

**Audit de performance  
Gestion financière de la Ville**

**Limitations du travail du vérificateur général  
dans l'exercice de ses fonctions**

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

Bureau du vérificateur général

Le 23 août 2021

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 rapport annuel 2020 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

Introduction .....	1
Exigences législatives encadrant la fonction de vérificateur général .....	1
Limitations du travail du vérificateur général dans le cadre de la vérification d'optimisation des ressources sur la gestion financière de la Ville.....	2
Conclusion .....	3
Commentaires de l'Administration .....	3
Réaction du vérificateur général .....	5

## Introduction

- 1 Dans le présent chapitre, je rends compte du fait que mon bureau a été limité dans l'exécution de ses travaux lors d'une vérification d'optimisation des ressources. Cette situation est particulièrement préoccupante car elle remet en question ma capacité, en tant que vérificateur général de la Ville, d'assumer mes responsabilités et de réaliser mon mandat, tel que prescrit par la *Loi sur les cités et villes*.
- 2 La non-divulgateur diligente de toute entrave au mandat du vérificateur général risquerait de miner la confiance du public envers le Bureau du vérificateur général et la profession de comptable professionnel agréé, maillons importants de la chaîne de surveillance mise en place par le législateur. La mise en lumière de cette situation implique que le problème soulevé est sérieux, qu'il doit cesser et ne pas se répéter.

## Exigences législatives encadrant la fonction de vérificateur général

- 3 La fonction de vérificateur général constitue, depuis plusieurs décennies, un rouage important de la bonne gouvernance dans plusieurs régimes démocratiques à travers le monde. Au Canada, ce mécanisme de surveillance de l'utilisation des fonds publics est en place au niveau tant fédéral que provincial, ainsi que dans plusieurs municipalités.
- 4 Au Québec, en 2001 le législateur a mis en place cette fonction au sein de certaines municipalités par l'entremise de la *Loi sur les cités et villes* (article 107). Les exigences législatives à cet égard sont notamment les suivantes :
  - Un vérificateur général est nommé pour toute municipalité de 100 000 habitants et plus, par résolution adoptée aux deux tiers des voix des membres du conseil municipal. Depuis 2018, un vérificateur général doit être membre de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec;
  - Le mandat de vérification comporte, dans la mesure jugée appropriée par le vérificateur général, la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations aux lois, règlements, politiques et directives, et la vérification de l'optimisation des ressources;
  - 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 tous les renseignements, rapports et explications qu'il juge nécessaires.
- 5 L'application efficace et transparente de ces dispositions législatives exige que toute demande du vérificateur général soit traitée en temps opportun. L'Administration de la

Ville et le conseil municipal doivent en outre s'assurer que ce droit d'accès à l'information n'est pas entravé volontairement ou pour des motifs futiles.

### **Limitations du travail du vérificateur général dans le cadre de la vérification d'optimisation des ressources sur la gestion financière de la Ville**

- 6 Selon la planification de nos travaux, nous avons prévu réaliser en 2020-2021 une vérification d'optimisation des ressources portant sur la gestion financière de la Ville. La vérification d'optimisation des ressources consiste à examiner les processus sous-jacents, en portant attention à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacité de la gestion. Conformément à nos pratiques et aux normes entourant la conduite de nos missions, nous avons fait parvenir une lettre de mission à la direction générale de la Ville, en date du 1<sup>er</sup> octobre 2020, qui précisait notre intention de procéder à une étude préliminaire et de réaliser un audit sur ce sujet, dont le rapport serait inclus dans le rapport annuel du vérificateur général devant être publié à l'été 2021.
- 7 Dans le cadre de la conduite de cette mission, nos vérificateurs ont été confrontés à plusieurs difficultés, mesures et façons de faire qui ont généré des délais indus et non justifiés. Une telle situation a eu pour effet de nous empêcher de compléter cet audit à l'intérieur des échéanciers prévus.
- 8 Les exemples suivants méritent une attention particulière :
  - Le personnel de la Ville a reçu le mot d'ordre de diriger et de concentrer nos demandes d'information ou d'entrevues vers une seule personne, ce qui n'avait jamais été le cas lors de missions précédentes. N'ayant pas été informés d'une telle mesure, nous avons dû réagir lorsque nous en avons pris connaissance, ce qui a engendré des délais;
  - À la suite de demandes d'entrevues auprès du personnel, des cadres de la Ville ont multiplié les demandes auprès du vérificateur général pour « savoir ce que le vérificateur veut faire » alors que le mandat et la lettre de mission sont suffisamment explicites à ce sujet;
  - Nous avons également fait face à des délais déraisonnables de la part de certaines personnes pour se rendre disponibles pour des entrevues et à des annulations de dernière minute pour des motifs que nous jugeons non justifiés.
- 9 En plus de limiter notre capacité à réaliser notre mandat et d'augmenter le coût de nos audits, cette situation a eu comme conséquence de retarder la publication d'un rapport d'audit qui, à notre avis, aurait été fort utile aux gestionnaires de la Ville et au conseil municipal dans l'amélioration continue de leurs pratiques en matière de gestion financière. Cette situation a également contribué à réduire la reddition de comptes et l'imputabilité de l'Administration vis-à-vis des citoyens en ce qui regarde la gestion des ressources financières de la Ville.

## Conclusion

- 10 Comme cela a été mentionné précédemment, la situation relatée dans le présent rapport est particulièrement préoccupante, car elle remet en question la capacité du vérificateur général de la Ville d'assumer ses responsabilités et de réaliser son mandat tel que prescrit par la *Loi sur les cités et villes*.
- 11 Il est important de noter que, depuis ma nomination comme vérificateur général en 2015, j'ai pris tous les moyens à ma disposition pour exercer ma fonction de manière efficace, malgré la taille modeste de mon bureau. J'aimerais également souligner que, lors de toutes les autres missions d'audit que j'ai réalisées dans le passé, j'ai toujours obtenu une bonne collaboration de la part des divers intervenants de la Ville. L'avènement d'une telle situation est difficilement explicable, particulièrement pour cette mission, dont les résultats devaient être publiés d'ici août 2021. Je prendrai toutes les mesures appropriées pour réaliser cette mission et publier ultimement ces résultats dans un rapport qui serait déposé au plus tard en avril 2022, avant mon départ, vu la fin de mon mandat.
- 12 Il est donc primordial que la haute direction de la Ville et le conseil municipal prennent les dispositions nécessaires afin d'éviter qu'une telle situation se reproduise. J'ai invité l'Administration de la Ville à fournir ses commentaires sur l'objet du présent chapitre.
- 13 Pour terminer, je suis d'avis que la mise en place d'un comité de vérification, ainsi que je le recommande au chapitre 6 du présent rapport, constituerait un pas en avant dans l'amélioration des pratiques de la Ville en matière de gouvernance et s'avérerait un outil supplémentaire pour que je puisse m'acquitter de mes responsabilités envers les diverses parties prenantes de la Ville.

## Commentaires de l'Administration

« Dans votre rapport, il est mentionné que votre équipe aurait été limitée dans l'exécution de ses travaux. En appui à ces affirmations, vous mentionnez que vos vérificateurs ont été confrontés à plusieurs difficultés, mesures et façons de faire qui ont généré des délais indus et non justifiés.

Nous ne partageons pas votre interprétation de la situation, et nous souhaitons préciser certains faits :

### *a. Le nouveau système corporatif d'information financière*

La ville avait prévu déployer un nouveau système corporatif d'information financière au printemps 2020. Toutefois, en raison de la pandémie de la COVID-19, ce déploiement a dû être reporté au 13 octobre 2020. Ce report a permis l'ajustement de la stratégie de formation et de déploiement à la nouvelle réalité du

télétravail. D'ailleurs, cette stratégie a été gage de succès pour le déploiement. Une opération de cette envergure implique l'engagement intensif de l'équipe dédiée au projet, mais aussi la mobilisation et l'appropriation des nouvelles façons de faire par l'ensemble des membres du personnel qui utilisent l'outil, dont particulièrement nos collègues de la direction des services administratifs.

### *b. La réalité usuelle de la direction des services administratifs*

En plus de ce déploiement, le dernier trimestre de l'année est une période fort achalandée pour notre trésorier, l'assistante-trésorière et l'équipe des services administratifs. Notamment, ils s'affairent à la préparation du budget, à la préparation de la fermeture de l'année et ils contribuent à l'exercice de préparation du programme triennal d'immobilisations.

Au surplus, le début d'une nouvelle année présente aussi ses enjeux au niveau de la charge de travail. Pensons notamment à la préparation de la taxation et à la confection du rapport financier.

### *c. Départ du trésorier et de l'assistante trésorière*

Le début de l'année 2021, a été marqué par le départ des deux principaux gestionnaires responsables de l'administration des finances de la Ville, soit l'assistante trésorière et le trésorier. La vacance de ces postes a exigé des ajustements tant au niveau de la direction générale que de la direction des services administratifs. Promptement, nous avons remplacé ces deux personnes ressources par des intérimaires afin de maintenir la qualité des opérations régulières et de l'implication au sein de l'audit sur la gestion financière demandé par le Bureau du vérificateur général. Devant cette surcharge de travail pour la direction des services administratifs, nous avons aussi été dans l'obligation de rencontrer nos auditeurs externes afin de revoir l'échéancier de production du rapport financier 2020. Suivant les faits présentés, ces derniers ont accepté d'ajuster le calendrier de travail tout en s'assurant qu'un travail de qualité soit produit à l'intérieur des délais prescrits.

### *d. Personne-ressource*

Tel que demandé dans votre lettre mission du 1<sup>er</sup> octobre 2020, nous avons identifié une personne ressource de l'administration afin de transmettre au Bureau du vérificateur général l'ensemble des renseignements et documents requis. Nous avons ainsi voulu offrir toute la collaboration et le soutien requis. Si ce rôle a été mal compris par l'Administration, nous vous invitons lors d'une prochaine lettre mission à identifier les rôles et responsabilités attendus par la personne ressource avec laquelle vous souhaitez collaborer.

### *Commentaires généraux :*

Dans la réalité habituelle que nous pourrions qualifier de « normale », les périodes où vous avez planifié votre audit laissent bien peu de place aux imprévus ou aux

nouveaux mandats. Malgré tout, c'est avec ouverture et disponibilité que nous avons reçu votre lettre du 1<sup>er</sup> octobre 2020, dans laquelle vous nous confirmiez le début de votre mandat d'audit.

Malgré le calendrier chargé, notre personne ressource s'est affairée à rassembler une volumineuse documentation afin d'appuyer la réalisation de votre mandat. L'ensemble des documents a été rendu disponible dès le 10 janvier 2021.

Les exemples traitant des délais dans votre rapport méritent donc d'être nuancés tout en précisant que les délais rencontrés n'ont rien d'indus et qu'ils sont justifiés par le contexte ci-haut mentionné. Malgré les différentes rencontres mensuelles tenues entre le Bureau du vérificateur général et la direction générale dans la période visée (octobre à mars), il n'a jamais été question de difficultés laissant présager des délais indus et injustifiés dans la réalisation de votre mandat. En ce sens, conscient de l'impact de ce retard sur vos travaux, nous vous avons offert en mars dernier d'ajouter des ressources financières afin que vous puissiez recourir à des ressources humaines additionnelles pour rattraper le temps perdu à l'échéancier de vos travaux. Vous êtes demeurés malgré tout sur votre position de reporter le dépôt de votre rapport précisant que vos ressources externes affectées au mandat n'avaient pas les disponibilités nécessaires dans les mois à venir. La conséquence directe de ces décisions prises par votre bureau en lien avec les disponibilités de vos ressources externes demeure à notre avis la principale raison de ce report.

Il nous apparaît aussi que la décision de ne pas produire le rapport n'a rien à voir avec une limitation importante générée par l'Administration, ni même une entrave ou des actes volontaires et futiles, mais plutôt avec une planification déficiente non communiquée et qui ne tient pas compte de la réalité exceptionnelle vécue par l'organisation.

Avec les faits ci-haut mentionnés, vous comprendrez que nous sommes totalement en désaccords avec vos conclusions. »

## Réaction du vérificateur général

### *« Maintien de l'opinion du vérificateur général*

Le vérificateur général maintient l'opinion exprimée dans le présent rapport. Nous sommes parfaitement au fait de l'ensemble des circonstances qui sont présentées dans la réponse de l'Administration. La constitution du dossier sous-jacent et la rédaction du rapport ont d'ailleurs intégré la recherche active de circonstances atténuantes, comme pour tous les audits que nous avons menés depuis six ans. Ainsi, j'ai travaillé de manière attentive tout au long de l'année pour m'assurer que le dépôt tardif de mon rapport de 2019 (en octobre 2020) en raison de la pandémie, ne décalerait pas aussi les suivants. J'ai ainsi pris des mesures pour assumer toute ma responsabilité à cet égard :

- Dès le mois de juin 2020, j'ai débuté la planification et l'organisation des ressources pour la réalisation de cet audit, annoncé publiquement en février 2020;
- À plusieurs occasions, depuis le printemps 2020, (à la suite de ma décision de reporter mon rapport 2019), j'ai communiqué la nécessité, pour l'organisation et la crédibilité du bureau, de protéger le plan d'audit du vérificateur général et de maintenir l'échéancier usuel de mes travaux (dépôt du rapport du vérificateur général à l'intérieur de la date légale du 31 août);
- Tout au long de l'année, je me suis tenu informé sur la situation relative à la pandémie et sur la capacité de l'organisation à respecter ses engagements. L'absence de problèmes majeurs m'a toujours été communiquée à tous égards. Nous avons d'ailleurs délivré, en décembre 2020, un rapport positif sur la prise en charge exemplaire de la Ville de la situation liée à la pandémie;
- Du point de vue de l'effort requis, notre approche requiert généralement quelques heures d'entrevues et des demandes documentaires, ce qui peut nécessiter, pour cet audit, un effort total d'environ 20 heures, réparti sur plusieurs semaines et entre plusieurs personnes;
- Le dossier d'audit, de même que le rapport qui en découle, ont fait l'objet d'une validation explicite et approfondie de la part de six professionnels chevronnés (avocats, éthiciens, comptables professionnels agréés, contrôleur qualité).

### *Disponibilité des ressources externes*

- La planification de l'audit a commencé par l'identification et l'organisation des ressources dès juin 2020. Il faut comprendre ici que les ressources externes se sont engagées à réaliser les travaux à l'intérieur d'une période convenue à l'avance. Lorsqu'il y a des délais, le vérificateur général doit ajuster son plan de travail et compter sur la bonne collaboration de ces ressources. Pour l'audit portant sur la gestion financière, le vérificateur général s'est rendu à l'évidence, après plusieurs ajustements et consultations, que le décalage de l'audit amenait un risque de mission démesuré et que nous n'étions plus en mesure de fournir la quantité et la qualité de prestation requise pour respecter les normes professionnelles auxquelles nous sommes assujettis.
- La réalisation d'un audit constitue une démarche qui demande beaucoup d'efforts de la part de l'équipe du vérificateur général (dans le contexte de la Ville de Lévis, nous estimons usuellement l'effort requis à environ 1 200 heures pour la réalisation d'un rapport d'audit de qualité), effort qui s'étale normalement sur plusieurs mois. En toute responsabilité, il est irréaliste de considérer qu'un ajout de ressources à ce moment serait salvateur, compte tenu de la concentration d'efforts impossible à réaliser dans un échéancier considérablement réduit.
- Dans ces circonstances, le report de l'audit est une conséquence directe des délais rencontrés.

*Problème de planification du vérificateur général*

- Les audits réalisés par le vérificateur général sont normalement amorcés au début de l'automne en vue de la production d'un rapport à l'été suivant. La planification de l'audit portant sur la gestion financière n'a pas fait exception à cette façon de procéder.

*Difficultés qui n'ont pas été signalées avec diligence*

- Le Bureau du vérificateur général de la Ville de Lévis est de taille modeste, et la gestion des mandats tient compte du fait que la marge de manœuvre est toujours limitée.
- Il faut aussi comprendre l'aspect insidieux du développement graduel d'une situation qui devient problématique. Ainsi, au moment où il est devenu évident que la situation retardait la réalisation de l'audit, nous avons sonné l'alarme à deux reprises, sans résultats probants.

En terminant, au moment d'écrire ces lignes, et bien que nous travaillions actuellement avec une équipe réduite, nous n'avons pas de difficulté majeure à obtenir l'information requise pour la poursuite de nos travaux, en vue de la publication d'un rapport en avril 2022. »

