la STL, directement ou pouvant indirectement être interprétée ainsi;
 - T14-25 • n'accorder à AVT aucun mandat sans qu'il soit soumis aux règles habituelles d'appel d'offres;
 - T14-26 • amender la résolution 2010-048 pour retirer les éléments de délégation inappropriés par rapport au contexte légal et réglementaire de la STL;
 - T14-27 • s'assurer de ne confier à AVT aucun mandat d'activités que la STL ne pourrait exercer elle-même;
 - T14-28 • revoir la nature et la pertinence de l'implication de la STL en tant qu'associé d'AVT.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandations T14-24 à T14-28 : L'adhésion de la STL à AVT, comme celle de toutes les sociétés régies par la LSTC, s'est effectivement faite en toute bonne foi et sur la base des avis légaux obtenus à l'époque.*

Ceci dit, le constat est préoccupant et il va de soi que celui-ci sera présenté aux membres du conseil d'administration de l'ATUQ (élus municipaux et directeurs généraux des sociétés) ainsi qu'aux membres du conseil d'administration de AVT.

Si le constat s'avère, AVT devra modifier son modèle d'affaires et/ou devra être reconnue comme une personne morale de droit public afin que nous puissions lui confier des mandats en vertu de l'article 89 de la LSTC.

À défaut, la STL suivra les recommandations du vérificateur général.

Quant à la résolution 2010-048, les modifications y seront apportées afin d'y retirer les éléments de la délégation inappropriée. Cependant, et dans les faits, les contrats qui ont été accordés à AVT depuis 2010 ont tous été accordés par le Conseil d'administration conformément à l'article 6 de la LSTC ».

Commentaires émis par le Vérificateur général :

« En réponse au dernier paragraphe des commentaires ci-haut, je tiens à apporter certaines précisions au bénéfice du lecteur ou de la lectrice.

L'article 6 de la LSTC mentionne exclusivement ceci : « Les pouvoirs d'une société sont exercés par son conseil d'administration qui se compose de sept à neuf membres ». Tel que je l'ai mentionné au paragraphe 123, certaines résolutions ont effectivement mandaté AVT pour gérer tous les volets de projet d'acquisition d'autobus, mais sur la base d'aucun appel d'offres et sans spécifier de montant maximum d'honoraires. À mon avis, l'article 6 ne donne pas au conseil d'administration le pouvoir de procéder ainsi ».

Paiements aux fournisseurs

- 137 À la STL, le fonctionnement des paiements aux fournisseurs prévoit l'envoi des originaux de factures aux responsables d'activités budgétaires, qui ont l'obligation de valider celles-ci, notamment en s'assurant de leur appariement au bon de commande et au bon de réception. Ces originaux sont ensuite retournés à la trésorerie pour la préparation des chèques, une fois par mois.
- 138 Un fonctionnement semblable a pour conséquence de venir limiter la fréquence des paiements, ce qui peut parfois entraîner des restrictions inadéquates dans le cadre d'une saine gestion financière. Par exemple, dans un tel contexte, il est pratiquement impossible pour l'organisme de bénéficier des rabais offerts par certains fournisseurs, lorsque les paiements sont réalisés à l'intérieur d'une période de dix jours après l'émission de la facture.
- 139 De plus, une gestion optimale des liquidités devrait normalement s'articuler, lorsque les opérations le permettent, autour d'objectifs de maximisation des revenus d'intérêts ou de minimisation des emprunts. Une approche différente quant à l'émission des chèques pourrait donc représenter une amélioration notable dans la gestion des liquidités.
- 140 Les échantillonnages que j'ai effectués pour vérifier le fonctionnement des paiements aux fournisseurs ont également fait ressortir des déficiences quant aux bons de commande,

aux bons de réception, aux dépenses de papeterie et aux pièces justificatives enclenchant l'émission d'un chèque.

- 141 Dans plusieurs cas, aucun bon de commande ni bon de réception n'accompagnaient les factures pour venir attester que ces dernières correspondaient exactement aux biens ou services commandés et reçus. Certaines de ces commandes n'avaient de toute façon pas fait l'objet d'un bon de commande, ni d'un bon de réception.
- 142 La nature de mes travaux ne m'a pas permis d'évaluer si des erreurs étaient survenues en raison de ces absences. Il n'en demeure pas moins que la préparation et l'autorisation de bons de commande, la validation de bons de réception, la conciliation des factures avec ceux-ci et enfin, la traçabilité de ces opérations constituent des pratiques importantes pour favoriser une saine gestion. Conséquemment, la STL devrait prendre les mesures nécessaires pour que les opérations intègrent systématiquement ces pratiques.
- 143 Dans un deuxième temps, en ce qui concerne les dépenses de papeterie, j'ai constaté certaines déficiences dans l'application du règlement de délégation de pouvoir. Ces marchandises pouvaient en effet être commandées par des personnes n'étant pas habilitées à le faire en vertu de ce règlement et ainsi, acquises sans autorisation conforme. Même si ce type de dépenses représente une somme peu élevée par rapport à l'ensemble du budget de la STL, il y aurait lieu de s'assurer du respect de la réglementation en cette matière. Par la même occasion, on pourrait réévaluer l'approche actuelle de gestion quant à ce type de dépenses, à savoir si sa décentralisation maximise les économies.
- 144 Enfin, mes travaux m'ont permis de constater que certains déboursés avaient été effectués sur la base d'états de compte. Les responsables de la comptabilité ont opéré ainsi pour éviter des délais jugés inacceptables, la facture originale ne leur ayant pas été retournée par le responsable d'activités budgétaires concerné au moment de la préparation des chèques. Cette pratique devrait invariablement être évitée par l'administration, car elle augmente non seulement le risque d'erreurs mais également celui de double paiement, sans compter la possibilité d'égarer certaines pièces justificatives.

Recommandations

- 145 Dans un souci de saine gestion et pour favoriser une approche adéquate et conforme quant aux achats et paiements aux fournisseurs :
- T14-29 • examiner l'opportunité de réviser le mode de fonctionnement relatif à l'émission des chèques, notamment quant à sa fréquence mensuelle, en visant une gestion optimale des liquidités;
 - T14-30 • prendre les mesures nécessaires pour que des bons de commande et des bons de réception soient systématiquement préparés, conformément approuvés, et enfin conciliés avec les factures correspondantes, et ce, avant l'émission des chèques les acquittant;
 - T14-31 • s'assurer qu'aucun chèque ne soit émis avant que le service de la comptabilité ait en main toutes les pièces justificatives conformes, qu'il s'agisse des factures, bons de commande, bons de réception ou autres documents pertinents.

Commentaires émis par la Direction générale :

« Recommandations T14-29 à T14-31 : Nous sommes en accord avec les recommandations.

T14-30 : Avec l'ajout d'une nouvelle ressource aux finances en janvier 2013, les contrôles relatifs aux achats et aux paiements de factures se sont resserrés considérablement. De plus, une mise au point avec tous les gestionnaires a été faite en janvier 2014 lors de l'instauration de la demande d'achat afin de les conscientiser davantage à l'importance de se conformer à nos diverses politiques et règlements en vigueur.

Concernant les dépenses de papeterie, le constat est juste. Par contre, elles sont maintenant soumises à l'autorisation selon le règlement de délégation de pouvoir comme toutes les autres dépenses par l'utilisation de la demande d'achat mentionnée au commentaire de la recommandation T14-16.

T14-31 : La directrice des finances confirme que l'ensemble des procédures relatives au paiement des fournisseurs a été revu depuis février 2013 ».

Rémunération et remboursement des dépenses

Contrat de travail du personnel non syndiqué

- 146 Les conditions de travail d'un employé ou d'une employée sont généralement établies par un contrat de travail individuel, une convention collective ou encore un répertoire visant un groupe spécifique. Dans les organismes municipaux, ces contrats deviennent légalement en vigueur par l'adoption d'une résolution.
- 147 Dans l'optique d'une saine gestion, tout poste ou type d'emploi devrait de plus se référer formellement à une liste détaillée de responsabilités et de tâches à réaliser, en s'assurant que ladite liste puisse évoluer au gré des changements organisationnels et de façon à ne pas exclure les tâches accessoires pertinentes qui n'y seraient pas mentionnées. Ainsi, on diminue le risque de mécontentement, on fournit aux membres du personnel une idée claire de ce qu'on attend d'eux et enfin, on dispose même d'une base pouvant servir à d'éventuelles évaluations quant au travail accompli.
- 148 Au moment où étaient effectués les travaux d'audit sur place, pour 16 employés ou employées non syndiqués sur un total de 22, il n'existait ni contrat de travail, ni référence formelle à des tâches ou responsabilités spécifiques, sauf ce qui était prévu à la LSTC pour certains postes de cadre. Le seul élément formel existant entre ces personnes et la STL était en fait leur résolution d'embauche.
- 149 Il serait fortement dans l'intérêt de la Société de corriger cette situation. Elle pourrait ainsi bénéficier des avantages qu'offrent de meilleures références administratives quant aux conditions de travail, par exemple la diminution du risque de situations conflictuelles en cette matière.

Recommandations

- 150 Afin de limiter les risques de mésentente sur les conditions de travail du personnel non syndiqué, et de disposer de références précises et objectives quant à l'évaluation de leur tâche :
- T14-32 • adopter un cadre formel de leurs conditions de travail;
 - T14-33 • élaborer une description de tâches spécifique à chaque poste non syndiqué.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandations T14-32 et T14-33 : Nous sommes en accord avec les recommandations.*

T14-32 : Un recueil des conditions de travail applicables aux cadres, cadres intermédiaires, gestionnaires de premier niveau et professionnels non syndiqués de la Société a été rédigé au cours de 2013 et a été formellement adopté par le conseil d'administration en octobre 2013.

T14-33 : Des descriptions de tâches spécifiques à chaque poste (cadre, gestionnaire de premier niveau et professionnel non syndiqué) ont été élaborées et adoptées en octobre 2013 à même le plan d'effectifs de la société.

Comme mentionné aux commentaires apparaissant après les recommandations T14-6 à T14-8, le plan d'effectifs comporte également les critères d'évaluation mesurant la contribution et la performance du personnel ».

Politique de remboursement des dépenses

- 151 Dans les organisations publiques comme les sociétés de transport, il est d'usage que certains fonctionnaires doivent personnellement acquitter des frais dans le cadre de leurs activités. Habituellement, ceux-ci leur sont périodiquement remboursés selon des règles qui peuvent être formelles ou informelles.
- 152 En général, il est préférable qu'une organisation définisse clairement les conditions d'application et les paramètres de ces remboursements, par exemple à l'aide d'une politique bien étoffée et confirmée par une adoption de sa gouvernance. Cette dernière peut ainsi exprimer ses directives quant à la nature et le niveau des dépenses qu'elle juge acceptable. De plus, l'existence d'une telle politique limite les incertitudes des employés et employées quant aux frais qu'ils peuvent réclamer, tout en permettant de meilleurs contrôles budgétaires.
- 153 Lorsque j'ai entrepris mes travaux d'audit, il n'existait pas de politique ou autre cadre explicite relatif au remboursement des frais engagés personnellement par les gestionnaires ou les autres types de salariés dans l'exercice de leurs tâches.
- 154 Pour les raisons mentionnées ci-haut, dans une optique de saine gestion, il serait bénéfique pour la Société d'adopter un tel cadre. Celui-ci pourrait prévoir, entre autres, les éléments suivants :
- des processus d'autorisations conformes et diligentes;

- des notions d’approbation préalable pour certains types de dépenses, par exemple celles reliées à des congrès, colloques ou séances de formation;
- les règles et les taux applicables aux déplacements ou aux repas.

Recommandation

155 En ce qui concerne les frais engagés par les employés et employées dans la réalisation de leurs tâches, dans une optique de saine gestion et de précision de la part de la gouvernance quant à la nature et le niveau de dépenses qu’elle juge acceptables :

- T14-34 • adopter un cadre formel définissant explicitement les règles d’application et de contrôle ainsi que les paramètres du remboursement de ces frais.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandation T14-34 : Nous sommes en accord avec la recommandation.*

En octobre 2012, le conseil d’administration de la société a adopté une politique concernant les frais de déplacement du personnel et des administrateurs.

Par souci de transparence, le conseil adopte, en plus à chaque occasion, une résolution afin d’autoriser du personnel de la direction et/ou des membres du conseil d’administration à participer à des colloques ou congrès ».

Commentaires émis par le Vérificateur général :

« *En complément aux commentaires précédents, je tiens à indiquer au lecteur ou à la lectrice que l’adoption de cette politique est survenue ultérieurement à mes travaux sur place. Conséquemment, n’ayant pas effectué d’audit sur son contenu ou sur son application, j’ai jugé pertinent de conserver à mon rapport les constats et recommandations tels quels ».*

Autorisations et processus relatifs à la paie

156 Les opérations de rémunération représentent un volet administratif où il est nécessaire de mettre en application plusieurs contrôles, notamment ceux visant à s’assurer de l’exactitude des données à la source du calcul de la paie et de la conformité des autorisations hiérarchiques. L’efficacité et l’efficacités de ces contrôles dépendent en grande partie de la qualité des processus administratifs et des interventions de la part des personnes y jouant un rôle. Au cours de mes travaux, j’ai remarqué certaines faiblesses à ce sujet.

157 En effet, plusieurs des documents transmis par les employés ou employées aux fins de préparation de la paie ne semblaient pas avoir fait l’objet d’une autorisation par un supérieur immédiat, ou du moins n’en portaient pas la trace. Qui plus est, pour certains individus, on se limitait à un courriel de leur part indiquant le nombre d’heures travaillées, ceci servant de base au calcul de la paie.

- 158 Je suis d'avis que ces façons de faire comportent un risque suffisamment élevé d'erreurs et de paiements inadéquats pour que la STL envisage une révision du processus de gestion des informations relatives à la paie. En effet, ce processus pourrait non seulement gagner en efficacité, mais également en efficience, en diminuant les disparités de modes de fonctionnement d'un individu ou d'un département à l'autre, de telles situations ayant été constatées au moment de mon audit.
- 159 On pourrait en effet examiner l'opportunité de mettre en place un formulaire uniforme de feuille de paie adapté à l'ensemble des types de rémunération, sur lequel l'autorisation du supérieur immédiat apparaîtrait clairement et serait obligatoirement préalable à l'émission d'une paie. Il pourrait également être avantageux d'examiner les possibilités d'étendre l'automatisation et la validation électronique, de façon à profiter éventuellement des technologies disponibles afin de réduire au minimum les opérations administratives effectuées manuellement.
- 160 La rémunération représentant une partie majeure des dépenses de la STL, cette dernière aurait intérêt à procéder prioritairement à cette révision de processus. Un échéancier pourrait d'ailleurs favoriser le maintien d'un effort suffisant dans la réalisation de cette révision.
- 161 Enfin, une fois ces modifications en place, il serait judicieux de s'assurer périodiquement de la bonne compréhension et du respect conforme du processus par tous les intervenants et intervenantes, et de prendre des mesures correctives si nécessaire.

Recommandations

- 162 Pour favoriser la validité des autorisations relatives à la paie et accroître l'efficience dans la gestion des informations préalables à la préparation de celle-ci :
- T14-35 • prendre les mesures nécessaires afin d'obtenir l'assurance que les informations relatives à la paie ont été autorisées par le supérieur immédiat;
 - T14-36 • réviser prioritairement l'ensemble du processus relatif à cette gestion, en examinant l'opportunité de maximiser son automatisation;
 - T14-37 • s'assurer périodiquement de la bonne compréhension et du suivi conforme, par tous les intervenants et intervenantes, d'un éventuel processus révisé.

Commentaires émis par la Direction générale :

« Recommandations T14-35 à T14-37 : Nous sommes en accord avec les recommandations.

T14-35 : En janvier 2013, la feuille de temps autorisée par le supérieur immédiat a été instaurée pour tous les employés de bureau syndiqués, les cadres et le personnel non syndiqué sans exception. Au niveau du garage, l'autorisation par le contremaître des cartes de temps avec horodateur existait déjà et au niveau des chauffeurs, le sommaire des heures était déjà préparé et autorisé par un superviseur à l'exploitation.

T14-36 : Au niveau de la feuille de temps, il pourrait effectivement être plus efficace d'utiliser un formulaire électronique plutôt que papier; cette avenue sera explorée dans l'avenir.

Au niveau des chauffeurs, nous sommes en cours d'implantation d'un nouveau logiciel, HASTUS de GIRO, relié au projet du système intégré de planification et d'exploitation (SIPE) qui permettra d'exporter, à partir des horaires et trajets établis intégrés au système, les heures effectuées par les chauffeurs directement dans notre système de paye externe Nethris. Ce nouveau logiciel éliminera éventuellement la majeure partie de la saisie manuelle des heures à partir du sommaire Excel utilisé actuellement et réduira ainsi considérablement, par le fait même, le risque d'erreurs.

T14-37 : Nous sommes d'avis que tout changement dans les processus exige un suivi adéquat par la suite ».

Observations connexes

- 163 Comme je l'ai mentionné au paragraphe 12, j'ai constaté lors de mon audit certaines irrégularités sur des sujets qui n'étaient pas visés spécifiquement par celui-ci. À ce propos, j'ai jugé pertinent d'émettre les observations connexes qui suivent. Notez, je tiens à le réitérer, qu'on ne doit en aucun temps présumer de conclusions qui n'y sont pas mentionnées.

Procès-verbaux et règlements

- 164 Les discussions du conseil d'administration d'un organisme public et les décisions qui en découlent sont généralement consignées en vertu de règles définies par les lois encadrant cet organisme, et selon de saines pratiques. Dans le cas de la STL, certains articles de la LSTC énoncent spécifiquement de telles règles.
- 165 Il est évidemment important de s'assurer du suivi de ces règles, non seulement par souci de conformité légale, mais également pour éviter que la Société soit exposée à des risques de contestation ou d'interprétation inadéquate des décisions prises par les autorités en place. À titre d'exemple, soulignons la situation délicate qui pourrait survenir à la suite de l'absence de signature conforme, notamment en raison de l'article 48 de la LSTC qui indique ceci : « ... *aucun acte, document ou écrit n'engage la société s'il n'est signé par le président ou le vice-président, ou par le directeur général ou un employé mais, dans ce dernier cas, uniquement dans la mesure déterminée par un règlement de la société publié dans un journal diffusé dans son territoire* ».
- 166 Lors de l'examen de procès-verbaux effectué dans le cadre de mon audit, j'ai décelé des indices d'irrégularités dans l'application de règles énoncées dans la LSTC concernant certains documents légaux à produire par la STL. J'en ai donc profité pour effectuer une évaluation de la situation à ce sujet.
- 167 L'article 38 de cette loi spécifie que les procès-verbaux doivent être inscrits dans un livre tenu à cette fin par le secrétaire qui doit les signer conjointement avec le président d'assemblée. Mon examen a fait ressortir que ces exigences étaient respectées, n'ayant décelé aucune absence de signature des procès-verbaux et ayant constaté la tenue conforme d'un livre à ce sujet.

168 Par contre, le respect des articles 51 et 52 m'est apparu problématique. Ceux-ci s'énoncent comme suit :

« 51. Pour être authentique, l'original d'un règlement doit être signé par le président et par le secrétaire.

52. Une société conserve dans un livre l'original de tout règlement.

Le secrétaire a la garde des règlements et joint à chaque règlement sa déclaration attestant la publication de celui-ci ».

169 J'ai dénombré, aux procès-verbaux de 2010 jusqu'à l'été 2013, l'énoncé de 31 règlements originaux ou amendements de règlements déjà existants; seul deux d'entre eux avaient fait l'objet de la préparation d'un document distinct, dûment signé. Notez que ces derniers étaient conservés dans le livre des procès-verbaux, à travers ceux-ci. Il n'existait, selon ce que j'ai constaté, aucun « *original* » pour les 29 autres règlements ou amendements. Par ailleurs, deux règlements avaient fait l'objet d'une signature spécifique, juste après leur énoncé dans le procès-verbal où ils avaient été adoptés. Enfin, je n'ai pas eu connaissance de l'existence de déclaration du secrétaire attestant la publication des règlements, comme l'exige l'article 52, même si j'ai pu constater la présence de preuve de publication dans les journaux. Précisons que ce dernier commentaire ne s'applique pas à l'ensemble des règlements, la LSTC ne prévoyant l'obligation de publication que pour certains d'entre eux.

170 Pour s'assurer d'être conforme aux articles énoncés au paragraphe 168, il aurait été préférable de préparer, pour chacun de ces règlements et amendements, un document représentant l'original de ceux-ci, et les conserver dans un livre distinct. Chacun de ces documents aurait dû être signé par le secrétaire et le président, et être accompagné de la déclaration attestant sa publication, le cas échéant.

171 Ces irrégularités n'ont pas entraîné jusqu'ici, selon ce que j'en sais, de situations déplorables. Il serait tout de même pertinent, dans l'optique de favoriser la conformité aux exigences légales, d'apporter des correctifs aux méthodes actuelles.

Recommandations

172 Pour se conformer aux articles 51 et 52 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* et minimiser les ambiguïtés à ce propos :

- T14-38 • conserver dans un livre distinct, gardé par le secrétaire, l'original de tous les règlements adoptés par la STL;
- T14-39 • s'assurer que l'original de tous les règlements soit signé par le président d'assemblée et le secrétaire;
- T14-40 • joindre à chaque règlement la déclaration du secrétaire attestant la publication de celui-ci, lorsqu'il s'agit d'un règlement pour lequel la loi l'oblige.

Commentaires émis par la Direction générale :

« Recommandations T14-38 à T14-40 : Ces recommandations seront appliquées ».

Assemblées

Absence des membres du conseil

- 173 Comme je l'ai déjà mentionné, le conseil d'administration de la STL est composé de neuf membres, conformément à la LSTC qui en permet de sept à neuf, dont sept conseillers municipaux de la Ville et deux représentants des usagers. Le mandat de ces membres est d'une durée d'au plus quatre ans, et il est renouvelable.
- 174 Chacun d'eux a un rôle majeur à jouer dans l'administration de la STL car comme l'indique l'article 6, ils exercent les pouvoirs de la Société et par le fait même, se voient confier la réalisation de la mission prévue par la loi dont j'ai parlé à quelques reprises. Il est donc peu surprenant que le législateur ait voulu fixer certaines règles quant au fonctionnement des assemblées auxquelles doivent siéger ces membres.
- 175 Le deuxième paragraphe de l'article 19 de la LSTC stipule qu'un membre du conseil d'administration cesse de l'être « ... *s'il fait défaut d'assister à deux assemblées consécutives* ». On y ajoute également ceci : « *Son mandat est alors réputé prendre fin à la clôture de la troisième assemblée sauf si son absence est excusée par le conseil d'administration lors de cette assemblée. S'il n'est pas excusé, le secrétaire de la société en avise le greffier de la ville qui l'a désigné* ».
- 176 La direction de la STL ayant exprimé l'hypothèse que cet article ne vise que les assemblées ordinaires, il m'apparaît pertinent de souligner que je n'ai décelé dans la loi aucune indication en ce sens.
- 177 On m'a également indiqué que le fait de mentionner une absence en début d'assemblée sans que cela suscite de commentaires de la part des membres peut être interprété comme une excuse tacite de cette absence. Je suis en désaccord avec cette interprétation. Le conseil d'administration exprime ses intentions et décisions par l'intermédiaire des résolutions qu'il adopte. La décision d'excuser un membre doit donc faire l'objet d'une résolution sur ce sujet, certifiant ainsi l'accord des autres membres, ou du moins de la majorité de ceux-ci. On ne peut conclure de l'intention des membres du conseil par le simple fait qu'ils ne se soient pas exprimés.
- 178 J'ai constaté au cours de mes travaux qu'aucune résolution d'excuse n'était adoptée lorsqu'un membre faisait défaut d'assister à deux assemblées consécutives, du moins pour la période faisant l'objet de mon examen. Précisons immédiatement que cette situation ne signifie pas que les membres concernés n'étaient plus habiles à siéger. En effet, l'article 18 mentionne que « *Sauf en cas de démission, un membre demeure en fonction malgré l'expiration de son mandat, jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou désigné de nouveau* ». Toutefois, il m'apparaît clair que cette mention ne vise pas à favoriser l'omission de l'application de l'article 19 énoncé ci-haut.
- 179 Par ailleurs, les membres absents n'ayant pas été formellement excusés, le secrétaire de la Société aurait dû en aviser la greffière de la Ville, afin que le conseil municipal puisse procéder à une nouvelle désignation, comme le prévoit la loi.

- 180 Je tiens enfin à souligner qu'une situation similaire, soit d'absence non excusée, a amené un de mes prédécesseurs à faire état, dans son rapport sur l'année 2002, de constats à ce sujet et à formuler deux recommandations à l'endroit de la STL, lesquelles soulignaient la nécessité d'appliquer adéquatement les règles et exigences légales relatives à cette situation. Je réitère donc ici l'importance d'appliquer cette disposition de la loi, de façon à ne laisser place à aucune interprétation qui pourrait laisser planer un doute, même non fondé, sur l'habileté des membres du conseil d'administration à siéger.

Recommandations

- 181 Afin de se conformer à l'article 19 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, de façon à ne laisser place à aucune interprétation inadéquate des exigences et conséquences légales découlant du défaut, par un membre du conseil d'administration, d'assister à deux assemblées consécutives :
- T14-41 • adopter une résolution d'excuse lors de l'assemblée qui suit ces deux assemblées consécutives, lorsque le conseil d'administration souhaite que ce membre soit excusé;
 - T14-42 • dans le cas où le membre concerné n'est pas excusé par résolution, aviser sans délai le greffier ou la greffière de la Ville de Lévis, de façon à ce que le conseil municipal puisse procéder à une nouvelle désignation.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandations T14-41 et T14-42 : Ces recommandations sont maintenant appliquées à la lettre depuis décembre 2012.*

Comme mentionné au paragraphe 176, ces situations se sont produites dans le contexte de la combinaison d'une assemblée ordinaire et d'une assemblée extraordinaire ».

Assemblées tenues par téléphone

- 182 Les assemblées du conseil d'administration d'une société de transport, vu l'importance des décisions qui s'y prennent, se doivent d'être tenues publiquement. L'article 29 de la LSTC le spécifie d'ailleurs clairement par l'énoncé suivant : « *Les assemblées sont publiques* ».
- 183 Le fait qu'il s'agisse d'une assemblée ordinaire ou extraordinaire ne change rien à cette obligation. En effet, bien que la nécessité de convocation dans les médias ne s'applique qu'aux assemblées ordinaires, la possibilité pour les citoyens et citoyennes d'assister aux débats et de poser des questions doit être maintenue aux assemblées de toute nature, notamment parce qu'il s'agit d'exercices où se ratifient des décisions à caractère public, comme l'adoption de règlement d'emprunt ou l'octroi de contrat.
- 184 J'ai constaté qu'entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} août 2013, dix-huit assemblées extraordinaires avaient été tenues par conférence téléphonique entre les membres du conseil d'administration et les gestionnaires concernés, donc dans un cadre inaccessible aux citoyens et citoyennes. Précisons que ces réunions ont fait l'objet de procès-verbaux déposés publiquement aux assemblées consécutives à leur tenue. Je tiens à souligner qu'à

mon avis, de tels dépôts ne confèrent pas aux assemblées tenues par téléphone le caractère public prévu à la loi, bien que dans ces cas, ils aient fourni aux citoyens et citoyennes la possibilité de prendre connaissance des décisions prises lors des réunions, et ce dans un délai raisonnable.

- 185 Évidemment, rien n'empêche les membres du conseil de tenir des discussions en privé à des fins administratives. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'entériner des décisions par le biais de résolutions, cela doit absolument se faire à l'intérieur d'un forum accessible à tous ceux et celles qui voudraient assister aux débats, soit l'assemblée tenue publiquement.
- 186 Enfin, au bénéfice du lecteur ou de la lectrice, précisons que la loi offre la possibilité à un membre de participer à une assemblée par l'intermédiaire d'un moyen électronique de communication, pourvu qu'il permette à toutes les personnes participant ou assistant à l'assemblée d'entendre clairement ce qui est dit.

Recommandation

- 187 Pour se conformer à l'article 29 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* stipulant que les assemblées sont publiques :
- T14-43 • s'assurer que l'ensemble des assemblées extraordinaires conserve leur caractère en ce sens, entre autres en évitant qu'elles soient tenues par conférence téléphonique.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandation T14-43 : Cette recommandation est maintenant appliquée à la lettre.*

Il semble que cette pratique soit cependant d'usage commun dans les sociétés de transport du Québec ».

Avis de convocation

- 188 Les avis de convocation aux assemblées de la STL, ainsi que les documents reliés aux sujets prévus, doivent évidemment être transmis dans un délai suffisant pour permettre aux membres d'en prendre connaissance et de se préparer en conséquence. La LSTC impose d'ailleurs, pour ce qui est de l'avis de convocation et de l'ordre du jour, une période minimum de 72 heures pour les assemblées ordinaires, et de 24 heures dans le cas des assemblées extraordinaires.
- 189 Sur une base d'échantillonnage, j'ai analysé les avis de convocation des assemblées ordinaires et j'ai constaté que la période minimum n'était pas toujours respectée.
- 190 Étant donné la diversité et même parfois la complexité des sujets sur lesquels le conseil doit se prononcer, il m'apparaît judicieux que les membres du conseil d'administration puissent bénéficier systématiquement du temps minimum prévu à la loi, pour se préparer et examiner tous documents reliés aux sujets devant être discutés lors des assemblées.

- 191 De plus, sur une base périodique, il pourrait être pertinent que les membres du conseil évaluent si le laps de temps accordé est suffisant pour leur permettre de jouer leur rôle de façon efficace et le cas échéant, d'examiner l'opportunité de l'augmenter dans certaines situations.

Recommandations

- 192 Dans le but de se conformer aux articles 27 et 28 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* quant à la période de convocation et de transmission de l'ordre du jour des assemblées, ainsi que de favoriser l'efficacité de celles-ci :
- T14-44 • s'assurer de transmettre les documents prévus à la loi en tenant systématiquement compte du laps de temps qu'on y impose;
 - T14-45 • évaluer périodiquement si ce laps de temps est suffisant pour permettre aux membres du conseil de jouer leur rôle de façon optimale, et le réviser le cas échéant.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandation T14-44 : Nous appliquerons à la lettre cette recommandation.*

Recommandation T14-45 : Nous vérifierons dorénavant en début d'année, si les délais de transmission de la documentation sont suffisants ».

Période de questions

- 193 Parmi les règles édictées à la LSTC relativement au déroulement des assemblées, il en est une, à l'article 39, portant sur les périodes de questions et s'énonçant comme suit :

« Le conseil d'administration tient, au début de chaque assemblée, une période au cours de laquelle les personnes présentes peuvent poser des questions orales aux membres.

Une société peut, dans son règlement intérieur, édicter des règles limitant le nombre de questions par intervenant, leur durée ainsi que la durée totale de cette période qui ne peut être inférieure à une heure sauf si les sujets en sont épuisés ».

- 194 Le règlement intérieur original, adopté le 27 juin 2002, précise à l'article 6.4 une série de règles encadrant cette période de questions. On y spécifie entre autres que « ... les questions doivent être adressées au président et celui-ci peut à son choix, en fonction de la complexité de la question posée, y répondre immédiatement ou prendre en note la question et transmettre ultérieurement une réponse à la question posée ». On y indique également que cette période est destinée à donner de l'information sur les activités de la Société, et qu'elle ne peut servir à entreprendre des débats avec les membres présents. De plus, le nombre de questions est limité à une par personne, sauf si le président permet des sous-questions en lien avec la question principale. Enfin, le texte de cet article impose une seconde période de questions de 30 minutes en fin d'assemblée, laquelle pouvant également être écourtée en l'absence de questions.

- 195 Lors des travaux d'examen des procès-verbaux effectués au début de mon audit, j'ai dénoté qu'on se limitait à prévoir une seule période de questions à la fin des assemblées ordinaires. Pour ce qui est des assemblées extraordinaires, aucune période de ce genre n'était prévue, pas plus au début qu'à la fin de ces assemblées. À la suite de mes constats, la direction de la STL m'a indiqué que ces irrégularités étaient involontaires, à savoir qu'elles résultaient d'une méconnaissance des règles.
- 196 Au bénéfice des personnes assistant aux assemblées, et dans un souci de conformité légale, la STL devrait s'assurer de la tenue systématique de deux périodes de questions à chacune des assemblées, peu importe leur nature. Je tiens également à rappeler l'importance d'appliquer avec minutie les autres règles encadrant ces périodes, même si mes travaux ne m'ont pas permis d'évaluer et d'émettre un constat sur l'application de celles-ci.

Recommandation

- 197 Afin de respecter l'article 32 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* ainsi que l'article 6.4 du règlement intérieur de la STL :
- T14-46 • à chacune des assemblées ordinaires ou extraordinaires, prévoir à l'ordre du jour la tenue de deux périodes de questions, soit une au début et une autre à la fin, et s'assurer du suivi des règles édictées dans le règlement intérieur concernant ces périodes.

Commentaires émis par la Direction générale :

« *Recommandation T14-46 : Cette recommandation est désormais appliquée à la lettre. Un sommaire des questions et réponses apparaît dans les procès-verbaux depuis mars 2013.*

Le président suivra à la lettre la procédure prévue au règlement intérieur notamment en ce qui concerne la gestion des interventions des citoyens ».

Conclusion

- 198 Depuis l'année 2002, comme nous l'avons vu au début de ce rapport, la STL a connu une croissance élevée et les tendances sociales actuelles nous portent à croire que cette croissance perdurera encore plusieurs années. Sa prépondérance en tant qu'organisme municipal contrôlé par la Ville fait en sorte qu'elle représente un facteur d'influence significatif dans la situation financière de celle-ci. Dans ce contexte, la STL doit non seulement s'acquitter de la mission que lui confie la loi, soit notamment d'assurer, par des modes de transport collectif, la mobilité des personnes dans son territoire, mais elle doit le faire à l'intérieur d'un encadrement financier et légal qui ne se limite pas à cet objectif.
- 199 La STL, rappelons-le, disposait d'un budget de plus de 24 millions pour l'exercice 2013, dont 44 % était financé directement par la Ville, avait un ETNLT avoisinant 24 millions au 31 décembre 2012 et représentant 8 % de l'endettement de la Ville, et ce, sans compter les acquisitions de l'année 2013 et à venir. Il est à mon avis essentiel qu'une organisation de cette envergure se dote d'encadrements optimaux quant à sa planification, son administration et sa gouvernance financières. C'est d'ailleurs un des aspects importants

ayant ressorti de mon audit et sur lequel la STL pourrait apporter des améliorations sensibles, tout en examinant dans quelle mesure elle pourrait tendre, dans le cas de sa planification financière, vers une meilleure harmonisation avec la Ville.

- 200 Le cadre juridique spécifique de la Société fait également en sorte qu'elle doit maintenir une surveillance particulière quant au respect des exigences légales qui lui sont imposées. Plusieurs de mes constats ont démontré la nécessité pour elle d'apporter des correctifs à ce sujet, incluant la remise en question de sa participation à une société en nom collectif en ce qui concerne ses achats de véhicules et de certains autres services.
- 201 Tout au long de mon audit, j'ai reçu de la part de la direction de la STL une grande collaboration, et je tiens à l'en remercier. Celle-ci m'a souligné à plusieurs reprises qu'elle prenait très au sérieux toutes les lacunes que mes travaux ont mises en évidence, et envisageait de mettre l'accent sur la résolution des problématiques soulevées. D'ailleurs, à ce propos, avant même la publication de mes constats, j'ai eu connaissance que des démarches avaient déjà été entreprises dans le but de régulariser certaines problématiques ayant ressorti de mon audit, et que d'autres étaient à l'étude afin d'optimiser la gestion financière et administrative de la Société.

Annexe 1 : Sous-objectifs et critères d'évaluation

Pour répondre à l'objectif général, des critères d'évaluation de la situation ont été établis pour chacun des sous-objectifs qui suivent.

Sous-objectif 1

Évaluer l'efficacité et la conformité de la planification budgétaire à court, moyen et long terme.

Critères d'évaluation

- Des objectifs financiers et un cadre budgétaire ont été formellement définis par la gouvernance.
- Il existe des processus de planification budgétaire à court, moyen et long terme, conforme aux lois et à la réglementation, et ces processus sont correctement appliqués et favorisent la réalisation des objectifs financiers dans le cadre budgétaire défini par la gouvernance.
- Des directives budgétaires annuelles sont formellement émises, en fonction des objectifs financiers à court, moyen et long terme.
- L'élaboration de directives, la planification et les suivis sont réalisés dans des délais suffisants pour permettre aux intervenants et intervenantes concernés d'en faire usage de façon optimale.

Sous-objectif 2

Évaluer si l'encadrement des opérations de reddition financière est conforme à la loi et permet une évaluation adéquate de l'atteinte des objectifs et du suivi des orientations.

Critères d'évaluation

- L'encadrement des opérations de reddition financière est conforme aux exigences de la LSTC.
- La reddition quant à la situation financière est régulière, conforme et effectuée dans un cadre structuré.
- La nature de la reddition fournit une information adéquate et exacte afin que le conseil d'administration de la STL et le conseil de la Ville puissent efficacement réagir en cas de déviations.
- Une préoccupation d'efficacité entoure le processus de reddition, possiblement par l'existence d'indicateurs stratégiques.

Sous-objectif 3

Déterminer si les processus d'engagement de crédits en place répondent aux exigences légales et permettent un suivi efficace.

Critères d'évaluation

- Les termes des politiques de délégation de pouvoir, d'achats et de gestion contractuelle respectent les exigences légales.
- Il existe un procédé efficient et conforme de validation de disponibilités budgétaires avant l'acquisition de biens ou de services.
- Un système d'engagement de crédits favorise la précision des soldes budgétaires disponibles utilisés lors des validations.
- Les anomalies font l'objet d'un suivi diligent afin de ne pas perturber les opérations et de ne pas entraîner de déviations dans le respect des orientations ou objectifs budgétaires.

Sous-objectif 4

Juger la justesse des inscriptions comptables et l'efficience dans les processus d'inscription.

Critères d'évaluation

- Les processus d'inscription aux livres favorisent l'exactitude et l'exhaustivité des transactions ou des écritures de toute nature et sont efficacement appliqués, avec célérité.
- Les processus d'inscription aux livres favorisent l'efficience des ressources qui y sont affectées.
- Les contrôles d'autorisation encadrant les inscriptions aux livres permettent les restrictions d'accès pertinentes et la révision par une tierce personne.

Sous-objectif 5

Vérifier l'existence de références adéquates, d'un point de vue administratif et juridique, quant aux sommes versées et aux avantages sociaux accordés aux personnes travaillant pour la STL.

Critères d'évaluation

- Pour toutes les catégories d'employés, il existe des contrats de travail décrivant de façon précise et exhaustive les conditions de travail qui leur sont accordées.
- L'ensemble des contrats de travail a été autorisé par la gouvernance.
- Les normes et barèmes des avantages sociaux et des autres conditions de travail sont conformes au plan d'effectifs et aux normes établies par résolution du conseil.

Sous-objectif 6

S'assurer de l'autorisation conforme et diligente des transactions relatives à la paie, aux avantages sociaux, aux paiements aux fournisseurs de biens et de services, aux engagements et à l'attribution de contrat.

Critères d'évaluation

- Les autorisations adéquates et conformes sont prévues dans les procédures relatives à la paie, aux avantages sociaux, aux paiements aux fournisseurs de biens et de services, ainsi qu'aux engagements, incluant l'attribution de contrats.
- Les autorisations prévues sont données de façon exacte et exhaustive par les intervenants et intervenantes concernés.
- Il existe des procédés efficaces de validation de l'exactitude des paiements aux fournisseurs de biens et de services.
- Les procédés de validation sont appliqués de façon exacte et exhaustive par l'administration.

Annexe 2 : Résolution 2010-048 de la STL

Création de la SOCIÉTÉ DE GESTION ET D'ACQUISITION DE VÉHICULES ET DE SYSTÈMES DE TRANSPORT S.E.N.C.

RÉSOLUTION 2010-048

ATTENDU : que les neuf (9) sociétés de transport en commun instituées en vertu de la *Loi sur les Sociétés de transport en commun* (L.R.Q., chapitre S-30.01) (ci-après désignées les « STC ») désirent constituer une société en nom collectif, dont le but est entre autres de développer et de partager l'expertise dans le domaine du transport collectif et de voir à la gestion des contrats d'acquisition d'autobus;

ATTENDU : que cette société en nom collectif disposera d'un conseil d'administration composé de cinq (5) membres élus annuellement à une assemblée générale de la société en nom collectif;

ATTENDU : qu'il est opportun de déléguer au directeur général de la Société de transport de Lévis le droit d'exercer tous les droits de la Société de transport de Lévis agissant en tant qu'un des associés lors des assemblées de la société en nom collectif;

ATTENDU : qu'il y a lieu d'autoriser le versement dans le capital de la société en nom collectif d'un montant de UN DOLLAR (1 \$) à titre de capital initial représentant la part sociale de la Société de transport de Lévis;

ATTENDU : qu'il y a lieu d'approuver le paiement de l'apport annuel à verser à la société en nom collectif, lequel est équivalent à une somme d'argent déterminée par le conseil d'administration de la société en nom collectif, proportionnellement au nombre d'autobus devant être acquis au cours de l'année à venir par chacune des STC, somme qui peut varier en fonction du type d'autobus;

ATTENDU : que subséquemment à la création de cette société en nom collectif, certaines ententes subsidiaires devront être conclues entre celle-ci et les STC, dont une entente établissant les services qui seront effectués par la société en nom collectif;

ATTENDU : que pour exercer ses activités, la STM cédera à la société en nom collectif tous ses droits et obligations dans le bail signé avec 4010205 Canada inc. pour la location d'un espace au 14^e étage du 1155 de la rue University à Montréal;

Il est proposé par monsieur Serge Côté
appuyé par monsieur Mario Fortier

et résolu unanimement :

Pour ces motifs :

1. que le préambule de la présente résolution en fasse partie intégrante;
2. d'approuver la création d'une société en nom collectif avec les sociétés de transport suivantes :
 - Réseau de transport de la capitale;
 - Réseau de transport de Longueuil;
 - Société de transport de Laval;
 - Société de transport de Montréal;
 - Société de transport de l'Outaouais;
 - Société de transport du Saguenay;
 - Société de transport de Sherbrooke;
 - Société de transport de Trois-Rivières,

laquelle portera le nom de **SOCIÉTÉ DE GESTION ET D'ACQUISITION DE VÉHICULES ET DE SYSTÈMES DE TRANSPORT S.E.N.C.** (ci-après « AVT s.e.n.c. »), le tout selon les termes et conditions prévus dans le contrat créant ladite société en nom collectif dont le texte sera substantiellement conforme au projet joint à la présente résolution pour en faire partie intégrante :

3. de fixer l'entrée en vigueur de AVT s.e.n.c. au 1^{er} avril 2010 et qu'elle le demeure jusqu'au 1^{er} janvier 2020, avec possibilité de renouvellements automatiques pour des termes de dix (10) ans chacun;
4. de désigner le directeur général pour l'exercice, pour et au nom de la Société de transport de Lévis, des droits prévus dans le projet de contrat pour toute décision devant être prise dans le cadre des activités de AVT s.e.n.c., notamment lors de l'exercice des votes aux diverses assemblées des associés, selon la répartition suivante :

STM	10 points
RTC	8 points
STL	6 points
RTL	6 points
STO	6 points
ST Sherbrooke	4 points
ST Saguenay	4 points
ST Trois-Rivières	4 points
ST Lévis	2 points
Total :	50 points

5. de permettre que l'adjoint au directeur général soit éligible à siéger au sein du conseil d'administration de AVT s.e.n.c. en lieu e place du directeur général le cas échéant;
6. de désigner le directeur général M. Jean-François Carrier et le secrétaire M. Mario Sirois de la Société de transport de Lévis pour signer le contrat créant la société en nom collectif, sur lequel ils peuvent consentir toute modification non incompatible avec la présente résolution;

7. de verser une somme de UN DOLLAR (1 \$) en tant que capital initial représentant la part de la Société de transport de Lévis dans le capital social de AVT s.e.n.c.;
8. de verser, comme apport en numéraire pour l'année 2010, une somme de 3 500 dollars par autobus 40 pieds et 4 600 dollars par autobus 60 pieds devant être acquis par la Société de transport de Lévis pour l'année 2010, payable en deux (2) versements selon un état à être transmis par AVT s.e.n.c.;
9. d'autoriser le transfert au compte de AVT s.e.n.c., de toute somme d'argent représentant l'avoir de la Société de transport de Lévis, tel qu'établi par le trésorier de la STM à la date de cessation des activités du bureau de projet actuel et de la gestion unifiée des acquisitions d'autobus;
10. d'autoriser la cession par la STM en faveur de AVT s.e.n.c., des droits et obligations prévus au bail signé avec 4010205 Canada inc. pour la location de 2 445 pieds carrés au 14^e étage du 1155 University à Montréal, à partir du 1^{er} avril 2010 jusqu'au et y compris le 30 septembre 2014, pour un loyer de base de 21,00 \$ le pied carré, plus la part proportionnelle pour les frais d'exploitation et des taxes équivalentes à 1.2818 %;
11. d'autoriser le directeur général M. Jean-François Carrier et le secrétaire M. Mario Sirois à signer, pour et au nom de la Société de transport de Lévis, toute entente avec AVT s.e.n.c. relativement aux services qui seront rendus par cette société en nom collectif relativement à la préparation des documents d'appel d'offres d'acquisitions d'autobus ainsi qu'à la gestion des contrats d'acquisition d'autobus en cours ou à être attribués à l'avenir, ainsi que toute autre entente nécessaire pour permettre la réalisation des buts de la société en nom collectif.

Adoptée. —

Annexe 3 : Sommaire des recommandations

Réf.	Recommandations
Planification et gestion des opérations financières	
Planification	
(27)	Dans le but d'améliorer l'efficacité et l'efficience des processus de planification financière : <ul style="list-style-type: none">• T14-1 • adopter formellement des orientations de gouvernance financière représentant la vision organisationnelle du conseil d'administration à court, moyen et long terme, incluant des objectifs et des balises budgétaires à considérer en amont de ces processus;• T14-2 • s'assurer que tous les cadres de référence, d'opération ou de planification sont alignés dans le sens de ces orientations;• T14-3 • examiner l'opportunité de définir des indicateurs stratégiques servant à mesurer l'atteinte de cibles en lien avec les objectifs.
(34)	Afin de favoriser l'harmonisation de l'évolution financière de la STL avec les orientations de la Ville de Lévis : <ul style="list-style-type: none">• T14-4 • examiner l'opportunité de convenir avec la Ville de certains paramètres financiers à court, moyen et long terme, privilégiant à la fois le respect de la mission de la STL et celui des objectifs de la Ville, notamment en ce qui concerne l'évolution de la quote-part de cette dernière et de l'endettement total net à long terme.
(40)	Afin de respecter l'article 131 de la <i>Loi sur les sociétés de transport en commun</i> , et dans le but d'améliorer la reddition ainsi que la régularité de l'actualisation de la planification du développement du transport en commun : <ul style="list-style-type: none">• T14-5 • produire un plan stratégique de développement du transport en commun en respectant les modalités prévues par la loi quant à son contenu, son ajustement annuel, sa révision quinquennale, sa transmission aux instances spécifiées à cette loi et enfin son approbation par la Ville et la Communauté métropolitaine de Québec.
(44)	En conformité avec l'article 69 de la <i>Loi sur les sociétés de transport en commun</i> et afin d'améliorer la gestion organisationnelle relative aux ressources humaines : <ul style="list-style-type: none">• T14-6 • établir et adopter par résolution des normes relatives à la nomination des employés et employées;• T14-7 • produire un plan d'effectifs déterminant notamment les normes et barèmes de rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail;• T14-8 • s'assurer que le plan d'effectifs fera l'objet de révisions périodiques et, le cas échéant, des mises à jour nécessaires au maintien de son efficacité.
(49)	Afin de se conformer à l'article 133 de la <i>Loi sur les sociétés de transport en commun</i> , et favoriser la précision de la planification à moyen et long terme : <ul style="list-style-type: none">• T14-9 • étendre la portée du programme triennal d'immobilisations transmis annuellement à la Ville en y incluant les dépenses que prévoit effectuer la Société au-delà de la période visée, si ces dépenses résultent d'engagements pris pendant cette période.

Sommaire des recommandations (suite)

Réf. Recommandations

Planification et gestion des opérations financières (suite)

Planification (suite)

- (55) Dans le but de favoriser la conformité à la loi, ainsi que l'efficacité et l'efficience dans le processus de préparation du budget :
- **T14-10** • établir un échéancier tenant compte des étapes charnières de ce processus, et s'assurer qu'on y prévoit un dépôt permettant le respect de la date butoir du 1er novembre pour l'adoption, par la Ville, des prévisions budgétaires de la STL;
 - **T14-11** • produire annuellement un ensemble de directives formelles indiquant des critères préétablis pour favoriser l'atteinte des objectifs, et analyser distinctement les situations dérogatoires à ces directives afin de trouver des solutions de remplacement.

Encadrement budgétaire et reddition

- (63) Afin de respecter les exigences de l'article 119 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, ainsi que celles du règlement R-114 de la STL, et par incidence d'améliorer la reddition et le contrôle budgétaire :
- **T14-12** • procéder, le cas échéant et conformément aux autorisations de la Ville, aux virements de fonds nécessaires au respect des crédits de chacun des éléments budgétaires adoptés par elle, et ce, avant d'effectuer l'engagement d'une dépense relative à cet élément;
 - **T14-13** • faire régulièrement rapport au conseil de la Ville de Lévis des virements de fonds effectués;
 - **T14-14** • s'assurer d'obtenir les autorisations adéquates du conseil municipal, dans le cas de tout virement excédant le montant cumulatif autorisé à l'origine;
 - **T14-15** • prendre les mesures nécessaires afin qu'aucune dépense ne soit engagée en l'absence de crédits budgétaires suffisants.
- (70) Pour opérer en conformité avec la loi et la réglementation de la STL, et diminuer le risque potentiel de dépassement budgétaire :
- **T14-16** • mettre en place l'encadrement et les outils comptables permettant la prise en considération efficiente et efficace, par les responsables d'activités budgétaires, des engagements financiers avant d'engager une dépense.
- (77) En vue de répondre aux exigences de l'article 8 du règlement R-114 concernant le processus de reddition financière aux assemblées :
- **T14-17** • s'assurer de déposer publiquement, chaque trimestre, les états comparatifs portant sur les revenus et les dépenses de l'exercice financier courant jusqu'au dernier jour d'un mois donné, en incluant ceux de l'exercice précédent pour la période correspondante.
- (88) Afin de répondre aux exigences de l'article 120 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, et de favoriser la conformité des autorisations de gouvernance quant au financement des déficits et à l'utilisation des excédents de fonctionnement :
- **T14-18** • s'assurer, en prenant soin d'obtenir des autorisations adéquates et nettement identifiables, d'intégrer aux prévisions budgétaires de l'exercice courant ou subséquent, le cas échéant :
 - le déficit de l'année précédente certifié par le vérificateur;
 - l'excédent de fonctionnement de l'exercice antécédent qui n'est pas approprié à des fins spécifiques;
 - l'excédent de fonctionnement anticipé de l'exercice courant.

Sommaire des recommandations (suite)

Réf. Recommandations

Planification et gestion des opérations financières (suite)

Chartes des comptes et inscriptions aux livres

- (93) Dans un souci préventif, afin de minimiser le risque d'erreur ou d'enregistrement inadéquat aux livres comptables de la STL :
- **T14-19** • appliquer une procédure de contrôle des écritures de journal, prévoyant notamment la révision et l'autorisation de celles-ci par une tierce personne en autorité.
- (100) Pour optimiser les opérations impliquant l'utilisation du système comptable :
- **T14-20** • réviser la charte comptable en fonction du meilleur équilibre entre la présentation financière et la gestion courante, avec le souci de favoriser la facilité d'accès à des données budgétaires pertinentes et exhaustives, ainsi qu'une reddition plus efficiente.
- (105) Afin de favoriser une meilleure gestion budgétaire relative aux activités d'investissement :
- **T14-21** • revoir le processus d'inscription des transactions financières relatives à ces activités et mettre en place les outils administratifs optimaux en cette matière.

Délégation, acquisition et paiements aux fournisseurs

- (112) Dans le but d'appliquer adéquatement la réglementation relative à la délégation du pouvoir de dépenser :
- **T14-22** • revoir la pertinence d'inclure, au registre des déboursés déposé au conseil d'administration, une certification du trésorier attestant la disponibilité des crédits;
 - **T14-23** • mettre en place les contrôles permettant de déterminer si un rapport doit être déposé au conseil d'administration sur les dépassements de coûts autorisés en rapport avec l'article 2.4 du règlement 113 de la STL.
- (136) Dans l'optique de se conformer à la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, de régulariser les délégations accordées en lien avec la Société de gestion et d'acquisition de véhicules de transport (AVT) par la résolution 2010-048, et devant les incertitudes juridiques liées à la participation de la STL à cette société :
- **T14-24** • éviter toute délégation à AVT d'acquisition de véhicules au nom de la STL, directement ou pouvant indirectement être interprétée ainsi;
 - **T14-25** • n'accorder à AVT aucun mandat sans qu'il soit soumis aux règles habituelles d'appel d'offres;
 - **T14-26** • amender la résolution 2010-048 pour retirer les éléments de délégation inappropriés par rapport au contexte légal et réglementaire de la STL;
 - **T14-27** • s'assurer de ne confier à AVT aucun mandat d'activités que la STL ne pourrait exercer elle-même;
 - **T14-28** • revoir la nature et la pertinence de l'implication de la STL en tant qu'associé d'AVT.

Sommaire des recommandations (suite)

Réf. Recommandations

Planification et gestion des opérations financières (suite)

Délégation, acquisition et paiements aux fournisseurs (suite)

- (145) Dans un souci de saine gestion et pour favoriser une approche adéquate et conforme quant aux achats et paiements aux fournisseurs :
- **T14-29** • examiner l'opportunité de réviser le mode de fonctionnement relatif à l'émission des chèques, notamment son assujettissement au calendrier des assemblées, en visant une gestion optimale des liquidités;
 - **T14-30** • prendre les mesures nécessaires pour que des bons de commande et des bons de réception soient systématiquement préparés, conformément approuvés, et enfin conciliés avec les factures correspondantes, et ce, avant l'émission des chèques les acquittant;
 - **T14-31** • s'assurer qu'aucun chèque ne soit émis avant que le service de la comptabilité ait en main toutes les pièces justificatives conformes, qu'il s'agisse des factures, bons de commande, bons de réception ou autres documents pertinents.

Rémunération et remboursement des dépenses

- (150) Afin de limiter les risques de mécontentement sur les conditions de travail du personnel non syndiqué, et de disposer de références précises et objectives quant à l'évaluation de leur tâche :
- **T14-32** • adopter un cadre formel de leurs conditions de travail;
 - **T14-33** • élaborer une description de tâches spécifique à chaque poste non syndiqué.
- (155) En ce qui concerne les frais engagés par les employés et employées dans la réalisation de leurs tâches, dans une optique de saine gestion et de précision de la part de la gouvernance quant à la nature et le niveau de dépenses qu'elle juge acceptables :
- **T14-34** • adopter un cadre formel définissant explicitement les règles d'application et de contrôle ainsi que les paramètres du remboursement de ces frais.
- (162) Pour favoriser la validité des autorisations relatives à la paie et accroître l'efficacité dans la gestion des informations préalables à la préparation de celle-ci :
- **T14-35** • prendre les mesures nécessaires afin d'obtenir l'assurance que les informations relatives à la paie ont été autorisées par le supérieur immédiat;
 - **T14-36** • réviser prioritairement l'ensemble du processus relatif à cette gestion, en examinant l'opportunité de maximiser son automatisation;
 - **T14-37** • s'assurer périodiquement de la bonne compréhension et du suivi conforme, par tous les intervenants et intervenantes, d'un éventuel processus révisé.

Sommaire des recommandations (suite)

Réf. Recommandations

Planification et gestion des opérations financières (suite)

Observations connexes – Procès-verbaux et règlements

- (172) Pour se conformer aux articles 51 et 52 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* et minimiser les ambiguïtés à ce propos :
- **T14-38** • conserver dans un livre distinct, gardé par le secrétaire, l'original de tous les règlements adoptés par la STL;
 - **T14-39** • s'assurer que l'original de tous les règlements soit signé par le président d'assemblée et le secrétaire;
 - **T14-40** • joindre à chaque règlement la déclaration du secrétaire attestant la publication de celui-ci, lorsqu'il s'agit d'un règlement pour lequel la loi l'oblige.

Observations connexes – Assemblées

- (181) Afin de se conformer à l'article 19 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun*, de façon à ne laisser place à aucune interprétation inadéquate des exigences et conséquences légales découlant du défaut, par un membre du conseil d'administration, d'assister à deux assemblées consécutives :
- **T14-41** • adopter une résolution d'excuse lors de l'assemblée qui suit ces deux assemblées consécutives, lorsque le conseil d'administration souhaite que ce membre soit excusé;
 - **T14-42** • dans le cas où le membre concerné n'est pas excusé par résolution, aviser sans délai le greffier ou la greffière de la Ville de Lévis, de façon à ce que le conseil municipal puisse procéder à une nouvelle désignation.
- (187) Pour se conformer à l'article 29 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* stipulant que les assemblées sont publiques :
- **T14-43** • s'assurer que l'ensemble des assemblées extraordinaires conserve leur caractère en ce sens, entre autres en évitant qu'elles soient tenues par conférence téléphonique.
- (192) Dans le but de se conformer aux articles 27 et 28 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* quant à la période de convocation et de transmission de l'ordre du jour des assemblées, ainsi que de favoriser l'efficacité de celles-ci :
- **T14-44** • s'assurer de transmettre les documents prévus à la loi en tenant systématiquement compte du laps de temps qu'on y impose;
 - **T14-45** • évaluer périodiquement si ce laps de temps est suffisant pour permettre aux membres du conseil de jouer leur rôle de façon optimale, et le réviser le cas échéant.
- (197) Afin de respecter l'article 32 de la *Loi sur les sociétés de transport en commun* ainsi que l'article 6.4 du règlement intérieur de la STL :
- **T14-46** • à chacune des assemblées ordinaires ou extraordinaires, prévoir à l'ordre du jour la tenue de deux périodes de questions, soit une au début et une autre à la fin, et s'assurer du suivi des règles édictées dans le règlement intérieur concernant ces périodes.



Ville de Lévis

Le Vérificateur général

2309, chemin du Fleuve

Saint-Romuald (Québec)

G6W 5P7

418 835-8565

verificateurgeneral@ville.levis.qc.ca