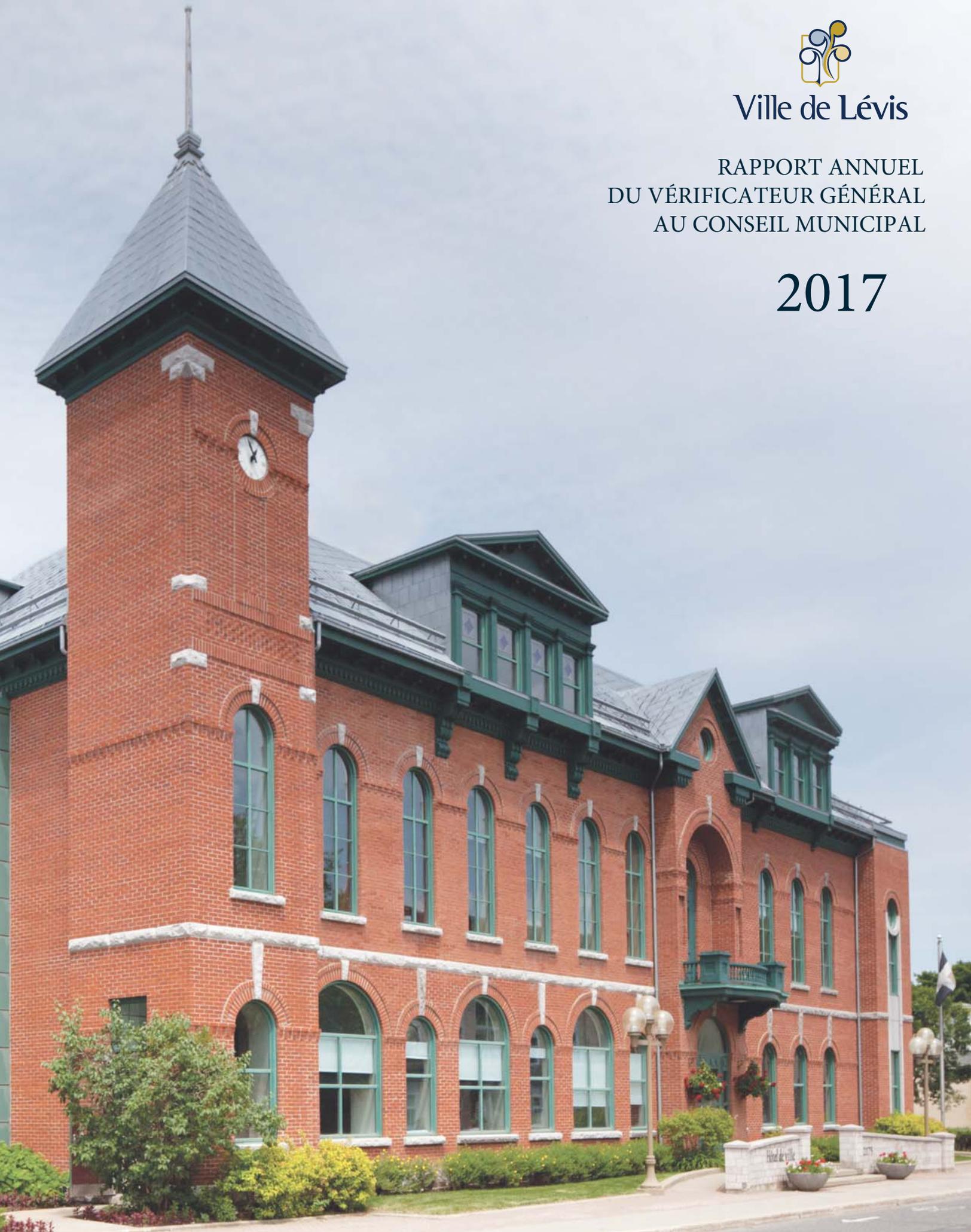




Ville de Lévis

RAPPORT ANNUEL  
DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL  
AU CONSEIL MUNICIPAL

2017





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

**2017**

**Présenté au conseil municipal**

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

La version électronique de ce document est diffusée sur notre site Internet à l'adresse suivante : [www.ville.levis.qc.ca/la-ville/verificateur-general](http://www.ville.levis.qc.ca/la-ville/verificateur-general)



# Ville de Lévis

Le 30 août 2018

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* (RLRQ, chapitre C-19), je vous transmets le rapport annuel 2017 du vérificateur général de la Ville de Lévis, pour dépôt au conseil municipal.

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	Acquisitions de services professionnels et de services techniques
Chapitre 3	OMH Lévis – Entretien des immeubles
Chapitre 4	Audits financiers et de conformité
Chapitre 5	Suivi des recommandations antérieures
Chapitre 6	Reddition de comptes du vérificateur général
Annexe A	Mandat du vérificateur général
Annexe B	Relations entre l'Administration municipale et le vérificateur général de la Ville de Lévis – Audit de performance
Annexe C	Extrait de la <i>Loi sur les cités et villes</i>



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

**1**

**Rapport annuel 2017**  
Vérificateur général de la Ville de Lévis

## Table des matières

Introduction .....	1
Défis du bureau du vérificateur général .....	1
Portée du mandat du vérificateur général.....	1
Contenu du présent rapport .....	2
Nouvelle norme d'audit .....	2
Modifications législatives .....	2
Sommaire des recommandations .....	3
Collaboration aux travaux du vérificateur général .....	5

## Introduction

- 1 La *Loi sur les cités et villes* 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, 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.

## Défis du bureau du vérificateur général

- 2 Compte tenu de la grandeur de l'organisation, un des défis du vérificateur général est de moduler ses interventions en fonction de la capacité de la Ville à les recevoir et à y contribuer. En effet, les interventions du vérificateur général demandent toujours un effort de la part du personnel concerné. Une attention particulière est toujours consacrée par le vérificateur général et son personnel afin d'effectuer les travaux d'audit avec le plus d'efficience possible.
- 3 Le vérificateur général se positionne comme un acteur clé dans l'articulation de la stratégie de la Ville axée sur l'amélioration continue. Tous les intervenants reconnaissent la valeur des efforts dédiés à cette stratégie, et sont disposés à y participer.
- 4 Cette année, j'ai poursuivi les travaux concernant la gestion des acquisitions de biens et services à la Ville de Lévis.

## Portée du mandat du vérificateur général

- 5 L'annexe A présente le mandat du vérificateur général dans le contexte de la Ville de Lévis et l'annexe B reproduit le document *Relations entre l'Administration municipale et le vérificateur général de la Ville de Lévis* concernant les audits de performance. Ce document campe les valeurs et les façons de faire du vérificateur général, les rôles et responsabilités des intervenants et les attentes envers ceux-ci tout au long du processus d'audit. L'annexe C contient un extrait pertinent de la *Loi sur les cités et villes*.

## Contenu du présent rapport

- Chapitre 2 : Audit concernant les acquisitions de services professionnels et de services techniques.
- Chapitre 3 : Audit de l'entretien des immeubles à l'Office municipal d'habitation de Lévis.
- Chapitre 4 : Audits financiers et de conformité.
- Chapitre 5 : Suivi de l'appréciation des recommandations. Notons que cette année, en conformité avec la politique du vérificateur général sur le suivi des recommandations, aucun audit n'a fait l'objet d'un suivi.
- Chapitre 6 : Reddition de comptes annuelle du bureau du vérificateur général.

## Nouvelle norme d'audit

- 6 Applicable pour tous les audits de performance dont le rapport est daté après le 29 juin 2017, la Norme canadienne de missions de certification - NCMC 3001, de CPA Canada, modifie significativement les exigences concernant les audits de performance. Cette année, le vérificateur général a revu ses méthodes de travail et appliqué cette nouvelle norme aux audits présentés dans ce rapport.

## Modifications législatives

- 7 *La Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec* (LQ 2018, c. 18) apporte des modifications importantes quant au cadre législatif portant sur la vérification municipale.
- 8 L'analyse des dispositions concernant l'audit financier de la Ville et des personnes morales liées m'amène à revoir mes interventions à cet égard. En effet, cette loi abroge l'obligation du vérificateur général d'auditer les états financiers de la municipalité et des personnes morales liées à cette dernière. Le vérificateur général conserve toutefois son pouvoir de mener ces audits, s'il le juge opportun.
- 9 Essentiellement, je continuerai de procéder à l'audit financier de la Ville conjointement avec l'auditeur externe désigné. Pour ce qui est des personnes morales liées, je procéderai au cours des prochains mois, à la détermination de mes interventions concernant ces organismes. Notons que le mandat du vérificateur général n'a pas été modifié en ce qui a trait à l'audit de conformité et de performance pour l'ensemble de ces organismes.

## Sommaire des recommandations

- 10 Le tableau suivant énumère les recommandations formulées dans le présent rapport (chapitres 2 et 3). Il est important de prendre connaissance de l'intégralité du texte relatif à ces recommandations, afin de bien saisir le contexte des constats qui les ont inspirées; le repérage du texte est facilité par la référence aux numéros de paragraphes correspondants.

No Paragraphe	Recommandation
<b>Chapitre 2 : Acquisitions de services professionnels et de services techniques</b>	
91	V17-1 S'assurer que les différents services respectent mieux les exigences en ce qui concerne les demandes de prix.
91	V17-2 S'assurer que seules les personnes ayant l'autorité requise engagent la Ville dans l'attribution des contrats.
91	V17-3 Revoir ses procédures de contrôle interne de manière à accroître la séparation des tâches.
91	V17-4 Augmenter la fiabilité des évaluations menées, notamment concernant les paramètres suivants : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Précision des exigences et des critères d'évaluation : Améliorer la clarté et l'objectivité des requis et des critères d'évaluation retenus;</li> <li>• Composition des comités de sélection : Éviter, dans les comités de sélection, la prépondérance de personnes d'un même service ou en interaction avec des fournisseurs qui souhaitent obtenir un nouveau contrat, et envisager, lorsque c'est possible, la présence d'au moins un membre indépendant du secteur requérant;</li> <li>• Documentation des évaluations : Mieux documenter les motifs justifiant les notes finales attribuées par les membres du comité de sélection et clarifier sa politique de conservation des notes individuelles des membres.</li> </ul>
91	V17-5 S'assurer périodiquement que la concurrence est optimisée et que les évaluations réalisées respectent le système de pondération et d'évaluation des offres (qualité/prix), notamment par la tenue de réunions post mortem entre les secrétaires de comités et par l'analyse des résultats obtenus.
91	V17-6 Revoir les pénalités prévues aux contrats.
91	V17-7 En ce qui a trait aux acquisitions dont le prix unitaire est modeste, mais dont le total annuel des achats dépasse un seuil à établir, procéder à un inventaire des fournisseurs disponibles sur le territoire de la Ville et procéder à une mise en concurrence appropriée.

## Chapitre 1

No Paragraphe	Recommandation
<b>Chapitre 2 : Acquisitions de services professionnels et de services techniques (suite)</b>	
91	V17-8 Prendre les moyens pour favoriser les regroupements d'achats, lorsque la Ville juge avantageux de le faire.
<b>Chapitre 3 : OMH Lévis – Entretien des immeubles</b>	
37	O17-1 Structurer les inspections annuelles des immeubles afin de colliger davantage d'information sur leur état et enregistrer l'information pertinente dans l'application BSI.net.
37	O17-2 Rajuster dans l'application BSI.net le statut des composants défectueux lorsque les correctifs ont été effectués.
37	O17-3 Développer et mettre en place un plan d'entretien pour les immeubles des programmes Logement abordable Québec (LAQ) et AccèsLogis (ACL).
65	O17-4 Accentuer la responsabilisation des locataires à l'égard de l'état des logements mis à leur disposition.
65	O17-5 S'assurer que les services externes ne compromettent pas la prestation des services de base de l'OMH Lévis, et établir la tarification de ces services sur la base des coûts encourus.
65	O17-6 Soutenir le choix des ententes avec des fournisseurs de biens et de services par des analyses démontrant les avantages attendus en termes d'économies ainsi que de rapidité et de qualité de service.
65	O17-7 Exercer un suivi des ententes avec des fournisseurs de biens et de services en vue de les renouveler ou de les modifier en temps opportun.
65	O17-8 Mettre à jour les balises établies pour prioriser les interventions liées aux appels de service.
65	O17-9 Analyser les appels de service ouverts et s'assurer de leur pertinence, particulièrement ceux qui datent de plusieurs mois.
65	O17-10 Analyser les délais de réponse aux appels de service pour prévoir un temps de réponse réaliste et diriger de façon appropriée les interventions.
65	O17-11 Effectuer plus rapidement l'inspection des logements qui deviendront vacants de façon à réduire le temps nécessaire à leur remise en état et s'assurer que celle-ci fait clairement ressortir les bris et l'usure prématurée des composants du logement attribuables aux locataires.

No Paragraphe	Recommandation
<b>Chapitre 3 : OMH Lévis – Entretien des immeubles (suite)</b>	
65	O17-12 Déterminer le standard de l'OMH Lévis pour la remise en état des logements.
65	O17-13 Analyser et documenter les écarts importants entre les efforts estimés et réels pour la remise en état des logements.
65	O17-14 Structurer le contrôle qualité exercé sur les travaux d'entretien de moindre envergure et obtenir de la part des locataires concernés la confirmation que les travaux ont été réalisés.
70	O17-15 Préciser les besoins d'information de gestion à l'égard de tous les types d'immeubles, s'assurer qu'elle est produite à partir de données fiables et effectuer un suivi diligent de cette information.

## Collaboration aux travaux du vérificateur général

- 11 La réalisation de vérifications complexes sollicite des efforts qui peuvent être significatifs de la part des directions impliquées. Tout au long de l'année, j'ai bénéficié d'une très bonne collaboration de tous les intervenants de la Ville et des organismes que j'ai sollicités. Je les en remercie.
- 12 Les directions concernées sont toujours invitées à commenter les résultats de mes travaux. Les commentaires de la Direction générale sont présentés à la fin de chacun des chapitres, le cas échéant.



## Acquisitions de services professionnels et de services techniques

# 2

Rapport annuel 2017  
Vérificateur général de la Ville de Lévis

## Table des matières

Introduction .....	1
Vue d'ensemble .....	1
Règlementation applicable .....	1
Politiques et procédures internes .....	2
Rôles et responsabilités .....	3
Processus d'octroi des contrats et règles d'attribution .....	3
Objectif et portée de l'audit .....	5
Objectif de l'audit .....	5
Portée de l'audit .....	5
Consultations et modèles de bonnes pratiques .....	6
Résultats de l'audit .....	7
Conformité des politiques au cadre légal et réglementaire .....	7
Contrats de gré à gré (moins de 25 000 dollars) .....	7
Autorisation et contrôle des dépenses .....	8
Processus d'évaluation des soumissions .....	8
Pénalités sur contrats .....	18
Regroupements d'achats .....	18
Examen des conflits d'intérêts potentiels .....	19
Conclusions de l'audit .....	19
Recommandations à la Ville de Lévis .....	20
Commentaires de la Direction générale .....	21
Annexe 1 – Objectif de l'audit et critères d'évaluation .....	22
Annexe 2 – Rôles et responsabilités à la Ville de Lévis .....	24

## Introduction

- 1 Le chapitre 2 du *Rapport annuel du vérificateur général au conseil municipal 2015* présentait une stratégie d'audit concernant les acquisitions de biens et de services à la Ville. Le présent rapport y donne suite, en plus du rapport sur l'octroi des contrats de 100 000 dollars et plus, publié dans le *Rapport annuel du vérificateur général au conseil municipal 2016*.

## Vue d'ensemble

- 2 Au cours des années 2015, 2016 et 2017, les dépenses annuelles moyennes de la Ville ont été de 28,5 millions de dollars pour acquérir des services de nature professionnelle ou technique. Que ce soit au moyen d'appels d'offres publics, d'appels d'offres sur invitation, de demandes de prix ou de contrats attribués de gré à gré, la Ville doit respecter un ensemble de lois et de règlements ainsi que diverses politiques et directives internes. Le respect de ces règles vise à assurer que ces services sont acquis de manière économique, dans le respect des valeurs d'intégrité, d'équité et de transparence.
- 3 Annuellement, environ 6 700 transactions sont comptabilisées à la Ville pour l'acquisition de tels services. Ces achats se répartissent sensiblement en parts égales entre les deux catégories de services.

**Tableau 1** : Nombre et valeur des transactions de services professionnels et techniques (de 2015 à 2017)

Catégories de transactions		2015	2016	2017
Services professionnels	Nombre	3 374	3 529	4 127
	Valeur (M\$)	10 715	13 593	15 467
Services techniques	Nombre	2 991	3 273	2 947
	Valeur (M\$)	15 046	14 769	15 974
<b>TOTAL</b>	<b>Nombre</b>	<b>6 365</b>	<b>6 802</b>	<b>7 074</b>
	<b>Valeur (M\$)</b>	<b>25 761</b>	<b>28 362</b>	<b>31 441</b>

Source : Compilation du vérificateur général à partir des registres comptables de la Ville.

## Règlementation applicable

- 4 Tout d'abord, la *Loi sur les cités et villes (LCV)* présente les différentes exigences concernant l'octroi de contrats, incluant celles des services professionnels et des services techniques. Elle précise les règles à suivre pour la sollicitation et

## Chapitre 2

l'adjudication des contrats ainsi que l'information à fournir au conseil de la Ville et celle qui doit être rendue publique.

- 5 Selon ces règles, le processus d'octroi de contrats diffère en fonction de la nature des contrats (services professionnels ou techniques) ainsi que des montants estimés de dépenses.
- 6 Le *Règlement sur l'adjudication de contrats pour la fourniture de certains services professionnels*, en lien avec cette loi, prévoit les règles applicables aux fins de l'adjudication de ces contrats par un organisme municipal.
- 7 La *Loi sur les contrats des organismes publics* s'applique par référence, concernant les dispositions relatives au Registre des entreprises admissibles (REA) et au Registre des entreprises non admissibles (RENA).
- 8 Certaines dispositions de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, sont entrées en vigueur le 16 juin 2017. Soulignons notamment le changement apporté au système d'évaluation des soumissions de services professionnels, qui permet une plus grande marge de manœuvre dans la pondération de la qualité et du prix dans les évaluations effectuées.

### Politiques et procédures internes

- 9 Pour réaliser ses acquisitions en conformité avec les lois et les règlements, la Ville s'est dotée de deux politiques et d'un document de procédures d'approvisionnement.
- 10 Pour la période couverte par le présent audit, la *Politique d'approvisionnement* adoptée en 2004 fixe les règles de conduite en la matière.
- 11 Ses principaux objectifs sont de :
  - structurer les achats en les confiant à des personnes dûment mandatées tout en s'assurant d'offrir un support et un rôle-conseil à l'organisation;
  - confirmer les principes, responsabilités et procédures en matière d'approvisionnement, ce qui permet à la Ville d'acquérir des biens et des services aux meilleures conditions possible;
  - uniformiser le processus d'approvisionnement par l'instauration de mécanismes efficaces et souples favorisant les interventions normales et celles dites urgentes;
  - s'assurer d'un contrôle sur la nature, la qualité, la quantité, la livraison, les coûts en fonction des besoins des requérants et des budgets disponibles;
  - favoriser un usage rationnel des ressources matérielles et financières de la Ville;
  - à prix et à qualité équivalents, favoriser l'achat local lorsque c'est possible et lorsque le type de contrat dans lequel le résultat attendu dépend de la provenance du lieu d'établissement, et où celui-ci joue un rôle important.

- 12 Cette politique vise le maintien de relations d'affaires performantes et respectueuses entre la Ville et ses fournisseurs. Elle s'inscrit dans une perspective de développement durable et de respect de l'environnement.
- 13 Les procédures d'approvisionnement décrivent, quant à elles, les différentes étapes du processus à adopter lors de l'acquisition de biens ou de services. La nature du bien ou du service et la valeur financière sont deux critères qui définissent le cheminement à suivre. Exceptionnellement, l'urgence de la situation peut être un élément qui influence le processus.
- 14 La *Politique de gestion contractuelle*, adoptée en 2011, prévoit des mesures qui s'appliquent à tout contrat de la Ville pour prévenir toute situation susceptible de compromettre l'impartialité et l'objectivité du processus de soumission ainsi que l'octroi du contrat qui en résulte.
- 15 Enfin, pour la période couverte par cet audit, le *Règlement intérieur du comité exécutif* et le *Règlement intérieur du conseil de la Ville* visent à préciser, entre autres, la délégation de pouvoir pour autoriser les dépenses et conclure des contrats, aux fonctionnaires de la Ville, au comité exécutif ainsi qu'au conseil de la Ville.

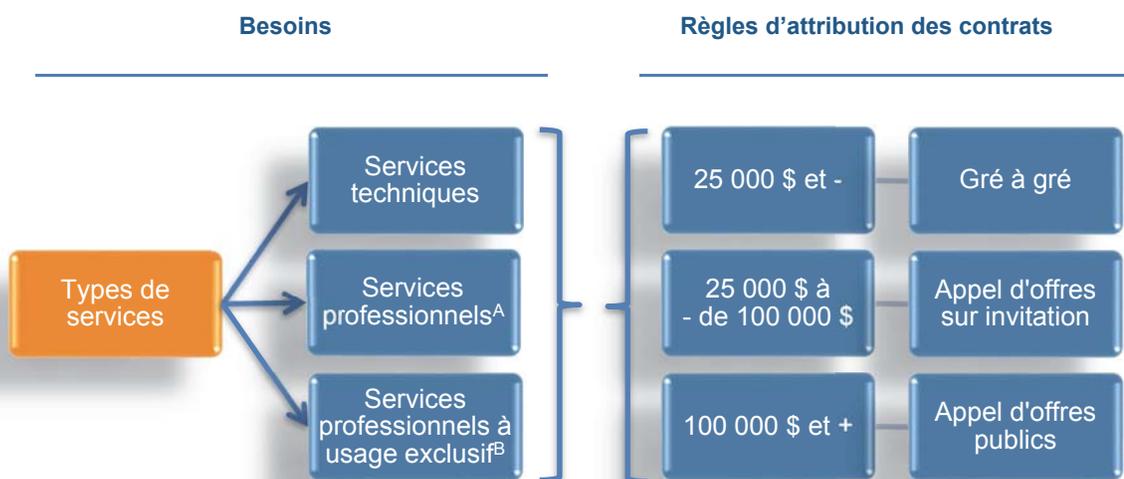
### Rôles et responsabilités

- 16 La gestion des acquisitions de services professionnels et de services techniques implique plusieurs intervenants de la Ville dont, notamment, le conseil de la Ville, le comité exécutif, le directeur de l'approvisionnement et les fonctionnaires. L'annexe 2 présente les rôles et les responsabilités détaillés.

### Processus d'octroi des contrats et règles d'attribution

- 17 Le processus d'octroi des contrats varie selon leur nature et leur valeur : services professionnels ou services techniques, montant estimé des dépenses et, exceptionnellement, urgence de la situation.

**Figure 1 :** Processus d'octroi des contrats de services professionnels et de services techniques



A) Les services professionnels comprennent les services professionnels autres que les services à usage exclusif.

B) Les services professionnels à usage exclusif sont : ingénieur, architecte, arpenteur-géomètre, comptable agréé, avocat, notaire, médecin, dentiste, pharmacien, infirmier, vétérinaire. Pour les services d'avocat, lorsque l'estimé de ces services est de plus de 100 000 \$, la municipalité doit au minimum procéder à un appel d'offres sur invitation auprès de trois fournisseurs.

18 Les processus illustrés sont ceux qui étaient en vigueur entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 31 décembre 2017.

### Règles d'attribution des contrats

19 Le tableau 2 présente, selon les procédures adoptées par la Ville pour l'attribution de contrats, la méthode de recherche prescrite en fonction du montant envisagé de la dépense.

**Tableau 2 :** Méthodes de recherche selon les seuils de dépenses

Dépenses	Méthode de recherche	
	Nombre de fournisseurs à solliciter	Types de recherche
De 0 à 1 000 \$	1	Demande de prix verbale (par téléphone)
De 1 001 \$ à 10 000 \$	2	Demandes de prix verbales ou écrites**
De 10 001 \$ à 24 999 \$	2	Demandes de prix écrites**
De 25 000 \$ à 99 999 \$	2	Appel d'offres sur invitation écrite
100 000 \$ et plus	Illimité	Appel d'offres public

\*\* Les demandes de prix écrites incluent les moyens de télécommunications électroniques

### Système informatique utilisé dans la gestion des acquisitions

- 20 Le système d'information de gestion municipale utilisé par la Ville est DYNA+. Un des modules du système sert à la gestion des contrats. Il permet de colliger de l'information sur les soumissions, les contrats et les modifications qui leur sont apportées.
- 21 Le module « traitement » de ce système permet, quant à lui, d'inscrire les demandes de biens et de services et les bons de commande, ainsi que de procéder à la réception des commandes.

## Objectif et portée de l'audit

### Objectif de l'audit

- 22 L'audit vise à s'assurer que la Ville a mis en place les moyens pour acquérir ses services professionnels et techniques au meilleur coût et selon ses besoins, en conformité avec les lois, règlements, politiques et procédures en vigueur. L'annexe 1 présente l'objectif de l'audit et les critères d'évaluation.

### Portée de l'audit

- 23 L'audit porte sur toutes les acquisitions de services professionnels et de services techniques réalisées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 31 décembre 2017 : contrats de gré à gré et demandes de prix, appels d'offres sur invitation ou appels d'offres publics de différentes valeurs. Le processus de suivi des contrats en est exclu, sauf pour démontrer les conséquences des faiblesses rencontrées, le cas échéant. Certaines occurrences peuvent mener à analyser des contrats antérieurs à 2015. Les travaux détaillés se sont déroulés de mars à juin 2018.
- 24 Nos travaux visaient à dresser un portrait global des pratiques en usage à la Ville pour acquérir des services professionnels et techniques. Nous n'avons pas cherché à évaluer les mécanismes et les procédures mis en place par chacune des unités administratives. Nous avons procédé à un échantillonnage aléatoire couvrant l'ensemble des unités administratives et des transactions sans égard à leur valeur financière.
- 25 L'audit ne vise en aucun cas à remettre en question les besoins qui ont donné lieu à ces contrats, ni les décisions du conseil de la Ville en matière de délégation des pouvoirs d'autoriser des dépenses.
- 26 L'échantillon présenté au tableau 3 est constitué de 59 transactions sélectionnées aléatoirement parmi l'ensemble des transactions sur la période 2015-2017. Cet échantillon couvre un ensemble non dirigé de transactions diversifiées, à travers le plus grand nombre d'unités administratives de la Ville. Cette sélection aléatoire ne visait

pas à extrapoler les résultats obtenus à l'ensemble de la population, ni par direction ou par service.

**Tableau 3** : Répartition de l'échantillon

Mode d'acquisition	
Appel d'offres public (AOP)	17
Appel d'offres sur invitation (AOI)	1
Ententes contractuelles	2
Gré à gré	39
Catégorie de services	
Professionnels	41
Techniques	18
Répartition administrative	
Nombre de directions couvertes par l'échantillon	14
Nombre total de directions	20

- 27 Aux fins de l'audit, a été exclu de sa portée le paiement de droits, de tarifs ou d'autres dépenses semblables découlant notamment de l'application d'une loi, d'un règlement ou d'une convention de travail. Il en est de même lorsqu'une dépense était visée par une exception prévue aux articles 573.2 et 573.3 de la LCV. Pour ces exceptions, les municipalités peuvent conclure des contrats de gré à gré sans utiliser le processus normal d'appel d'offres; ces éléments ont fait l'objet d'un audit détaillé en 2016.

### Consultations et modèles de bonnes pratiques

- 28 Au cours de cet audit, nous avons procédé à plusieurs consultations externes pour nous assurer d'une bonne compréhension des enjeux et identifier les meilleures façons de faire. Ces consultations ont été faites auprès de personnes du ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, du Secrétariat du Conseil du trésor, du Centre de services partagés du Québec ainsi que d'un panel d'experts formé de trois spécialistes indépendants qui œuvrent présentement ou qui ont œuvré dans le domaine sous examen.
- 29 Nous avons aussi analysé plusieurs modèles crédibles de bonnes pratiques, dont les documents suivants, pour procéder à notre évaluation :
- *Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics*, Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), document non daté;
  - *Lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics – Rapport sur l'implémentation de la Recommandation de l'OCDE* (OCDE), 2016;

- *Gestion contractuelle municipale, Guide sur les modes de passation des contrats municipaux dont la dépense est de moins de 100 000\$,* ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2017;
- *Constitution et fonctionnement d'un comité de sélection,* Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), janvier 2012;
- *Guide pratique du secrétaire de comités de sélection,* (SCT), octobre 2017;
- *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC),* novembre 2015;
- Divers rapports d'audit publiés récemment sur le sujet.

## Résultats de l'audit

### Conformité des politiques au cadre légal et réglementaire

- 30 À la lumière des travaux réalisés sur l'harmonisation des politiques, des directives et des procédures de la Ville avec les lois et règlements actuellement en vigueur, y compris les changements récents apportés par la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, nous pouvons conclure que les politiques et procédures de la Ville sont conformes aux lois et règlements en vigueur.

### Contrats de gré à gré (moins de 25 000 dollars)

- 31 Lors de l'acquisition de services professionnels ou techniques dont le montant est compris entre 1 000 et 25 000 dollars, les procédures d'approvisionnement de la Ville prévoient qu'une demande de prix soit adressée à au moins deux fournisseurs (voir le tableau 2). Cette façon de faire vise l'acquisition de services à moindre coût et offre l'opportunité à un plus grand nombre de fournisseurs d'approvisionner la Ville.
- 32 Les travaux d'audit ont permis de constater que, dans les directions visitées, ces procédures n'ont pas été appliquées dans 44 % des dossiers d'acquisition compris entre 1 000 et 25 000 dollars. D'une direction à l'autre, cette exigence est appliquée avec plus ou moins de constance.
- 33 La reconnaissance des compétences envers un fournisseur particulier constitue le principal motif invoqué pour ne pas respecter les procédures d'approvisionnement (demandes de prix). Toutefois, lorsque les demandes de prix ne sont pas effectuées tel que prévu, il peut être difficile pour la Ville de juger du caractère raisonnable du prix offert.
- 34 Lorsque nous avons questionné les responsables sur ces écarts, ils nous ont mentionné qu'ils n'avaient pas toute la connaissance des règles pour pouvoir les appliquer complètement. Certains d'entre eux sont employés par la Ville depuis peu de temps et

n'ont pas bénéficié d'un apprentissage suffisant à cet égard. De plus, une confusion nous a été communiquée au sujet de l'interprétation des règles de demandes de prix entre 1 000 dollars, selon les procédures d'approvisionnement, et le seuil de 2 000 dollars lié à la publication des contrats.

### Autorisation et contrôle des dépenses

- 35 Le plan de délégation du pouvoir de dépenser fixe les limites financières autorisées en fonction des responsabilités assignées à chaque employé. À la Ville de Lévis, cette limitation du pouvoir de dépenser porte sur l'autorisation d'engager une dépense au moyen de l'approbation d'un bon de commande ou d'une demande de biens et services.
- 36 Parmi les factures auditées, l'autorisation d'engager une dépense par une personne ayant l'autorité requise a été respectée par les différents services de la Ville, sauf dans quatre cas échantillonnés. En effet, quatre contrats de services professionnels, dont la valeur varie de 10 000 à 25 000 dollars, ont été attribués par une personne n'ayant pas l'autorité de le faire; les commandes ont été approuvées après que les services ont été réellement rendus.
- 37 Cette pratique entraîne une autre lacune du point de vue de la séparation des tâches. La séparation des tâches a pour objectif de réduire les risques de fraudes et d'erreurs en assurant qu'au moins deux personnes différentes sont impliquées dans le processus d'acquisition. Or, dans cinq dossiers audités, la même personne était responsable de tout le processus d'acquisition : approuver les contrats ou les bons de commande auprès des fournisseurs, confirmer la réception des services rendus et approuver les factures autorisant le paiement. Lorsque nous avons interrogé les responsables de la Ville à ce sujet, ils nous ont répondu que des autorisations verbales ont toujours été obtenues des personnes possédant le niveau requis de délégation de pouvoir. Cette pratique va à l'encontre des principes de saine administration. Notons par ailleurs que la Ville vient tout juste d'amorcer un projet visant à améliorer ce processus.
- 38 L'audit a aussi permis de constater que la Ville ne dispose d'aucune procédure pour encadrer la réception des services reçus. En effet, dans l'état actuel des choses, la confirmation que des travaux ont été réellement effectués se fait verbalement ou par courriel sans exigences particulières quant à la description des travaux réalisés. Au cours de l'audit, la Ville nous a mentionné qu'une telle procédure est présentement en élaboration aux fins du déploiement du nouveau système d'information financière.

### Processus d'évaluation des soumissions

- 39 Lors de précédents audits (Octroi de contrats de 100 000 dollars et plus, UPE Desjardins), nous avons remarqué certains cas liés à des risques de favoritisme envers des fournisseurs. Considérant la probabilité que ces éléments soient exceptionnels, nous avons reporté l'examen de ces considérations dans le présent audit.

- 40 La législation en matière d'acquisition de biens et services vise à encadrer ce processus pour assurer le respect des valeurs d'intégrité, d'équité et de transparence.
- 41 Selon l'OCDE, « une plus vive concurrence pourra être obtenue si suffisamment de fournisseurs crédibles sont à même de répondre à l'appel à la concurrence et sont incités à se livrer concurrence pour le marché considéré.<sup>1</sup> »
- 42 En matière d'adjudication d'un contrat, la *Loi sur les cités et villes* prévoit les modes d'adjudication suivants: prix le plus bas ou utilisation d'un système de pondération et d'évaluation des offres (évaluation qualité/prix). Pour l'acquisition de services professionnels, de 2015 à 2017, soit la période couverte par le présent audit, la Ville devait utiliser le système de pondération et d'évaluation des offres précisé à l'article 573.1.0.1.1 de la *Loi sur les cités et villes*.
- 43 Cette méthode consiste à procéder d'abord à une évaluation de la qualité des soumissions, en fonction de critères prédéterminés et publiés, et par la suite, à établir le pointage final des soumissions qui ont obtenu un pointage intérimaire de 70 % et plus, selon une formule prescrite.
- 44 Ce processus comporte trois éléments névralgiques qui influencent le respect des objectifs poursuivis : l'établissement des exigences, la composition des comités d'évaluation ainsi que l'évaluation des soumissions comme telle.
- 45 La revue des bonnes pratiques au sujet de ces trois éléments névralgiques nous enseigne, notamment, les caractéristiques suivantes :
- Les spécifications doivent être conçues de façon à ne favoriser personne et à être claires, complètes et non discriminatoires;
  - Les critères utilisés devront être décrits et pondérés correctement à l'avance afin d'éviter les contestations que pourrait susciter l'attribution du marché. Lorsqu'ils sont correctement mis en œuvre, ces critères peuvent récompenser l'innovation et la réduction des coûts, tout en favorisant un prix concurrentiel;
  - Les quantités et le moment de la passation des marchés doivent être imprévisibles;
  - Aucun traitement préférentiel ne peut être donné en faveur d'une certaine catégorie de fournisseurs, y compris une entreprise en place, soit celle qui fournit actuellement les services et dont le contrat arrive à expiration;
  - Les personnes intervenant dans la procédure d'appel d'offres (par exemple, au stade de la préparation, du devis, etc.) doivent être sensibilisées à l'impératif de stricte confidentialité;
  - Les membres des comités de sélection doivent être compétents, impartiaux et libres de tout conflit d'intérêts réel ou apparent;

---

1 Extrait de OCDE, Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics, déjà cité.

- Aucun lien de subordination ne doit exister entre les membres d'un comité de sélection;
- Pour le bon déroulement de l'évaluation, le secrétaire du comité doit s'assurer qu'aucun membre ne domine la discussion ou n'influence indûment les autres membres;
- Tous les documents entourant le processus de sélection doivent être conservés.

### Exigences quant au niveau de qualité souhaitée

- 46 Que ce soit pour un nouveau projet ou lors du renouvellement d'un appel d'offres pour des services courants, les exigences quant au niveau de qualité recherchée doivent être suffisamment précises et prendre en compte la capacité du marché à y répondre. Selon l'OCDE, « *tous les critères de sélection influent sur l'intensité et l'efficacité de la concurrence au cours de la procédure de passation du marché. La décision concernant les critères de sélection n'est pas seulement importante pour le projet considéré; elle l'est aussi au regard de la nécessité de pouvoir disposer d'un gisement de soumissionnaires crédibles potentiels dont l'intérêt restera à l'avenir de soumissionner pour des projets futurs. Il est donc essentiel de veiller à ce que les critères qualitatifs de sélection et d'attribution soient choisis de façon à ne pas dissuader inutilement les soumissionnaires crédibles, notamment lorsqu'il s'agit de petites et moyennes entreprises.*<sup>2</sup> » Cette étape constitue donc une pierre angulaire significative du processus d'évaluation.
- 47 Nous avons constaté que le système d'évaluation des fournisseurs peut présenter une faiblesse en ce qui concerne la détermination des besoins pour le même type de services. Toutes les consultations que nous avons menées nous amènent à considérer que cette difficulté constitue une cause importante pour expliquer les problèmes qui émergent par la suite. Outre les exemples mentionnés dans la présente section, les difficultés rencontrées dans la suite du processus sont éloquentes à ce sujet.
- 48 D'abord, les devis ne sont pas toujours assez clairs. Voici certaines de nos observations :
- Le nombre d'heures de disponibilité requise de la part du responsable de projet n'est pas explicitement mentionné;
  - L'importance accordée à l'équipe de relève et au transfert de connaissance n'est pas clairement énoncée;
  - Un niveau d'exigences difficile à cerner peut entraîner le refus de certains fournisseurs de soumissionner.
- 49 De plus, nous avons été mis au fait de certaines difficultés liées à la décision d'émettre un addenda lorsque surviennent des questions des fournisseurs visant à clarifier les devis. Dans un cas, nous avons constaté que des questions adressées à la Ville par un

---

2 Ibid.

fournisseur n'ont pas donné lieu à un addenda, alors que l'information aurait dû être communiquée à tous. En se basant sur ses façons de faire habituelles, la Ville a décidé de ne répondre qu'au seul fournisseur qui questionne. Dans ce cas, nous avons détecté un risque significatif que cette décision ait pu favoriser le fournisseur ayant posé des questions et qui se trouve à avoir accès à de l'information et à des précisions supplémentaires de façon inéquitable.

- 50 Dans le contexte où les intérêts des parties sont souvent divergents (unité responsable, direction de l'approvisionnement, fournisseurs, gouvernance de la Ville), la Direction de l'approvisionnement a récemment entrepris une analyse visant à raffermir sa base décisionnelle quant à l'émission d'un addenda. Ce projet tiendra compte des enjeux importants suivants : la nécessité de produire des devis de qualité, les effets potentiels des décisions sur le respect des échéanciers et le comportement des différents marchés concernés.

### Composition des comités de sélection

- 51 En 2015, le pouvoir de nomination des membres de comités de sélection était exercé par le comité exécutif de la Ville. Depuis juillet 2016, cette responsabilité a été déléguée au directeur de l'approvisionnement. Afin que soient respectées les exigences minimales prévues à la LCV, au moins trois personnes composent les comités de sélection à la Ville de Lévis, auxquelles s'ajoute un secrétaire responsable de veiller au respect du processus d'évaluation des soumissions et de documenter le dossier.
- 52 Les pratiques applicables à la Ville quant à la composition du comité portent sur trois éléments : l'absence de lien hiérarchique ou de subordination entre les membres, le fait qu'au moins un des membres possède une connaissance approfondie du secteur d'activité qui fera l'objet de l'évaluation, et la présence d'un membre externe à l'unité responsable de l'appel d'offres. Les responsables de la Ville ont mentionné que cette dernière exigence est difficilement applicable dans les faits (capacité, disponibilité, intérêt, coûts).
- 53 Ces pratiques pourraient être revues pour que soit mieux garantie l'objectivité des évaluations effectuées. Tout d'abord, les exigences ne définissent pas le lien fonctionnel qui s'applique entre le personnel technique et le personnel professionnel d'un même service; les règles de subordination sont définies uniquement par rapport au pouvoir hiérarchique du gestionnaire. Ensuite, elles ne précisent pas dans quelle mesure le personnel de la Ville ayant des relations contractuelles avec les fournisseurs peut être membre du comité, lorsque les mêmes fournisseurs soumissionnent pour l'obtention de nouveaux contrats. Finalement, la présence d'un membre issu d'une autre unité administrative que celle qui requiert les services ou d'une personne externe de la Ville constitue une pratique recommandée tant par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire que par le SCT. La Ville devrait envisager de renforcer l'application de cette pratique, y compris l'utilisation, dans une mesure jugée appropriée, de membres totalement indépendants de la Ville lorsqu'émerge le risque qu'une évaluation soit biaisée.

- 54 Dans certains cas, le comité de sélection est composé de deux professionnels et d'un technicien œuvrant dans le même service et ayant tous des relations contractuelles régulières avec des fournisseurs qui souhaitent obtenir un nouveau contrat. Ces situations augmentent le risque que les évaluations réalisées manquent d'objectivité; en effet, l'évaluation des membres du comité doit reposer objectivement sur les éléments descriptifs présentés dans les documents d'appels d'offres et les soumissions déposées, en excluant la prise en compte d'autres considérations telle que l'appréciation de la qualité des services rendus par ces mêmes fournisseurs.
- 55 Pour pallier ce risque, un des services audités s'est fixé comme règle interne que la personne responsable d'élaborer les exigences techniques présentées au devis ne soit pas membre du comité de sélection. Cette façon de faire vise à évaluer objectivement les soumissions reçues. En effet, pour élaborer les soumissions et procéder à leur évaluation, les fournisseurs, tout comme les membres du comité, doivent se baser uniquement sur leur compréhension des informations présentées dans les documents d'appel d'offres. Sans généraliser cette façon de faire, particulièrement parce qu'il s'agit dans ce cas de l'acquisition d'un service technique, la Ville peut examiner dans quelles circonstances elle serait applicable, compte tenu de la connaissance requise de la part des membres du comité pour procéder à une évaluation appropriée des soumissions.
- 56 La situation idéale est rarement applicable telle quelle. En effet, l'absence complète de hiérarchie entre les membres du comité, leur indépendance totale avec les fournisseurs soumissionnaires et l'absence du responsable de projet du comité d'évaluation seraient des exigences inapplicables pour la Ville. Malgré tout, nous croyons que la Ville aurait intérêt à améliorer ses façons de faire dans le contexte où certains secteurs d'activité génèrent beaucoup d'évaluations et que les ressources possédant l'expertise sur les sujets concernés sont peu nombreuses.

### Évaluation des soumissions et attribution des notes

- 57 Comme nous l'avons déjà mentionné, pour la période auditée, la Ville utilise le système de pondération et d'évaluation des offres (qualité/prix). Dans un premier temps, chaque membre du comité a la responsabilité d'évaluer individuellement la qualité des soumissions proposées sans égard au prix, et ce, en suivant la grille d'évaluation présentée dans les documents d'appel d'offres. Pour éviter toute influence, il ne doit y avoir aucune interaction entre les membres du comité. Pour chaque critère (quatre au minimum, comme le prévoit la loi), chaque membre évalue les différentes soumissions pour déterminer si les exigences minimales énoncées dans les documents d'appels d'offres sont remplies et, si tel est le cas, il attribue la note de passage minimale fixée à 70 %. Une note supérieure ou inférieure peut aussi être attribuée selon que des éléments de la soumission sont jugés plus ou moins élevés par rapport au niveau de qualité recherché. Chaque membre inscrit et documente, critère par critère, les motivations de la note attribuée. Il répète la même procédure pour chacune des soumissions. Cette analyse individuelle permet à chacun des membres

d'apporter une contribution significative lors de la séance de travail du comité de sélection.

- 58 Lors de la séance de travail, chaque membre, à tour de rôle, annonce la note qu'il accorde pour le premier critère de la soumission 1 et exprime verbalement les arguments qui justifient cette note en soulignant les points forts et les points faibles. S'ensuit une discussion entre les membres pour en arriver, par consensus, à une note finale pour ce critère. Cet exercice se déroule critère par critère pour toutes les soumissions, plutôt que soumission par soumission.
- 59 Le cumul de notes pour chaque critère, selon son importance relative (pondération) attribuée dans la grille d'évaluation, détermine le pointage intérimaire. Seules les soumissions ayant obtenu un pointage intérimaire de 70 % et plus sont retenues. Les enveloppes de prix de ces soumissions sont alors ouvertes.
- 60 Un pointage intérimaire de 70 % correspond à une note satisfaisante, c'est-à-dire que la soumission répond en tout point aux exigences minimales de qualité recherchée du devis. Même s'il est possible d'attribuer des points supplémentaires pour une soumission comportant une qualité supérieure, les évaluateurs ont peu tendance à la reconnaître en ajustant à la hausse ce pointage.
- 61 Un pointage intérimaire inférieur à 70 % entraîne la fin du processus d'évaluation : l'enveloppe de prix scellée déposée au moment de la soumission n'est pas ouverte et est retournée au soumissionnaire.
- 62 Nous avons observé dans certains dossiers des variations importantes entre les notes les plus basses et les plus hautes, ou un écart important entre la note établie par consensus et les notes individuelles des membres. Par exemple, des membres ont attribué individuellement des notes de 88 %, 72 % et 70 % pour un critère, alors que la note finale obtenue par consensus s'élève à 65 %.
- 63 Aussi, l'exemple suivant illustre des disparités significatives dans l'attribution des notes pour des besoins et des soumissions similaires pour les mêmes fournisseurs. Nous avons comparé les résultats des évaluations effectuées par deux comités de sélection sur des appels d'offres tenus en avril 2016 (évaluation A) et en janvier 2017 (évaluation B) portant sur la fourniture des mêmes services professionnels. Le tableau 4 présente les notes attribuées par les deux comités sur chacun des critères.

**Tableau 4** : Comparaison des pointages d'évaluation

Fournisseurs	1		2	
	A (avril 2016)	B (janvier 2017)	A (avril 2016)	B (janvier 2017)
<b>Critères d'évaluation</b>				
Expérience du prestataire	85	70	85	70
Compréhension du mandat	80	70	85	70
Expérience du chargé de projet	80	65	85	63
Expérience et pertinence de l'équipe proposée	75	65	90	65
<b>Note finale</b>	<b>79,1 %</b>	<b>67,0 %</b>	<b>86,5 %</b>	<b>66,4 %</b>

- 64 Les contrats A et B sont pratiquement similaires à quelques exceptions près. Il nous apparaît surprenant que deux fournisseurs aient été rejetés pour le contrat B, alors que l'évaluation pour le contrat A démontrait des résultats hautement satisfaisants.
- 65 Notons que le fournisseur 1, qui a été disqualifié en janvier 2017, a obtenu, 10 mois plus tard, le renouvellement du contrat A, d'une valeur de 1,2 M\$ pour 3 ans, et ce, tout en proposant sensiblement les mêmes ressources qu'en avril 2016 et en janvier 2017.
- 66 Nous avons remarqué une disparité importante dans l'interprétation de certaines exigences; celles-ci devraient, en lien avec l'expression du besoin, être mieux définies. Par exemple :
- Disponibilité du chargé de projet;
  - Exigences liées à l'équipe de relève;
  - Transfert d'expertise en cas de remplacement de ressources;
  - La forme de la présentation exigée.
- 67 Par ailleurs, les justifications inscrites par le secrétaire du comité ne permettent pas d'identifier clairement le ou les éléments significatifs ayant étayé la note finale des membres.
- 68 Cette documentation est particulièrement importante lorsque le pointage intérimaire obtenu est légèrement inférieur à 70 %, ce qui entraîne la disqualification d'un soumissionnaire. Dans plusieurs appels d'offres, nous avons remarqué des pointages intérimaires cumulatifs de 66, 67 ou même 68 %; des soumissionnaires ont donc été disqualifiés sans que les motifs de refus soient clairement étayés au dossier.

- 69 De plus, la politique de la Ville concernant la tenue des dossiers était à l'effet de ne pas conserver les notes individuelles des membres. Selon la CEIC, il est important que tous les documents entourant le processus de sélection soient conservés. Il en est de même pour le SCT, qui précise que ces documents doivent être conservés selon la même durée que les documents d'appel d'offres, soit 7 ans pour la Ville de Lévis. Afin de protéger la vérifiabilité du processus d'évaluation, nous invitons la Ville à clarifier ses façons de faire au sujet de cette documentation.
- 70 Les écarts importants constatés dans l'évaluation de soumissions similaires déposées par les mêmes entreprises risquent de créer, chez les fournisseurs, une perception d'iniquité, de surcroît si la Ville ne peut répondre clairement aux questions soulevées a posteriori par les fournisseurs. D'ailleurs, après l'octroi du contrat B, deux soumissionnaires ont demandé à la Ville de justifier les résultats de ses évaluations. Un d'eux a signifié son désaccord complet avec le jugement du comité de sélection.
- 71 Dans le cadre du présent audit, nous avons investigué certains marchés conclus récemment par la Ville; il ressort de ces travaux que :
- Certains fournisseurs évitent de soumissionner sur les appels d'offres de la Ville, dans le contexte où ils risquent plus souvent une note insatisfaisante que pour d'autres organisations;
  - Les appels d'offres, tels qu'ils sont formulés, manquent de précision, ce qui ne relève pas des meilleures pratiques en termes de clarté et d'objectivité (voir paragraphe 45); la notation des requis lors de l'évaluation occasionne des rejets surprenants dans le contexte où la documentation de ceux-ci est insuffisante. Ce point est d'autant plus sensible qu'il s'agit, pour tous les appels d'offres examinés, d'acquisition de ressources professionnelles régulières, qui ne nécessitent rien de particulier ou qui sortiraient de l'ordinaire, par opposition à des projets de conception complexes;
  - Le système d'évaluation ne reconnaît pas toute la qualité démontrée dans les soumissions;
  - Certains responsables que nous avons rencontrés au cours de l'audit nous ont mentionné qu'une préférence sur la base de la continuité souhaitée avec un fournisseur ou, à l'inverse, qu'une insatisfaction passée risquait d'influencer le processus. Ces affirmations ne sont pas étrangères à certains griefs exprimés par des fournisseurs ayant l'impression d'avoir été disqualifiés pour des futilités.

### Résultats globaux des comités de sélection

- 72 Au cours des années 2015, 2016 et 2017, 97 comités de sélection ont été formés pour évaluer la qualité de 483 soumissions à la suite d'un appel d'offres. Le tableau 5 présente la compilation des notes accordées pour l'ensemble des appels d'offres sur cette période. Environ une soumission sur trois (30 %) ne répondrait pas aux exigences minimales de qualité attendue par la Ville.

**Tableau 5** : Résultats des comités de sélection

Année	Nombre total de soumissions évaluées	Nombre de soumissions rejetées (Note < 70 %)	Taux de rejet des soumissions évaluées (%)
2015	119	43	36
2016	178	54	30
2017	186	48	26
<b>Résultat global</b>	<b>483</b>	<b>145</b>	<b>30</b>

- 73 La distribution des notes présentées au tableau 6 indique également que, pour plus d'une soumission sur deux (54,7 % des soumissions évaluées), les notes se situent entre 66 et 75 %, soit à l'intérieur d'un intervalle de plus ou moins 5 points de la note de passage de 70 %.
- 74 La médiane des notes attribuées est passée de 70,75 % en 2015 à 72,70 % en 2017, soit une hausse de 2 points de pourcentage, ce qui peut sembler de bon augure. Pour l'ensemble de la période 2015-2017, la médiane est de 71,86 % ce qui signifie que 50 % des soumissions obtiennent une note supérieure à 71,86 %, et l'autre moitié, une note inférieure. Ce taux se situe à seulement 1,86 point au-dessus de la note minimale de passage de 70 %.

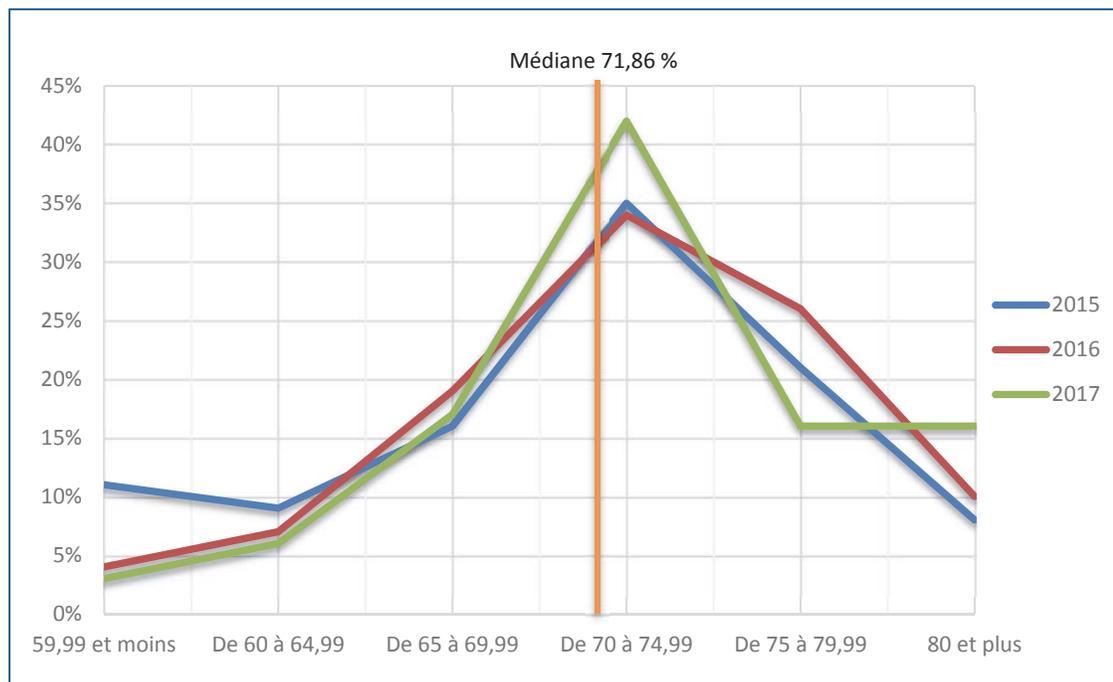
**Tableau 6** : Classement des résultats de pointage des soumissions de 2015 à 2017

Niveau de qualité	Note (sur 100)	Nombre	Taux (%)
Dépasse nettement	De 90 à 100	1	0,2
Dépasse de beaucoup	De 80 à moins de 90	55	11,4
Satisfaisant ou dépasse de peu	De 75 à moins de 80	102	21,1
	De 70 à moins de 75	180	37,3
N'atteint pas le niveau de qualité	De 65 à moins de 70	84	17,4
	De 60 à moins de 65	35	7,2
	Moins de 60	26	5,4
<b>Total</b>		<b>483</b>	<b>100</b>

} 54,7 %

- 75 Seulement 11,4 % des soumissions obtiennent une note qui dépasse de beaucoup le niveau de qualité recherché, alors que seulement une soumission s'est vu attribuer une note qui dépasse nettement les exigences de la Ville. De plus, comme le démontre le graphique 1, la distribution des notes pour l'année 2017 se situe encore plus près de la médiane que celles des années 2015 et 2016, de sorte que l'écart entre les notes attribuées en 2017 a diminué par rapport aux années précédentes. Ce changement tend à confirmer le fait que la Ville n'accorde probablement pas toute la latitude à l'évaluation de la qualité proposée dans les soumissions (voir paragraphe 71).

**Graphique 1** : Distribution des notes pour l'ensemble des évaluations – de 2015 à 2017



76 Par contre, le tableau 7 fait ressortir une tendance à la hausse du nombre moyen de soumissions évaluées par appel d'offres, qui est passé de 4,10 à 5,64 de 2015 à 2017.

**Tableau 7** : Nombre moyen de soumissions par appel d'offres

Année	Nombre total d'appels d'offres	Nombre d'évaluations réalisées	Nombre moyen de soumissions par appel d'offres
2015	29	119	4,10
2016	35	178	5,08
2017	33	186	5,64
<b>Résultat global</b>	<b>97</b>	<b>483</b>	<b>4,98</b>

77 Les résultats globaux ont été colligés aux fins de l'audit et constituent un indicateur de mesure quant à l'efficacité du processus d'évaluation des soumissions déposées à la Ville. Le suivi des tendances observées quant aux résultats globaux des comités de sélection permettrait à la Ville d'évaluer si ces résultats répondent à l'objectif de favoriser la meilleure concurrence possible sur le marché.

78 Pour la période auditée, compte tenu des objectifs poursuivis par le législateur, appuyés par la prescription de l'utilisation d'un système de pondération et d'évaluation des offres (qualité/prix), nous sommes surpris des résultats obtenus. En effet, les façons de

faire actuelles risquent de dénaturer le système d'évaluation pour en faire un système du plus bas soumissionnaire conforme, ce qui ne correspond pas à l'objectif poursuivi.

- 79 En conclusion, le processus d'évaluation utilisé pour l'acquisition de ressources professionnelles selon le système de pondération et d'évaluation des offres (qualité/prix) entraîne un nombre important de rejets. D'une part, la Ville se prive potentiellement de fournisseurs offrant de meilleurs prix; d'autre part, les pratiques actuelles ne sont pas de nature à inciter le plus grand nombre possible de fournisseurs à déposer des offres de services à la Ville. Aussi, plusieurs indices non négligeables nous indiquent que la Ville devrait raffermir ce processus, afin qu'il respecte mieux les objectifs énoncés.
- 80 Par ailleurs, les échantillons audités concernant les services techniques ne présentent pas de problèmes particuliers en ce qui a trait à l'évaluation des soumissions.

### Pénalités sur contrats

- 81 Lorsque la Ville est confrontée à des difficultés d'exécution de contrat et qu'elle choisit d'utiliser des sanctions pécuniaires pour corriger les manquements constatés, le choix des pénalités, leurs montants et la gradation des sanctions doivent assurer l'efficacité et l'efficience de leur application. Ces choix sont notamment dictés par la simplicité de constituer la preuve, le contrôle des coûts administratifs afférents et l'absence des inconvénients occasionnés par les manquements au contrat, tout en visant un effet dissuasif significatif.
- 82 Lors de cet audit, certaines difficultés d'application liées à l'exécution des contrats ont été constatées, difficultés qui pourraient être minimisées si des sanctions appropriées étaient mieux définies et appliquées lorsque la Ville le juge nécessaire.
- 83 Par exemple, dans un des contrats examinés, malgré des failles importantes quant à la qualité des services rendus par un fournisseur, la Ville a préféré retarder l'application de sanctions en raison des coûts et des efforts de gestion afférents supérieurs au montant des pénalités imposées.

### Regroupements d'achats

- 84 La décision de regrouper certaines acquisitions fait normalement l'objet d'une analyse complète basée, entre autres, sur les critères suivants :
- les économies potentielles résultant d'un volume d'achat plus élevé;
  - les économies liées à la gestion du processus découlant du traitement d'un nombre inférieur de demandes de prix;
  - l'état actuel du marché, c'est-à-dire le fait que le regroupement de certains achats pourrait être contreproductif à cause de l'exclusion possible de certains fournisseurs du marché.

- 85 Au cours des dernières années, la Ville a déployé des efforts pour regrouper des besoins en vue de lancer un appel d'offres public. Des économies substantielles ont ainsi été réalisées dans l'acquisition de certains services, et les coûts administratifs associés aux achats effectués de façon individuelle ont beaucoup diminué : rédaction de devis multiples, attribution des mandats et gestion administrative des contrats.
- 86 Cependant, la culture des différentes unités administratives en matière de regroupement d'achats évolue lentement, et des économies substantielles sont encore envisageables dans certains secteurs. En 2017, la Ville a acquis de gré à gré ou par appel d'offres sur invitation des services d'ingénierie et d'architecture pour des valeurs respectives de l'ordre de 500 000 \$ et de 175 000 \$. De même, de 2015 à 2017, des travaux d'arboriculture d'une valeur totale d'environ 390 000 \$ ont été effectués sans avoir regroupé les besoins. Un appel d'offres public comportant six lots a finalement été lancé au début de l'année 2018.

### Examen des conflits d'intérêts potentiels

- 87 Un des facteurs de risques liés à la gestion contractuelle est la proximité entre les fournisseurs et le personnel de l'organisation. Si par exemple un employé de la Ville, ou un membre de sa famille immédiate exploitait une entreprise fournisseur de services à la Ville, ceci constituerait un cas flagrant de conflit d'intérêts qui mériterait d'être déclaré et géré. Nous avons effectué des procédés d'audit pour évaluer l'incidence de ce risque, et nous n'avons pas détecté de tels indices à la Ville de Lévis. Notons, par contre, que ces procédés ne couvrent pas l'analyse relationnelle, qui aurait permis de détecter l'existence d'entreprises dont l'adresse est différente de celle d'un employé.

### Conclusions de l'audit

- 88 L'échantillon audité n'a permis de détecter aucune non-conformité quant au respect de la LCV et des règlements afférents.
- 89 Toutefois, certains éléments relatifs aux politiques et directives internes ne sont pas respectés. Des difficultés apparaissent lorsqu'il s'agit d'acquisitions dont le montant est inférieur à 25 000 dollars dans les unités administratives que nous avons visitées, notamment en ce qui a trait au respect des niveaux de délégation du pouvoir de dépenser et de l'application des règles concernant les demandes de prix. Notons que la Ville vient tout juste d'amorcer un projet visant à améliorer ce processus.
- 90 L'audit démontre que le processus d'évaluation des soumissions selon le système de pondération et d'évaluation des offres (qualité/prix) de la Ville nécessite des améliorations à plusieurs égards : la clarté des critères d'évaluation utilisés, la composition des comités de sélection, l'arrimage entre le niveau de qualité recherché et l'attribution des notes, ainsi que la documentation des évaluations réalisées. Par

## Chapitre 2

ailleurs, les échantillons audités concernant les services techniques ne présentent pas de problèmes particuliers en ce qui a trait à l'évaluation des soumissions.

- 91 Finalement, aucune situation où un employé détiendrait une entreprise qui le mettrait en conflit avec les intérêts de la Ville n'a été détectée. Les analyses effectuées ne couvrent pas l'analyse relationnelle, qui aurait permis de détecter l'existence d'entreprises dont l'adresse est différente de celle d'un employé.

## Recommandations à la Ville de Lévis

- V17-1 S'assurer que les différents services respectent mieux les exigences en ce qui concerne les demandes de prix.
- V17-2 S'assurer que seules les personnes ayant l'autorité requise engagent la Ville dans l'attribution des contrats.
- V17-3 Revoir ses procédures de contrôle interne de manière à accroître la séparation des tâches.
- V17-4 Augmenter la fiabilité des évaluations menées, notamment concernant les paramètres suivants :
- Précision des exigences et des critères d'évaluation : Améliorer la clarté et l'objectivité des requis et des critères d'évaluation retenus;
  - Composition des comités de sélection : Éviter, dans les comités de sélection, la prépondérance de personnes d'un même service ou en interaction avec des fournisseurs qui souhaitent obtenir un nouveau contrat, et envisager, lorsque c'est possible, la présence d'au moins un membre indépendant du secteur requérant;
  - Documentation des évaluations : Mieux documenter les motifs justifiant les notes finales attribuées par les membres du comité de sélection et clarifier sa politique de conservation des notes individuelles des membres.
- V17-5 S'assurer périodiquement que la concurrence est optimisée et que les évaluations réalisées respectent le système de pondération et d'évaluation des offres (qualité/prix), notamment par la tenue de réunions post mortem entre les secrétaires de comités et par l'analyse des résultats obtenus.
- V17-6 Revoir les pénalités prévues aux contrats.
- V17-7 En ce qui a trait aux acquisitions dont le prix unitaire est modeste, mais dont le total annuel des achats dépasse un seuil à établir, procéder à un inventaire des fournisseurs disponibles sur le territoire de la Ville et procéder à une mise en concurrence appropriée.

V17-8 Prendre les moyens pour favoriser les regroupements d'achats, lorsque la Ville juge avantageux de le faire.

La Ville a adhéré à toutes les recommandations formulées dans le présent rapport. Cet audit a bénéficié d'une bonne collaboration des intervenants concernés, tant à l'interne de la Ville qu'en ce qui a trait aux intervenants externes que nous avons consultés.

## Commentaires de la Direction générale

« Le rapport du vérificateur général représente pour notre Ville l'opportunité de saisir de nouvelles occasions d'améliorer nos façons de faire. En effet, les travaux d'audit qui sont menés permettent d'approfondir nos connaissances sur les éléments positifs qui caractérisent notre administration et les points de vigilances sur lesquels notre attention doit se tourner.

Engagée à régulariser les éléments nécessitant des ajustements, le conseil municipal a constitué un groupe de travail sur la gestion contractuelle en mai 2015, dont le mandat est décrit à l'annexe 2 du présent rapport. En complément, la Ville a mis sur pied, en 2018, un processus visant la priorisation des recommandations formulées par le vérificateur général, la planification de la création des solutions, de la mise en œuvre de celles-ci, et ultimement le suivi de leur implantation. Ainsi, nous avons bon espoir que ce processus permettra d'améliorer le suivi et la reddition de comptes à l'égard des recommandations formulées.

Pour le présent rapport, nous veillerons à nous assurer que les ajustements proposés soient priorisés et adressés dans le cadre du processus ci-haut exposé et les résultats obtenus feront l'objet d'un suivi de la part du vérificateur général prochainement. Les solutions à implanter tiendront compte du contexte et de l'évolution législative et jurisprudentielle applicable.

Nous profitons de l'occasion pour remercier l'ensemble des collègues impliqués dans le présent processus d'audit. Leur ouverture, leur disponibilité et leur implication sont nécessaires au succès d'un tel exercice. Nous sommes persuadés que les recommandations proposées seront reçues positivement puisqu'elles s'inscrivent dans notre volonté de toujours faire mieux. »

## Annexe 1 – Objectif de l’audit et critères d’évaluation

### Responsabilité du vérificateur général de la Ville de Lévis

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, c. C-19), nous avons réalisé une mission d’audit de performance portant sur les acquisitions de services professionnels et de services techniques. Nous avons réalisé celle-ci conformément à la norme canadienne de missions de certification (NCCM 3001), ainsi qu’aux normes canadiennes de certification s’appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d’audit et de certification soutenu par CPA Canada.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Lévis consiste à fournir une conclusion sur l’objectif de la mission et il peut émettre des recommandations. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d’assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous jugeons valables dans les circonstances et qui sont également exposés dans ce rapport.

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

Les critères d’évaluation émanent des lois et règlements applicables, ainsi que des meilleures pratiques de gestion du domaine examiné.

### Objectif de l’audit

S’assurer que la Ville a mis en place les moyens pour acquérir ses services professionnels et techniques au meilleur coût et selon ses besoins, en conformité avec les lois, règlements, politiques et procédures en vigueur.

### Critères d'évaluation

1. Les politiques, directives et procédures de la Ville sont harmonisées avec les exigences des lois et des règlements en matière d'octroi de contrats de services professionnels et techniques en vigueur.
2. Les requérants définissent clairement les besoins en incluant la spécification de critères d'évaluation (exigences), lorsque c'est applicable.
3. L'octroi du contrat respecte les lois, règlements, règlements internes, politiques et procédures en vigueur, incluant la reddition de comptes sur les contrats effectués par la Direction de l'approvisionnement au comité exécutif.
4. Les appels d'offres et les contrats comportent des exigences pour assurer la réalisation et le suivi des contrats, lorsque c'est applicable.
5. Les contrats sont approuvés par les instances habilitées à le faire selon la délégation des pouvoirs.

## Annexe 2 – Rôles et responsabilités à la Ville de Lévis

### Conseil de la Ville

- Préparer et adopter le budget pour le prochain exercice financier;
- Adopter un programme triennal d'immobilisations qui doit être divisé en phases annuelles;
- Adopter tous règlements relatifs à l'administration des finances de la Ville;
- Adopter un règlement afin de déléguer des compétences au comité exécutif;
- Adjuger les contrats qui comportent des dépenses de plus de 200 000 dollars (avant le 5 juillet 2017, la valeur des contrats visés était de plus de 100 000 dollars).

### Comité exécutif

- Autoriser les dépenses et conclure tout contrat en conséquence qui n'entraîne pas une dépense excédant un montant de 200 000 dollars (avant le 5 juillet 2017, la valeur des contrats visés était de 100 000 dollars) et engageant le crédit de la Ville pour l'exercice financier en cours et les exercices financiers subséquents.
- Autoriser des dépenses et conclure tout contrat en conséquence qui n'entraîne pas une dépense excédant un montant de 40 millions de dollars relatif à la réalisation d'un projet inscrit au programme triennal des immobilisations adopté par le conseil de la Ville et engageant le crédit de la Ville pour l'exercice financier en cours et les exercices financiers subséquents (nouvelle responsabilité depuis le 5 juillet 2017);
- Approuver les demandes de soumissions (voir délégation de pouvoir à la section « Directeur général et directeur général adjoint » et « Direction de l'approvisionnement »);
- Choisir d'utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres (voir délégation de pouvoir à la section « Direction de l'approvisionnement »);
- Approuver un système de pondération et d'évaluation des offres (voir délégation de pouvoir à la section « Direction de l'approvisionnement »);
- Former le comité de sélection des offres (voir délégation de pouvoir à la section « Direction de l'approvisionnement »);
- Participer à des achats regroupés (depuis le 5 juillet 2017);
- Décréter et faire exécuter des travaux en régie ou à contrat et engageant le crédit de la Ville de l'exercice financier en cours et le crédit des exercices financiers subséquents (avant le 5 juillet 2017, la valeur maximale des travaux en régie ou à contrat était de 200 000 dollars);
- Accorder le contrat au nom de la Ville à la personne qui y a droit, conformément à l'article 554 de la LCV, relativement à tout financement par émission d'obligations ou par billets;
- Signer les contrats au nom de la Ville par l'entremise du président et du secrétaire, sauf les contrats pour lesquels un fonctionnaire ou un employé de la Ville exerce

son pouvoir délégué d'autoriser des dépenses et de passer des contrats au nom de la Ville. Le président peut cependant autoriser par écrit un autre membre du comité exécutif à signer des contrats à sa place;

- Modifier un contrat accordé par le conseil de la Ville à la suite d'une demande de soumissions entraînant une dépense supplémentaire.

### **Directeur général et directeur général adjoint**

Approuver les demandes de soumission dont le financement est prévu au programme triennal d'immobilisations (PTI).

### **Direction de l'approvisionnement**

Cette direction est mandatée pour appliquer la politique de la Ville en matière d'approvisionnement dans le respect des lois et des règlements en vigueur. Elle est chargée de :

- Fournir la méthode et les moyens pour procéder à l'acquisition, par achat ou par location, de biens meubles et d'édifices ainsi qu'à l'acquisition de services à la suite de procédures d'appel d'offres;
- Assurer le soutien administratif et l'assistance des requérants municipaux dans leurs projets et sphères d'activités pour tout ce qui concerne les approvisionnements en biens et en services;
- Représenter la Ville dans ses relations avec les fournisseurs. La Direction de l'approvisionnement informe ces derniers des politiques et des procédures de la Ville en matière d'approvisionnement. Elle demeure à l'affût de toute information sur les produits et services répondant à ses besoins et procurant le meilleur rapport qualité/prix, et ce, en collaboration avec les requérants;
- Évaluer les procédures d'approvisionnement en soumettant au supérieur hiérarchique toutes les recommandations qui visent à améliorer la fonction d'approvisionnement de la Ville.

Depuis juillet 2016, les pouvoirs suivants sont délégués au directeur de l'approvisionnement :

- Approuver les demandes de soumission;
- Choisir d'utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres;
- Approuver un système de pondération et d'évaluation des offres;
- Former un comité de sélection des offres comportant une dépense de plus de 100 000 dollars, taxes incluses, engageant le crédit de la Ville d'au plus cinq exercices financiers consécutifs et dont le financement est prévu au budget;
- Choisir d'utiliser et approuver un système de pondération et d'évaluation des offres, et former le comité de sélection pour une demande de soumission dont le financement est prévu au programme triennal des immobilisations.

### Fonctionnaires

Certains fonctionnaires peuvent autoriser des dépenses et conclure des contrats en conséquence dans la limite des montants propres à chacun d'eux.

À titre de requérants, ces personnes sont responsables de décrire leurs besoins et d'obtenir les budgets et les autorisations requises.

### Surveillance exercée par les autorités de la Ville

#### **Vigie exercée par le comité des finances et le comité exécutif**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le comité des finances examine périodiquement la liste des déboursés et les listes de contrats qui doivent faire l'objet d'un dépôt au conseil de la Ville selon la loi, avant de soumettre ces listes au comité exécutif. L'examen effectué par le comité vise notamment à prévenir les situations où un appel d'offres public devrait être autorisé par le conseil, le fractionnement de contrats ou le non-respect du niveau de délégation des pouvoirs. Ces travaux sont inscrits à l'ordre du jour du comité et font l'objet d'un compte-rendu.

#### **Vigie exercée par la Direction générale**

La Direction générale effectue, à partir des renseignements fournis par la Direction de l'approvisionnement, une vigie concernant le respect de la délégation du pouvoir de dépenser, le respect des seuils d'appel d'offres (fractionnement de contrats pour contourner les seuils), les contrats autorisés par la Direction de l'approvisionnement, les situations de fournisseur unique, ainsi que tous les contrats de 50 000 dollars à 100 000 dollars octroyés par les directions générales adjointes. Cette surveillance sert à apporter des améliorations aux processus et à soutenir le comité des finances dans son propre travail.

#### **Groupe de travail sur la gestion contractuelle**

Ce groupe a été constitué en mai 2015 et son mandat est le suivant :

- Analyser les processus d'acquisition de biens et de services;
- Évaluer les mécanismes de contrôle et les délégations de pouvoir;
- Prévoir l'évaluation de rendement des fournisseurs;
- Identifier les stratégies et les nouveaux outils d'approvisionnement;
- Prévoir un mécanisme de reddition de comptes et de dénonciation;
- Améliorer le mécanisme d'autorisation des modifications des contrats.

En sont membres : le directeur général, le directeur des finances, le directeur de l'approvisionnement, le directeur des grands projets ainsi qu'une personne externe (un avocat de la Direction de l'approvisionnement à la Ville de Québec).



**OMH Lévis**  
**Entretien des immeubles**

**3**

**Rapport annuel 2017**  
Vérificateur général de la Ville de Lévis

## Table des matières

Contexte.....	1
Lois, règlements, politiques et procédures.....	3
Rôles et responsabilités .....	3
Processus de budgétisation et de planification de l'entretien .....	5
Enjeu relatif au financement.....	6
Objectif et portée de l'audit .....	7
Résultats de l'audit.....	7
Entretien pluriannuel .....	7
Entretien régulier .....	9
Mesures de performance .....	15
Conclusions de l'audit .....	16
Commentaires de la Direction de l'OMH Lévis .....	17
Annexe 1 – Objectif de l'audit et critères d'évaluation .....	18
Annexe 2 – Description des programmes.....	20

## Sigles et acronymes

ACL	Programme AccèsLogis
CS	Centre de services
BSI	Bilan de santé des immeubles
HLM	Logement à loyer modique
LAQ	Programme Logement abordable Québec
OH	Offices d'habitations du Québec
OMH Lévis	Office municipal d'habitation de Lévis
HLM	Programme Habitations à loyer modique
RAM	Remplacement, amélioration et modernisation
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SHQ	Société d'habitation du Québec

## Contexte

- 1 L'Office municipal d'habitation de Lévis (OMH Lévis) est un organisme sans but lucratif régi par la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* (SHQ). Il a pour mission d'offrir, sans discrimination, aux personnes seules et aux familles les plus défavorisées et démunies de la ville de Lévis des logements de qualité à prix modique. À cet effet, il propose ses services à ses locataires dans le respect de leur dignité et travaille en collaboration avec les autres ressources disponibles sur le territoire.
- 2 L'OMH Lévis a été créé en 1969. Au cours des années 1990 à 2002, l'organisation a fusionné avec d'autres OMH de villes limitrophes. Aujourd'hui, cette entité assure la gestion d'un parc immobilier de 1 300 logements, soutenue par les programmes présentés au tableau 1.

**Tableau 1** : Distribution des logements et valeur foncière par programme

Programmes*	Nombre de logements	Valeur foncière du parc (en millions de dollars)
Habitations à loyer modique – volet public (HLM) <sup>1</sup>	893	62,5
Habitations à loyer modique – volet privé <sup>2</sup>	6	0,5
Logement abordable Québec (LAQ)	260	30,8
AccèsLogis (ACL)	141	17,3
<b>TOTAL</b>	<b>1 300</b>	<b>111,1</b>

\* L'annexe 2 présente une brève description des programmes.

- 3 Certains de ces logements se situent dans des immeubles construits il y a plusieurs années, ce qui a une incidence sur les frais d'entretien. Le tableau 2 présente les années de construction des immeubles de type HLM.

**Tableau 2** : Répartition du nombre d'immeubles de types HLM par année de construction

Année de construction	1970-1980	1980-1990	1992	Total
Nombre d'immeubles de type HLM	26	6	4	36

1 Ce programme est financé conjointement par la SCHL, la SHQ et la Ville.

2 Ce programme est financé conjointement par la SCHL et la SHQ.

## Chapitre 3

- 4 Les frais d'entretien des immeubles représentent la dépense la plus importante pour les offices d'habitation (OH). Le tableau 3 présente les frais prévus par programme pour l'année 2017, incluant le remplacement, l'amélioration et la modernisation (RAM).

**Tableau 3** : Frais d'entretien budgétés par programme pour 2017

Programmes	Nombre de logements	Frais d'entretien budgétés (en milliers de dollars)
HLM – public	893	2 734,7
HLM – privé	6	16,9
LAQ	260	469,8
ACL	141	239,0
<b>TOTAL</b>	<b>1 300</b>	<b>3 460,4</b>

- 5 L'entretien des immeubles comprend, entre autres :
- l'entretien ménager des espaces communs;
  - les travaux saisonniers;
  - les réparations causées par l'usure normale et les bris occasionnels;
  - le remplacement, l'amélioration et la modernisation des immeubles (RAM);
  - les réparations à la suite des appels reçus des locataires;
  - et la remise en état des logements lors du départ d'un locataire.
- 6 Cet entretien implique une série d'activités :
- l'évaluation des besoins d'entretien des immeubles;
  - la gestion des appels de services des locataires;
  - la priorisation des interventions;
  - l'élaboration et le suivi des plans d'entretien des immeubles selon le programme;
  - la réalisation des travaux d'entretien, incluant ceux pour la remise en état du logement lors du départ d'un locataire :
    - l'ordonnancement des travaux;
    - la saisie et l'émission des bons de travail dans le système intégré de gestion des logements sociaux (SIGLS);
    - la répartition des bons de travail au sein de l'équipe du Service d'entretien des immeubles;
    - l'exécution des travaux d'entretien;
    - le contrôle de la qualité des travaux d'entretien effectués.

- 7 Des travaux d'entretien ou des réparations ignorés ou reportés peuvent occasionner des problèmes, dont :
- des travaux et réparations plus coûteux;
  - des travaux faits en situation d'urgence (ceux-ci pourraient nécessiter une relocalisation temporaire des locataires);
  - des délais plus longs pour la location des logements devenus vacants et, en conséquence, des pertes de revenus de location.

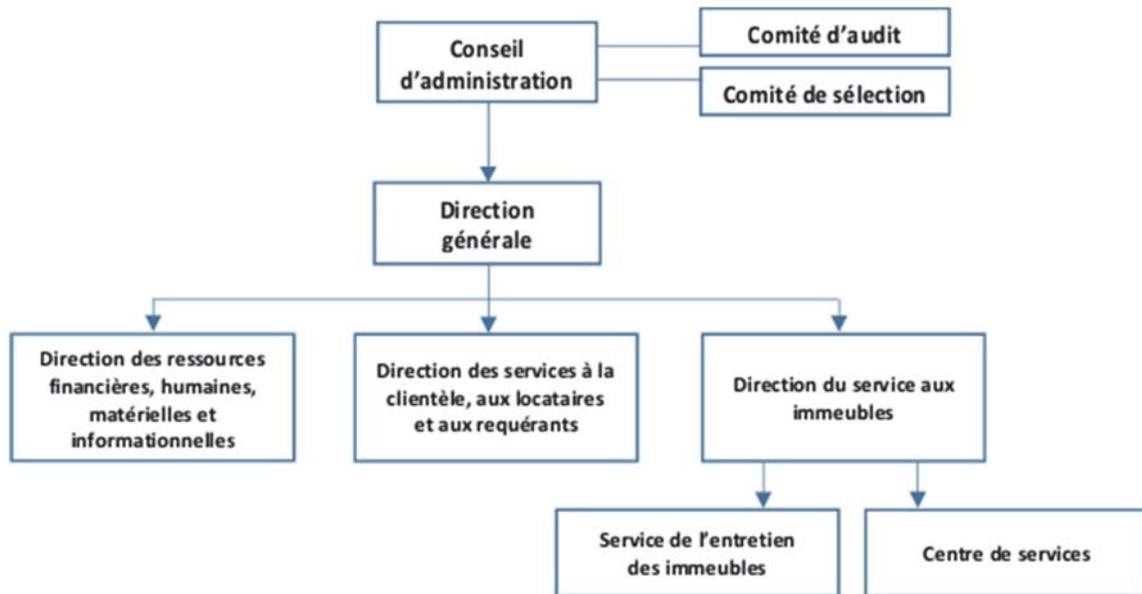
### Lois, règlements, politiques et procédures

- 8 L'OMH Lévis est constitué en vertu de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec*. Les articles 57 et 58 de cette loi mentionnent les responsabilités et les pouvoirs confiés aux OH au regard de l'entretien des immeubles. Ces offices sont assujettis à la *Loi sur le bâtiment* ainsi qu'au *Code de sécurité du Québec pour les bâtiments existants* (Chapitre VIII – Bâtiment), qui découle de cette loi. Ils doivent aussi respecter la *Loi sur la Régie du logement* et le *Code civil du Québec*.
- 9 Différents guides, outils et services développés par la SHQ sont mis à la disposition du responsable de l'entretien des immeubles :
- Guide des immeubles – conçu pour soutenir les centres de services, les OH ainsi que les coopératives et les organismes à but non lucratif d'habitation subventionnés.
  - Guide pour l'entretien préventif – qui présente les différents outils servant à la vérification et à l'entretien préventif de tous les composants et équipements d'un immeuble et d'un logement.
  - Soutien technique – offert par des équipes de professionnels (architectes et ingénieurs) et de conseillers-inspecteurs (techniciens en architecture) pour soutenir les OH dans leurs activités.
  - Fiches d'informations techniques – destinées à répondre aux questions techniques relatives aux divers produits sur le marché, aux méthodes de construction ou d'installation, aux projets pilotes à venir ou en cours et aux diverses réalisations dans le parc immobilier de la SHQ.

### Rôles et responsabilités

- 10 La gouvernance de l'OMH Lévis est assurée par un conseil d'administration composé de neuf personnes, dont cinq sont nommées par la Ville de Lévis, deux par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et deux autres par l'Association des locataires (ADL) de l'OMH Lévis. En 2017, un comité d'audit composé de quatre membres a été mis en place dans le but d'appuyer le conseil d'administration dans l'exercice de ses fonctions de surveillance. L'organigramme suivant présente sommairement les liens entre le conseil d'administration, la Direction générale et les différentes directions qui forment l'OMH Lévis.

### Organigramme de l'OMH Lévis



- 11 Le Directeur général chapeaute l'ensemble des activités de l'Office, lesquelles sont subdivisées en trois services.
- 12 La Direction des ressources financières, humaines, matérielles et informationnelles effectue le suivi des paiements de loyer, l'acquisition des biens et les déboursés afférents aux activités effectuées, la gestion des ressources humaines et de la paie ainsi que la production des différents rapports financiers mensuels et annuels. Elle s'occupe également du suivi des budgets avec la SHQ dans le respect des règles édictées par cette dernière.
- 13 La Direction des services à la clientèle, aux locataires et aux requérants est responsable de l'attribution des logements dans le respect de la liste d'admissibilité et du processus de location, qui comprend la visite du logement, la signature du bail ainsi que l'explication du règlement d'immeuble et des différents documents remis aux locataires. Elle offre aussi les services de soutien à l'Association des locataires en collaboration avec les organismes communautaires et sociaux œuvrant auprès de la clientèle de l'OMH Lévis.
- 14 La Direction du service aux immeubles voit à l'entretien de l'ensemble du parc immobilier. Ce service englobe plusieurs activités telles que :
  - les bilans de santé (HLM);
  - les inspections préventives (HLM);
  - la remise en état des logements à la suite du départ d'un locataire;
  - l'entretien ménager des espaces communs des immeubles;
  - le traitement des appels de services reçus des locataires;

- la production du budget RAM pour chaque ensemble immobilier de type HLM;
- le développement de nouveaux projets de logements sociaux;
- la réalisation des travaux d'entretien auprès des clients externes telle que les prévoient les ententes avec ces derniers.

Cette direction produit également différents tableaux de bord qui sont présentés au conseil d'administration.

## Processus de budgétisation et de planification de l'entretien

### Ensemble immobilier HLM

- 15 La SHQ exige deux types d'inspection pour maintenir en bon état les immeubles de type HLM. Il s'agit de celle servant à produire le bilan de santé des immeubles et de l'inspection préventive.

### Inspection liée au bilan de santé des immeubles

- 16 Les OH ont la responsabilité de réaliser des bilans de santé des immeubles (BSI) par l'entremise de leur centre de service (CS). Le BSI est dressé à la suite d'une inspection visuelle qui sert à évaluer l'état physique des immeubles et des logements d'un ensemble immobilier. La SHQ l'exige pour toutes les HLM publiques et privées pour lesquelles elle absorbe en partie le déficit d'exploitation, ce qui lui permet de contrôler l'utilisation des fonds investis dans le maintien du parc HLM et d'en rendre compte. La SHQ exige qu'au moins 15 % du parc HLM fasse l'objet d'un BSI annuel, mais elle recommande aux OH de viser plutôt 20 % afin d'être en mesure de couvrir l'ensemble des HLM sur cinq ans.
- 17 Les différentes données recueillies pour établir le bilan de santé d'un immeuble sont saisies dans un logiciel (BSI.NET) qui permet de dresser un portrait de leur état. Les anomalies constatées lors de cet exercice nécessitent souvent des interventions planifiées ainsi que l'embauche de professionnels et d'entrepreneurs pour les corriger (fissures dans les fondations, effritement de la toiture, mauvaise étanchéité des fenêtres, isolation insuffisante, etc.). Le budget d'entretien régulier est habituellement insuffisant pour couvrir ces frais et l'OH doit faire une demande à la SHQ pour obtenir un budget RAM. Cette demande est faite par l'entremise de son CS et doit correspondre aux besoins recensés lors de la réalisation du BSI. La SHQ doit approuver en tout ou en partie le budget RAM présenté pour que les travaux d'entretien soient planifiés et réalisés.
- 18 Le BSI a été conçu pour suivre l'évolution des immeubles; le CS a la responsabilité de le tenir à jour lorsqu'il note des changements à l'état et aux caractéristiques d'un immeuble.

### Inspection préventive

- 19 L'inspection préventive est effectuée sur une base annuelle et porte sur divers composants. Cette inspection peut être effectuée par le personnel d'entretien des OH sans intervention du CS. Les résultats de l'inspection n'ont pas à être saisis dans le logiciel BSI.NET, mais si des éléments importants à corriger à plus long terme sont décelés lors de l'inspection préventive, ils doivent être signalés au CS pour que le BSI soit mis à jour. Le but des inspections préventives est de faire en sorte que les composants atteignent leur durée de vie normale et d'assurer leur performance optimale durant cette période. Elles permettent de déceler une infiltration d'eau, des bardeaux de toiture décollés, la présence de débris sur le toit, etc. Habituellement, les problèmes décelés lors des inspections préventives sont corrigés grâce au budget d'entretien normal ACE (Administration, Conciergerie et Entretien) et ne nécessitent pas de demande de budget RAM.
- 20 Les immeubles de types LAQ et ACL ne sont pas soumis aux exigences de la SHQ en ce qui a trait aux inspections. L'OMH Lévis doit s'assurer de respecter la *Loi sur le bâtiment* et le *Code de sécurité du Québec* pour les bâtiments existants, mais n'a pas de compte à rendre à la SHQ quant à la fréquence et à l'étendue des inspections effectuées. C'est à l'OMH Lévis de se fixer des règles et des procédures à cet égard.

### Enjeu relatif au financement

- 21 Le déficit d'exploitation d'un logement HLM – public est couvert à 90 % par la SHQ et à 10 % par la Ville, qui soutient ses activités. Pour couvrir ce déficit, la SHQ reçoit une aide fédérale qui oscille entre 55 % et 60 % via les ententes conclues avec la SCHL. En ce qui a trait au déficit d'exploitation pour un logement HLM – privé, il est couvert en totalité par la SHQ qui reçoit également une aide fédérale.
- 22 Les immeubles de type HLM gérés par l'OMH Lévis ont une moyenne d'âge de 35 ans, ce qui entraîne normalement des coûts plus importants d'entretien et de réparation.
- 23 Les conventions d'exploitation de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) avec les organismes gestionnaires de logements à loyer modique viennent à échéance au cours des prochaines années. Elles ont été conçues de telle sorte que la fin de la période de remboursement des emprunts hypothécaires initiaux coïncide avec la fin des subventions, et selon l'hypothèse que les projets immobiliers s'autofinancent par la suite. En ce qui a trait aux logements gérés par l'OMH Lévis, déjà deux ententes avec la SCHL impliquant 69 logements sont venues à échéance en décembre 2014 et décembre 2015. Trois autres relatives à 30 logements arriveront à terme d'ici 2020.

## Objectif et portée de l'audit

- 24 L'objectif de cet audit est de s'assurer que l'OMH Lévis gère les services d'entretien de ses immeubles ainsi que les appels de services de ses locataires de façon efficace et efficiente, en vue d'assurer la pérennité de son parc immobilier, et ce, dans le respect des orientations données par la SHQ en matière d'entretien. L'audit ne visait pas à vérifier l'état des immeubles.
- 25 L'audit concerne principalement le processus d'entretien des immeubles et de gestion des appels de services, mais couvre aussi, lors d'un changement de locataire, le lien étroit qui existe entre le processus d'entretien des immeubles et le processus de location. Les critères d'évaluation retenus sont présentés dans l'annexe 1.
- 26 Lors de l'audit, nous avons mené des entrevues auprès des responsables impliqués à divers niveaux dans l'entretien des immeubles pour comprendre et analyser les processus mis en place. Nous avons également analysé les données opérationnelles et les coûts liés à l'entretien des immeubles. Les données de source secondaire que nous avons utilisées (par exemple les rapports de la SHQ) ont été produites par des professionnels indépendants. Enfin, nous avons sélectionné certains immeubles pour évaluer les pratiques d'entretien. Par ailleurs, des modèles de pratiques reconnues nous ont servi à porter un jugement éclairé sur les éléments que nous avons soulevés.
- 27 Nos travaux d'audit se sont déroulés entre septembre 2017 et avril 2018; ils visaient les activités d'entretien des immeubles réalisées au cours des trois dernières années, soit en 2015, 2016 et 2017.

## Résultats de l'audit

### Entretien pluriannuel

- 28 L'entretien pluriannuel correspond aux travaux de réparation et d'amélioration nécessaires pour maintenir le parc immobilier en bon état.

### Identification des besoins d'entretien et de réparation et planification des travaux

- 29 La gestion d'un parc immobilier s'appuie sur la connaissance de l'état des immeubles, la mise en place de mécanismes visant à prioriser les interventions, ainsi que sur la planification des travaux en vue de mobiliser les ressources nécessaires à leur réalisation.

- 30 Pour maintenir une connaissance adéquate de l'état des immeubles, la SHQ demande que chaque année un minimum de 15 % des immeubles HLM fasse l'objet d'un bilan de santé. Elle recommande idéalement de viser 20 % de façon à couvrir l'ensemble des HLM sur cinq ans. Pour les cycles d'inspection 2006-2010 et 2011-2015, l'objectif a été atteint et tous les immeubles ont été couverts. Il est à noter cependant que le contrôle qualité exercé par la SHQ sur une inspection menée en 2015 pour établir le BSI d'un immeuble a fait ressortir que l'évaluation de la vie restante des composants majeurs (évaluation sur 15 ans) n'a pas été effectuée correctement. Cette dernière donnée est nécessaire pour bien planifier les dépenses importantes des prochaines années. Pour le cycle 2016-2020, un BSI a été produit pour 29 % des immeubles et, en raison notamment du départ de l'inspecteur du CS en septembre 2017, aucun BSI n'a été dressé en 2017. Malgré tout, au terme des deux premières années, l'OMH respecte les exigences minimales de la SHQ.
- Le Bilan de Santé de l'Immeuble (BSI) consiste en une inspection exhaustive afin de recenser les désordres pouvant affecter la santé et la sécurité des personnes, l'intégrité de l'immeuble, le fonctionnement d'un composant ou la disponibilité d'un service.
- 31 La SHQ recommande aussi, entre les bilans de santé établis tous les cinq ans, d'utiliser les inspections préventives annuelles pour déceler tout problème et de mettre à jour le BSI. Dans son contrôle qualité de janvier 2017, la SHQ constatait que seulement 35 % des immeubles HLM avaient fait l'objet d'une inspection annuelle en 2016 plutôt que la totalité. De plus, seul le composant « logement » a été couvert, alors qu'une inspection complète doit aussi porter sur l'enveloppe et la protection du bâtiment, le chauffage, la ventilation, la climatisation, la plomberie, l'électricité et les aires communes.
- 32 Les tests que nous avons effectués font ressortir que le statut des composants au BSI n'est pas toujours réajusté à la suite des travaux effectués. Qui plus est, pour les problèmes nécessitant des travaux de remplacement, d'amélioration ou de modernisation, le BSI aurait dû être mis à jour afin que le budget nécessaire pour les réaliser soit planifié.
- 33 Il ressort de ces analyses que l'OMH Lévis dispose d'un portrait incomplet de l'état de ses immeubles et des efforts à déployer pour les maintenir en bon état.
- 34 Par ailleurs pour prioriser les interventions, les critères suivants sont recommandés par la SHQ :
- santé, sécurité;
  - intégrité du bâtiment;
  - disponibilité d'un service.
- 35 L'OMH Lévis priorise ses besoins d'entretien et de réparations en fonction de ces critères.

36 En ce qui a trait à la planification des interventions, elle ne couvre que les immeubles liés au programme Habitations à loyer modique (HLM), soit 69 % des logements. En effet, les immeubles de types LAQ et ACL ne sont pas soumis aux exigences de la SHQ en ce qui a trait aux inspections. L'OMH Lévis doit s'assurer de respecter la *Loi sur le bâtiment* et le *Code de sécurité du Québec pour les bâtiments existants*, mais n'a pas de compte à rendre à la SHQ quant à la fréquence et à l'étendue des inspections effectuées. C'est à l'OMH Lévis de se fixer des règles et des procédures à cet égard. Les responsables de l'OMH Lévis nous ont mentionné que la construction récente de ces immeubles (1 à 12 ans) minimise les risques liés à la détection de besoins d'entretien importants.

### 37 **Recommandations à la Direction de l'OMH Lévis**

- O17-1 Structurer les inspections annuelles des immeubles afin de colliger davantage d'information sur leur état et enregistrer l'information pertinente dans l'application BSI.net.
- O17-2 Rajuster dans l'application BSI.net le statut des composants défectueux lorsque les correctifs ont été effectués.
- O17-3 Développer et mettre en place un plan d'entretien pour les immeubles des programmes Logement abordable Québec (LAQ) et AccèsLogis (ACL).

## Entretien régulier

38 L'entretien régulier couvre l'ensemble des travaux légers nécessaires pour assurer le fonctionnement du parc immobilier.

### Responsabilisation des locataires

- 39 La collaboration des locataires à une incidence indéniable sur l'entretien des logements et de l'immeuble dans lequel ils se trouvent. Par exemple, la négligence et la mauvaise utilisation des biens confiés peuvent accroître sensiblement les besoins d'entretien. C'est pourquoi les locataires doivent être sensibilisés à leurs responsabilités.
- 40 À cet égard, les représentants de la Direction des services à la clientèle expliquent le règlement de l'immeuble au moment de la signature du bail, et le locataire atteste qu'il en a reçu une copie, qu'il le comprend et qu'il s'engage à le respecter. Ce règlement précise comment maintenir le logement en bon état et stipule que l'OMH Lévis se réserve le droit de facturer aux locataires les frais de remise en état du logement si ce dernier n'est pas remis dans l'état où il lui a été confié. Il s'agit de bonnes pratiques.
- 41 Malgré tout, l'OMH Lévis éprouve certaines difficultés à faire respecter le règlement d'immeuble. Notons en effet l'impossibilité de faire reconnaître certaines créances liées à des travaux de fin de bail.

- 42 Compte tenu de ces résultats, les responsables devraient prendre des mesures pour accentuer la responsabilisation des locataires. Par exemple, photographier le logement au moment de la signature du bail permettrait à l'OMH Lévis d'indiquer au locataire l'importance qu'il accorde à l'état de ses logements et de disposer des assises nécessaires pour réclamer des frais si le locataire n'a pas assumé correctement ses responsabilités. Les documents fournis pourraient aussi être plus explicites afin d'inclure des exemples d'utilisation normale en comparaison d'utilisation négligente, et de définir plus clairement ce que signifie « garder en bon état ». Enfin, des visites pourraient être effectuées par les représentants de la Direction des services à la clientèle pour s'enquérir des difficultés que les nouveaux locataires peuvent éprouver à maintenir leur logement en bon état et pour repérer ceux ayant besoin de soutien.

### Réponse aux appels de service des locataires

- 43 Avec un parc de 1300 logements, vient nécessairement une série d'appels de service de la part des locataires aux prises avec divers problèmes qui peuvent les empêcher de jouir pleinement de leur logement. Tous ces problèmes n'ont pas la même priorité. Certains exigeront une intervention d'urgence, alors que pour d'autres, il sera acceptable d'intervenir selon des normes de service préétablies et rappelées au locataire au moment de son appel de service.
- 44 Pendant les heures d'ouverture de l'OMH Lévis, les appels de service sont reçus par la réceptionniste, qui collige toute l'information pertinente de chaque requête dans le système SIGLS et lui attribue une priorité sous forme de délai pour régler le problème. Elle remplit aussi un bon de travail, qui est transmis au contremaître dont la responsabilité est d'attribuer le travail à un employé et d'exercer un suivi jusqu'à ce que le bon de travail soit fermé.
- 45 En dehors de ces heures, l'OMH Lévis utilise les services d'un centre d'appels qui transfère immédiatement au préposé à l'entretien de garde les requêtes urgentes; les autres sont transmises à la réceptionniste le lendemain.
- 46 Pour l'OMH Lévis, une intervention d'urgence est requise notamment pour les situations suivantes :
- menace à la sécurité des personnes (ex. : alarme incendie);
  - menace à l'intégrité du bâtiment (ex. : fuite d'eau, problème électrique);
  - situation empêchant l'usage normal et minimal des lieux (ex. : coupure d'électricité, d'eau courante).
- 47 La liste détaillée qui sert de référence pour établir les priorités des interventions n'est toutefois pas à jour. Cela peut faire en sorte qu'à l'occasion une priorité soit mal attribuée. Voici des exemples de 2017 où une intervention d'urgence a indument été demandée :
- changement d'ampoules fluorescentes;

- fabrication de modules de lave-vaisselle;
  - ouverture d'une porte défectueuse;
  - réparation de l'adhérence d'un aimant à une porte de la salle de lavage;
  - collage d'un caoutchouc de porte de réfrigérateur;
  - colmatage d'un boyau d'arrosage qui fuit;
  - effacement de graffitis sur des murs.
- 48 Notre analyse des appels de services de 2017 a fait ressortir que pour les situations d'urgence, l'OMH Lévis a une bonne performance puisque cette année-là, 98 % des appels ont été réglés dans un délai acceptable, dont 80 % la journée même ou le lendemain.
- 49 Pour les fins des calculs ci-dessus, nous avons pris en compte uniquement les appels urgents comportant un risque pour la santé et la sécurité des locataires ou l'intégrité des immeubles. En voici des exemples :
- fuite d'eau;
  - tout problème en lien avec l'alarme incendie ou un détecteur de fumée;
  - problèmes de nature électriques (bris de chauffage, panne de courant, court-circuit, etc.);
  - équipement défectueux pouvant engendrer des risques de blessures,
  - bris d'ascenseur;
  - interventions policières;
  - personnes en difficulté.

**Tableau 4 :** Statistiques des délais de réalisation des interventions dans les HLM en fonction de la priorité attribuée

Priorité attribuée	Plus rapide que le délai	Selon le délai	Excède le délai		Appels non fermés
			≤ 7 jours	> 7 jours	
1 jour	20 %	38 %	25 %	15 %	2 %
2 jours	45 %	7 %	29 %	13 %	6 %
3 jours	51 %	14 %	30 %	2 %	3 %
4 jours	52 %	5 %	24 %	14 %	5 %
5 jours	65 %	4 %	8 %	20 %	3 %
10 jours	71 %	0 %	S/O	25 %	4 %
15 jours	91 %	0 %	S/O	9 %	0 %
20 jours	83 %	1 %	S/O	11 %	5 %
30 jours	44 %	12 %	S/O	16 %	28 %

Globalement, l'analyse des données du tableau 4 démontre que :

- même si les délais correspondant aux priorités établies ne sont pas toujours respectés, une grande proportion des interventions sont réalisées dans un délai de sept jours;
- dans une proportion significative, des interventions sont réalisées plus rapidement que la priorité attribuée alors que pour d'autres plus de temps a été utilisé, ce qui démontre que les délais prescrits doivent être révisés;
- les différents délais pour catégoriser les interventions sont trop nombreux, et des balises claires ne sont pas présentes pour les justifier;
- des appels de service ne sont pas fermés.

### Gestion des travaux d'entretien et de réparation

- 50 Des travaux de différentes natures sont réalisés pour assurer l'entretien des immeubles de l'OMH Lévis. Pour les travaux plus importants, ce sont les chargés de projet du CS qui agissent à titre de responsables et qui font le lien avec les professionnels et les entrepreneurs, lorsque requis. Le guide des immeubles de la SHQ sert de cadre de gestion pour la réalisation des travaux et le suivi des projets financés par cette dernière. Ce cadre pose des exigences au regard des étapes suivantes :
- planification des travaux;
  - appel d'offres et engagement;
  - réalisation des travaux;
  - fin des travaux et suivi de la garantie.
- 51 En ce qui a trait aux travaux de moindre envergure, ils sont traités par bons de travail; la planification des ressources et du temps ainsi que le suivi sont effectués par le contremaître. Les travaux nécessitant une expertise spécialisée sont habituellement réalisés par des firmes privées tandis que les travaux d'entretien général sont confiés au personnel d'entretien.
- 52 Le contrôle qualité exercé par la SHQ démontre que la gestion des travaux importants est efficace.
- 53 Pour les travaux de moindre envergure, nous avons constaté qu'il y aurait lieu de formaliser le contrôle qualité exercé par le contremaître et d'obtenir de la part des locataires concernés la confirmation que les travaux ont été réalisés.
- 54 Par ailleurs, l'OMH Lévis coordonne bien ces travaux avec les locataires.

### Remise en état des logements vacants

- 55 Lors de résiliation d'un bail, le logement doit faire l'objet d'une inspection afin que soient déterminés les travaux nécessaires à sa remise en état en vue de le relouer le plus

rapidement possible. Le contremaître à l'entretien effectue cette inspection après le départ du locataire, remplit une fiche d'inspection et y indique les travaux à réaliser pour que l'état du logement corresponde aux standards de l'OMH Lévis. Il ouvre un bon de travail, l'assigne à un employé d'entretien, puis effectue un contrôle de la qualité sur les travaux qui présentent un risque plus important. Il s'assure ainsi de superviser l'ensemble des employés d'entretien.

- 56 Pour 2017, le délai de préparation a été de 4 ½ mois alors que la cible est de 2 ½ mois. Le fait de procéder à l'inspection après le départ du locataire, plutôt qu'au moment de la réception de l'avis de départ, contribue à prolonger ce délai.
- 57 Par ailleurs, l'OMH Lévis n'a pas défini de standard à respecter pour la remise en état des logements. L'évaluation des travaux à réaliser est donc laissée au jugement du contremaître. Les causes des travaux requis ne sont pas non plus clairement établies, de sorte qu'il est difficile par la suite d'attribuer la responsabilité d'un bris ou de la dégradation prématurée de composants et, s'il y a lieu, de récupérer les coûts que cela engendre. Ce problème jumelé au fait que l'OMH Lévis éprouve certaines difficultés à faire respecter le règlement d'immeuble, il n'est pas surprenant que peu de travaux soient facturés aux locataires, même lorsqu'il serait approprié de le faire.
- 58 Quant au contrôle qualité, il devrait être plus structuré, notamment au regard de la stratégie retenue et des traces pour démontrer qu'il est effectivement exercé.
- 59 Enfin, les écarts importants entre les efforts estimés et réels ne sont pas systématiquement analysés par le contremaître; les analyses effectuées ne sont pas documentées. Un tel exercice permettrait de déceler des problèmes liés à la réalisation des travaux et d'améliorer les estimations établies.

### **Ententes avec les principaux fournisseurs**

- 60 Une organisation comme l'OMH Lévis utilise beaucoup de biens, de fournitures et de services pour assurer l'entretien et la réparation des immeubles dont elle a la charge. Il peut alors être avantageux de conclure des ententes avec certains fournisseurs. En plus de générer des économies d'échelle, ces ententes peuvent réduire le délai d'obtention de biens et de services et contribuer à assurer leur qualité.
- 61 Ainsi, pour chacune des catégories de biens utilisés (plomberie, électricité, matériaux de construction, luminaires, serrurerie, quincaillerie, vitrerie et ventilation), l'OMH Lévis obtient annuellement la cotation d'au moins trois fournisseurs pour des articles précis avec la quantité minimale requise. Certains contrats sont octroyés sur une période de plus d'un an, notamment pour combler les besoins en couvre-plancher. Pour les fournitures, il utilise l'entente négociée par le Regroupement des offices d'habitation du Québec. En ce qui a trait aux services techniques, une entente avait été conclue il y plus de cinq ans avec deux électriciens et une autre avec un plombier pour répondre aux appels de service, mais elles sont actuellement échues.

## Chapitre 3

- 62 Par ces initiatives, l'OMH Lévis démontre qu'il comprend les avantages que peuvent présenter ces ententes. Cependant, ces ententes ne sont pas étayées par des analyses de consommation de biens et de services ni par des analyses de marché pour cerner celles où les avantages seraient les plus importants en termes d'économies ainsi que de rapidité et de qualité de service.

### Services offerts aux organismes du milieu œuvrant dans le domaine du logement social

- 63 L'OMH Lévis donne des services à trois organismes à but non lucratif (OBNL) du milieu œuvrant dans le domaine du logement social. Pour l'un d'eux, il s'agit de services de gestion des immeubles alors que, pour les deux autres, l'OMH Lévis réalise des travaux d'entretien et répond aux appels de services.
- 64 Or, préalablement à la signature d'ententes avec ces organismes, les responsables, tant au CS qu'à la Direction des ressources financières, humaines, matérielles et informationnelles n'ont pas réalisé d'analyse formelle de l'incidence de ces ententes sur la prestation des services de base de l'OMH Lévis. Ils n'ont pas l'assurance que la tarification appliquée pour les services offerts couvre tous les coûts encourus. Pour l'entente de 2014 portant sur la gestion des immeubles, nous n'avons trouvé aucune analyse soutenant le tarif par immeuble appliqué à l'OBNL. Pour l'entente de 2015, le taux horaire en vigueur la première année était inférieur aux coûts recensés lors de l'analyse effectuée à la fin de 2013.

### 65 Recommandations à la Direction de l'OMH Lévis

- O17-4 Accentuer la responsabilisation des locataires à l'égard de l'état des logements mis à leur disposition.
- O17-5 S'assurer que les services externes ne compromettent pas la prestation des services de base de l'OMH Lévis, et établir la tarification de ces services sur la base des coûts encourus.
- O17-6 Soutenir le choix des ententes avec des fournisseurs de biens et de services par des analyses démontrant les avantages attendus en termes d'économies ainsi que de rapidité et de qualité de service.
- O17-7 Exercer un suivi des ententes avec des fournisseurs de biens et de services en vue de les renouveler ou de les modifier en temps opportun.
- O17-8 Mettre à jour les balises établies pour prioriser les interventions liées aux appels de service.

- O17-9 Analyser les appels de service ouverts et s'assurer de leur pertinence, particulièrement ceux qui datent de plusieurs mois.
- O17-10 Analyser les délais de réponse aux appels de service pour prévoir un temps de réponse réaliste et diriger de façon appropriée les interventions.
- O17-11 Effectuer plus rapidement l'inspection des logements qui deviendront vacants de façon à réduire le temps nécessaire à leur remise en état et s'assurer que celle-ci fait clairement ressortir les bris et l'usure prématurée des composants du logement attribuables aux locataires.
- O17-12 Déterminer le standard de l'OMH Lévis pour la remise en état des logements.
- O17-13 Analyser et documenter les écarts importants entre les efforts estimés et réels pour la remise en état des logements.
- O17-14 Structurer le contrôle qualité exercé sur les travaux d'entretien de moindre envergure et obtenir de la part des locataires concernés la confirmation que les travaux ont été réalisés.

## Mesures de performance

- 66 L'entretien d'un ensemble immobilier et la réponse aux appels de service afférents nécessitent de la vigilance pour que les travaux pertinents soient effectués au moment opportun. Cette vigilance s'exerce notamment par la définition et le suivi d'indicateurs de gestion pertinents. Ces indicateurs doivent couvrir minimalement les éléments suivants :
  - degré de connaissance de l'état des immeubles :
    - taux de réalisation des bilans de santé;
    - taux de réalisation des inspections préventives annuelles;
  - évolution de l'état des immeubles :
    - indice de vétusté;
    - déficit d'entretien projeté;
  - délai de préparation des logements lors d'un changement de locataire;
  - pourcentage des bons de travail fermés dans les délais prescrits.
- 67 L'OMH Lévis produit de l'information de gestion, mais certaines fonctionnalités des systèmes de gestion ne sont pas exploitées. L'information de gestion produite porte notamment sur l'état du parc des HLM, le délai de préparation des logements lors d'un changement de locataire et la proportion des bons de travail fermés dans les délais prévus.

## Chapitre 3

68 Le tableau 5 illustre les éléments à améliorer.

**Tableau 5 :** Constats à l'égard de l'information de gestion

Information de gestion minimale	Immeubles HLM	Immeubles LAQ/ACL
Degré de connaissance de l'état des immeubles	✓	✗
Évolution de l'état des immeubles	Partiel	✗
Délai de préparation des logements lors d'un changement de locataire	✓	✓
Pourcentage des bons de travail fermés dans les délais prescrits	✓	✓

69 Le suivi de ces indicateurs permettrait de fournir une vision plus complète de l'entretien des immeubles de l'OMH Lévis afin de mieux soutenir la prise de décision.

### 70 **Recommandation à la Direction de l'OMH Lévis**

O17-15 Préciser les besoins d'information de gestion à l'égard de tous les types d'immeubles, s'assurer qu'elle est produite à partir de données fiables et effectuer un suivi diligent de cette information.

## Conclusions de l'audit

71 L'OMH Lévis gère efficacement les services d'entretien de ses immeubles ainsi que les appels de service de ses locataires en vue d'assurer la pérennité du parc immobilier sous sa responsabilité, et ce, dans le respect des orientations données par la SHQ en matière d'entretien. Cependant davantage d'attention devrait être portée aux éléments suivants :

- efforts pour connaître l'état des immeubles;
- responsabilisation des locataires;
- choix et suivi des ententes avec des fournisseurs de biens et de services;
- analyse du délai de réponse aux appels de services;
- définition de standards pour la remise en état des logements devenus vacants;
- portée et intensité du contrôle qualité à exercer sur les travaux réalisés;
- choix et suivi des indicateurs de gestion.

- 72 Par ailleurs, nous avons constaté que :
- La priorisation des travaux respecte les orientations de la SHQ.
  - La coordination des travaux auprès des locataires est adéquate.
  - Les travaux sont tous initiés par l'esquisse d'un bon de travail.

## Commentaires de la Direction de l'OMH Lévis

« Nous tenons à souligner la collaboration entre les membres du personnel de l'OMH Lévis et les membres du bureau du vérificateur général. Cet esprit de collaboration assure une réalisation optimale du mandat d'audit et maximise l'adhésion aux recommandations puisqu'elles sont formulées dans un esprit d'amélioration continue, tout en tenant compte de la réalité des opérations.

Ainsi, nous recevons les recommandations avec ouverture et nous nous engageons à y donner suite afin d'optimiser le processus d'entretien des immeubles et de gestion des appels de services.

Au-delà des constats et des recommandations, il est nécessaire de souligner le lien étroit qui existe entre le processus de remise en état des logements et le processus de location lors d'un changement de locataire. La mise en place d'une philosophie de gestion qui vise l'amélioration continue des processus (Lean Management) par l'implication du service de la location et du service de l'entretien des immeubles devient une condition pour améliorer les délais de location. »

## Annexe 1 – Objectif de l’audit et critères d’évaluation

Nous avons élaboré les critères d’évaluation en nous inspirant des guides et des outils produits par la Société d’habitation du Québec, ainsi que des bonnes pratiques.

### Responsabilité du vérificateur général de la Ville de Lévis

En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé une mission d’audit de performance portant sur l’entretien des immeubles et le traitement des appels de services afférents à l’Office municipal d’habitation de Lévis. Nous avons réalisé cette mission conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCCM 3001), ainsi qu’aux normes canadiennes de certification s’appliquant au secteur public émises par le Conseil des normes d’audit et de certification soutenu par CPA Canada.

La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Lévis consiste à fournir une conclusion sur l’objectif de la mission et il peut émettre des recommandations. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion et pour obtenir un niveau d’assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur des critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés dans ce rapport.

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

### Objectif de l’audit

L’objectif de cet audit est de s’assurer que l’OMH Lévis gère les services d’entretien de ses immeubles ainsi que les appels de service de ses locataires de façon efficace et efficiente, en vue d’assurer la pérennité du parc immobilier détenu par l’OMH Lévis, et ce, dans le respect des orientations données par la SHQ en matière d’entretien.

### Critères d'évaluation

1. Les responsabilités des locataires quant au maintien de la bonne condition des immeubles leur sont clairement communiquées à la signature de leur bail.
2. L'OMH Lévis analyse périodiquement l'état de ses immeubles en vue de déterminer les besoins d'entretien et de réparation.
3. L'OMH Lévis priorise les besoins d'entretien et de réparation en fonction de critères objectifs.
4. Le plan d'entretien et de réparation des immeubles est cohérent avec les besoins priorités, tient compte des ressources disponibles et fait l'objet d'un suivi. Ce plan présente la nature et le coût des travaux à réaliser de même que le moment où ceux-ci sont prévus.
5. L'OMH Lévis informe les locataires des travaux d'entretien et de réparation susceptibles de les affecter. Il cherche à agencer ces travaux en vue de minimiser les inconvénients et de favoriser leur efficacité. Il informe aussi les locataires des tarifs liés aux services discrétionnaires qu'il offre.
6. Les appels de service et les plaintes sont pris en charge avec diligence en fonction des priorités établies à la suite de leur analyse.
7. Les travaux nécessaires à la remise en état d'un logement devenu vacant font l'objet d'une évaluation préalable et sont réalisés avec diligence, en conformité avec les résultats de cette évaluation et les normes applicables.
8. Les travaux réalisés et les ressources qui y sont affectées sont consignés dans un bon de travail et sont soumis à un contrôle qualité au moment opportun.
9. L'OMH Lévis négocie des ententes avec des fournisseurs en vue d'obtenir des économies d'échelle et de faciliter les interventions.
10. Une gestion de projet efficace est exercée pour que les travaux d'entretien et de réparation soient réalisés dans les délais prescrits et selon le budget alloué.
11. Les services d'entretien et de réparations des immeubles n'appartenant pas à l'OMH Lévis sont en lien avec sa mission et sont facturés sur la base d'une connaissance des coûts.
12. L'OMH Lévis évalue périodiquement sa performance en matière d'entretien et de réparation des immeubles.

## Annexe 2 – Description des programmes

### Programme de logements Habitations à loyer modique (HLM public et privé)

Le programme pour logement HLM est un programme fédéral-provincial<sup>3</sup>. Les logements construits sous ce programme sont offerts aux personnes et familles à faible revenu pour faire en sorte que le prix du loyer ne dépasse pas 25 % de leurs revenus. Un montant forfaitaire supplémentaire pour l'électricité peut toutefois être ajouté au prix du loyer.

La demande acheminée à l'OH doit être accompagnée des documents suivants :

- bail et relevé d'Hydro-Québec;
- preuve de garde des enfants;
- preuve de biens possédés (maison, placements);
- rapport d'impôt provincial du demandeur principal et celui de toutes les personnes de 18 ans et plus concernées par la demande, ainsi que les pièces justificatives;
- preuve de scolarité pour les enfants de 18 ans et plus;
- preuve de revenu de pension alimentaire.

La liste d'admissibilité et la priorisation des demandes sont établies en fonction des points attribués sur la base des informations reçues. Le loyer est fixé à 25 % du revenu familial.

### Reconduction/fin de l'entente

À chaque période de renouvellement du bail (12 mois, sauf exception pour la première année où la période peut être inférieure), le locataire doit fournir les documents requis afin de confirmer sa situation familiale ainsi que ses revenus. Après examen de la situation, l'OH peut procéder au renouvellement du bail pour l'année suivante avec des ajustements, s'il y a lieu.

### Programme Logement abordable Québec LAQ

Le programme LAQ est destiné à une clientèle à revenu modéré. Le loyer est fixé selon le type et la grandeur du logement et il est toujours offert à un coût inférieur à celui du marché.

---

3 La construction de logements dans le cadre du programme HLM est terminée depuis 1993.

### Programme AccèsLogis (ACL)

Le programme ACL fait suite au programme LAQ. Il favorise le regroupement des ressources publiques, communautaires et privées, afin d'offrir des logements communautaires et abordables pour des ménages à revenu faible ou modeste et pour des personnes ayant des besoins particuliers en habitation. Le programme ACL permet à des OH tels que l'OMH Lévis, à des coopératives d'habitation (COOP), à des organismes sans but lucratif (OSBL) ainsi qu'à des sociétés acheteuses sans but lucratif, de créer et d'offrir en location des logements de qualité à des prix abordables.



## Audits financiers et de conformité

4

## Table des matières

Introduction.....	1
États financiers audités .....	1
Traitement des membres du conseil.....	2
Taux global de taxation réel.....	4
Personnes morales ayant reçu une subvention d'au moins 100 000 dollars.....	5

## Introduction

- 1 Un des mandats des vérificateurs généraux municipaux est de procéder à l'audit des états financiers des personnes morales spécifiées dans la loi et d'en faire rapport, selon le cas, au conseil de leur ville ou au conseil d'administration des organismes touchés. La loi exige également que des auditeurs externes procèdent à l'audit des états financiers des villes, et de plusieurs autres organismes municipaux, entre autres les régies intermunicipales et les sociétés de transport en commun.
- 2 L'audit des états financiers permet d'obtenir l'assurance raisonnable que ceux-ci ne comportent pas d'anomalies significatives.
- 3 Cet audit est effectué selon les normes d'audit généralement reconnues du Canada, ce qui implique la mise en œuvre de procédés en vue de recueillir des éléments probants concernant les montants et les renseignements fournis dans les états financiers. Le choix des procédés relève du jugement de l'auditeur et, notamment, de son évaluation des risques que les états financiers comportent des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Dans l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en considération le contrôle interne de l'entité portant sur la préparation et la présentation fidèle des états financiers, afin de concevoir des procédures d'audit appropriées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne de l'entité. Un audit comporte également l'appréciation du caractère approprié des méthodes comptables retenues et du caractère raisonnable des estimations comptables faites par la Direction de même que de la présentation d'ensemble des états financiers.
- 4 Les états financiers audités sont basés sur des référentiels comptables différents, selon qu'il s'agisse d'entités publiques ou sans but lucratif. De plus, dans le cas des organismes municipaux, certaines règles comptables singulières sont définies par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, et viennent moduler ces référentiels.

## États financiers audités

### Ville

- 5 L'audit des états financiers consolidés de la Ville de Lévis pour l'exercice terminé le 31 décembre 2017 a été effectué en collaboration avec la firme Mallette et, à la suite de cet audit, un rapport sans réserve a été produit par les deux auditeurs.

### Organismes

- 6 En collaboration avec des auditeurs externes, nous avons aussi procédé à l'audit des états financiers de la Société de transport de Lévis et de la Régie intermunicipale de gestion des déchets des Chutes-de-la-Chaudière. Pour chacun de ces deux états financiers, le

vérificateur général a produit un rapport d'audit sans réserve, tout comme les auditeurs externes.

### Autre entité

- 7 Nous avons procédé à l'audit des états financiers de l'Office municipal d'habitation de Lévis pour lesquels le vérificateur général et l'auditeur externe avons émis une opinion avec réserve, reproduite aux paragraphes suivants.

#### OMHL – Fondement de l'opinion avec réserve

*« L'état des flux de trésorerie n'a pas été présenté, ce qui constitue une dérogation aux Normes comptables canadiennes pour les organismes sans but lucratif. Cela résulte d'une décision prise par la Société d'habitation du Québec (SHQ) en exigeant plutôt la préparation d'annexes qui rencontrent mieux les exigences des conventions d'exploitation qui lient l'OMHL à la SHQ.*

*La direction a présenté au bilan dans le passif à long terme des emprunts venant à échéance au cours du prochain exercice pour lesquels l'Office n'a pas encore conclu d'entente avec ses créanciers lui permettant de les refinancer sur une base long terme. La direction n'a pas reclassé ces emprunts dans le passif à court terme, ce qui constitue une dérogation aux normes comptables canadiennes pour les organismes sans but lucratif. En conséquence, le passif à court terme est sous-évalué de 7 542 134 \$ et le passif à long terme est surévalué du même montant.*

#### Opinion avec réserve

*À mon avis, à l'exception des incidences des problèmes décrits dans les paragraphes « Fondement de l'opinion avec réserves », les états financiers donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle de la situation financière de l'Office Municipal d'Habitation de Lévis au 31 décembre 2017, ainsi que des résultats de ses activités pour l'exercice terminé à cette date, conformément aux normes comptables canadiennes pour les organismes sans but lucratif. »*

## Traitement des membres du conseil

### Mise en contexte

- 8 Les élus des villes du Québec sont rémunérés sur la base des lois provinciales et des règlements municipaux adoptés par chaque conseil municipal. Le cas échéant, il peut également s'y ajouter certaines rétributions fixées par le conseil d'administration des organismes municipaux au sein desquels ils siègent.

- 9 En termes de législation provinciale, ces rémunérations sont encadrées par la *Loi sur le traitement des élus municipaux*, et par la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*.
- 10 La Ville a fixé les paramètres de la rémunération des membres du conseil par les règlements suivants :
  - le règlement RV-2002-00-25 sur le traitement des membres du conseil, adopté le 13 juillet 2002;
  - le règlement RV-2006-05-69 modifiant le règlement RV-2002-00-25 sur le traitement des membres du conseil, adopté le 29 novembre 2006;
  - le règlement RV-2010-09-34 modifiant le règlement RV-2002-00-25 sur le traitement des membres du conseil, entré en vigueur le 25 mars 2010.
- 11 La Société de transport de Lévis a rétribué les élus siégeant à son conseil d'administration en vertu du règlement 109 concernant le traitement de certains membres du conseil d'administration de la Société de transport de Lévis, adopté le 16 décembre 2010.
- 12 La Direction des finances de la Ville procède annuellement à des vérifications qui tiennent compte de l'ensemble des sources de rémunération, en y incluant la Communauté métropolitaine de Québec, de façon à s'assurer que les plafonds légaux et réglementaires sont respectés.

### Objectif, portée de l'audit et critères d'évaluation

- 13 En vertu des dispositions de la *Loi sur les cités et villes*, nous avons réalisé la vérification de conformité portant sur la rémunération des élus et la contribution à leur régime de retraite. Nous avons réalisé ce mandat conformément aux normes relatives aux missions de certification émises par les Comptables professionnels agréés du Canada.
- 14 La responsabilité du vérificateur général de la Ville de Lévis consiste à fournir une conclusion sur l'objectif de l'audit et il peut émettre des recommandations, s'il y a lieu. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable. Notre évaluation est basée sur les critères que nous jugeons valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-dessous.

#### Objectif de l'audit

- 15 L'objectif poursuivi consiste à s'assurer que la rémunération des élus et la contribution au régime de retraite sont conformes aux lois et aux règlements en vigueur.

#### Critères d'évaluation

- La rémunération des élus respecte l'article 4 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* en ce qui concerne les montants maximums et minimums;

## Chapitre 4

- Aucun élu ne gagne plus de 90 % de la rémunération du maire, selon l'article 2 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux*;
  - L'indexation de la rémunération respecte l'article 24.2 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux*;
  - Les règlements adoptés par la Ville sont respectés;
  - Les taux de cotisation des élus et de la Ville respectent les directives de Retraite Québec et sont établis selon la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*.
- 16 Nos travaux ont été effectués en mars et juin 2018. Ils visaient la rémunération et les contributions du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2017.

### Résultats de la vérification

- 17 À mon avis, sur la base des travaux de vérification que j'ai effectués pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2017, la rémunération des membres du conseil municipal et la contribution à leur régime de retraite sont conformes, dans tous leurs aspects significatifs, à la *Loi sur le traitement des élus municipaux*, à la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux* ainsi qu'aux règlements de la Ville et de la Société de transport de Lévis, en vigueur à cet effet.

### Taux global de taxation réel

- 18 L'article 107.14 de la *Loi sur les cités et villes* stipule que pour une municipalité de plus de 100 000 habitants, il est de la responsabilité du vérificateur général de vérifier le calcul établissant le taux global de taxation réel.
- 19 Le taux global de taxation réel représente le taux théorique qu'il serait nécessaire d'imposer si l'ensemble des revenus de taxation de la municipalité, à l'exception de certains d'entre eux, provenait d'une taxe générale imposée sur la valeur de tous ses biens-fonds imposables. C'est aussi une façon d'exprimer l'effort fiscal moyen des contribuables fonciers des immeubles imposables.
- 20 Ce taux est ainsi utilisé par le gouvernement du Québec dans le calcul des sommes versées aux municipalités à l'égard des immeubles des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.
- 21 Nous avons effectué l'audit du taux global de taxation réel qui doit être établi conformément aux dispositions législatives de la section III du chapitre XVIII.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.
- 22 J'ai signé un rapport d'audit sans réserve sur la conformité de l'établissement du taux global de taxation réel de la Ville pour l'exercice terminé le 31 décembre 2017.

## Personnes morales ayant reçu une subvention d'au moins 100 000 dollars

### Nature et portée des travaux

- 23 Chaque année, le vérificateur général a l'obligation, en vertu de l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes*, de s'assurer que les personnes morales ayant bénéficié d'une subvention annuelle d'au moins 100 000 dollars de la municipalité ont fait auditer leurs états financiers. Il y est également spécifié que l'auditeur indépendant d'une telle personne morale doit transmettre au vérificateur général une copie :
- des états financiers annuels de cette personne morale;
  - de son rapport sur ces états;
  - de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.
- 24 Pour l'année financière de la Ville se terminant le 31 décembre 2017, les organismes concernés et leur fin d'exercice sont :
- Alliance-Jeunesse Chutes-de-la-Chaudière, 31 mars;
  - Centre aide et prévention jeunesse de Lévis, 31 mars;
  - Centre socio-culturel et sportif St-Étienne inc., 31 mai;
  - Diffusion Avant Scène, 31 décembre;
  - Diffusion culturelle de Lévis, 31 décembre;
  - Maison de soins palliatifs du Littoral, 30 juin;
  - Patro de Lévis, 31 décembre.
- 25 Nous avons obtenu les états financiers, le rapport de l'auditeur sur ces états et, le cas échéant, tout autre rapport résumant les constatations et les recommandations des auditeurs destinés au conseil d'administration ou aux dirigeants de ces organismes. Cette revue a porté sur les exercices financiers se terminant au cours de l'année 2017.
- 26 Il est important de préciser que cette revue se limite à l'objectif formulé ci-haut, et que nous n'avons effectué aucune vérification des comptes ou documents des personnes morales concernées quant à l'utilisation appropriée des subventions provenant de la Ville de Lévis.
- 27 Par contre, pour le rapport annuel 2017, nous avons procédé à un suivi des recommandations récurrentes formulées par l'auditeur externe au Patro de Lévis en matière de gestion financière, de contrôles administratifs et de sécurité informatique. Nous avons constaté que les dirigeants du Patro de Lévis ont pris des actions pour la majorité des recommandations formulées.

## Chapitre 4

### Conclusion

- 28 Les états financiers des personnes morales concernées par l'article 107.9 de la *Loi sur les cités et villes* ont fait l'objet d'un audit par un auditeur indépendant et les rapports appropriés nous ont tous été remis.

## Suivi des recommandations antérieures

5

## Table des matières

Objectif et portée .....	1
Prise en charge des recommandations par la Ville.....	1
Plans d'action produits .....	2
Conclusions .....	2

## Objectif et portée

- 1 Le vérificateur général de la Ville de Lévis effectue périodiquement le suivi de l'application des recommandations émises dans ses rapports précédents.
- 2 Au plus tard trois ans après leur émission, toutes les recommandations font normalement l'objet d'un suivi. Par la suite, elles demeurent sous la vigie du vérificateur général jusqu'à ce qu'elles soient complètement appliquées ou devenues caduques. À ce moment seulement, elles seront exclues du plan de travail de la Ville.
- 3 Pour cette année, aucun audit antérieur ne fait l'objet d'un suivi, car aucun sujet d'audit de performance n'avait été publié en 2015. Par contre, à la suite de la production du bilan global de l'application des recommandations au rapport annuel 2016, la Ville a entrepris une prise en charge plus formelle de l'application de toutes les recommandations formulées ou en suspens depuis 2001.
- 4 Le présent chapitre traite donc des moyens mis en œuvre par l'administration de la Ville pour prioriser, prendre en charge et traiter les recommandations formulées par le vérificateur général, incluant la production des plans d'action appropriés.

## Prise en charge des recommandations par la Ville

- 5 À la suite du bilan de l'application des recommandations produit au rapport annuel 2016, l'Administration de la Ville a procédé à l'analyse des données afin de prioriser les travaux à effectuer en fonction de critères d'intervention liés aux orientations stratégiques de la Ville. L'objectif poursuivi est d'établir un plan triennal d'application des recommandations et de réaliser l'ensemble des plans d'action permettant d'adresser les recommandations priorisées pour cette année d'ici à décembre 2018.
- 6 Pour que cet exercice soit porteur, la Ville a identifié divers critères de priorisation dont notamment : l'état d'application de la recommandation, les efforts requis en termes de capital humain, les investissements nécessaires, le délai anticipé pour la réalisation du plan d'action et la conformité légale ou réglementaire.
- 7 La Ville a mis en place un processus de suivi des recommandations visant à arrimer les actions entreprises avec les plans relatifs aux chaînes de valeurs déterminées. Ce processus débute après la formulation des recommandations par le vérificateur général :
  - compléter les fiches de suivi des recommandations;
  - prioriser et échelonner dans le temps la réalisation des actions;
  - attribuer les recommandations aux directions concernées;
  - concevoir les plans d'action pour les recommandations priorisées;

## Chapitre 5

- effectuer les redditions de comptes appropriées (comité de direction et vérificateur général).
- 8 Notons que le vérificateur général applique la politique à l'effet d'effectuer l'examen de l'application des recommandations trois ans après la formulation de celles-ci.

## Plans d'action produits

- 9 Pour toutes les recommandations qui ont été identifiées comme prioritaires pour l'organisation (75 sur un total de 97 recommandations à appliquer), des plans d'action ont été produits dans une proportion de 71 % (79 % pour les recommandations formulées depuis 2015).
- 10 Ces plans d'action mentionnent les actions à entreprendre, les responsables ainsi qu'un échéancier de réalisation.

## Conclusions

- 11 Suite au bilan de l'application des recommandations produit en 2016, qui concluait que la Ville obtenait un bon taux d'application des recommandations, le processus en place devrait permettre d'obtenir encore de meilleurs résultats à cet égard.
- 12 En effet, l'orientation de la direction est à l'effet de produire des plans d'action pour toutes les recommandations priorisées, et d'appliquer 100 % des recommandations priorisées d'ici à décembre 2018. Rien ne me porte à croire que cet objectif ne sera pas atteint.

## Reddition de comptes du vérificateur général

6

Rapport annuel 2017  
Vérificateur général de la Ville de Lévis

## Table des matières

Bureau du vérificateur général.....	1
Activités.....	1
État des dépenses du bureau du vérificateur général (exercice financier 2017) .....	3

## Bureau du vérificateur général

- 1 Le bureau du vérificateur général est constitué du vérificateur général, d'une adjointe administrative et d'une conseillère en vérification (professionnelle). Le vérificateur général peut aussi procéder à l'embauche de ressources externes, selon ses besoins.

## Activités

- 2 Concernant l'audit des états financiers des entités faisant partie de son champ de compétence et l'audit du calcul du taux global de taxation réel, l'intervention du vérificateur général de la Ville de Lévis se fait en étroite collaboration avec les auditeurs externes. Pour 2017, j'ai signé des rapports d'auditeur concernant les états financiers de quatre organisations de même que le taux global de taxation réel et la rémunération des élus.
- 3 Durant la dernière année, j'ai aussi complété l'audit de performance concernant l'entretien des immeubles à l'Office municipal d'habitation de Lévis.
- 4 J'ai également réalisé un audit portant sur les acquisitions de services professionnels et de services techniques à la Ville. Cet audit constituait un des projets identifiés dans la stratégie d'audit sur les acquisitions de biens et services publiée en 2015.
- 5 Encore cette année, j'ai utilisé au maximum l'ensemble des ressources à ma disposition afin de fournir des rapports utiles au conseil municipal et aux citoyens de Lévis.
- 6 Le tableau 1 présente le coût total des audits de performance terminés et publiés dans ce rapport.

**Tableau 1** : Coût des mandats terminés (audit de performance)<sup>1</sup>

Mandat	Coût interne <sup>2</sup>	Coût externe <sup>3</sup>	Coût total
Acquisitions de services professionnels et de services techniques	126 281 \$	92 401 \$	218 682 \$
Entretien des immeubles - OMHL	58 912	10 407	69 319
<b>Total</b>	<b>185 193 \$</b>	<b>102 808 \$</b>	<b>288 001 \$</b>

- 
- 1 Exclut les efforts consentis par les unités auditées.
  - 2 Inclut les avantages sociaux.
  - 3 Inclut les taxes nettes.

### Ressources

- 7 Afin de réaliser mon mandat, je procède à l'embauche de ressources externes expérimentées en audit de performance ou dans d'autres spécialités. Le tableau 2 présente les ressources externes qui ont collaboré aux travaux du vérificateur général.

**Tableau 2** : Ressources externes

Ressource externe	Montant <sup>4</sup>
BDO Canada s.r.l./S.E.N.C.R.L./LLP	55 985 \$
Guy Tremblay, consultant	32 875
Guy Perron, CPA inc.	7 593
Richard Gaudreau, consultant	5 528
Quantum juricomptable	4 173
Mallette S.E.N.C.R.L., société de comptables professionnels agréés	3 675
Gravel services Conseil	1 575
Autres	14 105
<b>Total</b>	<b>125 508 \$</b>

### Ligne de signalement

- 8 Le conseil municipal m'a mandaté pour mettre en place et administrer une ligne de signalement indépendante. J'ai procédé à la conception d'une politique pertinente et à la mise en place des mécanismes permettant aux citoyens, au personnel ou aux entreprises d'effectuer, en toute confidentialité, le signalement d'un acte répréhensible.
- 9 Les coûts liés à la mise en place et à l'exploitation de la ligne de signalement ainsi qu'au traitement des plaintes reçues se sont élevés à 21 042 dollars.
- 10 Le tableau suivant présente les statistiques afférentes.

**Tableau 3** : Signalements reçus et traités

Signalements reçus	Traités	Rejetés <sup>5</sup>
3	1	2

4 Inclut les taxes nettes.

5 Ces cas ne sont pas couverts par la politique de signalement des actes répréhensibles de la Ville, car ils concernent l'application d'une convention entre la Ville et le personnel, et ne sont donc pas d'intérêt public.

## Associations, forums et formation

- 11 Le vérificateur général participe à un regroupement des dix vérificateurs législatifs municipaux, l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec. Ce regroupement constitue un lieu d'échange d'expertises et de connaissances pertinentes à l'exercice de nos fonctions.
- 12 Par ailleurs, la Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation (FCAR), créée par les vérificateurs législatifs canadiens, fournit aussi un forum d'échanges et de support. La FCAR a récemment créé un regroupement des vérificateurs généraux municipaux du Canada. Ce dernier est appelé à jouer un rôle important dans le futur concernant l'échange de pratiques professionnelles entre pairs et la formation de ceux-ci.
- 13 Afin de me conformer aux exigences de ma profession, j'ai participé à 32 heures de formation visant principalement la connaissance du secteur municipal, la comptabilité, l'audit financier ainsi que l'audit de performance.

## État des dépenses du bureau du vérificateur général (exercice financier 2017)

- 14 Pour l'année 2017, les dispositions contenues à l'article 107.5 de la *Loi sur les cités et villes* fixent le budget du vérificateur général à 340 929 dollars. Toutefois, le conseil municipal a déterminé que le budget du vérificateur général serait de 500 000 dollars pour cette année.
- 15 Le tableau 4 présente l'état des dépenses du bureau du vérificateur général de la Ville de Lévis pour l'exercice terminé le 31 décembre 2017. Le rapport de l'auditeur indépendant est présenté par la suite.

**Tableau 4 :** État des dépenses du bureau du vérificateur général pour l'exercice financier terminé le 31 décembre 2017

	Budget 2017	Budget amendé 2017	Réalizations	
			2017	2016
Rémunération	291 713 \$	257 736 \$	274 577 \$	195 803 \$
Avantages sociaux et charges sociales	70 011	61 857	77 205	55 239
Déplacements et représentations	2 800	3 200	3 177	2 786
Publications	2 500	3 000	2 965	2 911
Honoraires professionnels	125 276	164 297	124 324	134 721
Formation	2 500	2 500	2 488	3 340
Cotisations versées à des associations	3 200	3 410	3 402	2 592
Fournitures de bureau	2 000	3 185	2 408	1 605
	500 000 \$	499 185 \$	490 546 \$	398 997 \$

**Note complémentaire**

Principales méthodes comptables :

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

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

Les dépenses comprennent uniquement les dépenses directement engagées par le vérificateur général de la Ville de Lévis.

MALLETTE

Malette S.E.N.C.R.L.

200-3075 chemin des Quatre-Bourgeois  
Québec QC G1W 5C4Téléphone 418 653-4431  
Télécopie 418 656-0800  
Courriel info.quebec@malette.ca

## RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT

---

Aux membres du conseil,

Nous avons effectué l'audit de l'état des dépenses engagées (informations financières) par le vérificateur général de la Ville de Lévis pour l'exercice terminé le 31 décembre 2017. Ces informations financières ont été préparées afin de satisfaire à l'article 108.2.1 de la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C-19).

### Responsabilité de la direction pour les informations financières

La direction du Bureau du vérificateur général de la Ville de Lévis est responsable de la préparation et de la présentation fidèle de ces informations financières conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public, ainsi que du contrôle interne qu'elle considère nécessaire pour permettre la préparation d'informations financières exemptes d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs.

### Responsabilité de l'auditeur

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

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

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

**RAPPORT DE L'AUDITEUR INDÉPENDANT (suite)**

---

**Opinion**

À notre avis, les informations financières donnent, dans tous leurs aspects significatifs, une image fidèle des dépenses engagées par le vérificateur général de la Ville de Lévis pour l'exercice terminé le 31 décembre 2017, conformément aux normes comptables canadiennes pour le secteur public.

*Mallette* S.E.N.C.R.L.<sup>1</sup>

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

Québec, Canada  
Le 11 mai 2018

---

<sup>1</sup> CPA auditeur, CA, permis de comptabilité publique n° A102687

MALLETTE

**Annexe**  
**Mandat du vérificateur général**

**A**

**Rapport annuel 2017**  
**Vérificateur général de la Ville de Lévis**

## Table des matières

Portée du mandat du vérificateur général.....	1
Une préoccupation partagée : la recherche d'une meilleure efficacité.....	2
Cadre normatif et méthodologique .....	4

## Portée du mandat du vérificateur général

- 1 Selon l'article 107.8 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), 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 de performance.
- 2 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 révise 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 de la Ville et des organismes liés ainsi que sur l'information relative aux organismes subventionnés à plus de 100 000 dollars.
- 3 L'audit de performance 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 durable<sup>1</sup>.
- 4 L'efficacité peut être considérée comme la pierre angulaire de la performance. 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.
- 5 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 peuvent, à l'occasion, représenter une contrainte, notamment en matière d'efficacité.

---

<sup>1</sup> « Développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. » *Loi sur le développement durable*, (L.R.Q., chapitre D-8.1.1, art. 2.)

## Entités relevant du champ de compétence du vérificateur général

- 6 Quatre 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 des Chutes-de-la-Chaudière et l'Office municipal d'habitation possèdent leur propre structure de gouvernance. Le Vérificateur général est habilité à effectuer l'audit financier, l'audit de conformité et l'audit de performance dans ces quatre organismes.
- 7 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, 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

- 8 Lors des rencontres que j'ai menées à ce jour<sup>2</sup>, les élus et les gestionnaires de la Ville m'ont communiqué un ensemble d'informations en regard des activités de la municipalité et ont partagé certaines pistes pour en améliorer la gestion. Plusieurs de ces considérations étaient associées au thème de l'efficacité. Selon la Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation, « 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 »<sup>3</sup>.
- 9 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

---

<sup>2</sup> Ces discussions ont été tenues principalement à l'été 2015.

<sup>3</sup> *Guide pratique sur l'audit de l'efficacité*, 2014, p. 8, Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilité.

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 de données 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.
- 10 Même si l'efficience prime, des thèmes liés aux autres aspects de la performance (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 (éthique).
  - Service à la 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 adéquats pour gérer ces développements, la position concurrentielle de Lévis et son pouvoir d'attraction pourraient être compromis.
- 11 Tous ces éléments baliseront non seulement le choix de mes interventions, mais assureront aussi une meilleure couverture des sujets abordés lors des audits retenus.
- 12 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 (voir l'annexe B à ce sujet). 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.

## Cadre normatif et méthodologique

- 13 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 de performance, 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.
- 14 Lors d'un audit de performance, 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.
- 15 Le vérificateur recherche un niveau d'assurance raisonnable 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.

- 16 L'application judicieuse de cette méthodologie favorisera la collaboration des responsables, en plus d'inciter à la recherche des meilleures solutions et à l'application des recommandations formulées.
- 17 Finalement, je ne pourrais passer sous silence ce que plusieurs considèrent comme les critères de qualité d'un rapport d'audit.
- Valeur ajoutée : Le rapport favorise la prise de décisions éclairées sur des sujets d'importance pour l'organisation (pertinence et significativité).
  - 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.



**Annexe**

**Relations entre l'Administration municipale  
et le vérificateur général de la Ville de Lévis  
Audit de performance**

## Table des matières

Message du vérificateur général de la Ville de Lévis .....	1
Assises .....	2
Audit de performance .....	3
Accès à l'information .....	4
Étapes et responsabilités partagées lors d'un audit de performance .....	6
Sommaire - Déroulement d'un audit de performance et responsabilités .....	9
Publication du rapport .....	10
Suivi de l'application des recommandations .....	11
Relations avec le conseil de la Ville .....	11
Références .....	11

## Message du vérificateur général de la Ville de Lévis

Le présent document vise à préciser les attentes entre le vérificateur général, les unités auditées et le conseil municipal, en présentant les principes régissant les relations entre ces différents intervenants ainsi que des renseignements sur notre processus d'audit.

Dans nos relations avec l'Administration municipale et les entités, nous cherchons à :

- approfondir continuellement la connaissance que nous avons du contexte de travail des directions;
- favoriser les échanges;
- agir avec professionnalisme et objectivité.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis s'efforce de promouvoir le respect, la confiance et l'intégrité dans ses relations avec les gestionnaires, tout en maintenant son indépendance, son professionnalisme et son objectivité.

Notre but principal est de mieux servir le conseil de la Ville et les citoyens en veillant à ce que les rapports et les recommandations qui découlent de nos audits de performance soient équitables et objectifs, et à ce qu'ils soient reconnus comme tels par les personnes responsables de la gestion des deniers publics.

Ce document constitue une source d'information utile pour les gestionnaires concernés; il favorisera des rapports fructueux et respectueux entre l'Administration municipale et le personnel du vérificateur général.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis,

A handwritten signature in blue ink that reads "Yves Denis".

Yves Denis, CPA auditeur, CA

## Assises

### Encadrement

- 1 Le vérificateur général de la Ville de Lévis (VG) est une institution au service du conseil municipal. Sa mission première est d'informer objectivement le conseil municipal et les contribuables sur la rigueur de la gestion des biens qui sont confiés aux gestionnaires municipaux et sur la pertinence de leur reddition de comptes. La portée du mandat du VG et ses responsabilités sont définies par la loi<sup>1</sup>.
- 2 Le VG met en œuvre les mesures nécessaires pour que ses audits soient effectués avec indépendance, objectivité, respect et rigueur.
- 3 Pour assurer la qualité de ses travaux, le VG s'appuie sur un ensemble de normes édictées par CPA Canada, l'organisme chargé d'encadrer la profession d'auditeur. Sous-jacentes aux normes spécialisées qui encadrent l'audit financier, l'audit de conformité et l'audit de performance, certaines exigences s'appliquent à tous les travaux visant à procurer un niveau d'assurance. Elles concernent généralement :
  - les règles déontologiques applicables à l'auditeur, 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.
- 4 Afin que l'exercice puisse se réaliser dans un climat de confiance, le VG privilégie une approche de collaboration et une communication continue avec les unités administratives concernées.

### Valeurs

- 5 L'objectivité des travaux du VG repose, en premier lieu, sur son indépendance face à l'Administration et aux organismes audités. Ce principe sous-tend une réserve et une distance qu'il doit observer afin de ne pas prendre part aux décisions de gestion des

---

1 *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), articles 107.1 à 107,17.

unités administratives. Ces dernières sont tenues, quant à elles, d'éviter de créer toute situation qui pourrait faire en sorte de réduire cette indépendance.

## Audit de performance

### Définitions

- 6 Le VG peut effectuer différentes interventions d'audit dans les organisations faisant partie de son champ de compétence. Découlant d'une exigence légale ou selon son plan de travail pluriannuel, il réalise l'audit des états financiers, l'audit de la conformité et l'audit de performance.
- 7 L'audit des états financiers vise à exprimer une opinion sur les états financiers quant à la présentation d'une image fidèle de la situation financière de la Ville ou d'un organisme audité, et du résultat de leurs activités, conformément au référentiel comptable applicable.
- 8 L'audit de la conformité vise à évaluer si les décisions prises et les activités pertinentes de la municipalité sont conformes aux lois et aux règlements en vigueur ainsi qu'aux politiques et aux directives de la municipalité.
- 9 Pour sa part, l'audit de performance a pour objectifs de déterminer si les ressources ont été acquises et utilisées avec un souci d'économie et d'efficacité et si des procédés satisfaisants ont été mis en œuvre pour évaluer l'efficacité et en rendre compte au conseil municipal. Ce type d'audit procure des indications sur les meilleures pratiques de gestion applicables pour administrer les fonds publics de façon optimale.

### Sélection des activités

- 10 La nature, la fréquence et la portée d'un audit de performance sont discrétionnaires puisque le choix des processus ou des activités à vérifier relève du VG.
- 11 Les préoccupations des élus et de la haute direction, l'importance des activités, leur sensibilité publique, les risques qui y sont associés de même que la valeur ajoutée des travaux d'audit sont des éléments pris en compte pour arrêter une intervention dans un secteur d'activité.
- 12 Outre son pouvoir discrétionnaire, le VG doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.
- 13 Les audits de performance ne mettent pas en question le bien-fondé des politiques du conseil de la Ville. Ils examinent plutôt les méthodes de gestion, les contrôles et les mécanismes de rapport de l'Administration et des organismes visés en se fondant sur

les politiques régissant l'Administration publique et les meilleures pratiques applicables.

## Accès à l'information

- 14 Il importe de souligner que le VG peut obtenir toute information qu'il juge pertinente et nécessaire pour exécuter un audit.
- 15 Les auditeurs peuvent recevoir tous les renseignements qu'ils jugent pertinents et nécessaires pour leur permettre d'exécuter leurs audits et leurs examens. Les auditeurs peuvent demander des documents, des rapports et des explications aux fonctionnaires ainsi qu'aux cadres, aux employés ou aux mandataires des organisations.
- 16 À mesure que les auditeurs font part aux responsables des renseignements dont ils ont besoin et des entrevues qu'ils veulent réaliser, ceux-ci doivent leur donner l'accès requis. L'information demandée peut viser toutes les formes de communication – écrite, orale et visuelle, sur support papier ou électronique – et concerner tant les ébauches que les versions définitives des documents.
- 17 Les responsables doivent mettre le personnel requis à la disposition de l'équipe d'audit dès que celle-ci identifie les personnes qu'elle veut interviewer. Il n'est pas acceptable ni approprié qu'on prépare le personnel en vue d'une entrevue, ni qu'on filtre l'information demandée par le VG. En règle générale, seuls les employés qui sont interviewés assistent aux entrevues, afin de favoriser l'obtention de réponses franches et complètes. Dans certaines circonstances, l'équipe d'audit et les responsables pourront convenir qu'il est approprié que des observateurs assistent à une entrevue, mais cette décision appartient au VG.
- 18 Il est essentiel que les auditeurs aient accès à l'information en temps opportun pour que le VG puisse s'acquitter de ses obligations en matière de présentation de rapports au conseil de la Ville. Les gestionnaires doivent répondre avec diligence aux demandes d'information du VG.
- 19 Des facteurs tels que le format de l'information demandée et l'endroit où elle se trouve, la disponibilité d'une personne où la charge de travail peut induire des délais dans l'obtention de l'information. Dans ces circonstances, il pourrait être opportun de discuter avec le VG pour convenir des délais de réponse.
- 20 Dans certains cas, un retard à produire l'information ou les documents demandés pourrait équivaloir à un refus d'accès. Le VG est tenu par les normes professionnelles de signaler ces cas au conseil de la Ville.
- 21 Le VG préfère obtenir l'information sous forme électronique, mais accepte les copies papier.

- 22 L'information à fournir peut comprendre, sans pour autant s'y limiter :
- la correspondance;
  - des notes de service;
  - des livres;
  - des rapports;
  - des plans;
  - des cartes;
  - des dessins;
  - des diagrammes;
  - des analyses;
  - des sondages;
  - des illustrations ou des éléments graphiques;
  - des photographies;
  - des films;
  - des microfilms;
  - des enregistrements sonores;
  - des bandes vidéo;
  - des enregistrements.
- 23 Les auditeurs peuvent extraire une partie de l'information et la photocopier.
- 24 L'équipe d'audit tient un registre des documents demandés et reçus au cours de l'audit.
- 25 Les auditeurs doivent respecter les mêmes dispositions de sécurité que le personnel de l'Administration ou des organismes audités.
- 26 En effet, le respect de la confidentialité des affaires de l'entité auditée constitue l'un des principes sous-jacents de l'audit. Le VG s'engage donc à garantir la confidentialité de l'information obtenue en respectant les normes de sécurité et de discrétion en vigueur dans les unités administratives et en contrôlant l'accès à ses dossiers. Réciproquement, toute personne qui prend connaissance d'un rapport d'audit doit traiter celui-ci de façon confidentielle avant son dépôt au conseil municipal.
- 27 Finalement, selon le paragraphe 107.16 de la *Loi sur les cités et villes*, le VG, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement. Ainsi, le VG doit refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements obtenus ou compilés par lui, ou pour son compte, dans le cadre d'une enquête, d'un examen ou d'un audit réalisé par lui ou sous son autorité. Les membres du public ne

peuvent pas consulter les sommaires de plan d'audit, ni les ébauches de rapports, ni les autres documents d'audit détenus par le VG, tels que les feuilles de travail.

## Étapes et responsabilités partagées lors d'un audit de performance

- 28 Le déploiement d'un audit de performance se fait sur quatre grandes étapes<sup>2</sup>. Pour chacune d'elles, la collaboration des gestionnaires et du personnel est primordiale.

### Contact avec l'unité administrative

- 29 Avant d'entreprendre ses travaux, le VG informe par écrit le dirigeant de l'unité administrative de son intention d'y effectuer un audit, lui en précise le sujet et le déroulement général.
- 30 Lors d'une première rencontre, il expose les motifs à la base de son intervention de même que l'objectif général poursuivi. Le VG s'enquiert de l'état général de la situation concernant l'activité visée (mouvement de personnel, risques liés aux activités, changements importants à venir, etc.) et il présente les responsables de l'audit sur place.
- 31 Il discute également du mode de fonctionnement souhaité et demande au gestionnaire de désigner une personne qui agira à titre d'interlocuteur principal. Cette personne aura le rôle de faciliter l'exécution de la mission du VG.
- 32 Tout au long de l'audit, le VG s'assure de communiquer de façon pertinente et efficace avec les gestionnaires concernés. Ces communications visent notamment à développer un climat de confiance, à accroître la crédibilité du vérificateur, à rendre compte des résultats des travaux, à informer de toute modification importante apportée au déroulement du mandat et à déceler toute situation potentielle de conflit.

### Étude préliminaire (planification)

- 33 Lors de l'étude préliminaire, les professionnels impliqués dans l'audit recueillent d'abord des informations sur les activités concernées. Pour ce faire, ils analysent des documents et des rapports propres à l'activité auditée, réalisent des entrevues avec certains membres du personnel et identifient les bonnes pratiques de gestion dans le domaine. Ces travaux permettent de préciser les objectifs de l'audit et les éléments qui seront touchés (portée) de même que les critères d'évaluation qui seront utilisés.

---

2 Le déroulement d'un audit de conformité est essentiellement le même.

- 34 Le projet d'audit est consigné dans un rapport d'étude préliminaire qui comprend généralement les éléments suivants.
- Vue d'ensemble : présentation succincte du sujet traité, encadrement légal de l'activité visée, rôles et responsabilités des principaux acteurs, systèmes et processus concernés;
  - Portée et étendue de l'audit : période et activités couvertes; responsabilités du VG;
  - Objectifs de l'audit et critères d'évaluation;
  - Équipe d'audit et échéancier de réalisation.
- 35 Un projet de rapport d'étude préliminaire est transmis aux responsables qui sont invités à faire part de leurs commentaires concernant l'information qui s'y trouve, et plus particulièrement celle portant sur les responsabilités, les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation. Puisque l'activité sera analysée à la lumière des critères d'évaluation, il est essentiel que le VG et la direction s'entendent sur le caractère approprié des critères proposés (notamment la pertinence de ceux-ci). Après discussions des éléments présentés au projet, un rapport d'étude préliminaire définitif est produit et constitue la base de l'étape suivante.

### Examen détaillé

- 36 À cette étape, l'équipe d'audit est amenée à scruter en profondeur les processus et les activités concernés pour en dresser un diagnostic précis. Elle recueille également les éléments probants pour appuyer ses constatations et ses conclusions.
- 37 Plusieurs procédés peuvent être utilisés pour obtenir une information suffisamment solide pour conclure. Les plus fréquents sont les suivants :
- Rencontres avec les dirigeants et les employés de l'unité administrative;
  - Analyse de documents et de dossiers;
  - Consultation et exploitation de bases de données;
  - Comparaisons avec des entités ou activités semblables;
  - Réalisation de sondages;
  - Observation des activités.
- 38 La collaboration du personnel et des gestionnaires de l'unité administrative est essentielle tout au long de cette étape, non seulement pour faciliter la collecte de l'information nécessaire à l'audit, mais aussi pour favoriser la compréhension du contexte dans lequel les activités se déroulent.
- 39 À mesure que l'information est rassemblée, le VG valide l'exactitude des faits et des exemples auprès des gestionnaires concernés. Au terme de l'examen détaillé, le VG rencontre les représentants de l'unité administrative pour leur faire part de ses principales constatations. Ces derniers ont alors l'occasion d'exprimer leur point de

vue. Les commentaires alors échangés sont pris en compte pour la rédaction du rapport.

### Recommandations préliminaires et projet de plan d'action

- 40 À la fin de l'étape de l'examen, l'équipe d'audit sollicite les vues des gestionnaires afin d'élaborer des recommandations clairement formulées. Les discussions devraient porter, entre autres, sur le caractère concret et réaliste des recommandations et sur les réponses probables des gestionnaires à celles-ci.
- 41 Cela donne aux unités auditées suffisamment de temps pour préparer des réponses et élaborer un projet de plan d'action; celui-ci sera ajusté en fonction des travaux de finalisation de l'audit.

### Rapport d'audit

- 42 Après avoir présenté les renseignements pertinents sur l'activité auditée et la portée de l'audit, le projet de rapport expose les constatations, les conclusions et les recommandations découlant de l'audit. À cette étape le VG demande aux responsables concernés de formuler des commentaires par écrit. Une rencontre peut alors être nécessaire entre le VG et les gestionnaires afin de préciser certains points, d'échanger sur les commentaires formulés et, le cas échéant, d'obtenir d'autres renseignements qui étayent la position de l'unité auditée.
- 43 Les réponses aux recommandations n'ont pas pour objet de contester les constatations de l'audit. L'équipe d'audit et les gestionnaires concernés par l'audit doivent tenter de régler tout différend. Si cela n'est pas possible, le gestionnaire qui n'accepte pas une recommandation doit dans sa réponse expliquer les raisons de ce désaccord. La réponse sera intégrée au rapport et le VG peut réagir à tout commentaire s'il le juge à propos. Le VG informe les responsables de tout changement important apporté aux réponses définitives, et ce avant la publication du rapport.
- 44 En publiant la réponse des gestionnaires à une recommandation, le VG donne à ceux-ci la possibilité d'indiquer au conseil s'ils l'acceptent, et de décrire les mesures qu'ils comptent prendre ainsi que le calendrier de mise en œuvre.
- 45 Le rapport définitif est intégré dans le Rapport annuel du vérificateur général au conseil municipal. Ce rapport est transmis au maire qui doit le déposer à la première séance du conseil qui suit sa réception.

### Plan d'action définitif

- 46 Le plan d'action définitif, qui concrétise les engagements des gestionnaires à l'égard de la mise en œuvre des recommandations, est produit par les gestionnaires à la fin de

l'audit. Ce plan d'action énonce les mesures, les indicateurs et les échéanciers de réalisation permettant la mise en œuvre complète des recommandations.

## Sommaire - Déroulement d'un audit de performance et responsabilités

Étape	Vérificateur général (VG)	VG et gestionnaires	Gestionnaires
<b>Étude préliminaire (Planification)</b>	Envoie une lettre de mission au sujet de l'audit.	Réunion d'introduction (VG et haute direction)	
	Identifie les spécialistes (au besoin)	Planification des travaux (dont les entrevues et les échanges avec le personnel)	
	Produit le rapport d'étude préliminaire (projet)		Commentent dans les délais prescrits les objectifs, les critères et l'étendue de l'audit décrits dans le Rapport d'étude préliminaire et confirment la responsabilité de la direction à l'égard du programme ou du secteur visé par l'audit
	Produit le rapport d'étude préliminaire (définitif)		
<b>Examen détaillé</b>	Procède à la collecte, à l'analyse et à la synthèse de l'information	Travaux d'examen (entre autres, informer les gestionnaires des constatations)	
	Produit les conclusions de l'audit	Rencontres pour discuter des constatations, confirmer les faits et exemples et discuter des recommandations vers la fin des travaux sur le terrain	Commentent les faits et exemples Produisent les ébauches de réponses aux recommandations
<b>Rapport</b>	Produit l'ébauche du rapport qui contient les recommandations préliminaires	Rencontre sur les constatations et recommandations préliminaires	
		Rencontre sur l'ébauche du rapport	Commentent l'ébauche du rapport Produisent un projet de plan d'action
	Produit le rapport définitif		Produisent les réponses définitives aux recommandations et le plan d'action définitif

- 47 Des spécialistes peuvent être appelés à intervenir tout au long d'un audit de performance. Le spécialiste est une personne réputée comme étant un chef de file dans un domaine d'activité et qui est choisie par l'équipe d'audit pour formuler des avis – mais non prendre des décisions – sur la portée et l'importance des questions d'audit, les secteurs d'examen, les risques identifiés, l'étendue de l'audit et ses résultats. Ces conseillers sont choisis en fonction de leurs compétences, de leur expertise, de leurs connaissances dans un domaine d'audit précis et de leur expérience.

## Publication du rapport

### Avant le dépôt

- 48 Quelques jours avant le dépôt du rapport au conseil de la Ville, le VG rend disponible aux gestionnaires concernés le matériel de communication qui a été préparé pour le dépôt.
- 49 Le VG demande que le matériel de communication de la Ville ou d'un organisme audité lui soit transmis avant d'être rendu public.

### Séance à huis clos avec les conseillers

- 50 Les conseillers qui assistent à la séance à huis clos reçoivent le matériel de communication pertinent. Étant donné le caractère confidentiel de ces documents, ceux-ci seront remis au VG à la fin de la séance.

### Transmission aux médias sous embargo

- 51 Le jour du dépôt, les médias reçoivent un exemplaire du rapport et du matériel de communication sur celui-ci, maintenus sous embargo jusqu'au moment du dépôt au conseil de la Ville.
- 52 Le VG reste à la disposition des journalistes après le dépôt du rapport pour répondre à leurs questions.
- 53 Dans certains cas, des conseillers, des administrateurs, des journalistes ou des membres du public désirent obtenir des renseignements supplémentaires sur les audits réalisés ou sur des sujets qui ne sont pas traités dans le rapport. Le VG ne fournit pas d'autre information que celle contenue dans le rapport. En conséquence, le VG renvoie aux gestionnaires concernés toute question qui nécessite de plus amples renseignements ou de l'information contextuelle qui n'est pas liée au sujet audité.

## Dépôt au conseil municipal

- 54 Le dépôt du rapport du vérificateur général au conseil municipal donne lieu à sa publication sur le site Internet de la Ville.

## Suivi de l'application des recommandations

- 55 La formulation de recommandations donne lieu systématiquement à un suivi de la part du VG. Ce suivi permet d'établir si les recommandations formulées ont été appliquées et si les mesures prises ont permis de remédier aux déficiences observées. Ainsi, pour toutes les recommandations émises par le VG, un suivi est effectué au plus tard trois ans après le dépôt du rapport au conseil municipal.
- 56 Le VG fait appel à cette occasion aux unités administratives concernées pour obtenir l'information pertinente et faciliter l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations. Les résultats de cet exercice sont publiés dans le Rapport annuel du vérificateur général au conseil municipal. Pour certains audits ou certaines recommandations, le VG peut choisir d'effectuer un suivi plus approfondi, notamment lorsque les recommandations présentent un intérêt particulier. Ces travaux s'apparentent alors à ceux associés à un audit. Peu importe la nature du suivi, les recommandations qui ne sont pas appliquées pourraient faire l'objet d'un autre suivi plus tard.

## Relations avec le conseil de la Ville

- 57 Le VG relève du conseil de la Ville et, à ce titre, communique aux membres du conseil, sur une base équitable, l'information appropriée pour la compréhension de sa mission et de ses rapports. Ainsi, avant le dépôt d'un rapport d'audit, le VG en fait une présentation à huis clos à l'ensemble des élus, afin de leur permettre d'en comprendre la teneur et les retombées potentielles.
- 58 Aussi, le VG peut recevoir les préoccupations des élus et des citoyens. Il intégrera à sa convenance ces informations à son plan de travail.
- 59 Finalement, le VG doit s'adresser au conseil de la Ville pour tout ajustement à la nature et à la quantité de ressources mises à sa disposition.

## Références

- 60 La conception de ce guide est inspirée de publications produites par d'autres vérificateurs législatifs à ce sujet. Ainsi les modèles des vérificateurs généraux du

## Annexe B

Canada, du Québec et municipaux ont contribué, de près ou de loin, à alimenter le présent guide.

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

**C**

**Rapport annuel 2017**  
**Vérificateur général de la Ville de Lévis**



## Extrait de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19)<sup>1</sup>

### 1. VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

---

#### ART. 107.1.

Le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus doit avoir un fonctionnaire appelé vérificateur général, membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

#### ART. 107.2.

Le vérificateur général est, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil, nommé pour un mandat unique de sept ans.

#### ART. 107.2.1.

Le vérificateur général exerce ses fonctions de façon exclusive et à temps plein. Il peut cependant participer à des activités d'enseignement, notamment à titre de formateur, ou à des activités professionnelles au sein de regroupements de vérificateurs, d'institutions d'enseignement ou de recherche, de comités au sein de son ordre professionnel ou au sein de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec.

#### ART. 107.3.

Ne peut agir comme vérificateur général :

1. un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
2. l'associé d'un membre visé au paragraphe 1°;
3. une personne qui a, par elle-même ou son associé, un intérêt direct ou indirect dans un contrat avec la municipalité, une personne morale visée au paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 107.7 ou un organisme visé au paragraphe 3° de cet alinéa;
4. une personne qui a été, au cours des quatre années précédant sa nomination, membre d'un conseil ou employé ou fonctionnaire de la municipalité, sauf si cette personne a fait partie, durant ces années ou une partie de celles-ci, des employés dirigés par le vérificateur général.

Le vérificateur général doit divulguer, dans tout rapport qu'il produit, une situation susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction.

#### ART. 107.4.

En cas d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le conseil doit :

1. soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, désigner, pour une période d'au plus 180 jours, une personne habile à le remplacer;
2. soit, au plus tard à la séance qui suit cet empêchement ou cette vacance, ou au plus tard à celle qui suit l'expiration de la période fixée en vertu du paragraphe 1°, nommer un nouveau vérificateur général conformément à l'article 107,2.

---

1 À jour le 1<sup>er</sup> juin 2018

## Annexe C

### ART. 107.5.

Le budget de la municipalité doit comprendre un crédit pour le versement au vérificateur général d'une somme destinée au paiement des dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions.

Sous réserve du troisième alinéa, ce crédit doit être égal ou supérieur au produit que l'on obtient en multipliant le total des autres crédits prévus au budget pour les dépenses de fonctionnement par :

1. 0,17 % dans le cas où le total de ces crédits est de moins de 100 000 000 \$;
2. 0,16 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 100 000 000 \$ et de moins de 200 000 000 \$;
3. 0,15 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 200 000 000 \$ et de moins de 400 000 000 \$;
4. 0,14 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 400 000 000 \$ et de moins de 600 000 000 \$;
5. 0,13 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 600 000 000 \$ et de moins de 800 000 000 \$;
6. 0,12 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 800 000 000 \$ et de moins de 1 000 000 000 \$;
7. 0,11 % dans le cas où le total de ces crédits est d'au moins 1 000 000 000 \$.

Dans le cas où le budget de la municipalité prévoit des crédits pour des dépenses de fonctionnement reliées à l'exploitation d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique, 50 % seulement de ceux-ci doivent être pris en considération dans l'établissement du total de crédits visé au deuxième alinéa.

### ART. 107.6.

Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.

#### ART. 107.6.1

Malgré l'article 8 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), le vérificateur général exerce les fonctions que cette loi confère à la personne responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels à l'égard des documents qu'il confectionne dans l'exercice de ses fonctions ou à l'égard des documents qu'il détient aux fins de la réalisation de son mandat, si ces derniers documents ne sont pas par ailleurs détenus par un organisme assujéti à cette loi.

Le vérificateur général transmet sans délai au responsable de l'accès aux documents ou de la protection des renseignements personnels d'un organisme concerné toute demande qu'il reçoit et qui concerne des documents par ailleurs détenus par cet organisme.

### ART. 107.7.

Le vérificateur général doit effectuer la vérification des comptes et affaires :

1. de la municipalité;
2. de toute personne morale qui satisfait à l'une ou l'autre des conditions suivantes :
  - a) elle fait partie du périmètre comptable défini dans les états financiers de la municipalité;
  - b) la municipalité ou un mandataire de celle-ci nomme plus de 50 % des membres de son conseil d'administration;
  - c) la municipalité ou un mandataire de celle-ci détient plus de 50 % de ses parts ou actions votantes en circulation.

**ART. 107.8.**

La vérification des affaires et comptes de la municipalité et de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité de leurs opérations aux lois, règlements, politiques et directives et la vérification de l'optimisation des ressources.

Cette vérification ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de la municipalité ou des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7.

Dans l'accomplissement de ses fonctions, le vérificateur général a le droit :

1. de prendre connaissance de tout document concernant les affaires et les comptes relatifs aux objets de sa vérification;
2. d'exiger, de tout employé de la municipalité ou de toute personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.

**ART. 107.9.**

Toute personne morale qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ est tenue de faire vérifier ses états financiers.

Le vérificateur d'une personne morale qui n'est pas visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 mais qui reçoit une subvention annuelle de la municipalité d'au moins 100 000 \$ doit transmettre au vérificateur général une copie :

1. des états financiers annuels de cette personne morale;
2. de son rapport sur ces états;
3. de tout autre rapport résumant ses constatations et recommandations au conseil d'administration ou aux dirigeants de cette personne morale.

Ce vérificateur doit également, à la demande du vérificateur général :

1. mettre à la disposition de ce dernier, tout document se rapportant à ses travaux de vérification ainsi que leurs résultats;
2. fournir tous les renseignements et toutes les explications que le vérificateur général juge nécessaires sur ses travaux de vérification et leurs résultats.

Si le vérificateur général estime que les renseignements, explications, documents obtenus d'un vérificateur en vertu du deuxième alinéa sont insuffisants, il peut effectuer toute vérification additionnelle qu'il juge nécessaire.

**ART. 107.10.**

Le vérificateur général peut procéder à la vérification des comptes ou des documents de toute personne qui a bénéficié d'une aide accordée par la municipalité ou une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, relativement à son utilisation.

La municipalité et la personne qui a bénéficié de l'aide sont tenues de fournir ou de mettre à la disposition du vérificateur général les comptes ou les documents que ce dernier juge utiles à l'accomplissement de ses fonctions.

Le vérificateur général a le droit d'exiger de tout fonctionnaire ou employé de la municipalité ou d'une personne qui a bénéficié de l'aide les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions.

## Annexe C

### ART. 107.11.

Le vérificateur général peut procéder à la vérification du régime ou de la caisse de retraite d'un comité de retraite de la municipalité ou d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 lorsque ce comité lui en fait la demande avec l'accord du conseil.

### ART. 107.12.

Le vérificateur général doit, chaque fois que le conseil lui en fait la demande, faire enquête et rapport sur toute matière relevant de sa compétence. Toutefois, une telle enquête ne peut avoir préséance sur ses obligations principales.

### ART. 107.13.

Au plus tard le 31 août de chaque année, le vérificateur général doit transmettre au maire, pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception, un rapport constatant les résultats de sa vérification pour l'exercice financier se terminant le 31 décembre précédent et y indiquer tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner concernant, notamment :

1. le contrôle des revenus, y compris leur cotisation et leur perception;
2. le contrôle des dépenses, leur autorisation et leur conformité aux affectations de fonds;
3. le contrôle des éléments d'actif et de passif et les autorisations qui s'y rapportent;
4. la comptabilisation des opérations et leurs comptes rendus;
5. le contrôle et la protection des biens administrés ou détenus;
6. l'acquisition et l'utilisation des ressources sans égard suffisant à l'économie ou à l'efficacité;
7. la mise en œuvre de procédés satisfaisants destinés à évaluer l'efficacité et à rendre compte dans les cas où il est raisonnable de le faire.

Le vérificateur général peut également, en tout temps, transmettre au maire ou au président du conseil d'administration d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7 un rapport faisant état des constatations ou recommandations qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention du conseil ou du conseil d'administration, selon le cas, avant la transmission de son rapport annuel. Le maire ou le président du conseil d'administration doit déposer le rapport à son conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.

Lorsque le vérificateur général transmet un rapport au président du conseil d'administration d'une personne morale visée au paragraphe 2° de l'article 107.7, il doit également en transmettre une copie au maire de la municipalité pour dépôt au conseil à la première séance ordinaire qui suit sa réception.

### ART. 107.14.

Le vérificateur général fait rapport au conseil de sa vérification des états financiers de la municipalité.

Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier, le vérificateur général déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice se terminant à cette date.

Le vérificateur général doit faire rapport au trésorier de sa vérification de tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, ainsi que de sa vérification de l'état établissant le taux global de taxation, à propos duquel il doit déclarer si le taux réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1).

**ART. 107.15.**

Le vérificateur général fait rapport au conseil d'administration des personnes morales visées au paragraphe 2° de l'article 107.7 de sa vérification des états financiers avant l'expiration du délai dont ils disposent pour produire leurs états financiers.

Dans ce rapport, il déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement leur situation financière et le résultat de leurs opérations à la fin de leur exercice financier.

**ART. 107.16.**

Malgré toute loi générale ou spéciale, le vérificateur général, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.

Le vérificateur général et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport du vérificateur général établi en vertu de la présente loi ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre le vérificateur général, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

**ART. 107.17.**

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

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

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

## 2. VÉRIFICATEUR EXTERNE

---

### **ART. 108.**

Le conseil doit nommer un vérificateur externe pour au moins trois et au plus cinq exercices financiers. À la fin de son mandat, le vérificateur externe demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit remplacé ou nommé à nouveau.

Dans le cas d'une municipalité de 10 000 habitants ou plus mais de moins de 100 000 habitants, le conseil peut nommer deux vérificateurs externes. Dans ce cas, il confie à l'un les mandats de vérification prévus à l'article 108.2 et à l'autre, le mandat prévu à l'article 108.2.0.1.

Tout vérificateur externe doit être membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

Dans la réalisation de leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources et malgré toute loi générale ou spéciale, un vérificateur externe, les employés qu'il dirige et les experts dont il retient les services ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement. Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement toute procédure entreprise ou décision rendue à l'encontre des dispositions du présent alinéa.

Un vérificateur externe et les employés qu'il dirige ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice des fonctions permettant de réaliser leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources.

Aucune action civile ne peut être intentée en raison de la publication d'un rapport d'un vérificateur externe établi en vertu de la présente loi, dans le cadre d'un mandat de vérification de l'optimisation des ressources ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.

Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre un vérificateur externe, les employés qu'il dirige ou les experts dont il retient les services lorsqu'ils agissent en leur qualité officielle et dans le cadre de leur mandat de vérification de l'optimisation des ressources.

### **ART. 108.1.**

Si la charge du vérificateur externe devient vacante avant l'expiration de son mandat, le conseil doit combler cette vacance le plus tôt possible.

### **ART. 108.2.**

Sous réserve de l'article 108.2.1, le vérificateur externe doit vérifier, pour l'exercice pour lequel il a été nommé, les états financiers de la municipalité et en faire rapport au conseil.

Dans ce rapport, qui doit être remis au trésorier, le vérificateur externe déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date.

Le vérificateur externe doit faire rapport au trésorier de sa vérification de tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, ainsi que de sa vérification de l'état établissant le taux global de taxation, à propos duquel il doit déclarer si le taux réel a été établi conformément à la section III du chapitre XVIII.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1).

**ART. 108.2.1.**

Dans le cas d'une municipalité de 100 000 habitants et plus, le vérificateur externe doit vérifier, pour l'exercice pour lequel il a été nommé, les comptes relatifs au vérificateur général et les états financiers de la municipalité et en faire rapport au conseil.

Dans le rapport traitant des états financiers, qui doit être remis au trésorier, le vérificateur externe déclare notamment si les états financiers représentent fidèlement la situation financière de la municipalité au 31 décembre et le résultat de ses opérations pour l'exercice terminé à cette date.

Le vérificateur externe doit faire rapport au trésorier de sa vérification de tout document que détermine le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

**ART. 108.2.2.**

Aucune vérification effectuée par un vérificateur externe ne peut mettre en cause le bien-fondé des politiques et des objectifs de la municipalité ou d'une personne ou d'un organisme dont les comptes et affaires font l'objet de la vérification.

**ART. 108.3.**

(Abrogé).

**ART. 108.4.**

Le conseil peut exiger toute autre vérification qu'il juge nécessaire et exiger un rapport.

**ART. 108.4.1.**

Le vérificateur externe a accès aux livres, comptes, titres, documents et pièces justificatives et il a le droit d'exiger des employés de la municipalité les renseignements et les explications nécessaires à l'exécution de son mandat.

**ART. 108.4.2.**

Le vérificateur général doit mettre à la disposition du vérificateur externe tous les livres, états et autres documents qu'il a préparés ou utilisés au cours de la vérification prévue à l'article 107.7 et que le vérificateur externe juge nécessaires à l'exécution de son mandat.

**ART. 108.5.**

Ne peuvent agir comme vérificateur externe de la municipalité:

1. un membre du conseil de la municipalité et, le cas échéant, d'un conseil d'arrondissement;
2. un fonctionnaire ou un employé de celle-ci;
3. l'associé d'une personne mentionnée au paragraphe 1° ou 2°;
4. une personne qui, durant l'exercice sur lequel porte la vérification, a directement ou indirectement, par elle-même ou son associé, quelque part, intérêt ou commission dans un contrat avec la municipalité ou relativement à un tel contrat, ou qui tire quelque avantage de ce contrat, sauf si son rapport avec ce contrat découle de l'exercice de sa profession.

**ART. 108.6.**

Le vérificateur externe peut être un individu ou une société. Il peut charger ses employés de son travail, mais sa responsabilité est alors la même que s'il avait entièrement exécuté le travail.

### 3. DIRECTEUR GÉNÉRAL

---

**Art. 113.**

Le directeur général est le fonctionnaire principal de la municipalité.

Il a autorité sur tous les autres fonctionnaires et employés de la municipalité, sauf sur le vérificateur général qui relève directement du conseil. À l'égard d'un fonctionnaire ou employé dont les fonctions sont prévues par la loi, l'autorité du directeur général n'est exercée que dans le cadre de son rôle de gestionnaire des ressources humaines, matérielles et financières de la municipalité et ne peut avoir pour effet d'entraver l'exercice de ces fonctions prévues par la loi.

Il peut suspendre un fonctionnaire ou employé de ses fonctions. Il doit immédiatement faire rapport de cette suspension au conseil. Le conseil décide du sort du fonctionnaire ou employé suspendu, après enquête.





Ville de Lévis

**Le Vérificateur général**

9009, boul. du Centre-Hospitalier, bureau 1

Lévis (Québec)

G6X 1L4

418 835-8565

[verificateurgeneral@ville.levis.qc.ca](mailto:verificateurgeneral@ville.levis.qc.ca)