

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

1

Rapport annuel 2019 - Tome 2
Vérificateur général de la Ville de Lévis

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



Ville de Lévis

Le 26 octobre 2020

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

Monsieur le Maire,

Conformément aux dispositions de l'article 107.13 de la *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, chapitre C-19), je vous transmets le tome 2 du rapport annuel 2019 du vérificateur général de la Ville de Lévis, pour dépôt au conseil municipal.

Veillez agréer, monsieur le Maire, mes salutations respectueuses.

Le vérificateur général de la Ville de Lévis,

Yves Denis, CPA auditeur, CA



Table des matières

Portée du mandat du vérificateur général.....	1
Positionnement stratégique du bureau du vérificateur général	1
Contexte	1
Résultats.....	2
Contenu du présent rapport.....	6
Analyse systémique (2015 – 2019)	7
Gestion de la situation liée à la pandémie de COVID-19	8
Collaboration aux travaux du vérificateur général	9

Liste des tableaux

Tableau I : Résultats des consultations	5
---	---

Portée du mandat du vérificateur général

- 1 La *Loi sur les cités et villes* oblige le conseil de toute municipalité de 100 000 habitants et plus à nommer un 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 qui font partie de son périmètre comptable. Annuellement, il remet au maire, pour dépôt au conseil municipal, un rapport décrivant les résultats de son audit, dans lequel il mentionne tout fait ou irrégularité qu'il estime opportun de souligner.
- 2 L'annexe A présente le mandat du vérificateur général dans le contexte de la Ville de Lévis, et l'annexe B, intitulée *Relations entre l'Administration municipale et le vérificateur général de la Ville de Lévis*, 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*.

Positionnement stratégique du bureau du vérificateur général

Contexte

- 3 La fonction de vérificateur général existe depuis plusieurs décennies dans les pays industrialisés. Il avait initialement pour responsabilité l'audit des états financiers des organisations, en assurant la présentation fidèle des finances publiques, selon les normes comptables en vigueur. Depuis la fin des années 70, au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux ont inclus dans son mandat le devoir d'examiner l'optimisation des ressources (économie, efficience et efficacité). Sa tâche consiste donc, au-delà de la présentation des informations financières, en l'évaluation de la bonne gestion des fonds publics.
- 4 Le cadre conceptuel international qui guide ce mandat est demeuré inchangé depuis sa conception initiale, et bénéficie d'une forte reconnaissance mondiale. La Déclaration de Lima des directives sur les principes du contrôle (les principes directeurs), adoptée en 1977, comporte une liste exhaustive de tous les objectifs et de toutes les questions ayant trait au contrôle des finances publiques.

Les expériences qui, depuis cette époque, ont été faites avec la Déclaration de Lima ont dépassé les attentes les plus ambitieuses et montré à quel point leur influence était décisive, dans le contexte spécifique à chaque pays, sur le développement du contrôle des finances publiques. La Déclaration de Lima a une signification pour toutes les institutions supérieures de contrôle des finances publiques membres de l'INTOSAI, quels que soient la région à laquelle elles appartiennent, le développement qu'elles ont connu, leur intégration au système

Chapitre 1

de gouvernement ou leur mode d'organisation. [...] L'État de droit et la démocratie constituent donc des prémisses essentielles pour un contrôle indépendant des finances publiques et sont en même temps les piliers sur lesquels repose la Déclaration de Lima. Les concepts qui figurent dans la Déclaration sont des valeurs éternelles et essentielles qui continuent d'être entièrement pertinentes au fil des ans, depuis leur première adoption.¹

- 5 Le préambule de ce document mentionne d'emblée que « l'utilisation rationnelle et efficiente des ressources et des fonds publics constitue l'une des conditions préalables essentielles à une saine gestion des finances publiques et à l'efficacité des décisions prises par les autorités responsables ».
- 6 Le cadre normatif canadien, auquel nous sommes assujettis pour la réalisation de cette mission, est issu de ces concepts et fait aussi l'objet d'une forte adhésion.
- 7 Le positionnement stratégique du bureau du vérificateur général ne peut être mesuré par une donnée unique, précise et incontestable. De fait, les retombées des travaux dépendent de certains facteurs, parfois non contrôlables par le vérificateur.
- 8 Par exemple, une récente étude en vue de doter la Ville de Vancouver d'une fonction de vérificateur général, mentionne ceci : « Alors que la valeur première et inhérente d'un vérificateur général est de fournir une assurance indépendante de la gestion des fonds publics, plusieurs bureaux du vérificateur général se considèrent comme des agents de changement et cherchent à avoir une valeur ou un impact supplémentaire. Presque tous les bureaux du vérificateur général montrent d'une manière ou d'une autre l'impact de leur travail. Cela garantit aux contribuables la valeur directe qu'ils reçoivent en échange d'argent investi dans un bureau d'audit.² »

Résultats

- 9 Dans ce contexte, j'ai procédé à l'évaluation du positionnement stratégique du bureau du vérificateur général de la Ville de Lévis en tenant compte de trois dimensions pertinentes :
 - Le respect des normes d'audit de CPA Canada;
 - La valeur ajoutée des travaux ainsi que le caractère professionnel et objectif des audits réalisés;
 - La visibilité des rapports publiés.

1 Dr Franz Fiedler, Secrétaire général de l'International Organisation for Supreme Audit Institutions, *La Déclaration de Lima*, Avant-propos, 1998.

2 Fondation canadienne pour l'audit et la responsabilisation, *Establishing an Independent Auditor General for the City of Vancouver*, 2020, p. 4 (traduction libre).

Respect des normes d'audit de CPA Canada

- 10 Pour assurer la qualité de ses travaux, le vérificateur général s'appuie sur un ensemble de normes édictées par Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), organisation chargée d'encadrer la profession d'auditeur.
- 11 En vertu de ces normes, le vérificateur général a déterminé un processus d'inspection externe *a posteriori* sur un cycle de trois ans. Cette inspection porte principalement sur :
 - le respect des normes applicables;
 - le respect de la méthodologie, des normes, des politiques et des procédures du bureau du vérificateur général;
 - le caractère suffisant et approprié des procédures d'audit et des éléments probants;
 - le caractère approprié du rapport de certification.
- 12 En 2018, deux missions d'audit de performance ont fait l'objet d'un tel examen par un inspecteur de la qualité indépendant, sur un total de sept audits de performance compris dans le cycle de 2015 à 2018.
- 13 Pour les deux dossiers examinés, la conclusion de l'inspecteur indépendant est que les missions d'audit ont été réalisées en conformité avec la Norme canadienne de missions de certification (NCCM) 3001, Missions d'appréciation directe. Les exigences du Manuel d'assurance de la qualité et des politiques relatives aux travaux d'audits et du dossier modèle du vérificateur général de la Ville de Lévis pour un audit d'optimisation des ressources ont également été respectées dans tous leurs aspects significatifs. Des suggestions d'amélioration ont aussi été formulées par l'inspecteur externe de la qualité; ces suggestions ne remettent pas en cause les conclusions formulées. Des mesures ont été mises en place pour y donner suite. Le prochain cycle d'examen couvrira la période de 2018 à 2021.
- 14 L'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (CPA Québec) a aussi procédé à l'inspection de dossiers en 2019. Aucun commentaire n'a été formulé concernant la conformité des audits de performance examinés aux normes applicables.

Valeur ajoutée, professionnalisme, objectivité

- 15 Compte tenu de la grandeur modeste 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, ces interventions demandent toujours un effort de la part du personnel concerné. Le vérificateur général et son équipe veillent donc toujours à ce que soit maximisée l'efficacité de ses travaux d'audit.
- 16 Je considère que le respect des normes professionnelles et de la méthodologie dans les audits que je réalise sont des exigences fondamentales et incontournables. Cependant,

la valeur ajoutée que mes travaux procurent à la Ville est une préoccupation constante, celle à laquelle j'accorde le plus d'attention depuis mon entrée en fonction en 2015.

- 17 Ainsi cette année, j'ai réalisé un exercice visant à mesurer la valeur ajoutée, le professionnalisme et l'objectivité du bureau du vérificateur général de la Ville de Lévis. Par cet exercice, je voulais aussi savoir si les personnes qui ont participé aux audits du bureau du vérificateur général le faisaient librement et sans contrainte de la part de l'Administration. Cette condition est essentielle à l'assurance que le vérificateur général peut avoir accès à toute l'information pertinente pour la réalisation de ses travaux.
- 18 Pour mesurer ces aspects, j'ai réalisé un exercice de collecte de données en utilisant un modèle reconnu dans la communauté des auditeurs. J'ai mandaté une firme indépendante pour recevoir les réponses et en assurer la confidentialité, ainsi que pour solliciter certains répondants afin d'obtenir des précisions, au besoin.
- 19 Tous les membres du conseil municipal (15 élus) ont été sollicités pour répondre à des questions pertinentes selon leur fonction; il en est de même pour tous les membres du personnel (106 personnes) qui ont participé aux audits réalisés par le vérificateur général entre 2015 (première année de mon entrée en fonction) et 2019.
- 20 Le tableau de la page suivante présente les résultats consolidés de cette consultation.
- 21 Ces résultats positifs mettent clairement en lumière la crédibilité du bureau du vérificateur général. D'abord, pour ce genre de consultation, le taux de réponse obtenu, au-delà de 65 %, démontre un intérêt certain de la part des répondants pour la fonction du bureau du vérificateur général. De plus, tous les indicateurs mesurés sont cotés positivement (la majorité des cotes sont à 4 ou à 5 sur l'échelle de 5). Par ailleurs, les commentaires exprimés montrent aussi que le personnel de l'organisation perçoit positivement la fonction du bureau du vérificateur général, qu'il s'intéresse fortement aux processus d'amélioration et qu'il désire constater les effets des audits auxquels il a participé. Cet intérêt contribue assurément à l'appréciation générale positive des répondants pour les travaux du vérificateur général.
- 22 Quant à savoir si le personnel de la Ville participe sans entrave aux divers travaux du vérificateur général, rien ne me porte à croire que des contraintes sont exercées envers le personnel de la Ville dans ce contexte.
- 23 Soulignons, pour compléter cette analyse, que les recommandations que j'ai formulées depuis mon arrivée en fonction présentent un certain niveau de complexité (elles sont structurantes et visent à corriger les causes profondes des constatations soulevées), et concernent des sujets parfois délicats (gestion contractuelle et acquisitions d'immeubles, par exemple). La section « Analyse systémique (2015-2019) » fournit une perspective pertinente à cet égard. Par ailleurs, notons que toutes les recommandations que j'ai formulées ont fait l'objet d'une adhésion de la part de l'organisation : elles ne sont pas contestées publiquement.

Tableau I : Résultats des consultations

Questions		P	1	2	3	4	5	NSP	RDR	T
1.	Le personnel du bureau du vérificateur général possède les compétences et le professionnalisme pour s'acquitter de ses fonctions	121	2		9	19	38	11		82
2.	Le bureau du vérificateur général entretient des relations de qualité avec les membres du conseil municipal	15				3	9			12
3.	Le bureau du vérificateur général rend compte de ses activités de manière complète et présente ses réalisations	15			2		10			12
4.	Les rapports produits par le bureau du vérificateur général sont pertinents et cohérents	121	1		12	19	40			82
5.	Les rapports produits par le bureau du vérificateur général permettent au conseil municipal de comprendre les enjeux soulevés et les recommandations formulées	15				4	8			12
6.	Le bureau du vérificateur général réalise une bonne performance (tenir compte de la quantité et de la qualité des rapports produits)	15			1	5	6			12
7.	La communication des résultats des audits et le suivi des recommandations se font en temps opportun	15				3	7	2		12
8.	Le bureau du vérificateur général constitue une partie prenante importante de la gouvernance de la Ville	15		1		1	10			12
9.	Les rapports d'audit sont clairs, concis et compréhensibles	121			9	36	25	11		82
10.	Les audits réalisés par le bureau du vérificateur général contribuent à la création de valeur ajoutée dans l'organisation	121		1	13	17	45	2	4	82
11.	L'équipe du bureau du vérificateur général fait preuve d'objectivité et de professionnalisme	106			12	18	35	5		70
12.	L'équipe du bureau du vérificateur général entretient de bonnes relations avec les personnes qui font l'objet d'un audit	106			10	9	48	3		70
13.	Les objectifs et la portée du mandat sont clairement définis et communiqués aux personnes qui font l'objet de l'audit	106		1	13	19	31	6		70
14.	À chacune des étapes du processus, l'équipe du bureau du vérificateur général communique clairement avec les personnes qui font l'objet d'un audit	106		1	17	11	30	10	1	70
15.	Les constatations faisant suite à un audit sont rapportées avec exactitude et elles sont mises en contexte lorsque cela est approprié	106		1	11	25	22	9	2	70
Total			3	5	109	189	364	68	12	

Échelle

P : Population totale sollicitée; 1 : Totalement en désaccord; 2 : Plutôt en désaccord; 3 : En accord; 4 : Plutôt en accord; 5 : Entièrement en accord; NSP : Ne sais pas; RDR : Refus de répondre; T : Total

Chapitre 1

- 24 Dans ce contexte, et comme je le mentionne dans le chapitre 5 sur le suivi des recommandations, je réitère la nécessité de confectionner, au terme de chaque audit, un plan d'action en bonne et due forme couvrant la totalité des recommandations formulées. C'est l'occasion d'impliquer le personnel, déjà mobilisé, dans l'amélioration des affaires de la Ville.

Visibilité des rapports

- 25 Le rapport du vérificateur général est toujours rendu public, en respect des valeurs de transparence annoncées précédemment. Cette publication permet aux citoyens d'évaluer la qualité de la gestion des fonds publics et la prise en charge des enjeux importants par la Ville.
- 26 Lors du dépôt de son rapport, le vérificateur général diffuse un communiqué de presse et présente son rapport dans une conférence de presse.
- 27 Depuis 2015, tous les rapports du vérificateur général ont fait l'objet d'au moins une mention dans un média local, régional ou national (journal, radio, télévision). De plus, nous considérons que la couverture journalistique est fidèle aux rapports publiés et aux renseignements communiqués par le vérificateur général.

Contenu du présent rapport

- 28 L'audit de performance concernant la gestion des actifs, présenté au chapitre 2, évalue l'efficacité du système de gestion des actifs mis en place par la Ville au fil des ans. Le principal constat concernant l'audit sur la gestion des actifs est qu'il n'y a pas de cadre de gestion pour le système de gestion des actifs. Il s'en suit que les responsabilités de gestion ne sont pas clairement attribuées, que l'information nécessaire à une gestion rigoureuse n'est pas structurée, qu'il n'y a pas de reddition de comptes au conseil municipal, que la planification ne permet pas d'orienter avec rigueur les investissements et enfin que la gestion des compétences du personnel n'est pas encore organisée pour soutenir la gestion. De plus, l'examen des recommandations émises dans le cadre d'un audit sur la pérennité des infrastructures réalisé en 2010 a révélé que leur mise en œuvre était encore incomplète.
- 29 L'audit de performance concernant l'efficacité et l'efficience de l'entretien correctif des bâtiments est présenté au chapitre 3. Les principaux constats concernent l'absence de cadre de gestion et de planification, l'absence d'assignation des responsabilités incluant celles reliées à la surveillance de l'application des lois et des règlements, l'absence d'une reddition de comptes et la faible gestion des compétences des ressources humaines. L'audit a aussi révélé que la direction responsable n'utilisait pas les référentiels ni les outils de gestion conçus pour faciliter la gestion de l'entretien des bâtiments. Enfin, j'ai noté que les technologies d'information n'étaient que partiellement utilisées.

- 30 Le chapitre 4 présente les résultats de l'audit de conformité concernant les organismes ayant reçu une subvention annuelle de 100 000 dollars et plus. Ce rapport de conformité ne contient aucune réserve.
- 31 Le suivi de l'application des recommandations est présenté au chapitre 5. Nous avons procédé au suivi de l'application de 13 recommandations. Dans ce rapport, je recommande à la Ville, au terme de la publication de tous mes rapports d'audit, de produire un plan d'action visant l'application des recommandations formulées. Cette façon de faire vise à maximiser l'efficacité de l'application de l'ensemble des recommandations formulées par le vérificateur général.
- 32 Finalement, le chapitre 6 présente la reddition de comptes annuelle du bureau du vérificateur général. Ce chapitre rend compte des activités du bureau du vérificateur général et de ses dépenses vérifiées.

Analyse systémique (2015 – 2019)

- 33 Dans le présent rapport, je présente les résultats de deux audits de performance, un sur la gestion des actifs et un deuxième sur l'entretien correctif des bâtiments. La comparaison des principaux constats concernant ces deux audits a permis de relever certaines similitudes.
- 34 **Cadre de gestion peu défini.** La définition et la mise en place d'un cadre de gestion sont l'assise d'une gestion structurée pour une organisation. Ce cadre sert à définir les grandes orientations, les objectifs plus précis et les performances désirées. De cette assise découlent les autres éléments propres à une organisation efficace et efficiente. C'est ce qui permet d'avoir une gestion proactive plutôt que réactive. Dans plusieurs des audits récents, j'ai noté que seuls certains éléments d'un cadre de gestion étaient présents; or, un cadre de gestion prend sa force et exerce son influence lorsque toutes ses composantes sont en place.
- 35 **Rôles et responsabilités imprécis ou incomplets.** L'assignation des rôles et des responsabilités aux services impliqués et au personnel permet de répartir les principales tâches et responsabilités, d'équilibrer les ressources en fonction du volume du travail, et de s'assurer qu'il n'y a pas de dédoublement des tâches et qu'un régime d'imputabilité est en place.
- 36 **Gestion des données et de l'information partielles.** Dans la gestion d'une ville importante, les décisions sont nombreuses et complexes. La prise de décision doit être appuyée par des données et par de l'information validée. Une gestion rigoureuse des données et de l'information permet de s'assurer, d'une part, que les processus, les normes et la réglementation sont respectés et, d'autre part, que l'organisation peut apprendre grâce à son expérience. Enfin, c'est à partir de celles-ci qu'une reddition de comptes rigoureuse peut être réalisée.

- 37 **Reddition de comptes absente.** L'information non structurée et le manque de clarté dans l'assignation des rôles et des responsabilités ne favorisent pas une reddition de comptes périodique complète auprès des décideurs et, ultimement, auprès des élus. Sans cette information, il est difficile de planifier, d'ajuster les budgets et de prendre les décisions requises pour s'assurer que la mission de la Ville se réalise.
- 38 Je me suis questionné sur les causes profondes de ces constats. Pour trouver une réponse à cette question, j'ai examiné les différents rapports d'audits que j'ai effectués depuis mon entrée en fonction en 2015, mais aussi un audit réalisé en 2010 par mon prédécesseur sur la pérennité des infrastructures.
- 39 L'analyse comparative des audits publiés depuis 2015 a révélé des lacunes de gestion semblables à celles constatées dans les audits de 2019, tout comme dans le rapport d'audit de 2010 concernant la gestion de la pérennité des infrastructures; certaines de ces recommandations tardent d'ailleurs à être mises en œuvre.
- 40 Cette analyse permet aussi de mettre en lumière le fait que la plupart des recommandations qui tardent à être appliquées sont celles qui comportent le plus de complexité, telles que la mise en place d'un cadre de gestion, par exemple. Elles font partie du pourcentage des recommandations dont la mise en œuvre est incomplète. Malgré un taux d'application enviable (en moyenne 80 % au fil des ans), il faut s'assurer que les recommandations de ce type reçoivent autant d'attention que celles qui sont de nature plus opérationnelle.
- 41 Le tome 1 du rapport annuel 2019 du vérificateur général, publié en février dernier, mentionne à juste titre que la Ville de Lévis est en marche vers la maturité. Au-delà du slogan, cette marche implique aussi une évolution de la culture organisationnelle pour que se poursuive la protection des valeurs qui favorisent la prestation à long terme des meilleurs services aux citoyens. Dans ce contexte, et ainsi que je l'ai déjà mentionné, il est important que l'Administration de la Ville structure, au terme de la production de tous les rapports d'audit du vérificateur général, la mise en œuvre des recommandations formulées : la production d'un plan d'action complet et réaliste constitue un moyen pour améliorer considérablement la gestion de la Ville. Le chapitre sur le suivi des recommandations contient d'ailleurs une description du processus en place, y compris l'intervention du vérificateur général à ce sujet.

Gestion de la situation liée à la pandémie de COVID-19

- 42 Afin d'assumer ses responsabilités liées à la gestion de la pandémie, la Ville de Lévis a mis en place une cellule de crise inspirée de la structure de la sécurité civile. Dès le début de cette crise, la Ville a exécuté les décisions édictées par le gouvernement du Québec, et a pris des décisions faisant partie de son champ de compétence.

- 43 Les travaux du vérificateur général se sont poursuivis de manière efficace par le télétravail, et nous avons accepté de prioriser la gestion de la crise avant les travaux du vérificateur général et de produire le présent rapport avec un certain retard.

Collaboration aux travaux du vérificateur général

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