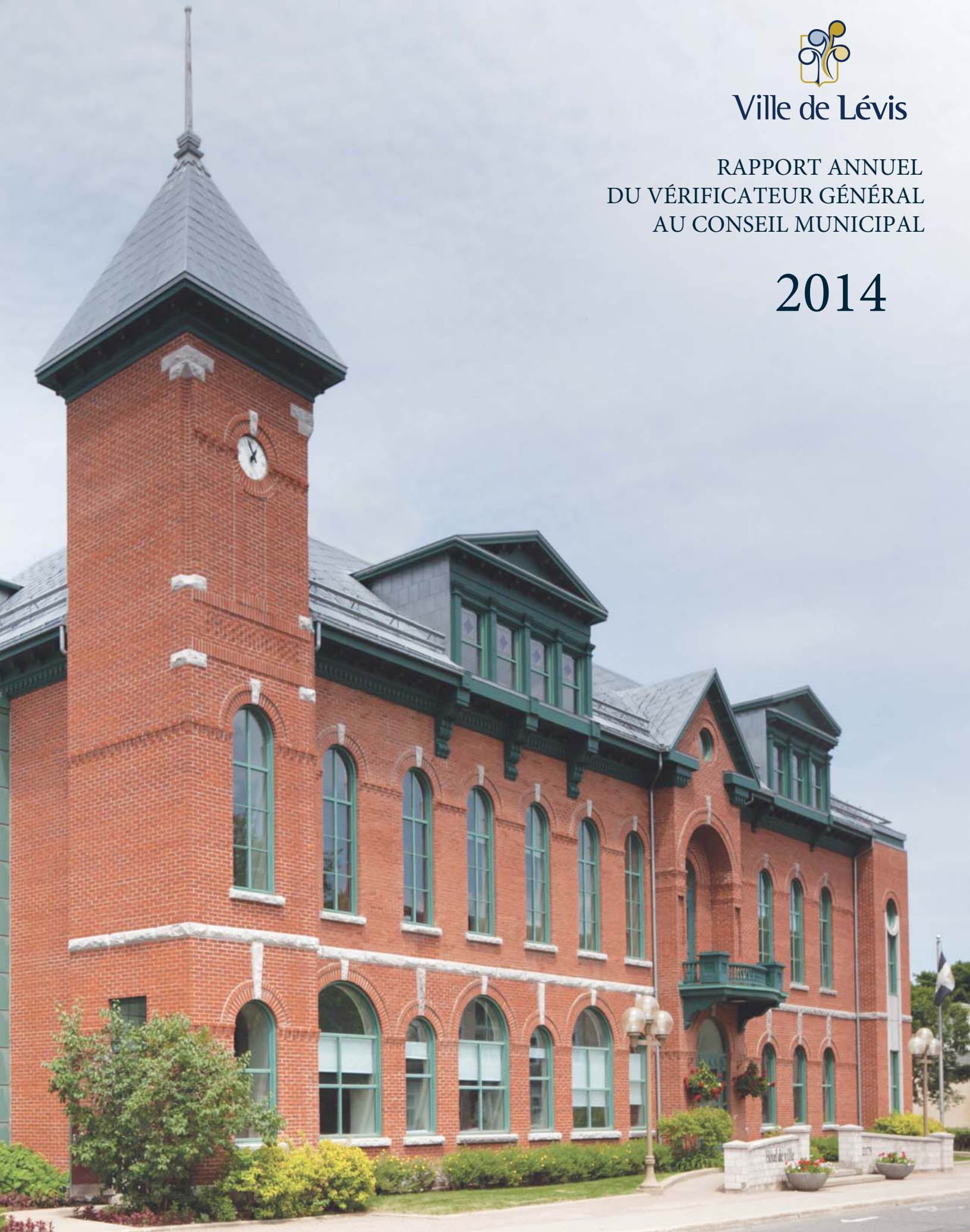




Ville de Lévis

RAPPORT ANNUEL
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
AU CONSEIL MUNICIPAL

2014



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

2014

Présenté au conseil municipal

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



Ville de Lévis

Le 5 octobre 2015

Monsieur Gilles Lehouillier
Maire de la Ville de Lévis
2175, chemin du Fleuve
Lévis (Québec) G6W 7W9

Monsieur le Maire,

Conformément à l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19), je vous transmets le rapport annuel 2014 du vérificateur général, pour dépôt au conseil de la Ville de Lévis.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de mes salutations respectueuses.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis,

Yves Denis, CPA auditeur, CA



Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général, M. Yves Denis
Chapitre 2	Autres audits
Chapitre 3	Société de transport de Lévis – Suivi de l’audit portant sur la Planification et la gestion des opérations financières
Chapitre 4	État des dépenses du bureau du vérificateur général
Annexe	Extrait de la <i>Loi sur les cités et villes</i>

**Observations
du vérificateur général
M. Yves Denis**

1

Table des matières

Introduction.....	3
Nomination du vérificateur général.....	3
Portée du mandat du vérificateur général	3
Une préoccupation partagée : la recherche d'une meilleure efficacité	5
Moyens à la disposition du vérificateur général	6
Contenu du présent rapport.....	8

Introduction

- 1 La *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., chapitre C-19) (LCV) oblige le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus à nommer un fonctionnaire pour occuper la fonction de vérificateur général. Celui-ci relève du conseil municipal et a pour responsabilité d'effectuer l'audit des comptes et affaires de la municipalité et de tous les organismes qu'elle contrôle ou faisant partie de son périmètre comptable. Annuellement, il remet au maire ou à la mairesse, pour dépôt au conseil, un rapport décrivant les résultats de son audit et dans lequel il mentionne également tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner.

Nomination du vérificateur général

- 2 Le 7 avril 2015, le conseil municipal de la Ville de Lévis a procédé à ma nomination en tant que vérificateur général et je suis entré en fonction le 20 avril. J'ai accepté avec enthousiasme d'assumer cette importante fonction pour les sept prochaines années en sachant aussi tous les défis qu'elle comporte. Mes premiers mots visent à remercier les membres du conseil municipal pour la confiance qu'ils me témoignent.
- 3 De par sa position dans l'organisation et le mandat qui lui est confié par la LCV, le Vérificateur général est un instrument de gouverne primordial lorsqu'il s'agit de faire rapport de façon objective pour attester la fiabilité de l'information financière et améliorer la gestion. Ces dispositions de la loi ne peuvent aboutir aux résultats escomptés sans une approche collaborative et constructive, ce à quoi je m'efforcerai tout au long de mon septennat. À cet égard, je me dois de souligner l'apport de mon prédécesseur qui a su s'inscrire dans cette approche.
- 4 Dès mon arrivée, j'ai réalisé plusieurs rencontres avec les gestionnaires et les élus pour mieux saisir la réalité de la Ville de même que les préoccupations de chacun. J'ai alors pu constater comme dénominateur commun le souci de ces personnes envers la qualité en matière de gestion et leur connaissance approfondie de leurs dossiers respectifs. Je les remercie pour leur accueil, pour leur ouverture, pour la pertinence de leurs propos et pour leur engagement à une collaboration fructueuse. Cet exercice me sera très utile pour identifier et prioriser mes interventions dans le futur.

Portée du mandat du vérificateur général

- 5 Selon l'article 107.8 de la LCV, le mandat du vérificateur général comporte, dans la mesure jugée appropriée par celui-ci, l'audit financier, l'audit de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives applicables, ainsi que l'audit d'optimisation des ressources.

- 6 L'audit financier de la Ville de Lévis est réalisé à la fois par un auditeur externe nommé par le conseil municipal et par le vérificateur général. Ce dernier supervise la réalisation des travaux de l'auditeur externe et peut être amené à commander certains travaux supplémentaires pour étayer son opinion sur les états financiers audités. Les travaux statutaires en matière d'audit financier portent sur les états financiers, sur le calcul du taux global de taxation et sur l'information relative aux organismes subventionnés à plus de 100 000 dollars.
- 7 L'audit d'optimisation des ressources consiste à évaluer de façon méthodique et objective la gestion d'une organisation. Il vise à s'assurer que les deniers publics confiés à l'administration sont gérés avec économie, efficacité et efficacité, et qu'elle rend compte de cette gestion de manière appropriée et en temps opportun. Ce type d'audit tient compte d'un quatrième élément : le développement durable¹.
- 8 L'efficacité peut être considérée comme la pierre angulaire de l'optimisation des ressources. En effet, alors que l'économie concerne l'acquisition des intrants au meilleur coût, il est opportun de souligner que la définition du besoin (caractéristiques des intrants) influence de manière significative l'opération des systèmes et les résultats (en quantité et en qualité). Quant à l'efficacité, les administrateurs savent généralement qu'il ne sert à rien d'être efficace dans la production d'extrants qui ne correspondent pas aux besoins des clients. Dans un contexte municipal, l'Administration se doit de fournir des résultats qui conviennent aux citoyens, tant par la nature et la qualité des services que par la façon d'en assurer la prestation et par leur coût. Elle doit aussi déployer les efforts nécessaires pour en rendre compte.
- 9 Enfin, la gestion municipale est encadrée par une panoplie de lois et de règlements qui confèrent de nombreux pouvoirs et responsabilités aux villes. La conformité à ces lois et règlements devient dès lors une préoccupation importante. Par ses différents travaux d'audit, le vérificateur général exerce une vigilance en cette matière, tout en étant conscient que ces éléments de conformité à respecter peuvent, à l'occasion, représenter une contrainte, notamment en matière d'efficacité.

Entités relevant du champ de compétence du vérificateur général

- 10 Cinq entités font partie du champ de compétence du Vérificateur général. La Ville de Lévis, la Société de transport de Lévis, la Régie intermunicipale de gestion des déchets, l'Office municipal d'habitation et la Société de développement économique possèdent leur propre structure de gouvernance. Le Vérificateur général est habilité à effectuer l'audit financier, l'audit de conformité et l'audit d'optimisation des ressources dans ces cinq organismes.
- 11 L'ampleur des ressources gérées par ces entités et les attentes à leur égard justifient des interventions de la part du Vérificateur général, soit du point de vue de la gouvernance,

1 « Développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. » *Loi sur le développement durable*, art. 2.

de la gestion et de la pérennité des actifs, de l'efficacité de certains processus clés, soit de l'efficacité à livrer des résultats conformes à ce qu'exige leur mission.

Une préoccupation partagée : la recherche d'une meilleure efficacité

- 12 Lors des rencontres que j'ai menées à ce jour, les élus et les gestionnaires de la Ville m'ont communiqué un ensemble d'informations en regard des activités de la Ville et ont partagé certaines pistes pour en améliorer la gestion. Plusieurs de ces considérations étaient associées au thème de l'efficacité. Selon la CCAF/FCVI Inc², « l'efficacité est la capacité à tirer le meilleur parti des ressources disponibles », soit « d'obtenir la meilleure qualité et le meilleur rendement (quantité) possible à partir des intrants disponibles »³.
- 13 Ces discussions reflètent une disposition favorable à l'amélioration continue. Elles m'ont permis d'identifier cinq thèmes porteurs en matière d'efficacité dans le contexte des pratiques de gestion actuelles de la Ville.
- Planification stratégique et opérationnelle : Dans la mesure où l'engagement et le ton donné par la direction sont empreints du leadership nécessaire, le cycle de la planification permet de fixer des buts et de s'y référer pour le développement de stratégies et l'attribution des ressources. Les acteurs concernés sont alors à même d'orienter leurs efforts vers ces buts.
 - Gestion de projets et gestion des opérations : La gestion de projets vise des initiatives ponctuelles définies dans le temps et englobe la planification, l'organisation et le contrôle des activités et des ressources en visant l'atteinte d'objectifs précis. La gestion des opérations fait référence aux interventions visant à s'assurer que les tâches ou les fonctions répétitives sont organisées de façon à éviter les pertes systémiques.
 - Gestion des ressources humaines : L'efficacité est grandement influencée par la gestion des ressources humaines, notamment au regard de l'affectation et de l'utilisation du personnel selon les besoins de l'organisation et de la clarté des rôles et responsabilités.
 - Alignement des systèmes d'information au plan d'affaires : Les systèmes d'information peuvent procurer des bénéfices considérables, notamment par le partage d'information (amélioration de la coordination horizontale), l'automatisation de certaines activités et services et l'exploitation d'informations en vue d'améliorer les façons de faire.
 - Information sur la performance : L'information sur la performance, si elle est bien conçue et exploitée correctement, permet notamment à l'organisation de systématiser l'amélioration continue, et de se développer plus efficacement en devenant une organisation apprenante.

2 La CCAF/FCVI Inc. est une fondation qui a pour mission d'encourager et de consolider l'audit de performance, la surveillance et la reddition de comptes dans le secteur public, au Canada et à l'étranger, grâce à la recherche, à l'éducation et au partage des connaissances.

3 *Guide pratique sur l'audit de l'efficacité*, 2014, p. 8, CCAF/FCVI Inc.

- 14 Même si l'efficacité prime, des thèmes liés aux autres aspects de l'optimisation des ressources (économie, efficacité, conformité) ont également émergé de mes discussions avec les autorités municipales.
- Gestion contractuelle : Outre les obligations légales et réglementaires à respecter, la définition des besoins et l'estimation rigoureuse du coût des solutions envisagées pour les combler doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part de la Ville lorsqu'elle procède à l'acquisition de biens et services. D'autres éléments pourraient faire l'objet d'une surveillance : la quantité et l'ampleur des suppléments autorisés aux fournisseurs, le risque de fractionnement de contrats et les considérations liées à l'indépendance des donneurs d'ouvrage par rapport aux marchés (question d'éthique).
 - Service clientèle : Le délai et la qualité des réponses aux demandes des citoyens constituent des volets importants de la qualité des services. Une attention soutenue accordée à ces demandes contribue à l'amélioration continue des services.
 - Situation financière de la Ville : La maîtrise financière de l'organisation passe par une bonne connaissance tant des charges et engagements actuels que des retombées attendues des décisions prises. Les moyens financiers doivent permettre de satisfaire les besoins à court terme, mais aussi, dans une vision à plus long terme, assurer la pérennité des infrastructures et des systèmes.
 - Développement de la Ville : Lévis est une ville en développement et l'un des enjeux liés à ce développement concerne le financement (notamment les coûts engendrés pour la Ville). Des choix stratégiques s'imposent pour obtenir un développement optimal sans compromettre la situation financière de la Ville à long terme. À défaut de processus de gestion adéquats pour gérer ces développements, la position concurrentielle de Lévis et son pouvoir d'attraction pourraient être compromis.
- 15 Tous ces éléments baliseront non seulement le choix de mes interventions, mais assureront aussi une meilleure couverture des sujets abordés lors des audits retenus.
- 16 Par ailleurs, j'entends instaurer un mécanisme efficace et transparent de communication avec les autorités municipales pour les tenir au courant du résultat de mes audits. Je considère que la qualité de la communication est la pierre angulaire de l'adhésion des gestionnaires à mes recommandations qui viseront notamment l'amélioration des pratiques de gestion.

Moyens mis à la disposition du vérificateur général

- 17 La réalisation de cet important mandat ne peut se faire sans le recours à une approche rigoureuse et l'attribution de ressources adéquates.

Cadre normatif et méthodologique

- 18 Pour assurer la qualité de ses travaux, le vérificateur général s'appuie sur un ensemble de normes édictées par CPA Canada, l'organisme chargé d'encadrer les travaux de

certification de la profession d'auditeur. Sous-jacentes aux normes spécialisées qui encadrent l'audit financier, l'audit de conformité et l'audit d'optimisation des ressources, certaines exigences s'appliquent à tous les travaux visant à procurer un niveau d'assurance. Elles concernent généralement :

- les règles déontologiques applicables au vérificateur, y compris son indépendance par rapport aux entités faisant l'objet de l'audit;
- le contrôle de la qualité;
- l'esprit critique, le jugement professionnel, ainsi que les compétences et techniques en matière de certification;
- la planification et l'exécution des missions d'audit;
- l'obtention d'éléments probants suffisants et appropriés;
- le recours à des spécialistes et la réalisation des consultations appropriées;
- l'établissement des conclusions de l'audit;
- le contenu des rapports d'audit;
- la documentation des dossiers d'audit.

19 Lors d'un audit d'optimisation des ressources, la méthodologie privilégiée par le vérificateur général vise la conformité à ces exigences et comporte différentes étapes. Après avoir arrêté un sujet d'audit, le vérificateur réalise une analyse préliminaire afin de répertorier les pratiques de saine gestion dans le domaine et d'établir la stratégie d'intervention. Par la suite, lors d'un examen détaillé, la situation existante est confrontée aux saines pratiques. Enfin, un rapport d'audit est présenté aux gestionnaires concernés pour obtenir leurs commentaires. Ce rapport est publié dans le rapport annuel du Vérificateur général au conseil municipal.

20 Le vérificateur recherche un niveau d'assurance élevé pour étayer les constats et conclusions de ses rapports. À cet égard, notons que « l'assurance absolue ne peut être atteinte en raison de l'existence de facteurs comme le recours au jugement, l'utilisation des sondages, les limitations inhérentes au contrôle et le fait qu'une grande partie des éléments probants que peut obtenir le praticien sont de nature convaincante plutôt que concluante »⁴.

21 L'application judicieuse de cette méthodologie favorisera la collaboration des responsables, en plus d'inciter à la recherche des meilleures solutions et l'application des recommandations formulées.

22 Finalement, je ne pourrais passer sous silence ce que plusieurs considèrent comme les critères de qualité d'un rapport d'audit.

- Valeur ajoutée : Le contenu favorise la prise de décisions éclairées sur des sujets d'importance pour l'organisation (pertinence et significativité).

4 CPA Canada, Normes relatives aux missions de certification autres que les audits d'états financiers et d'autres informations financières historiques, paragraphe 5025.11.

- **Produit à temps** : Le rapport perd de sa pertinence s'il est produit trop tard suivant le moment de l'évaluation et ne favorise pas la prise de décisions éclairées.
- **Fondé objectivement** : Les analyses sont réalisées en profondeur, afin d'éviter les dérives dues à la présentation de cas d'espèce.
- **Compréhensible** : Le rapport évite les démonstrations inutilement techniques et vulgarise le sujet traité autant que possible.
- **Produit à un coût raisonnable** : Le coût d'un audit ne devrait pas excéder les avantages qu'en tirent les décideurs et ultimement la population.

Ressources

- 23 Tant mes prédécesseurs que mes collègues vérificateurs généraux municipaux ont mentionné publiquement les difficultés liées au manque de ressources de leur bureau.
- 24 À cet égard, je perçois clairement que les besoins que j'ai recensés depuis mon arrivée justifient une force d'intervention plus grande et structurée, afin d'assurer l'efficacité et la pérennité de la fonction de vérificateur général. En effet, nous pouvons considérer que le minimum prévu par la LCV ne permet pas de créer une force d'intervention qui permettrait de fournir toute la valeur attendue de cette importante fonction.
- 25 À cet effet, l'Association des Vérificateurs généraux municipaux du Québec (AVGMQ) a d'ailleurs fait part, au cours de l'été 2014, de certaines recommandations visant notamment l'attribution d'un seuil minimum annuel de 500 000 dollars, et le report à l'année suivante des crédits budgétaires inutilisés d'une année. Le budget actuel du bureau du vérificateur général de Lévis est de 345 000 dollars (0,15 % du budget de la Ville, à quelques milliers de dollars près).
- 26 Je travaillerai au cours des prochains mois, et ce, en collaboration avec les intervenants concernés, à assurer un juste équilibre entre mes responsabilités et les ressources qui me sont attribuées tout en veillant à protéger l'indépendance de la fonction.

Contenu du présent rapport

- 27 Avant mon arrivée en fonction, et ce, pour se conformer à la LCV, le conseil municipal a mandaté un auditeur indépendant pour agir à titre de vérificateur général, en signant les états financiers 2014 de la Ville de Lévis, de la Société de transport de Lévis et de la Régie intermunicipale de gestion des déchets et pour émettre une opinion sur le taux global de taxation avant le 30 avril 2015. Les opinions d'audit relatives à ces trois entités ont été publiées avec les états financiers correspondants. Dans deux cas (Ville de Lévis et STL), l'auditeur mandaté a émis une réserve concernant le traitement des paiements de transfert. Quant aux états financiers de l'Office municipal d'habitation et de la Société de développement économique, ils ont fait l'objet, de façon exceptionnelle pour 2014, d'une seule opinion d'une firme externe, sans intervention du vérificateur général ou d'un substitut.

- 28 La LCV comporte aussi l'obligation pour le vérificateur général de s'assurer que les personnes morales ayant reçu une subvention annuelle d'au moins 100 000 \$ de la municipalité ont fait auditer leurs états financiers. Le chapitre deux du présent rapport exprime mon opinion à ce sujet.
- 29 Par ailleurs, dès mon arrivée en fonction à ce poste, j'ai entrepris un audit de l'application des recommandations formulées en 2014 à la Société de transport de Lévis. Ce rapport a été présenté et déposé au conseil d'administration de l'organisme le 24 septembre dernier et il est reproduit intégralement au chapitre trois. Sommairement, la planification et la gestion des opérations financières de la Société de transport de Lévis sont beaucoup plus conformes aux contextes juridiques auxquels elle est assujettie. De fait, elle a pris action pour 100 % des recommandations que nous avons traitées dans le cadre de ce suivi, et 88 % de celles-ci sont complètement ou partiellement appliquées.
- 30 Finalement, un extrait pertinent de la LCV figure en annexe.



Ville de Lévis

Le Vérificateur général

2309, chemin du Fleuve

Lévis (Québec)

G6W 5P7

418 835-8565

verificateurgeneral@ville.levis.qc.ca