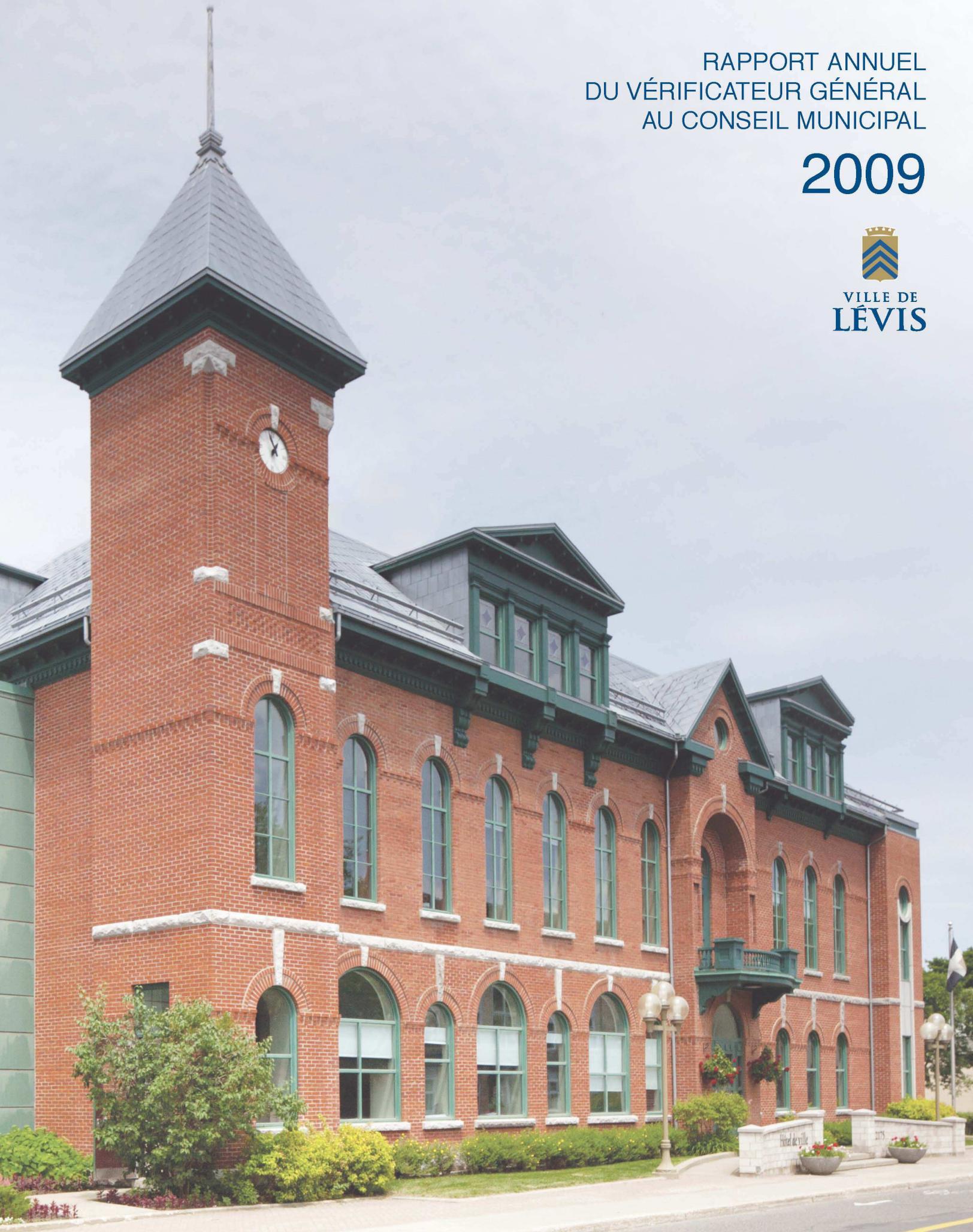


RAPPORT ANNUEL
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
AU CONSEIL MUNICIPAL

2009



VILLE DE
LÉVIS



**RAPPORT ANNUEL
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DE LA VILLE DE LÉVIS**

2009

Présenté au conseil municipal



Le 18 octobre 2010

Madame Danielle Roy Marinelli
Mairesse de la Ville de Lévis
2175, chemin du Fleuve
Saint-Romuald (Québec) G6W 7W9

Madame la mairesse,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), j'ai le plaisir de vous transmettre le rapport annuel du vérificateur général 2009, pour dépôt au conseil de la Ville de Lévis.

Veillez agréer, Madame la mairesse, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis,

A handwritten signature in blue ink that reads "André Matte". The signature is written in a cursive, flowing style.

André Matte, CA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Table des matières

Introduction

Chapitre 1 Observations du vérificateur général

Chapitre 2 Gestion de la fonction résidentielle

Chapitre 3 Vérifications et travaux divers

Chapitre 4 Suivi des recommandations antérieures

Chapitre 5 État des dépenses du vérificateur général

Annexe A Règlement de contrôle intérimaire RV-2008-07-77 sur la gestion de la fonction résidentielle

Annexe B Politique sur la gestion de la fonction résidentielle

Annexe C Plan de gouvernance adopté par le conseil de la Ville de Lévis

Annexe D Extrait de la *Loi sur les cités et villes*

Introduction

Chaque année, selon l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes*, le vérificateur général doit transmettre au maire ou à la mairesse, pour dépôt au conseil, un rapport constatant les résultats de sa vérification et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner.

Cette vérification lui donne l'occasion de contribuer à l'amélioration constructive de l'administration municipale, et l'opportunité d'apporter aux citoyens et citoyennes, de même qu'au conseil, un sentiment d'assurance quant à la fiabilité de leurs états financiers et à la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives qui les encadrent. Dans cette optique, le vérificateur général, tout au long des travaux qu'il effectue, doit garder continuellement à l'esprit le cadre prévu par la loi et les notions d'éthique chapeautant son rôle, comme l'indépendance et l'objectivité.

Pour cette première année de mandat, j'ai choisi de déployer des efforts particuliers à la réalisation d'une mission de vérification de conformité et d'optimisation de la gestion de la fonction résidentielle, considérant l'impact majeur de la valeur ajoutée que pouvait engendrer une semblable mission. Il m'est également apparu important de réaliser une mission de conformité relativement aux contrats adjugés par la Ville de Lévis, ainsi qu'une autre concernant le traitement alloué aux membres du conseil.

Naturellement, il me fallait accomplir certaines tâches spécifiques prévues par la loi, comme la surveillance de la vérification externe à laquelle doivent se soumettre les personnes morales recevant des subventions municipales annuelles de 100 000 \$ et plus. J'ai dû toutefois, exceptionnellement, m'abstenir de la vérification financière en raison de la conjoncture particulière dont je traiterai plus loin, en m'assurant que le conseil bénéficiait d'alternatives suffisantes. Enfin, le suivi de l'application des recommandations présentées dans les rapports annuels antérieurs est venu compléter l'étendue des travaux supportant le contenu du présent document.

Je laisse donc aux membres du conseil de la Ville de Lévis, ainsi qu'à tout autre lecteur et lectrice, le loisir de constater le résultat de ces travaux dans les pages qui suivent, en espérant que tous pourront y trouver des éléments de connaissance, d'amélioration et d'assurance relativement aux opérations de l'administration municipale de Lévis.

Observations du vérificateur général

CHAPITRE

1

Table des matières

Mandat du vérificateur général	5
Notions d'économie, d'efficacité et d'efficacité.....	10
Conjoncture particulière.....	12
Codification numérique des recommandations	14
Commentaires des directions sur les constats et recommandations.....	14

Mandat du vérificateur général

- 1.1 Lors de mes travaux de vérification, j'ai constaté que certains aspects du mandat du vérificateur général étaient parfois méconnus de ceux et celles qui, de façon directe ou indirecte, sont concernés par ce mandat. Je débute donc par une section ayant comme objectif de le décrire, quant à sa durée, sa nature, sa portée, ses balises et les moyens supportant sa réalisation. Notez que le tableau 1, apparaissant à la page 8, brosse un portrait associatif entre les différents volets du mandat et les entités touchées dans le contexte de la Ville de Lévis.

Durée du mandat

- 1.2 La loi prévoit que toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général. Il est nommé par le conseil de la Ville, pour un terme de sept ans qui ne peut être renouvelé.

Nature et portée du mandat

- 1.3 Le mandat du vérificateur général comporte les volets suivants :
1. pour l'ensemble des « personnes morales à vérifier », tel que définies selon la loi, soit la municipalité et les organismes qu'elle contrôle :
 - la vérification des comptes et affaires, à savoir la vérification financière et la production d'un rapport sur les états financiers, la vérification de conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources;
 - la réalisation d'enquêtes sur demande;
 - la vérification des régimes ou des caisses de retraite;
 - la production de rapports occasionnels;
 2. pour la municipalité seulement :
 - la vérification de l'état établissant le taux global de taxation et la production d'un rapport à cet effet;
 - le dépôt d'un rapport annuel;
 3. pour les organismes recevant de la municipalité une subvention annuelle de 100 000 \$ et plus, définis comme « personnes morales subventionnées » selon les termes de la loi, et tout autre bénéficiaire d'une aide accordée par une personne morale à vérifier :
 - la vérification de leurs comptes ou de leurs documents, selon ce que le vérificateur général juge utile à l'accomplissement de ses fonctions;
 4. pour les personnes morales subventionnées seulement :
 - la surveillance de la vérification externe à laquelle elles doivent légalement se soumettre.

- 1.4 La *Loi sur les cités et villes* stipule que la vérification des comptes et affaires est effectuée dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, et qu'elle ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales visées. Pour ce qui est d'une enquête particulière, le vérificateur général doit y procéder, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, pourvu qu'elle relève de sa compétence, et qu'elle n'ait pas préséance sur ses obligations principales. Enfin, le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite de la municipalité, lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

Personnes morales à vérifier

- 1.5 L'article 107.7 définit les personnes morales à vérifier comme étant :
- la municipalité;
 - toute personne morale dont la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % des parts ou actions votantes en circulation ou nomme plus de 50 % des membres du conseil d'administration;
 - à compter du 1^{er} janvier 2011, toute personne morale faisant partie du périmètre comptable défini dans les états financiers.
- 1.6 Le tableau 1, apparaissant à la page 8, énumère entre autres ces entités dans le contexte de la Ville de Lévis.

Vérification des comptes et affaires

- 1.7 Comme mentionné précédemment, la vérification des comptes et affaires définie par la *Loi sur les cités et villes* comporte trois aspects, soit la vérification financière, la vérification de conformité et enfin, celle d'optimisation des ressources.
- 1.8 La vérification financière d'une entité consiste à s'assurer de l'exactitude de ses états financiers. Pour ce faire, le vérificateur général doit s'assurer que les comptes et registres sont correctement tenus, et que les états financiers rapportent fidèlement, de façon cohérente et normalisée, la situation financière de l'entité. Il doit, à cet effet, faire rapport de sa vérification au conseil de chacune des personnes morales à vérifier.
- 1.9 La vérification de conformité a pour but, quant à elle, de s'assurer que les opérations visées sont effectuées en respect des lois, politiques, règlements et directives en vigueur. Elle peut être basée entre autres sur la prise de renseignements, l'examen de pièces probantes, les discussions, les entrevues et les analyses.
- 1.10 Enfin, la vérification d'optimisation a pour objectif de constater si les gestes posés et les moyens mis en œuvre par l'entité le sont de façon économe, efficiente et efficace. Ces trois notions seront présentées de manière explicite un peu plus loin dans le texte.

Vérification de l'état établissant le taux global de taxation

- 1.11 Le taux global de taxation est calculé en fonction de règles définies par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Il constitue une approximation du niveau moyen de certaines taxes imposées par la municipalité, exprimée sous la forme d'un montant pour chaque centaine de dollars d'évaluation foncière. Ce taux est utilisé, entre autres, par le gouvernement du Québec dans le calcul des sommes remises aux municipalités, pour compenser les pertes de revenus conséquentes au fait que les immeubles gouvernementaux ne sont pas sujets à l'imposition de taxes municipales.
- 1.12 Le vérificateur général doit procéder à la vérification de l'état établissant le taux global de taxation, et faire rapport au conseil sur la conformité de son établissement en regard des articles de la *Loi sur la fiscalité municipale* qui en définissent le mode de calcul.

Surveillance de la vérification externe des organismes subventionnés

- 1.13 Il est stipulé à l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* que toute personne morale recevant une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.
- 1.14 Le vérificateur de cet organisme doit transmettre au vérificateur général une copie :
- des états financiers annuels;
 - de son rapport sur ces états;
 - de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants ou dirigeantes de cette entité.
- 1.15 Il doit également mettre à sa disposition, tout document se rapportant à ses travaux de vérification et leurs résultats, fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires, ainsi qu'effectuer toute vérification additionnelle exigée par le vérificateur général, si ce dernier estimait que les renseignements, documents et explications obtenus étaient insuffisants.

Dépôt d'un rapport annuel et de rapports occasionnels

- 1.16 Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au maire ou à la mairesse, pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception, un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice précédent, et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner. Dans ce rapport, la portée des vérifications de conformité ou d'optimisation dont il rapporte les résultats touche parfois l'exercice en cours. En effet, il serait inopportun de ne pas faire bénéficier le conseil de ses constatations les plus récentes dans le rapport annuel, lorsque cela s'avère possible.

1.17 Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au maire ou à la mairesse, ou au président ou à la présidente du conseil d'administration d'une autre personne morale à vérifier, qui doit le déposer à son conseil, un rapport faisant état de constatations ou recommandations méritant d'être portées à leur attention. Lorsqu'un tel rapport est remis au président ou à la présidente du conseil d'une entité autre que la municipalité, il doit également être transmis au maire ou à la mairesse, et déposé par lui ou par elle au conseil de la Ville.

Tableau 1 : Champ d'action du vérificateur général de la Ville de Lévis tel que permis par la loi pour l'exercice 2009

	Vérification financière	Vérification de conformité	Vérification d'optimisation	Vérification du taux global de taxation	Surveillance de la vérification financière	Vérification des comptes ou documents	Enquête sur demande du conseil de la Ville	Régimes et comités de retraite	Dépôt d'un rapport annuel	Production de rapports occasionnels
Personne morale à vérifier										
Ville de Lévis	•	•	•	•		•	•	•	•	•
Société de transport de Lévis	•	•	•			•	•	•		•
Régie intermunicipale de gestion des déchets des Chutes-de-la-Chaudière	•	•	•			•	•	•		•
Société de développement économique de Lévis	•	•	•			•	•	•		•
Office municipal d'habitation de Lévis	•	•	•			•	•	•		•
Personnes morales subventionnées										
Alliance-jeunesse Chutes-de-la-Chaudière					•	•	•			
Centre aide et prévention jeunesse					•	•	•			
Centre socio-culturel et sportif St-Étienne					•	•	•			
Diffusion Avant Scène					•	•	•			
Diffusion culturelle de Lévis					•	•	•			
Patro de Lévis					•	•	•			
Autres bénéficiaires d'une aide						•	•			

Note : L'organisme Célébrations Lévis 2011 fera partie, selon toute vraisemblance, des personnes morales subventionnées en 2010, et des personnes morales à vérifier à compter de 2011.

Ressources affectées à la réalisation du mandat

- 1.18 L'article 107.5 de la *Loi sur les cités et villes* stipule qu'un crédit doit faire partie du budget de la municipalité pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions. Le montant de ce crédit doit être égal ou supérieur à un pourcentage de tous les autres crédits relatifs aux dépenses de fonctionnement, ledit pourcentage variant selon l'importance de celles-ci. Dans le cas de la Ville de Lévis, il est fixé à 0,16 %. À mon avis, le niveau de ressources dont peut disposer le bureau du vérificateur général avec le crédit minimum prévu par la loi s'avère nettement insuffisant, par rapport à l'ampleur de ses tâches tel qu'elles ressortent dans l'énoncé et l'esprit de la loi.

Collaboration interne et externe

- 1.19 Le vérificateur général pourrait difficilement réaliser ses tâches sans la collaboration des employés et employées de l'administration municipale et des autres personnes morales à vérifier. D'ailleurs, je tiens à profiter de l'occasion pour souligner la grande coopération que j'ai reçue des directions de la Ville et des autres entités visées par mes travaux.
- 1.20 L'assistance de firmes professionnelles externes est également nécessaire à l'exécution du mandat confié au vérificateur général. Elle est destinée à apporter des expertises pertinentes à la réalisation de missions de vérification, en plus d'avoir pour effet d'en élargir le périmètre, en permettant à des ressources humaines externes d'être au service du bureau du vérificateur général.
- 1.21 Plus spécifiquement dans le cas de la vérification financière, les firmes comptables s'avèrent des partenaires importants, car le vérificateur général s'appuie en grande partie sur leurs travaux pour réaliser ses missions de vérification financière et de vérification de l'état établissant le taux global de taxation. Le vérificateur externe de la municipalité, qui selon la loi doit lui aussi produire un rapport de vérification sur les états financiers, peut également compter sur l'apport du vérificateur général dans la réalisation de son mandat. Cette approche efficace, encadrée par les normes canadiennes d'audit, permet à chacun d'eux d'émettre une opinion qui lui est propre, mais en minimisant le dédoublement des tâches.
- 1.22 Dans le cas de la Ville de Lévis, en raison des ressources limitées dont dispose le bureau du vérificateur général, la majeure partie des travaux de vérification financière est effectuée par le vérificateur externe, contrairement à certaines villes du Québec beaucoup plus peuplées. Mais la participation du vérificateur général, entre autres, à la planification des opérations et aux choix stratégiques, sa latitude d'intervention, sa connaissance de l'organisation municipale, tout comme son analyse approfondie des résultats des ouvrages réalisés par le vérificateur externe, lui permettent d'émettre une opinion solide et indépendante sur les états financiers de la municipalité et des autres organismes visés par son mandat.

Notions d'économie, d'efficience et d'efficacité

- 1.23 La vérification d'optimisation vise spécifiquement des notions d'économie, d'efficience et d'efficacité. On retrouvera donc fréquemment des références à celles-ci dans mes constats et recommandations.
- 1.24 Afin de m'assurer que le lecteur ou la lectrice de mon rapport perçoive bien ce que je veux exprimer lorsque je fais mention de ces trois concepts, j'ai cru bon, dans la présente section, d'en exposer les définitions auxquelles je me réfère, et d'illustrer au tableau 2 leur place respective dans la vérification d'optimisation des ressources, au moyen d'un schéma inspiré du National Audit Office du Royaume-Uni.

Économie

- 1.25 L'économie se définit ici comme étant l'acquisition, au meilleur coût et en temps opportun, des ressources financières, humaines et matérielles, en quantité et qualité appropriées. Elle vise plus particulièrement les critères s'intéressant à l'acquisition, à la conservation et à la disposition des ressources, et couvre ainsi la gestion financière, la gestion des ressources matérielles, une partie de la gestion des ressources humaines et enfin la gestion contractuelle.

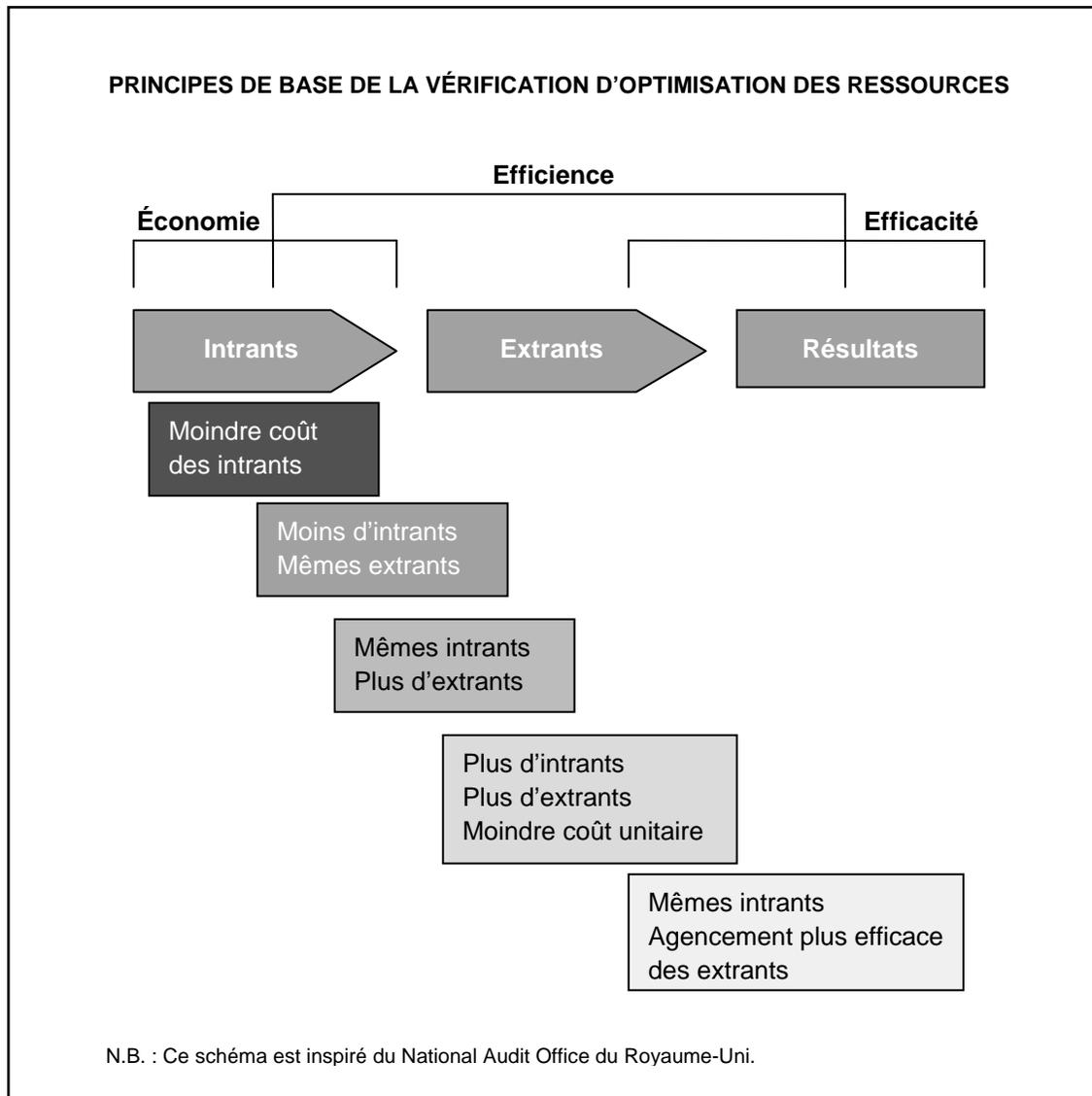
Efficience

- 1.26 L'efficience signifie la transformation, au meilleur rendement, des ressources en biens et services, touchant ainsi les activités de production. Elle est le résultat d'un contrôle ou d'une diminution des coûts par extrant, ou l'augmentation des extrants par unité d'intrant. Les extrants représentent les biens ou services produits. Quant aux intrants, il s'agit des ressources acquises ou utilisées dans le processus de production. Plus spécifiquement, le but de l'efficience est d'atteindre une meilleure organisation des services, ou l'amélioration des facteurs humains de productivité.

Efficacité

- 1.27 L'efficacité représente l'atteinte, au meilleur degré, des objectifs ou autres effets recherchés d'un programme ou d'une activité. De plus, la vérification d'optimisation s'étend à la mesure de cette atteinte. La finalité des activités vérifiées par rapport aux objectifs, aux missions, aux préoccupations, aux orientations et aux cibles, ainsi que la reddition de comptes sont donc au cœur des critères de cette vérification.

Tableau 2 : Schéma illustrant les principes de base de la vérification d'optimisation des ressources.



Conjoncture particulière

- 1.28 La date effective de ma nomination, soit le 1^{er} janvier 2010, ainsi que le fait d’avoir été au service de la Ville de Lévis en 2009, m’ont amené à devoir m’abstenir de toute participation à la vérification financière de la Ville de Lévis et des autres personnes morales à vérifier. En effet, au moment de mon entrée en service, certaines opérations de vérification auxquelles le vérificateur général doit prendre part, par exemple la planification des travaux de vérification, avaient déjà été entamées par le vérificateur externe de la Ville. De plus, la nature de mon affectation précédente faisait en sorte que je me devais d’exclure de mes travaux, pour l’exercice financier 2009, la vérification financière, en raison de ma participation, à cette époque, au cycle comptable ayant supporté la préparation des états financiers.
- 1.29 En contrepois à cette restriction, j’ai tenu à m’assurer que le conseil de la Ville, et des autres personnes morales à vérifier, étaient bien au fait de cette problématique et disposaient d’alternatives suffisantes. Dans cette optique, la lettre reproduite au tableau 3 a été déposée au conseil de la Ville, le 6 avril 2010. Elle avait pour but de l’informer de ces contraintes, et de lui indiquer qu’il bénéficierait d’un rapport de vérification de ses états financiers et de l’état établissant le taux global de taxation, tous les deux résultant des travaux du vérificateur externe. De plus, j’ai rencontré, lors du dépôt de leurs états financiers, chaque conseil d’administration des autres personnes morales à vérifier, afin de leur expliquer la situation, et de leur souligner également le fait qu’ils bénéficiaient d’un rapport de vérification de leurs états financiers, produit par leur vérificateur externe.
- 1.30 Lors de toutes ces rencontres, j’ai tenu à souligner la nature ponctuelle et sélective de cet empêchement, en rappelant qu’il n’aurait plus sa raison d’être dès l’exercice 2010, et qu’il n’entravait pas la réalisation des autres volets du mandat du vérificateur général dans le cadre du rapport annuel 2009.

Tableau 3 : Lettre déposée au conseil de la Ville de Lévis, le 6 avril 2010, concernant la vérification des états financiers au 31 décembre 2009.

Le 30 mars 2010

Madame Danielle Roy Marinelli
Présidente du conseil de la Ville de Lévis
2175, chemin du Fleuve
Saint-Romuald (Québec) G6W 7W9

Objet : Vérification des états financiers au 31 décembre 2009.

Madame la Présidente,

La présente a pour but de vous aviser que je n'ai effectué et n'effectuerai aucune vérification des états financiers de la Ville de Lévis pour l'exercice se terminant au 31 décembre 2009, et qu'il en est et en sera de même pour les personnes morales à vérifier selon l'article 107.7 de la Loi sur les cités et villes, à savoir la Régie intermunicipale de gestion des déchets des Chutes-de-la-Chaudière, la Société de transport de Lévis, l'Office municipal d'habitation de Lévis et la Société de développement économique de Lévis.

Ce choix est motivé par le fait qu'en 2009, à titre de coordonnateur aux comptes payables, à la comptabilité et au contrôle budgétaire de la Ville de Lévis, j'ai participé à la réalisation du cycle comptable sur la base duquel sont préparés les états financiers; je dois donc m'exclure de leur vérification.

Par ailleurs, je tiens à souligner que pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2009, le conseil bénéficiera du rapport du vérificateur externe établi en vertu de l'article 108.3 de la Loi sur les cités et villes, pour la Ville de Lévis ainsi que les organismes mentionnés précédemment. Quant à moi, je m'en remettraï totalement à sa vérification.

Dans le même esprit, je n'ai réalisé et ne réaliserai aucune vérification sur la conformité de l'établissement du taux global de taxation pour l'exercice se terminant le 31 décembre 2009. J'ai délégué entièrement cette tâche au vérificateur externe qui signera le rapport de vérification à cet effet.

En terminant, je vous rappelle qu'il s'agit d'un contexte temporaire et que dès l'an prochain, je serai en mesure d'effectuer les tâches du vérificateur général relativement aux états financiers et au taux global de taxation. De plus, comme cette situation particulière ne concerne que la vérification financière, je pourrai cette année me consacrer entièrement à des travaux de vérification de conformité et d'optimisation.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis

André Matte, C.A.

c. c. Membres du conseil de la Ville de Lévis

Codification numérique des recommandations

- 1.31 Dans un souci d'actualisation, la codification numérique des recommandations utilisée dans les précédents rapports du vérificateur général a été modifiée. Elle sera formée dorénavant de trois constituantes, à savoir :
- une lettre représentant l'entité ciblée par la recommandation, définie comme suit :
 - V : Ville de Lévis
 - T : Société de transport de Lévis
 - O : Office municipal d'habitation de Lévis
 - R : Régie intermunicipale de gestion des déchets des Chutes-de-la-Chaudière
 - D : Société de développement économique de Lévis ;
 - deux chiffres indiquant l'année visée par le rapport annuel dans lequel la recommandation a été formulée, en faisant abstraction des deux premiers caractères, par exemple « 09 » pour le rapport annuel 2009 ;
 - un numéro résultant d'une séquence numérique, commençant chaque année au chiffre un, ladite séquence étant synchronisée, le cas échéant, avec les rapports occasionnels produits avant le rapport annuel.

Commentaires des directions sur les constats et recommandations

- 1.32 Dans toutes mes missions de vérification d'optimisation et de conformité, j'ai invité les directions concernées à émettre leurs commentaires sur les constats et les recommandations qui les touchent. Avec leur accord, ceux-ci ont été reproduits à la suite de chaque bloc de recommandations visées, afin que puisse en bénéficier le lecteur ou la lectrice du présent rapport.